

Uma breve incursão aos primórdios da administração dos recursos humanos públicos: a importância de «The Study of Administration», de Woodrow Wilson, 1887

Miguel Lira y Ana Roso

Instituto Politécnico de Coimbra
Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

Universidade de Coimbra
Faculdade de Direito

Neste trabalho iremos analisar o artigo publicado na revista *Political Science Quarterly*, vol. 2, n. 2, de junho de 1887, intitulado «The Study of Administration», da autoria de Woodrow Wilson. Tal se deve ao fato de o texto nunca ter sido analisado na perspectiva do seu impacto na administração dos recursos humanos públicos. Será, então, esta lacuna na literatura que procuraremos colmatar através desta pesquisa. Podemos acrescentar que este impacto muito passará pelo contributo deste artigo para a herança intelectual do Paradigma Clássico da Administração Pública, cujas ideias e pressupostos vincaram durante muitas décadas do século XX no setor público de inúmeros países, além de uns resquícios do que seriam as doutrinas da *New Public Management* (NPM), quase um século depois.

Palavras-chave: Woodrow Wilson, administração dos recursos humanos, Ciência da Administração Pública, setor público

A brief incursion into the beginning of human resources management in public administration: the importance of «The Study of Administration», by Woodrow Wilson, 1887

In this paper will be analyzed the article published in *Political Science Quarterly*, Vol 2, n. 2, in June 1887, entitled «The Study of Administration», written by Woodrow Wilson. This is due to the fact that it has never been analyzed from the perspective of its impact on public human resource management. It is this gap in the literature that we seek to meet through this research. We may add that this will contribute to the intellectual heritage of the Classical Paradigm of Public Administration, whose ideas and assumptions creased over many decades of the twentieth century in the public sector in many countries throughout the world and the presence of vestiges of what would be the doctrines of New Public Management (NPM) almost a century later.

Keywords: Woodrow Wilson, human resources management, public administration science, public sector.

Una breve incursión en los inicios de la administración de recursos humanos en el sector público: la importancia de «The Study of Administration», de Woodrow Wilson, 1887

En este trabajo vamos a analizar el artículo publicado en la revista *Political Science Quarterly*, 2(2), de junio de 1887, titulado «The Study of Administration» de Woodrow Wilson. Esto se debe a que el texto nunca ha sido analizado desde la perspectiva del impacto en la administración de recursos humanos en el sector público. Hemos decidido llenar este vacío en la literatura a través de esta investigación. Podemos añadir que este artículo tendrá un gran impacto y contribuirá a la herencia intelectual del Paradigma Clásico de la Administración Pública, cuyas ideas y propuestas se consolidaron en el sector público de muchos países durante el siglo XX; así como algunos razgos de lo que casi un siglo después se convertiría en la doctrina del *New Public Management* (NPM).

Palabras clave: Woodrow Wilson, administración de recursos humanos, Ciencias de la Administración Pública, sector público.

1. Aspectos introdutórios

De acordo com Amaral (2010, p. 202), a Ciência da Administração Pública pode ser definida da seguinte forma:

[...] ciência social que estuda a Administração Pública como elemento da vida coletiva de um dado país, procurando conhecer os fatos e as situações administrativas, construir cientificamente a explicação dos fenômenos administrativos, e contribuir criticamente para o aperfeiçoamento da organização e funcionamento da Administração.

Nesta perspectiva, e ainda na ótica de Amaral (2010), a Ciência da Administração abarca e estuda diversos aspectos inerentes à administração de quem se encontra vinculado ao setor público: se os funcionários são efetivamente promovidos ou não; se as promoções demoram muito tempo ou pouco; se as promoções feitas são bem aceitas no meio a que respeitam ou, pelo contrário, são contestadas pelos funcionários; se nas promoções efetuadas são considerados critérios políticos ou se existe neutralidade política; se o critério da promoção por antiguidade está produzindo bons resultados ou se veda por tempo excessivo o acesso dos mais capazes; se as promoções por mérito são baseadas em critérios de avaliação objetivos ou em amizades, influências ou compadrios; se aqueles que são promovidos aos lugares superiores são os mais competentes ou, pelo contrário, os mais dóceis à vontade dos superiores; entre outros.

