

# Alcance da Teoria da Administração Pública \*

DWIGHT WALDO

Tradução de Lélío Graça

Scope of "The Theory of Public Administration" — Reprinted from "Theory and Practice of Public Administration", monograph n.º 8 of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, October, 1968, pp. 1 a 26

Alguns reparos à interpretação do tema que me foi proposto aqui, já representam um começo de justificação.

Em primeiro lugar não consultei a Steve Bailey sobre o que poderia parecer um sério problema de delimitação. Posto que "objetivos" e "alcance" não sejam sinônimos, certamente não é possível discutir-se um sem que se faça referência ao outro. Suponho, portanto, que andamos explorando parte do mesmo território, por mais que os nossos relatos a respeito possam parecer dissemelhantes. Em segundo lugar estarei fazendo uso da palavra "teoria" em sentido amplo de idéia geral e abstrata e não em sentido singular e restrito, isto é, estarei me referindo a importantes problemas intelectuais ou conceituais que coincidem com a teoria da administração pública auto-consciente <sup>1</sup> sem fazer distinção entre teoria e filosofia, de um lado, e por outro lado, usando o termo "teoria" num de seus sentidos científicos

mais penetrantes. Em terceiro lugar devemos admitir que fui chamado a discorrer, não tanto sobre o que sinto a respeito do atual alcance da teoria da administração pública, mas antes para discutir aspectos do "alcance da mesma teoria."

Todavia, usar de linguagem sugerindo a existência de uma opção entre discutir, meramente, os atuais limites

1. As discussões sobre administração pública são infestadas de problemas sérios porque acepções diferentes podem ser inferidas ou interpretadas pela mesma frase. As vezes, ao buscar precisão e clareza, tenho feito uso de maiúsculas para assinalar o empreendimento auto-consciente de estudo e outros, e letras minúsculas quando me refiro a práticas e processos que são objeto de nossa atenção. Infelizmente, pôsto que este artifício tenha sua utilidade, ele não resolve todos os problemas. Porque, às vezes a frase "administração pública" é usada referindo-se às duas e, também, não raro, um significado costuma fluir para outra frase de maneira desconcertante. A proporção que prossigo me esforçarei por tornar claros meus conceitos, porém o leitor deverá ter o problema em mente através de todo o ensaio. Este problema semântico não é acidental nem estranho ao trabalho, porém, profundamente envolvido no tema, como o indicam alguns aspectos da introdução.

teóricos e argumentar dentro de outros limites seria descaminhar o assunto. Isso implicaria na aceitação de que a atual Administração Pública tem limites discerníveis que poderiam ser discutidos francamente, ao passo que, na realidade, existe tão míngua consenso sobre o tema que se torna inevitável a discussão da problemática. Do mesmo modo e dentro da mesma relação, minha afirmativa de que eu estaria usando o termo "teoria" num sentido generalizado é, também, um desvio de plano, visto como suscitaria a existência de uma liberdade de escolha do termo em sentido singular e restrito, o que poderia parecer compreensível e concordante.

Inverter o velho refrão sobre a sociologia, de que ela é uma disciplina à procura de um assunto para dizer-se que a administração pública é um assunto em busca de uma disciplina, pode ser aceitável, porém é menos que meia verdade. Mas, aí de nós, que estamos certos de possuir um assunto, pois que a administração pública existe, e é tão palpável como sentimos que existe terra e mar, pois ela é o ponto focal de nosso exame e até de nossa concordância.

Tudo isso é trazido aqui para sugerir a dificuldade de desenvolver-se o tema de maneira óbvia e franca. Realmente nunca senti tanta dificuldade na tentativa de encontrar em que me apoiar e como continuar. Sendo desejável e necessário que o alcance da teoria da administração pública seja indicado por problemas, e problemas que possuam dimensões práticas e teóricas ao mesmo tempo, então minha perplexidade se torna compreensível. Porque, na verdade, se alguém olha para uma di-

reção, o que ele vê é um problema que nos desafia de maneira louca e desconcertante. Nossos problemas na condução dos negócios públicos poderiam ser tomados muito mais a sério se existe uma vivência clara e concordante de nosso empreendimento — disciplina, profissão, ideologia, enfim, qualquer coisa de "administração pública" à qual tais problemas se relacionassem. Porém, "administração pública" é, em si mesma, problemática e controversa.

