

AS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO EMPRESARIAL - O *BUSINESS STYLE* DO SETOR PRIVADO NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

Fernanda Cláudia Araújo da Silva*

Fátima Maria Rosa Mendonça**

RESUMO: Busca-se realizar um estudo descritivo sobre as teorias que fundamentam a administração empresarial para se analisar os reflexos desse modelo de negócio privado, ou *business style*, na Administração Pública. Demonstra-se uma relação entre Administração e Direito, enquanto ciências que possuem uma interface e que são identificadas na evolução da Administração Pública brasileira. Opta-se na metodologia pelo método descritivo em que se estudam as teorias e observam-se sua aplicabilidade na Administração Pública brasileira, especialmente a partir da Constituição de 1988. Percebe-se que a importância do estudo aclara a abordagem sistêmica da estruturação administrativa brasileira, que redimensiona a interdependência entre as entidades (Administração e Direito) e traz uma nova modelagem da estrutura organizacional pública.

PALAVRAS-CHAVE: Business Style; Teorias da Administração. Administração Pública.

ABSTRACT: The aim is to carry out a descriptive study on the theories that underlie business administration in order to analyze the consequences of this private business model, or business style, in Public Administration. A relationship between Administration and Law is demonstrated, as sciences that have an interface and that are identified in the evolution of Brazilian Public Administration. In the methodology, the dialectical method is chosen, in which theories are studied and its applicability in the Brazilian Public Administration is observed, especially from the 1988 Constitution. It is noticed that the importance of the study clarifies the systemic approach of the Brazilian administrative structure, that resizes the interdependence between entities (Administration and Law) and the new modeling of the state administrative structure

KEYWORDS: Business Style; Management Theories. Public administration.

1. INTRODUÇÃO

A estruturação da Administração Pública brasileira está prevista constitucionalmente, como elemento estruturante da organização estatal, tanto que simetricamente esses preceitos são utilizados em todos os níveis (municipal, estadual, federal e distrital). Dessa forma, analisar esse parâmetro é observar que a origem da estruturação que está correlacionada na conceituação das bases do estudo da Administração se faz presente na Administração Pública brasileira.

* Professora de Direito Administrativo do Departamento de Direito Público, da Universidade Federal do Ceará. Mestre em Direito pela UFC e Doutoranda em Direito, pela Universidade de Lisboa. E-mail: f.c.araujo@hotmail.com.

** Juíza titular da 1ª Unidade do Juizado de Violência Doméstica - Fortaleza/CE. E-mail: rosas.mendonca@yahoo.com.br

Há uma intercessão entre a ciência da Administração e o Direito, numa autopoiese que configura a composição formativa da Administração Pública, em que se evidenciam propósitos que devem ser analisados, tanto sob o aspecto constitucional, como sob o viés configuracional, em que se permite observar um sistema advindo de teorias da administração.

A análise do trabalho se estabelece sob o enfoque híbrido, leva a um entendimento de que as ciências Direito e Administração se interrelacionam e existem para tratar da organização estatal sob o ponto de vista da estrutura, das pessoas e do ambiente. As teorias buscam utilizar métodos para se entender fenômenos com relação a atual estrutura administrativa.

Assim, o objetivo geral é compreender as teorias da Administração no Estado, enquanto os objetivos específicos são: realizar um estudo sobre diversas teorias da administração; compreender a evolução da estrutura do Estado brasileiro sob o viés das Teorias analisadas e seus reflexos materiais na Administração Pública.

As teorias propostas analisam os elementos da Administração, enquanto ciência, e que estão contidos nas normatizações do Direito Administrativo. Dentro dessa interface, realiza-se uma análise das teorias, enquadrando-as à situação da Administração Pública. Além disso, a análise perpassa por momentos vivenciados na estruturação da Administração pública brasileira, que identificam conceitos clássicos da Teoria Geral da Administração, enquanto organização.

Quanto ao aspecto metodológico, opta-se pelo descritivo em que se estudam as teorias, em seguida observa-se sua aplicabilidade nas constituições brasileiras. Percebe-se que a importância do estudo aclara a abordagem sistêmica da estruturação administrativa brasileira, que redimensiona a interdependência entre as entidades (Administração e Direito).