Face ao exposto, uma melhor compreensão da administração dos recursos humanos públicos acarreta à sua contextualização no âmbito do espectro mais lato da Ciência da Administração. É neste âmbito que se insere a análise que iremos realizar do artigo publicado na revista *Political Science Quarterly*, vol. 2, n. 2, em junho de 1887, intitulado «The Study of Administration», da autoria de Woodrow Wilson, visto que este

é encarado por diversas literaturas como propulsor da Administração enquanto ciência.

O objetivo deste trabalho passa pela dissecação do referenciado artigo, tendo como norte a sua influência para a administração dos recursos humanos públicos. Podemos acrescentar que esta passará muito pelo seu contributo para a herança intelectual do Paradigma Clássico da Administração Pública, cujas ideias e pressupostos vincaram durante muitas décadas do século XX no setor público de inúmeros países por esse mundo fora, além de uns resquícios do que seriam as doutrinas da *New Public Management* (NPM) quase um século depois.

O enfoque dado à contribuição deste artigo para a administração dos recursos humanos públicos constitui a grande mais-valia da presente pesquisa para a literatura e para o conhecimento científico. Tal decorre da lacuna detectada da literatura, ou seja, embora este artigo já tenha sido escrutinado por outros autores, o seu âmago nunca foi a dos recursos humanos públicos: por exemplo, Sager e Rosser (2009) observaram o seu contributo para a teoria da burocracia, enquanto Thorsen (1988) tentou encontrar vestígios do pensamento político de Woodrow Wilson. Isto é, que seja do nosso conhecimento, «The Study of Administration» ainda não foi estudado à luz do que trouxe de novo para a administração dos recursos humanos públicos. Será, então, esta lacuna na literatura que procuraremos colmatar através desta pesquisa.

Com vista à concretização deste objetivo, o presente trabalho apresenta 3 seções adicionais, para além desta introdução, em que será abordada a contextualização histórica do artigo através da observação do *Pendleton Civil Service Reform Act, de 1883*, e da *Progressive Era*, após a qual trataremos da dissecação do «The Study of Administration». Encerraremos este trabalho com a discussão e as conclusões obtidas.

2. Aspectos metodológicos

Em termos metodológicos, há que escolher a abordagem que melhor possibilitará a concretização dos objetivos deste trabalho. Porém, e antes de tudo, não podemos deixar de realizar uma distinção conceitual entre metodologia e método.

Recorrendo a alguma literatura de referência, como é o caso de Silverman (2011, p. 52), por metodologia deve-se entender «a abordagem geral de estudo dos tópicos de investigação», enquanto o método refere-se a uma «técnica específica de pesquisa». Por outro lado, a pesquisa não é mais do que o conjunto de investigações, operações e trabalhos, quer sejam a um nível intelectual ou prático, cujo objetivo seja a descoberta de novos conhecimentos, a invenção de novas técnicas e a exploração ou a criação de novas realidades (Kourganoff, 1990).

Assim sendo, nesta seção será abordada a questão da metodologia utilizada neste trabalho. O protocolo utilizado na pesquisa respeitou os seguintes trâmites, de acordo com a concepção de Raupp e Beuren (2006):

- **quanto aos objetivos:** descritiva;
- **quanto aos procedimentos:** bibliográfica;
- **quanto à abordagem do problema:** qualitativa.

Desenvolvendo esta questão, podemos salientar que, para Raupp e Beuren (2006), a pesquisa descritiva configura-se como um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a explicativa, isto é, não se apresenta tão preliminar como a primeira nem tão aprofundada como a última.

Cervo e Bervian (2002) indicam que a pesquisa bibliográfica explica um problema a partir de referências teóricas publicados em documentos e que pode ser realizada independentemente, ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental.