Isto se nos afigura uma maneira envolvente e desnecessariamente confusa de dizer que nossos problemas teóricos são divisíveis em duas categorias: os internos no sentido de que eles se relacionam com a vivência empresarial a que chamamos "administração pública" para fins acadêmicos (ensino, publicidade etc.) e os externos no sentido de que eles são problemas do mundo existencial que é o nosso meio e ao qual estamos ligados. Tal distinção pode ser feita para atender a alguns propósitos, porém é uma distinção tosca, ou melhor, arbitrária e, em suma, fora da realidade. **Porque os dois lados da dicotomia não permanecem independentes. De preferência um define o outro. Além disso, existem certas questões cruciais de definição da realidade e da posição para com ela, questões que envolvem não só idéias e valores, mas também instituições e acontecimentos que ultrapassam a dicotomia, definem os dois lados e os relacionam.**

Procurando discorrer com relêvo sobre o tema, tentarei cumprir minha tarefa em 4 capítulos ou 4 etapas. Primeiro oferecerei uma visão geral do nosso estado presente. Depois, proce-



dendo do centro para a periferia, dos problemas teóricos imanentes em nossa percepção e própria definição para aqueles problemas teóricos que, pela sua importância nos desafiam na prática da administração pública, tratarei de um círculo que se alarga em assuntos que me parecem da mais alta importância. Em algum ponto deste círculo progressivo de preocupações tomarei uma decisão arbitrária quando estarei me deslocando dos problemas internos para os externos; isto é, consciente de que distinguir entre problemas intrínsecos da empresa auto-consciente e aqueles induzidos da prática provoca riscos de distorção e engano, eu o farei, no entanto, como um recurso artificial para fins de exposição e análise. Finalmente dispensarei alguma atenção ao que estive me referindo como sejam assuntos teóricos já dominados.

#### PERSPECTIVAS:

##### CRISE DE IDENTIDADE

A lista das contribuições ao estudo da administração pública a partir da Segunda Guerra Mundial é verdadeiramente impressionante. Quer escritas por pessoas de casa ou simplesmente adotadas ou adaptadas, o material é grande e variado. Não temos sido um poço de estagnação na vida intelectual americana. No que se segue, porém, buscarei acentuar o lado negativo. Porque, a despeito das realizações, estamos enfrentando problemas de natureza seriíssima. Para diagnosticar, analisar e expor, torna-se necessário que me utilize da crítica e da franqueza. Se erro neste caminho está em vós julgar.

Permitam-me que sugira uma perspectiva ou orientação com base numa analogia que me parece conveniente e útil. A mudança rápida de circunstâncias, como sejam novos conhecimentos e grande variedade de causas, muitas vezes conduz o indivíduo a um estágio de crise. Ele pode sucumbir, pode reajustar-se e reintegrar-se rápida ou lentamente, temporária ou permanentemente, em nível inferior ou em nível mais alto. De maneira simples e de um modo geral proponho que imaginemos a administração pública de maneira análoga. Tolerem minha fantasia, pelo menos momentaneamente, e vejamos se nos é dado ganhar alguma compreensão útil.

Na década de 1930 a administração pública havia surgido de sua infância, ou talvez de sua adolescência — para não enfeitar demais minha analogia. De algum modo, no período **POSDCORB**<sup>2</sup> e na implantação dos "Princípios" ela se mostrava sadia e auto-confiante. Posto que desafiada pelo seu ambiente institucional e intelectual — a energia jovem e talvez uma certa dose de inquietação capacitaram-na a enfrentar a situação reinante. Porém, desafios mais violentos se aproximavam. Intelectualmente, êsses eram representados por inovações tais como "Novas Fronteiras da Administração Pública e Departamentalização Federal". Histórica e institucionalmente essas inovações eram representadas pela Segunda Guerra Mundial e suas conseqüências de reconstrução e crises continuadas.

Além de mais, nos anos que se seguiram ao pós-guerra, apareceram os

2. **POSDCORB** — sigla mnemônica formada com as iniciais de: Planejamento, Organização, Pessoal de Chefia (Staff), Coordenação, Informação (Reporting) e Orçamento (Budgetting).