O presente artigo está dividido em duas partes, além da introdução e das considerações finais. No primeiro momento, realiza-se um estudo sobre o surgimento das teorias e, no segundo, a existência concretude nas Constituições brasileiras.

2. TEORIAS ADMINISTRATIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DE UMA CONSTRUÇÃO MATERIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Numa digressão acerca da análise das gestões e a identificação teórica de cada uma delas, seus fundamentos perpassam por teóricos como Taylor, Ford

e Fayol (CHIAVENATO, 2021), desde a cientificidade dada ao estudo da Administração, e principalmente Taylor que foi o precursor da prática da divisão do trabalho para assegurar os objetivos da produção a mínimo custo. Taylor (CHIAVENATO, 2021) já identificava os princípios da seleção científica do trabalhador, tempo padrão, trabalho em conjunto, supervisão e da ênfase na eficiência.

A teoria tayloriana busca a aplicação racional, metódica e positiva dos problemas administrativos existentes para se alcançar a produtividade (MOTTA, 1995), racionalizando o trabalho e a busca específica na realização de tarefas sob um determinado comando, dentro de uma proposta de incentivos salariais e materiais, com o surgimento da expressão *homo economicus* (CHIAVENATO, 2021).

A teoria fordista já foi voltada à montagem na fabricação de automóveis com a utilização dos princípios do taylorismo, com uma mecanização, uso de ferramentas, linha de montagem e uma crescente divisão do trabalho, o que influenciou, significativamente, o ramo da produção. Essas duas teorias sofreram fortes críticas que recaíam sobre os trabalhadores, com a fragmentação do trabalho e, principalmente, com a separação entre concepção e execução, que associada ao controle gerencial do processo e à hierarquia rígida levava à desmotivação e alienação de trabalhadores, bem como a desequilíbrios nas cargas de trabalho (CHIAVENATO, 2021).

Já Fayol trouxe uma complementação à teoria clássica de Taylor, principalmente com uma abordagem mais sintética, global e universal, propondo-se uma racionalização da estrutura administrativa que passa a ser percebida nos diversos órgãos que compõe a sua estrutura. No entanto, Fayol preocupou-se com a direção, dando ênfase às funções e operações no interior da fábrica, estabelecendo os princípios de organizar, planejar, coordenar, comandar e controlar.

Em seguida, a teoria burocrática, de Weber, a qual identificou certas características da organização formal foi voltada exclusivamente para a racionalidade e para a eficiência. Essas dimensões essenciais do modelo burocrático podem ser encontradas em Taylor e Fayol, como a divisão do trabalho baseada na especialização funcional; hierarquia e autoridade definidas; sistema de regras e regulamentos que descrevem direitos e deveres dos ocupantes dos car-

gos; sistema de procedimentos e rotinas; impessoalidade nas relações interpessoais, promoção e seleção baseadas na competência técnica, dentre outros (TRAGTEMBERG, 1974).

Nessa evolução, surgem críticas às teorias clássicas e científicas e o foco se desloca para os grupos informais e suas interrelações, a oferecer incentivos psicossociais, por entender que o ser humano não pode ser reduzido a esquemas simples e mecanicistas. Aí surge a Escola das Relações Humanas (Mayo) a qual depositou na motivação a expectativa de levar o indivíduo a trabalhar para atingir os objetivos da instituição (LARANJEIRAS, 1999). E assim, a teoria estruturalista parte do modelo burocrático e do declínio das relações humanas, propondo um modelo mais aberto nas organizações, assumindo uma diversidade de padrões dentro da empresa.

A teoria comportamentalista tem sua ênfase a partir dos preceitos burocráticos para a busca de problemas organizacionais, preocupando-se com processos e dinâmicas da organização, muito mais do que a estrutura em si. Com isso, identifica-se também uma forte motivação da teoria de Maslow (CHIAVENATO, 2021) que orientam o comportamento dos empregados (na Administração Pública, os servidores) e a teoria que orienta o comportamento das pessoas de Herzberg¹ (também conhecida como teoria dos dois fatores), mais tarde, nos anos de 1980, sendo modificada a partir de princípios provenientes do estilo japonês de gestão, que passou a ser chamado de Teoria Z da Administração.