Por seu lado, a investigação qualitativa é aquela que não utiliza instrumento matemático, estatístico ou econométrico algum (Raupp; Beuren, 2006), justificando-se o uso deste tipo de investigação na Gestão dos Recursos Humanos por se tratar de uma ciência social. Estes requisitos são preenchidos pelo presente estudo, possibilitando assim a sua classificação como uma pesquisa com uma abordagem metodológica qualitativa.

Em suma, e considerando que o atual trabalho visa concorrer para o incremento do conhecimento sobre a evolução da administração dos recursos humanos públicos, este será baseado em pressupostos teóricos interpretativos, adotando como metodologia uma abordagem qualitativa e como método de investigação o bibliográfico, tanto de fontes de evidência secundárias como primárias.

3. Contextualização histórica: o *Pendleton Civil Service Reform Act* (1883) e a *Progressive Era*

A Ciência da Administração brota «das fontes intelectuais do Novo Mundo», mais precisamente nos EUA (Amaral, 2010, p. 210). Neste âmbito, é indiscutível que a publicação do artigo clássico «The study of Administration», de Woodrow Wilson —um dos Progressistas mais influentes e futuro vigésimo oitavo presidente dos EUA, entre 1913 e 1921—, constituiu um verdadeiro marco deste período (Sager; Rosser, 2009; Rosenbloom; Kravchuck; Clerkin, 2008), visto que muitas literaturas defendem que com este artigo nasceu ‘oficialmente’ a Ciência da Administração, tendo por base o argumento que o referenciado escrito é pioneiro na defesa desta ciência como um importante campo de pleno direito (cf. Kettl, 2000), afastando-se, dessa forma, da Ciência Política e do Direito, os dois campos onde ela era, até então, inserida (Jreisat, 1997). Assim, muitos consideram,

como Amaral (2010), Woodrow Wilson como o fundador da Ciência da Administração Pública, no atual sentido da expressão.

Podemos começar por indicar que, quando o citado artigo foi escrito, Wilson teria bem presente na sua mente a reforma do serviço civil (ou público) americano, ou não tivesse sido aprovada em 16 de janeiro de 1883 a *Pendleton Civil Service Reform Act*¹, já que este ato marca a adoção de um sistema de mérito no serviço público norte-americano, ou seja, estipulava que os empregos no setor público deviam ser concedidos com base no mérito, em detrimento do *spoils system*² até aí vigente, visto que este último caracterizava-se por ser corrupto, discricionário e favorecer o clientelismo político e o nepotismo (Rocha, 2009; Kickert, 1997).

Esse sistema de mérito estabeleceu três princípios fundamentais, cuja influência pode ser encontrada deste lado do Atlântico, em terras de Sua Majestade, isto é, este sistema de mérito americano tem alguns pontos em comum com a reforma do serviço público do Reino Unido, desencadeada nesse mesmo século, designadamente: exames competitivos à entrada no serviço público, ao invés de assentar em laços ou filiação política; (relativa) segurança no emprego, já que auspicou a proteção contra despedimentos arbitrários ao tornar ilegal a demissão ou despromoção dos funcionários públicos por razões políticas; e neutralidade política (Rocha, 2010; Sager; Rosser, 2009; Osborne; Gaebler, 1992), ou seja, proteção da interferência política e uma maior transparência nas operações governamentais (Infeld; Adams; Qi; Rosnah, 2010).

Esta influência deverá decorrer do fato de o funcionalismo público inglês gozar de enorme prestígio, à altura, em virtude da sua integridade, capacidade e inteligência (Rocha, 2010). Para além da introdução deste sistema de mérito, esta reforma também já tinha imbuído em si outros dois aspectos: proteção da interferência política e maior transparência nas operações governamentais (Infeld; Adams; Qi; Rosnah, 2010).