desafios intelectuais que levaram a administração pública a um ponto crítico que atingiu os limites do colapso e da desintegração. Uma onda de descontentamento e dúvida causada pela avaliação do POSDCORB na administração pública e contra as experiências da guerra foi agravada pela crítica da mais pungente e danosa espécie por uma nova geração de estudantes. Agravando o problema, nesta situação de implacável tensão e desafio intelectual, o ambiente da administração se tornou menos compreensivo e, na verdade, mais exigente, apático ou hostil. Ao apoio à reconstrução da Europa, ecoando visíveis ameaças à existência nacional, ajudando a eclosão de uma **Terceira Guerra Mundial**, e procurando estabelecer e fixar um novo tipo de vida internacional, ou mundial, acrescentavam-se os permanentes e severos problemas domésticos. Enquanto a reação contra a Guerra, sob tais circunstâncias não permitia um "retorno à normalidade", com as características severas do decênio 1920-30, existia, no entanto, uma reação contra o governo. E esse fato, somado às oportunidades altamente compensadoras oferecidas pela iniciativa privada, dificilmente poderia favorecer um clima propício aos problemas da administração pública. A esta altura da história, estava a disciplina-mãe da ciência política em auto-estudo de reorientação sob impacto emocional e sentido de rompimento, cujo efeito se patenteava na indiferença ou hostilidade para com a administração pública. Acrescenta-se o fato de que, desencantado com a "velha" administração pública e fascinado pelo que lhe parecia ser clima de novos horizontes, o

sistema de fundações voltou suas vistas, de maneira decisiva, para outras direções.

Os críticos do pós-guerra, ao dissecarem a velha administração pública não batiam na mesma tecla. Mas existia, apesar de tudo, uma singular coincidência em suas invectivas. Entre as acusações apareciam as seguintes como mais graves: que as reivindicações de ciência eram prematuras quanto à substância e imaturas quanto ao método; que os "princípios" atribuídos à ciência não passavam, no máximo, de sumárias afirmações do senso comum; que economia e eficiência como metas ou critérios eram, ou vagamente concebidos ou malconcebidos; que a distinção entre política e administração era arbitrária ou falsa e devia ser abandonada ou reformulada, inteiramente, em novos termos. Desnecessário seria repisar, em pormenores, a história familiar. Porém, reavivá-la na memória é necessário como prefácio à perspectiva que proponho. Esta perspectiva pode ser, agora, de maneira seguinte: **O efeito das novas e complexas tarefas acrescidas das investidas críticas criaram para a administração pública uma crise de identidade. Tanto a natureza quanto os limites do assunto, assim como os métodos de estudo e ensino da matéria tornaram-se problemáticos. Agora, duas décadas após os ataques da crítica, a crise de identidade não foi solucionada satisfatoriamente. A maior parte dos importantes problemas teóricos da administração pública se encontram relacionados com esta crise contínua, com os meios pelos quais eles podem ser resolvidos e com as implicações e resultados de possíveis soluções.**



Várias soluções ou, pelo menos, tentativas de soluções de nosso problema disciplinar têm sido apresentadas no decurso destes últimos 20 anos. Talvez o maior devastador dos críticos, Herbert Simon, seja o que tenha oferecido fórmulas para a reconstrução e também para a renovação. Baseadas num positivismo lógico, tais fórmulas eram, em alguns aspectos, radicalmente novas, mas ao mesmo tempo apresentavam certas semelhanças formais com a "velha" administração pública no apêlo à ciência, na estruturação dúplici do "universo" e no realce da eficiência como critério, o que poderia ter influído para que elas fôssem prontamente aceitáveis.

Quaisquer que fôssem os motivos, tal aceitação não ficou provada. As fórmulas e prescrições de Simon certamente ofereciam "respostas" para alguns problemas e seu impacto através de duas décadas foi grande, muito grande mesmo. Porém, desde que esse impacto era interrelacionado como causa e efeito de certos pendores nas ciências sociais (comportamento, processo decisório etc.), tornou-se difícil sua avaliação. Quanto ao futuro, estou inclinado a acreditar que, aconteça o que acontecer de agora em diante, uma influência simoniana há de aparecer, com relêvo, porém a crise contínua de identidade não será solucionada através de mera "conversão" simoniana ou outra qualquer.

As generalizações a respeito da administração pública nos últimos vinte anos parecem ter sido as mais notórias e certas e são as mais significativas e profundas, aceitem ou não a minha perspectiva de "crise de identidade". Depois das investidas da crítica