Voltando à evolução das teorias, surge a partir dos anos 1950 a Teoria dos Sistemas, de Ludwig Von Bertalanfly (1973), que apresentou formulações conceituais passíveis de aplicação na realidade empírica, para que se pudesse interagir no comportamento das pessoas.

Surge também a Teoria do Desenvolvimento Organizacional em que se buscou o respeito ao ser humano, à organização e ao ambiente para que o crescimento e desenvolvimento organizacional ocorresse, principalmente por meio de diagnósticos, intervenção e mudanças estruturais ao lado das modificações comportamentais para melhorar a eficiência e a eficácia das empresas.

¹ A partir da Teoria de Herzberg, baseada na ideia de dois fatores, sendo um referente às condições de trabalho e às relações interpessoais, responsáveis pela satisfação e motivação dos colaboradores de uma empresa. Por isso, a teoria foi chamada de Teoria dos Dois Fatores que identificaram os principais aspectos que causam a satisfação e a insatisfação dos colaboradores. Os dois fatores são: higiênicos e motivacionais.

As teorias buscam identificar modelos estruturais de melhoria das estruturas organizacionais que vão evoluindo com o tempo de forma a flexibilizar, descentralizar e desburocratizar o setor empresarial.

As atividades empresariais vivem em constantes modificações, sofrem mutações e suportam instabilidades que decorrem de diversos fatores, mas sempre tentando se reorganizar, e, na contemporaneidade, busca sempre reconhecer novos fatores que interferem no funcionamento das organizações.

Com a evolução as teorias, não ocorre uma supressão de uma teoria por outra, mas, tão somente vão surgindo novos arranjos técnico-jurídicos e culturais que otimizam as organizações, utilizando-se da cooperação dos próprios trabalhadores, diminuição de níveis hierárquicos e compartilhamento de decisões. Ou seja, a existência de modelos mais participativos para uma contribuição no desenvolvimento empresarial.

3. A NOVA PERFORMANCE DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL BASEADA NO *BUSINESS STYLE* DO SETOR PRIVADO

Analisar as teorias na Administração Pública significa identificar a estrutura estatal a partir de uma realidade lógica (MENDONÇA,2011), como premissa, segundo a qual se estabelece uma sintonia do caso ou situação concreta ante as disposições normativas, e como afirma Carvalho (2019, online):

...ser indispensável que prevaleça o que sucedeu no terreno dos fatos, excluída a possibilidade de incidência de norma desvinculada da realidade em questão. O sistema jurídico jamais pode governar com ignorância das circunstâncias concretas a cuja regulação se destina.

Portanto, para se analisar a Administração Pública brasileira e identificá-la sob o aspecto jurídico, significa verificar a existência de teorias dentro de uma realidade existente, que se liga à forma de governar ante as normas existentes, de acordo com períodos (constitucionais) existentes, pois a gestão estatal se perfaz dentro de uma estrutura maior, no caso, a Constituição Federal.

As mudanças acontecidas nas organizações públicas têm sido baseadas no *business style* do setor privado (SEABRA, 2001), não somente em referência às entidades de direito privado do Estado como as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas, mas, a introdução de performance do setor privado.

Como exemplo, a própria Administração Gerencial se estabeleceu pela aplicação de um modelo privatístico que se instituiu com um processo de agenciamento de entidades para controle de serviço, no pós-privatização para que a

qualidade da prestação dos serviços públicos fosse controlada (DUNLEAVY, 1994).

Mas os direcionamentos importaram num processo de mudança das organizações públicas, com a interação de diversos entendimentos que procurou enfatizar os componentes organizacionais até se chegar à atuação composição neogerencial. E, como diz Vieira et al. (2011, p. 07), “a sociedade brasileira vem sofrendo constantes mudanças nas últimas décadas fazendo com que crenças e valores sofram transformações numa velocidade cada vez maior.” As mudanças são necessárias como instrumento de modificação e evolução.

Para tanto, as teorias do setor privado têm sido utilizadas nas alterações estruturais e na indução de mudanças internas relacionadas aos servidores públicos e gestores, o que acaba por gerar diversos impactos na gestão de medidas, tornando a atividade estatal mais eficiente (MOURA, FURTADO, 2022). Além disso, os serviços prestados pelo Estado passam a ser exigidos pelos consumidores, a partir de uma perspectiva consumerista (CDC).