Embora influenciada pelo que se passava no território inglês, esta reforma do sistema de função pública americano não coincide inteiramente à preconizada nas Ilhas Britânicas. As diferenças do sistema americano face aos preceitos europeus são apontadas por Rocha (2010), a saber:

- Os exames para admissão aos cargos públicos têm uma vertente essencialmente prática,
- O conteúdo funcional do cargo a exercer vai influenciar a estrutura do teste de admissão.
- O sistema americano não segue o sistema fechado típico dos padrões europeus, na medida em que as entradas podiam ser consumadas para qualquer nível da pirâmide hierárquica e não apenas para a sua base.
- A segurança do emprego nunca esteve completamente assegurada.
- A elite administrativa americana não ficou circunscrita a alunos de determinadas universidades, como no caso inglês em que os cargos dirigentes eram praticamente todos ocupados por licenciados oriundos de Cambridge e Oxford.

¹ «It is a thing almost taken for granted among us, that the present movement called civil service reform must, after the accomplishment of its first purpose, expand into efforts to improve, not the personnel only, but also the organization and methods of our government offices» (Wilson, 1887, p. 197).

² Este *spoils system* não era mais de que uma descarada aplicação da doutrina «to the victor belongs the spoils», em que a ocupação dos cargos públicos dependia do resultado dos atos eleitorais (Jreisat, 1997, p. 22).

Por outro lado, esta mudança de perspectiva ao nível dos recursos humanos públicos muito deve ao espírito que iria pautar a intitulada *Progressive Era*, que marcou os últimos anos do século XIX e os primeiros do século XX. Recapitulando, este movimento pautou-se não só pela existência de autoridades públicas independentes do poder federal e pela criação de novos sistemas de serviço público, mas também incluíram os esforços para proibir a venda de álcool; regulamentação do trabalho infantil; gerir cientificamente recursos naturais; regular práticas empresariais; melhorar as condições no local de trabalho etc. Além disso, os reformadores progressistas procuravam a eliminação da corrupção no seio do governo, algo que está bem patente no artigo de Woodrow Wilson —progressista convicto— que passaremos a analisar.

4. Dissecção de «The Study of Administration»

«The Study of Administration» foi originalmente publicado na revista *Political Science Quarterly*, vol. 2, n.º 2, em junho de 1887, e é composto por três partes, além de uma introdução:

- **Parte I** – Dedicado a uma análise de perfil histórico sobre a administração da coisa pública.
- **Parte II** – Dedicado ao objeto da Ciência da Administração.
- **Parte III** – Dedicado à determinação dos melhores métodos através dos quais esta ciência poderá ser desenvolvida.

Na primeira parte do artigo, Wilson (1887, p. 201) se refere que a existência de uma Ciência da Administração resulta da necessidade de «endireitar os caminhos do governo, [...], de fortalecer e purificar a sua organização». Uma clara alusão à corrupção que grassava na administração da coisa pública, isto é, à «atmosfera

venenosa» que pairava sobre a administração pública norte-americana de então (p. 201). Para este autor, a confusão e a corrupção instalada nos corredores do poder, em Washington, não deixavam acreditar que «nenhuma conceção clara do que constitui uma boa administração estivesse espalhada pelos Estados Unidos da América» (p. 201).

Noutro ponto do artigo, Wilson (p. 198) defende que a Ciência da Administração é o último fruto do estudo da Ciência Política que «começou há duzentos anos atrás», sendo «uma ocorrência do nosso século [séc. XIX], quase da nossa geração» e que esta foi «removida da pressa e dos conflitos da política» (p. 209), o que denota a sua convicção da necessidade de separação entre estas, a qual «não necessita de uma discussão mais aprofundada» (p. 211).

Sinteticamente, o citado autor referenciado defendia que a Administração poderia —e deveria— ser separada da Política, ou por outras palavras, aos políticos pertenceria a tomada de decisões e as definições das diretrizes políticas, ao passo que a implementação de tais decisões deveria ser entregue aos versados na Ciência da Administração, que realizariam o seu trabalho da forma mais eficiente possível, tendo apenas em consideração as premissas de uma boa administração, deixando de parte as oscilantes e egoístas conveniências dos políticos, que se modificam ao sabor do calendário eleitoral. A sua opinião sobre a classe política, a que também pertencia, não era, portanto, a melhor.

Diversas frases retiradas da segunda parte do seu texto corroboram esta posição: «a administração está fora da esfera própria da política. Questões administrativas não são questões políticas» (p. 210); «os planos gerais da ação governamental não são administrativos; a execução detalhada de tais planos é administrativa» (p. 212).