ca que pareciam, a muitos, haver destruído sua primitiva e preestabelecida orientação, a administração pública auto-consciente continua seguindo os caminhos da matéria de estudo e de aproximação pela qual se havia pautado. Mesmo os mais cautelosos e os mais tradicionais de seus aderentes reconheceram a necessidade de mudar com os tempos e os mais audaciosos procuraram, àvidamente, desenvolver novas áreas a que se devotarem e novos métodos de análise. Temos sido, na verdade, generosos em reconhecer e aceitar o que é nôvo de algum modo, constantemente alargando o círculo de nossos interesses e preocupações, como abundantemente provam-no as nossas publicações. O conteúdo e o modo de tratar velhos assuntos categóricos, tais como pessoal e orçamento, progrediram rapidamente e muitas facetas, dimensões e interesses, por exemplo, o estudo do caso, "ecologia", administração comparada, processo decisório, teoria de sistemas, vieram a ser considerados como nossas preocupações características. Porém, pôsto que dilatando freqüentemente o âmbito de interesses e empreendimentos, não progredimos muito na compreensão e na concordância sôbre o que somos. Não podemos dizer, confiadamente e a **una voce**: — "aqui está o que é administração pública; esta é a razão por que você deve estudá-la e estes são os métodos e estes são os instrumentos para essa finalidade."

#### PARA SOLUÇÃO DA CRISE

##### Âmago dos Problemas de Identidade e Orientação

O primeiro passo para dar fim à nossa crise de identidade é ingressar-



mos, definitivamente, numa era nova de administração pública. É reconhecer que não há solução para o problema de identidade ao nível em que êle foi pôsto há duas décadas, em seguida às críticas do pós-guerra. Quero significar com isto, falando de um modo geral, que há vinte anos atrás a solução do problema de identidade foi encarada no limiar de duas alternativas, ambas inviáveis. Que nenhuma das duas alternativas poderia suscitar ou sustentar a nova síntese que se fazia necessária, considerando-se o período final da década de 60, não é tanto um motivo de perplexidade quanto uma conclusão óbvia.

Em uma das duas perspectivas a administração pública era enfocada como ramo, campo ou subdivisão da ciência política; uma subdisciplina. Não era uma visão desarrazoada. É um exagero tolerável dizer-se que os professores de ciência política e "sòmente" os professores de ciência política eram os responsáveis pela auto-consciência; pela compilação, em livros, cursos e outros meios, de conceitos e matérias de ciência política e de conceitos e matérias de "ciência da administração". Rememorando, parece-nos claro, no entanto, que compilação de conceitos e matérias das duas áreas era simplesmente uma compilação e não uma fusão real, e o raciocínio que serviu para justificar e sustentar a compilação foi destruído pelos ataques da crítica. Definir a administração pública como sendo "a gerência de homens e materiais na realização dos propósitos do Estado" não faz sentido em nossos dias por certo número de razões, uma das quais a que implica na separação de meios e fins, que de longa data não tem sido aceita.

Meu próprio ponto de vista é que, na atualidade, é ilusório e sem proveito considerar-se a administração pública como subdivisão da ciência política, por mais que se leia a história para a qual eu mesmo levei a minha própria contribuição. Isto não significa negar a existência de uma importante relação entre as duas. Nem poderia ser de outra maneira, como se verá seguidamente. Por agora, todavia, ficarei restrito a um breve relato em favor de minha posição contrária à perspectiva subdisciplinar.

Estamos em face de um fato, não de uma teoria. Ou melhor, enfrentamos uma série de fatos e o "alcance" da nossa teoria deve, necessariamente, relacionar-se a êstes fatos. De um lado a administração pública como orientação e literatura, como pesquisa, atividades, conceitos e técnicas, cresceu tanto e de maneira tão heterogênea que pensar em enquadrá-la como subdisciplina de "qualquer coisa" é, à primeira vista, um absurdo. Por outro lado, a ciência política não sòmente se tornou matéria mais vasta e complexa, porém os roteiros principais de sua evolução a partir da II Guerra Mundial, tornaram a tentativa de inclusão da administração pública como subdisciplina muito difícil, para não dizer impossível. A verdade é que a atitude dos cientistas políticos (a não ser aqueles que aceitam a administração pública como seu campo de atividade) é, quando não de indiferença, na maioria dos casos de indifarsável desprezo ou hostilidade. Somos agora parcialmente bem-vindos ao lar de nossa juventude. Não foi por causa de uma omissão de planejamento que a administração pública desapareceu como organizadora de categoria nas reuniões



dêste ano (1968) da Associação Americana de Ciência Política (APSA).