Há um *input* na estrutura pública das teorias privadas, com suas adaptações na seara pública, que estabelecem um processo de transformação e mudança nos serviços prestados aos administrados (*output*). A análise desse processo de mudança requer um enfoque mais específico. De fato, as teorias da administração empresarial vêm sendo aplicadas no âmbito estatal (CHIAVENATO, 2021).

Uma investigação mais acurada em todo o processo de mudança na organização estatal brasileira, sob o viés constitucional são identificadas as teorias, principalmente quando se validam as mudanças de uma constituição para outra, o que se verifica que as mudanças buscaram a eficiência. Assim, “É inegável a necessidade de organizações públicas implementarem mudanças organizacionais, normalmente denominadas reformas administrativas, com vistas à adaptação e sustentabilidade frente às novas demandas” (MOURA, FURTADO, 2022, p. 1).

As reformas administrativas encontraram um melhoramento na Administração Pública brasileira, principalmente as recentes alterações legislativas. E, não foram somente no Brasil, outros países foram influenciados, como ocorreu com a *New Public Management* (NPM), que modernizou as práticas administrativas, por meio de mudanças organizacionais e procuraram acomodar novas definições, papéis e objetivos do Estado (NEWMAN, 2001), assim como ocorreu no setor privado.

Poder-se-ia analisar de forma mais detalhada esse processo de mudança dentro das constituições brasileiras. Mas, como organização específica do Estado, faz-se um recorte a partir dos anos de 1930, dentro desse modelo proposto de mudança que ocorreu com a Constituição de 1934. Sendo assim, é necessário a apresentação de um quadro, em que se demonstre a análise das principais mudanças e a indicação das respectivas teorias identificáveis.

Quadro 1 – Constituições brasileiras e teorias aplicáveis

CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	TEORIAS APLICÁVEIS	APLICAÇÕES
CONSTITUIÇÃO DE 1934	Teorias Clássicas, principalmente a teoria de Taylor que busca a aplicação racional, metódica e positiva dos problemas administrativos existentes.	Instituiu-se um Tribunal de Direito Administrativo Federal, dando um grande avanço do direito administrativo brasileiro. Foram utilizados na administração pública federal: a divisão do trabalho e a especialização; homogeneidade; hierarquia e autoridade, direcionando as funções dos administradores públicos para Planejar, Organizar, Controlar, Assessorar, Dirigir, Orçar e Relatar.
CONSTITUIÇÃO DE 1937	Teorias Clássicas (Taylor, Fayol e Ford) Teoria das Relações Humanas	A criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) para solucionar problemas sociais e econômicos. Valorização dos servidores públicos por meio de aperfeiçoamento, sistema de mérito e a impessoalidade foi marcada pela diminuição das imposições dos interesses privados e político-partidários para a ocupação de cargos e empregos públicos. Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939 - Código de pessoas
CONSTITUIÇÃO DE 1946	Teoria Burocrática Teoria das Relações Humanas Teoria Estruturalista	Estatuto dos servidores – Lei nº 1.711/1952 Sistema de mérito
CONSTITUIÇÃO DE 1967	Teoria Burocrática Teoria do Desenvolvimento Organizacional Teoria Estruturalista	Decreto-lei nº 200/1967
CONSTITUIÇÃO DE 1988	Teoria do Desenvolvimento Organizacional Teoria estruturalista	Lei nº 8.112/1990 Controle do Estado sobre a economia e adota o sentido das reformas

		Estado Regulador
Emenda Constitucional nº 19/1998	Teoria dos Sistemas Gerencialismo Teoria Estruturalista	<i>New Public Management</i> Gestão da mudança e resultados – critério

Fonte: elaborado pelas autoras.

As Constituições apresentadas trazem apontadas as teorias que repercutem na atuação do Estados, de acordo com cada período vivenciado, inclusive serviram de mudanças na organização estatal, que são experimentadas pelos administrados (NEIVA & PAZ, 2015).

Os componentes organizacionais reconhecidos em cada Constituição brasileira no que se referem à Administração Pública, carrega traços das teorias da Administração empresarial, principalmente, após a reforma na Constituição de 1988 que instituiu um novo gerencialismo que se baseia dentro de um forte reaparelhamento estatal, refazendo o modelo burocrático existente, com a adoção de boas práticas e desenhos organizacionais existente, tendo o propósito de maximizar a eficiência.