Para que fosse possível, em termos práticos, concretizar esta ideia, Wilson (p. 212) argumentou que os decisores políticos tinham de delegar competências e poder nos administradores públicos, pois «os administradores devem ter, e têm, uma vontade própria na escolha dos meios para realizar o seu trabalho. Eles não são, nem devem ser, um mero instrumento passivo».

Esta delegação de competências era afiançada, na ótica dos decisores políticos, pela crença de que a *accountability* democrática assegurava o controle sobre as ações dos administradores, já que «a opinião pública é o primeiro princípio do governo» (p. 208). Para tal, para melhorar a opinião pública há que preparar melhor os servidores públicos, o que permitiria proporcionar um melhor serviço e, em última análise, uma melhor governação. A exaltação da burocracia para este objetivo também é referida: «its motives, its objects, its standards, must be bureaucratic» (p. 217).

Mas não é apenas apresentada a defesa da separação entre a Ciência da Administração e a Ciência Política. O mesmo é defendido para a cisão com o Direito, isto é, é defendida «a distinção entre as questões constitucionais e as questões administrativas» (p. 211), embora assegure que «a administração pública é a execução detalhada e sistemática do direito público [administrativo]» (p. 211).

Por outro lado, na introdução do artigo, Wilson (p. 208) identifica quais devem ser os dois objetos desta nova ciência: em primeiro lugar, descobrir o que o governo pode —com sucesso e corretamente— fazer; e, em segundo lugar, como fazê-lo com a maior eficiência possível, com um mínimo de custo possível. É nesta ótica que sobressai a frase inicial da segunda parte do texto em análise: «the field of administration is a field of business» (p. 209), o que indicia uma aproximação à ideia que a administração pública deveria seguir as práticas e ferramentas utilizadas num contexto empresarial privado.

Acrescente-se que a Ciência da Administração eminentemente prática, proposta por Wilson, foi concebida para oferecer mais do que um simples guia da (re) estruturação dos recursos humanos das organizações públicas, patente no Pendleton Civil Service Reform Act: deve ser encarada como uma preparação moral para o que deveria seguir-se, isto é, deve ser entendida «como um prelúdio para uma reforma administrativa mais ampla» (p. 210). Assim, os esforços de melhoria terão de se estender à organização e métodos de trabalho das instituições estatais, «porque é evidente que a sua organização e métodos necessitam de ser melhorados» (Ibidem, p. 197), o que remete para o que o autor escreveu na terceira parte do seu artigo.

É neste contexto e com estes objetivos em mente que Wilson (pp. 219-220) refere que não há que ter medo de recorrer ao estrangeiro, concretamente à Europa, com particular enfoque para o que se passava na França e na Alemanha, na senda de ideias e preceitos a seguir. Enfatiza, no entanto, a necessidade de americanizar as experiências levadas a cabo no continente europeu, já que é mais difícil organizar o aparelho administrativo numa democracia do que numa monarquia.

5. Discussão e conclusões

A defesa da necessidade de uma separação clara entre quem concebe as políticas públicas e quem as implementa foi o principal contributo deste trabalho para o modelo clássico (Infeld, Adams, Qi & Rosnah, 2010). A este propósito, e atestando a atualidade desta reflexão de Woodrow Wilson, mesmo autores mais contemporâneos, como Lynn (2001) ou Overeem (2005), defendem que a oposição explícita entre a Política e a Administração não é apenas uma hipótese teórica a ter em consideração, mas sim um princípio que deve ser perseguido na prática. Em suma, Woodrow Wilson defendia abertamente a separação entre

a implementação das políticas públicas e a tomada das decisões políticas; a separação entre o braço executivo do Estado e aqueles que concebem as políticas públicas; ou, se preferirmos, a separação entre a Ciência da Administração da Ciência Política.

Acrescentamos que também não pode ser negligenciada a separação —talvez com uma defesa menos efusiva ao longo do citado texto— entre a Administração e o Direito.