Pensar que "idealmente" a ciência política e a administração pública deveriam ser intimamente ligadas, no plano intelectual e institucional (assuntos separados mas relacionados) é um tema interessante para uma filosofia especulativa. Talvez devesse ser assim. É possível que a separação seja infeliz para um ou para os dois e para a coletividade. Certamente que se pode imaginar ramos de desenvolvimento que poderiam gerar resultados diferentes (se, por exemplo os esforços do comitê da Associação Americana de Ciência Política no seu trabalho de treinamento para o serviço público, na Era Progressista, tivesse encontrado euforia) e talvez na atualidade uma imprevista mudança para melhor poderá uní-las ainda. Porém, repito, no presente estamos em face de fatos que são claros, por isso estreitos limites de ação devem ser aceitos. A estratégia deve ser a de tirar-se o máximo proveito desses fatos.

Uma outra perspectiva de aproximação sugerida é a que considera a administração como disciplina. Esta alternativa está obviamente sujeita a diferentes interpretações porque "disciplina" não é clara por definição ou não é bem aceita em seus significados. Porém, de maneira geral, o que se tem em mente e o que se almeja é uma matéria mais ou menos coerente, estudada e ensinada em departamento acadêmico independente, em igualdade de condições com outros ramos das ciências sociais.

Este ponto de vista não é absurdo. Pelo menos em alguns casos, um organismo departamental independente

tem poderes para prover melhores soluções para o complexo conjunto de teorias opostas e pressões diversas, o que aliás continua existindo dentro dos departamentos da ciência política onde só soluções práticas poderão ser encontradas dentro de um futuro imediato. Porém, a idéia de administração pública como disciplina padece de dois grandes defeitos: é, a um só tempo, muito ambiciosa e pouco ambiciosa. É muito ambiciosa em acreditar (se de fato acredita) que é possível identificar e desenvolver um organismo coerente de teoria sistemática que seria substancialmente independente de outros ramos das ciências sociais e concentrado unicamente na administração pública. Julgo insuperáveis as dificuldades intelectuais para uma tal realização, em virtude da recente visão desenvolvimentista do mundo conceitual-científico. Tenho em mente, por exemplo, o problema de contrariar a posição bem formulada e largamente aceita de que administração é um processo social genérico e geral do qual a administração pública é uma variante ou aspecto.

Por outro lado, administração pública como disciplina não é suficientemente ambiciosa. Ela busca, internamente, claras limitações conceituais e externamente, nítidas limitações departamentais. Ela não leva em conta, de maneira apropriada, a universidade contemporânea como um universo organizacional-intelectual em expansão, e os apelos à administração pública como processo dentro de um mundo caótico e cheio de perigos. O argumento acima referido é também importante aqui. Se não podemos arrebatar sob uma **subdisciplina** toda a necessária extensão e variedade dos in-



teresses presentes, também não podemos reuni-los em uma **disciplina**.

Em breve compasso, deixem-me expor o caso de uma perspectiva profissional, como solução propícia e mesmo necessária, da crise de identidade. Brevidade é exigida em vista de maiores ou diferentes compromissos assumidos, mais isto é facilitado pelos argumentos expostos ainda há pouco. Parte do caso em favor de uma perspectiva profissional já foi delineada quando foram mostradas as impropriedades e obstáculos às perspectivas disciplinar e subdisciplinar. Se minha análise e meus argumentos são substancialmente válidos, o que então se deve indicar? Minha própria conclusão é que o caminho mais promissor e talvez, de fato, a mais necessária linha de desenvolvimento se encontra na adoção da perspectiva profissional. Isto pode ser descrito como fazer da necessidade uma virtude. De qualquer modo ela prescreve uma estratégia adotada em boa hora ao desenvolvimento contemporâneo de instituições e idéias.

Algumas dificuldades e objeções são inevitáveis. Os conceitos de "profissão" e "profissional" não são claros e indiscutíveis. O fenômeno do profissionalismo apresenta importantes pesos negativos, assim como benefícios positivos. Não é possível que a administração, como um todo, possa tornar-se uma profissão, ou por partes, uma penca de profissões, num futuro previsível, nem é possível ou admissível que ela um dia devesse ser tal. Estas considerações não são triviais, mas de grande importância.

Felizmente, para favorecer meu argumento e propósito não é necessário

tratar do assunto com mais pormenores. O que é necessário, em vez disso, é discutir a dificuldade em matéria de terminologia e expor, tão claramente quanto possível, o que se propõe. Quanto a terminologia, o caso é que profissão e profissional são empregados aqui porque não possuímos palavras mais apropriadas. Estes termos são usados por incipiente analogia, antes de argumentar em busca de um correspondente exato existente em qualquer profissão ou em algum ideal platônico de profissão. Ocupação e ocupacional poderiam ser usados, porém estes termos têm outras dificuldades maiores. Não há terminologia que se ajuste precisamente com a situação e com as necessidades atuais.