Dentro desse cenário de busca pela eficiência e a utilização do *business style* do setor privado (SEABRA, 2001) são readaptadas as novas demandas que também têm influências do setor econômico.

Dentro, portanto, dessa interface que gera desafios estratégicos e acomodam novas definições de funções, papéis e objetivos da Administração Pública, como se estivesse implementando a atuação positiva para que o Estado impacte positivamente com esse novo performance organizacional (CARTER, ARMENAKIS, FEILD & MOSSHOLDER, 2013).

Assim, conjugando-se a importância dessa evolução organizacional do Administração estatal, as instituições se readéquam por meio de reformas às diretrizes e princípios que vêm das teorias organizacionais, adaptando-se à sistematização publicista.

Assim, essas teorias empresariais na organização pública, são consideradas as dimensões que transformam a Administração estatal em potenciais desafios a serem enfrentados, pois as mudanças por si só apresentam adversidades e que melhoram o setor público.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo apresentado, foram identificadas teorias empresariais que trouxeram e trazem modificações para o crescimento da organização administrativa brasileira. Tais mudanças promovem alterações comportamentais e organizacionais, como se fossem as teorias verdadeiros insights que são utilizados para se investir na estrutura e nos seus agentes, em busca da melhoria do gerenciamento estatal.

Isso significa que o compartilhamento do conhecimento de outra área, como a Administração Empresarial, traz benefícios para melhorar, positivamente, as mudanças organizacionais públicas, que sugerem a prestação de um serviço com mais qualidade, estímulo e envolvimento positivo com o comprometimento dos agentes públicos.

Por fim, outro ponto que emergiu na análise foi a identificação das teorias advindas do setor privados que estimulam, encorajam e motivam as alterações para melhorar a prestação do serviço público.

REFERÊNCIAS

- BERTALANFFY, L. V. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes; 1973.
- CARTER A., ARMENAKIS A., HUBERT S. & MOSSHOLDER K. Transformational leadership, relationship quality, and employee performance during continuous incremental organizational change. **Journal of Organizational Behavior**, 34(2), 942–958, 2013.
- CARVALHO, Raquel. **Realidade, verdade, fatos: de volta a eles!** Jul. 2019. Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2019/07/23/realidade-verdade-fatos-de-volta-a-eles/>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração**. 10. Ed., São Paulo: Atlas, 2021.
- DUNLEAVY, P. The globalization of public service production: can governments be “best in world”? **Public Policy and Administration**, 9(2):33-64, 1994.
- LARANJEIRAS, S. M. G. Fordismo e pósfordismo. IN: Cattani AD organizador. **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. 2a ed. Petrópolis: Vozes Ed. UFRG; 1999. p.292.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. **O princípio da realidade como limite ao exercício da discricionariedade administrativa: um novo nome para algumas velhas formas de se argumentar?**. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/o-principio-da-realidade-como-limite-ao-exercicio-da-discricionariedade-administrativa-um-novo-nome-para-algumas-velhas-formas-de-se-argumentar/> Acesso em: 16 jan. 2023.
- MOTTA, F. C. P. **Teoria geral da administração: uma introdução**. 19. ed. São Paulo: Pioneira; 1995.

MOURA, Filipe Florentino de, FURTADO, Liliane Magalhaes Girardin Pimentel. Mudança Organizacional no Setor Público: Uma Revisão Sistemática da Literatura. **IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI** - EnAPG 2022. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/74d90aafda34e6060f9e8433962d14fd.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

NEIVA, E. R., PAZ, M. T. Um panorama das pesquisas e publicações sobre mudança organizacional no Brasil, **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**. 15(3):271-285, 2015.

NEWMAN, Janet. **The new public management, modernization and institutional change. Disruptions, disjunctures and dilemmas**, London: Routledge, 2001

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **RAP**. Rio de Janeiro 35(4):19-43, Jul./Ago. 2001

TRAGTEMBERG M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática; 1974.

VIEIRA, C. B.; BOAS, A. A. V.; ANDRADE, R. O. B. Motivação na Administração Pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública. **Revista ADMpg Gestão Pública**, v. 4, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.admpg.com.br>. Acesso em: 17 jan. 2023..