É nesta ótica que esse artigo deve ser considerado como propulsor da Administração como ciência independente, já que defende a sua diferenciação das outras ciências em que era até então incorporada: a Política e o Direito.

Mas a importância deste trabalho não se cinge apenas a esta faceta pioneira; muitos dos aspetos salientados no ponto anterior merecem referência obrigatória. Aliás, podemos nos recorrer de diversas literaturas que abordam diferentes aspectos deste artigo.

Podemos começar por Kettl (2000), já que este autor é da opinião que os argumentos de Wilson estabeleceram-se firmemente nas tradicionais reformas do século XX. Designadamente, defende que Wilson:

- Estabeleceu a importância da execução das políticas públicas estar separada da sua criação.
- Apresentou a noção de que a administração podia e devia ser bem executada, obedecendo às regras de boa gestão e eficiência.
- Acreditava que a eficácia do governo dependia da eficácia do seu aparelho administrativo, o que ajudou a construir um forte argumento para a existência de dirigentes profissionais e com uma forte capacidade de administração, independentemente de quem ocupava os cargos políticos eleitos.

Já para Kanigel (2005), o gênio de Wilson repousava no fato de este ter defendido uma via de maior competência técnica e com isso maior poder para quem a possuía, sem colocar em causa a democracia e a *accountability*, ao mesmo tempo que refere que a sua abordagem transformou a busca pela eficiência numa virtual religião administrativa.

Por outro lado, Thorsen (1988) defende que um dos maiores contributos foi a sua convicção de que o conhecimento científico das práticas econômicas, políticas e administrativas podia ser introduzido na conduta do governo, o que para Behn (1998) significa que este autor já defendia, um quarto de século antes de Frederick Taylor, uma Administração Científica.

Esta última perspectiva poderá servir de ponte ao objetivo a que nos propusemos no início deste trabalho: averiguar a importância do «The Study of Administration» para a administração dos recursos humanos públicos através da sua valência para o evoluir da Ciência da Administração.

Assim, este artigo também deve ser encarado como impulsionador, em certa medida, do Paradigma Clássico da Administração Pública, o que torna Wilson um dos inspiradores deste modelo (Osborne, 2006; Jreisat, 1997) e, portanto, da forma como este modelo previa a administração dos trabalhadores pertencentes ao setor público.

Essencialmente, a defesa inédita da cisão entre política e administração funciona como um dos pilares fundamentais do Paradigma Clássico da Administração — ou Teoria Clássica da Administração. Mas não só do trabalho de Woodrow Wilson se arquitetou esta Teoria Clássica da Administração. Behn (1998) acrescenta o contributo de outros dois autores, cujo trabalho combinado esteve na origem da herança intelectual do Paradigma Clássico da Administração

Pública: Frederick Winslow Taylor e Max Weber. Jreisat (1997) acrescentou ainda a abordagem da Gestão Administrativa, que teve em Luther Gulick e Henri Fayol os seus principais obreiros.

Em termos sintéticos, podemos considerar que as principais contribuições de cada um dos autores supramencionados foram as seguintes:

- **Wilson** – defendeu como imprescindível a separação entre quem formula as políticas públicas e quem as implementa e executa.
- **Taylor** – a este autor se deve o carácter científico deste paradigma e a necessidade de uma clara separação entre a organização do trabalho (realizada pelos administradores públicos) e a execução das tarefas (na incumbência dos funcionários). Desta forma, o trabalho de Taylor invocou a necessidade dos princípios da divisão do trabalho —com a respectiva especialização das funções e homogeneidade— e a elaboração e imposição de regras, leis e fórmulas na realização das tarefas, tornando, desta forma, obsoleto o raciocínio e o livre pensamento de cada trabalhador, além de ter defendido a existência de um único método para a realização de tais tarefas, sendo que este método é escolhido por ser, comprovadamente, o melhor e mais rápido.
- **Weber** – este autor apresentou o princípio hierárquico para o funcionamento das organizações. Este princípio tem por base a supervisão do trabalho realizado por cada trabalhador pelo seu superior hierárquico e, necessariamente, a devoção e lealdade de cada membro da organização a este. Também não deve ser esquecido o defendido objetivo da eficiência, sendo esta conseguida através da implementação de regras racionais e impessoais.