**O que proponho é que experimentemos atuar como profissão sem que, na realidade, os sejamos e talvez mesmo sem a esperança ou a intenção de nos tornarmos membros de uma profissão em qualquer sentido restrito.** Francamente, foi preciso coragem para dizê-lo, uma vez que tal afirmativa parece tocar as raízes do ridículo. Porém, é o que julgo acertado e tão acertado quanto posso afirmá-lo. A perspectiva ou posição profissional é a única arejada e suficientemente flexível para nos tornar aptos a conter nossos diversos interesses e objetivos e ao mesmo tempo sólida e bastante compreensiva para promover unidade, senso de direção e propósito. Esta posição tem significado e contém sugestões úteis e imperativas, tanto no mundo acadêmico onde é estudada e ensinada, quanto na esfera governamental onde a administração pública é praticada. Em ambientes mais dilatados onde ambas as entidades se exercitam, esta posição nos oferece mais rendimento



do que qualquer outra idéia orientadora.

Minha analogia favorita é a medicina. Pelo consenso geral ela é uma profissão, mas é também um agregado de profissões, subprofissões, especializações ocupacionais, ramificando-se numa complexidade fantástica. É ciência e arte, teoria e prática, estudo e aplicação. Não é baseada numa só disciplina mas utiliza-se de muitas. Não se encontra unificada numa teoria só, porém é justificada e orientada por um vasto propósito social.

A administração pública no governo contemporâneo não é menos, porém mais complexa do que tratar e curar doentes (o que num sentido formal muitas vezes ela faz). Temos necessidade de uma perspectiva, de uma orientação adequada à nossa tarefa. Em termos do tema que me foi designado, o alcance da nossa teoria deveria estender-se até os limites do desafio profissional e deveria responder às oportunidades e necessidades que ele apresenta. Se a analogia com a medicina tem validade, isto significa que teremos de nos interessar, não apenas por uma teoria, mas na verdade por teorias de muitos tipos, dimensões e facetas. A posição profissional não vai, por si só, resolver tudo como se fôsse uma moeda introduzida na máquina de "respostas". Nem ao menos ela vai constituir-se numa agenda clara e completa de problemas teóricos. Ela vai fornecer um arcabouço suficientemente vasto para conter os problemas teóricos, ajudar na elucidação e definir a natureza das respostas exatas. Ela vai dar a direção sobre o tempo e o nível em que se encontram as soluções. Acima de tudo ela vai

provar unidade enquanto permite diversidade.

Enquanto o aproveitamento completo e a defesa do esquema profissional não seja possível, algumas palavras devem ser trazidas para clareza de assunto muito importante. Como é do conhecimento de todos, a grande maioria das pessoas que ocupam cargos administrativos, de níveis alto e médio, não freqüentaram cursos de treinamento em escolas de administração pública e ainda que êstes cursos e escolas se multiplicassem rapidamente, essa situação não mudaria. Existe uma concordância geral, proclamada por frases correntes como "o conceito da segunda carreira", que esta situação deva ser aceita e, na verdade, muitos opinam que ela é sadia e vantajosa se a estratégia da administração pública se adaptasse a ela, utilizando o seu vigor e corrigindo ou compensando suas fraquezas. De meu ponto de vista o acesso profissional à administração pública absolutamente não se coloca contra o reconhecimento do vasto papel que as pessoas treinadas em escolas técnicas e científicas, assim como pessoal de profissões prestebelecidas desempenham na administração pública. Porém, interpretado com exatidão, proporciona uma filosofia e uma base institucional para se contrapor ao ímpeto centrífugo de "outras profissões", através de várias estratégias, a começar pela cooperação em assuntos como cursos conjuntos nas escolas profissionais.

#### UMA AGENDA DE VELHOS PROBLEMAS QUE BUSCAM NÔVO ENFOQUE

Devo confessar que foi penosamente difícil preencher o quadro sugerido



por êste Capítulo. Os assuntos referentes ao alcance de nossos interesses teóricos que me propus discutir são razoavelmente claros e são assuntos que se definem por si mesmos, todos êles orientadores, no centro de nossa empresa. Como é natural, gostaria de relacioná-los, mas também de dizer algo significativo a respeito da aproximação ou da solução. Até agora estive namorando a perspectiva profissional e os senhores estarão razoavelmente à espera de que eu demonstre sua utilidade. E eu teria ficado grandemente eufórico se tivesse escrito o prefácio do livro "Nova Luz Sobre Velhos Problemas". Confesso, no entanto, a minha incapacidade, pelo menos quanto a tempo e espaço disponível, de demonstrar efetivamente, a importância e a utilidade da posição profissional no provimento da nova luz de que precisamos. Feita esta confissão, devo declarar que é no nível profissional que as novas e ulteriores respostas devem ser procuradas e serão encontradas.

Seja como fôr ou como poderá ser, meu argumento atual é que precisamos de uma profunda reavaliação dos problemas deixados pela suposta destruição da velha "ortodoxia" pelos críticos do pós-guerra. Em 20 anos muito trabalho teórico útil foi, certamente, realizado, porém o panorama teórico-intelectual é extremamente desordenado. O sentimento de algum interesse especial em ajudar para que o trabalho urgente do govêrno seja realizado leva muitos de nós a pôr de lado interesses teóricos de natureza pública e o interesse em assuntos teóricos específicos leva alguns a negligenciar (ou a depreciarem) os trabalhos teóricos de outros. Com a vantagem

de alguns anos para prover uma perspectiva temporal mais profunda e vasta, devemos agora estar aptos a trabalhar com mais ordem e compreensão, isto é, o argumento para a reavaliação não depende, necessariamente ou inteiramente, da validade do argumento profissional acima referido.

Especificamente, considero que seria útil, reformular cada um dos **artigos de fé**, reexaminando-se sua crítica, traçando-se suas linhas de desenvolvimento nos anos recentes e calculando-se o ponto em que agora nos encontramos, relativamente aos fatos envolvidos. Tomando por exemplo um desses fatos, a separação de política e administração, que talvez seja a primeira chave, deixem-me explicar o que tenho em mente.

Para dar força e sentido, estabeleço uma tese orientadora. Apesar de haveremos decidido, há duas décadas, que a separação de política e administração é impossível, não tivemos a coragem de enfrentar as implicações dessa decisão, nem na realidade nem sistematicamente e nem completamente. Será que realmente havíamos **decidido**, como foi indicado? De qualquer modo, qual foi a reação da época, quais têm sido as principais linhas de desenvolvimento e onde estamos presentemente, justificados por quê afirmação teórica?

A resposta à minha tese e às minhas perguntas daria um volumoso trabalho de conhecimento e análise, mas eu apenas sugiro alguns aspectos da resposta.

O comêço adequado seria um reexame da literatura do período que antecedeu à Segunda Guerra Mundial, porque ela é muito mais complexa do



que pensaram ou pretendiam pensar os seus crentes, o que significa, por outro lado, que aquilo que foi rejeitado poderia ter sido simplificado demais ou mesmo distorcido. Tenho em mente, por exemplo, que embora Woodrow Wilson seja tido como patrocinador da separação do estudo da administração do de política, é pouco provável que ele tenha sustentado que o primeiro objeto do estudo administrativo é "descobrir" aquilo que o governo pode fazer como oportunidade e sucesso. Tenho também em mente que a teoria de Willoughby do **status** constitucional da administração, não me parece tão ingênua como me parecia um quarto de século atrás e que ele poderia dar uma contribuição elaborando uma teoria adaptada às presentes necessidades e circunstâncias.

Um outro aspecto da revisão proposta é o exame, não propriamente da crítica da dicotomia-política-administração, mas da tentativa de responder conscientemente e cuidadosamente, com novas teorias de relações próprias e necessárias. O mais importante item da agenda, aqui (conforme indiquei antes) é Herbert Simon e seus críticos ou, de um modo geral, o desenvolvimento dos fatos de maneira dialética, tal como apareceram através da evolução de idéias e acontecimentos.

A tarefa central, no entanto, não seria buscar a história das idéias, porém, analisar e expor, cuidadosa e plenamente, o que significa para o estudo, o ensino e prática da administração a separação de política e administração. Enquanto muitos de nós, em certa época e de certo modo temos tratado do assunto, nenhum

de nós tê-lo-ia feito de maneira frontal e global. Um trabalho que pusesse nossa própria produção intelectual dentro de uma moldura de classificação analítica e relacionasse nossas idéias e acontecimentos e concluísse com uma afirmativa de posição, para nossa reação e discussão, seria de inestimável valor. Se o papel da administração pública não é apenas executar a "vontade do Estado da maneira mais econômica e eficiente", se se rejeita o ponto de vista de que a administração pública é um instrumento de valor neutro e de propósitos múltiplos, então estamos defrontando com um desconcertante cortejo de problemas de valor. Estes variam de simples questões de comportamento pessoal, no contexto administrativo, a grandes e perenes questões sobre a natureza e fins do governo. Se isto é verdade por que não temos reagido de maneira sistemática e decisiva?