- **Gulick e Fayol** – Estavam particularmente interessados na identificação das funções e dos princípios da gestão/administração³, de carácter universal (Jreisat, 1997), servindo como modelo geral de atuação dos dirigentes das organizações (Ferreira, 2001).

Não obstante existirem discrepâncias e antagonismos entre alguns dos ideais abroquelados por estes autores, e respectivas escolas de pensamento, é impossível desmentir que o conjunto dos seus pensamentos e perseguições criaram os alicerces deste paradigma clássico.

Nessa ótica, por exemplo, Sager e Rosser (2009) consideram que as ideias de Wilson são congruentes com a teoria da burocracia de Max Weber. Ostrom (1989) indica que entre os elementos principais que compõem o designado ‘Paradigma Wilsoniano’ encontram-se as seguintes proposições que vão de encontro à visão de Weber:

- Um centro único de poder em qualquer sistema de governo, ao invés de um poder dividido, atendendo que quanto mais o poder se encontra dividido, mais irresponsável o sistema se torna.
- O campo da Administração encontra-se fora da esfera própria dos políticos.
- Os governos eficientes têm fortes similaridades nas suas estruturas e funções administrativas. Esta proposição alude ao pressuposto de que existem princípios de administração comuns, independentes e identificáveis.
- A perfeição do ordenamento hierárquico de um serviço público, perfeitamente profissionalizado, proporciona as condições estruturais necessárias para uma boa administração. Para além disso, organizações hierarquizadas maximizam a sua eficiência através de uma inevitável redução de custos.

³ Ambos os autores não diferenciam entre administração e gestão; o seu trabalho é genérico para qualquer tipo de organização.

No que concerne à administração dos recursos humanos públicos, os modelos de emprego público existentes por esse mundo, que tinham por base este paradigma clássico, baseavam-se na neutralidade dos funcionários, como já fora advogado por Wilson. A este propósito, Doherty e Horne (2002, p. 16) apresentam, de uma forma resumida, as características deste modelo de emprego público:

- **Hierárquica** – A autoridade é baseada numa cadeia de comando. Cada posição subalterna é supervisionada por alguém numa posição hierarquicamente superior. Desta forma, a autoridade e a responsabilidade de cada indivíduo está claramente definida.
- **Especialização do trabalho** – cada atividade é decomposta em rotinas e em tarefas muito bem definidas.
- **Regras formais** – de forma a assegurar uma uniformidade, as operações devem ser levadas a cabo de acordo com regras transparentes, que são consistentemente aplicadas e monitorizadas.
- **Carreiras estruturadas** – os funcionários recebem salários fixos pelo seu trabalho; as promoções são baseadas na antiguidade e no mérito do seu desempenho (a meritocracia); os administradores são funcionários profissionais.
- **Seleção formal** – os funcionários são selecionados com base nas suas qualificações, formação, educação ou através de uma examinação formal.
- **Impessoalidade** – as regras e os controlos são aplicados para que todos sejam tratados de forma igual.
- **Acesso controlado** – a informação é armazenada em ficheiros e todos os movimentos e transações são guardados.

Mas a sua influência não se circunscreveu ao Paradigma Clássico da Administração Pública. Esta *abordagem gestionária* da Ciência da Administração, pelo menos nos EUA, derivou do movimento de reforma do

serviço civil, registrado no final do século XIX, donde decorreu uma nova perspectiva para o setor público: uma ‘empresarialização’ desse setor, isto é, um aproximar às práticas e princípios do setor privado, por parte das organizações públicas, minimizando as distinções entre a gestão privada e a administração pública (Rosenbloom, Kravchuck & Clerkin, 2008), incluindo as relacionadas com a administração dos recursos públicos, de que é exemplo a introdução de uma avaliação do desempenho ancorada nos pressupostos de uma Gestão por Objetivos.

Acrescenta-se que esta percepção da Ciência da Administração Pública já se encontrava presente no artigo em análise, podendo ser extraído das palavras de Woodrow Wilson que o setor público deve ser orientado para a maximização da eficiência, eficácia e economia (Infeld, Adams, Qi & Rosnah, 2010). Posteriormente, e já no século XX, esta abordagem foi reforçada pelo movimento da Administração Científica, encabeçado por Frederick Taylor, que procurou consagrar os valores da eficiência e da economia (Rosenbloom, 1983).

Acrescenta-se que as ideias de Wilson vincaram e constituíram verdadeiros dogmas até a II Guerra Mundial (Kettl, 2000; Rocha, 1991); e que na Ciência da Administração ainda se debatem muitos dos desafios e contradições por ele expostos no século XIX (Fesler, 1980).

Para finalizar, há que indicar que a contextualização histórica realizada na terceira seção deste trabalho poderia ter sido mais extensa, incluindo mais dados biográficos sobre Woodrow Wilson e da sua obra, além de que uma caracterização mais aprofundada da sociedade americana de finais do século XIX também seria recomendável. Embora tal não tenha sido possível de realizar na presente pesquisa, fruto das limitações à dimensão do artigo, estes aspectos poderão ser acolhidos por futuras investigações sobre esta temática.

Referências bibliográficas

- Amaral, D. F. (2010). *Curso de direito administrativo*, Vol. I (3.^a ed. 5.^a reimp.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Behn, R. D. (1998). The new public management paradigm and the search for democratic accountability. *International Public Management Journal*, 1(2), 131-164.
- Cervo, A. L. & P. A. Bervian (2002). *Metodologia Científica*, 5.^a edição. São Paulo: Makron Books.
- Doherty, T. L. & T. Horne (2002). *Managing public services – implementing changes: a thoughtful approach to the practice of management*. London: Routledge.
- Ferreira, J. M. C. (2001). Abordagens clássicas. In J. M. Carvalho Ferreira, José Neves e António Caetano (orgs.), *Manual de psicossociologia das organizações*. Lisboa: McGraw-Hill, pp. 3-27.
- Fesler, J. W. (1980). *Public administration: Theory and practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Infeld, D. L., W. C. Adams, G. Qi & N. Rosnah (2010). Career values of public administration and public policy students in China, Malaysia and the United States. *International Journal of Public Administration*, 33(14), 800-815.
- Jeisat, J. (1997). *Public organization management: the development of theory and process*. Westport, CT: Praeger.
- Kanigel, R. (2005). *The one best way: Frederick Winslow Taylor and the enigma of efficiency*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kettl, D. F. (2000). Public administration at the millennium: the state of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 7-34.
- Kickert, W. J. H. (1997). Public management in the United States and Europe. In *idem* (org.), *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 15-38.
- Kourganoff, W. (1990). *A face oculta da universidade*. São Paulo: Editora UNESP.
- Lynn, L. E. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Ostrom, V. (1989). *The intellectual crisis in American public administration* (2.^a ed.). Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Raupp, F., Beuren, I. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In A. A. Longaray, F. M. Raupp, I. M. Beuren, M. A. B. Sousa, R. D. Colauto, R. A. B. Porton (orgs.). *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática* (3.^a ed.). São Paulo: Editora Atlas, pp. 76-97.
- Rocha, J. A. O. (1991). *Princípios de gestão pública*. Lisboa: Editorial Presença.
- Rocha, J. A. O. (2009). *Gestão pública e modernização administrativa*, reimpressão. Lisboa: INA.
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão de recursos humanos na administração pública* (3.^a ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43(3), 219-227.
- Rosenbloom, D. H., R. S. Kravchuck, R. M. Clerkin (2008). *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector* (7.^a ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Sager, F.; Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data* (4.^a ed.). London: SAGE Publications.
- Thorsen, N. A. (1988). *The political thought of Woodrow Wilson: 1875-1910*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Fecha de recepción: 28 de noviembre de 2013

Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2014

Correspondencia: mlira@iscac.pt
ana.roso@gmail.com