Numa recapitulação sumária dos problemas de valor que enfrentamos, podemos incluir:

1) **Problemas de ética pessoal dentro e em relação com a administração.** Estes variam de assuntos tão insignificantes que chegam a se misturarem em coisas de protocolo e etiqueta, até aqueles originários da atmosfera horrível e doentia do crime de genocídio. Se alguém já experimentou explorar este terreno, não tenho a menor noção de seu esforço.

2) **Problemas da política e do poder.** Aqui tem sido reconhecida a necessidade da teoria. A afirmação de John Hans, em 1950, de que a teoria da administração, em nossos dias, possui também o significado de uma teoria política, tem sido citada com apro-



vação repetidas vezes e alguns autores versaram, com força e discernimento, sobre certos aspectos dela, como, por exemplo, Norton Hong em "PODER" e Albert Somit em "REALPOLITIK". Ainda assim julgo correto afirmar-se que ainda não possuímos nem mesmo um mapa geral do terreno, isto é, um ensaio que trouxesse um delineamento das várias variedades da política como política de gabinete, política de partido, fato político, pressão política e outras, distinguindo-se uma da outra e indicando suas relações. Penetrando nesta área seremos ajudados por muita coisa que está acontecendo no estudo da política e do comportamento organizacional. Por outro lado, suponho que estamos sendo bloqueados por um complexo de fatores históricos-emocionais-partidários, que muitas vezes nos arrasta para a desilusão, o fingimento e a desonestidade. Gostamos de dois caminhos: anonimato e neutralidade ou identidade e uma causa, conforme os nossos propósitos do momento. Neste sentido lembro o estudo do caso, as atividades e os movimentos literários subsequentes à eleição do Presidente Eisenhower.

**3) Problemas de Condição Constitucional, Lei e Jurisprudência.** É possível que eu tenha sido subvertido pelo trabalho de dois anos como Assistente da Lei Administrativa Continental, relacionando-a com a administração pública, porém sou de opinião que sofreremos, agora, de falta de atenção para com os assuntos legais constitucionais. Nosso antigo preconceito antilegal e antijurídico era compreensível e perdóvel, mas agora é desastrosamente obsoleto e autodestrutivo. Com cari-

dade, nossa atitude e interesses atuais podem ser qualificados de absurdos. Há mais de dez anos atrás, John Willet discutindo nossa organização acentuou o fato notável de que nos faltava uma teoria adequada e exata da condição constitucional. Pôsto que atletas do tipo de Paul Appleby e Emmette Redford tenham discutido, com discernimento e propriedade sobre fatos da época, não se pode afirmar que o problema tenha sido solucionado. Aqui as correntes que estudam o comportamento estão contra nós, reforçando velhos preconceitos e ignorando nossa "decisão".

Administração pública, por definição, exercita-se dentro de um contexto constitucional-legal. Se abandonarmos o instrumentalismo devemos reconhecer em tôda a extensão e confiadamente, que administração pública é contribuição e também produção que ajuda a criar e a sustentar normas constitucionais-legais e não apenas a aplicá-las. O que fazemos para nós mesmos no reconhecimento e na resposta não é, provavelmente, para ser feito para nós, mas a nós.

**4) Problemas de habilidade política.** Aqui nossa reação tem sido muito boa em certo número de fatos. Muitos de nós chegaram a desenvolver certa capacidade em áreas de habilidade política. Alguns contribuíram para a nossa compreensão do que se poderia chamar "mecânica do processo de aplicar a habilidade política". Certamente muito trabalho já se tem realizado em filosofia, em várias das ciências sociais — Deus sabe onde — que é mais ou menos importante, tem sido e ainda pode ser de relêvo para os nossos problemas. Poder-se-ia usar o auto-elogio ou ser otimista neste



particular, exceto quanto ao fato óbvio de que a resposta e a promessa são bem menores do que as necessidades e que estas se expandem constantemente. Neste caso, o que não fazemos pode ser que não seja feito por outrem. Em alguns casos isto será feito para nós, mas não tão bem se tivéssemos, pelo menos, contribuído, e, em outros casos isso será feita a nós por uma multidão de economistas, matemáticos, especialistas e computadores.

**5) Problemas de Teoria Política e Filosofia.** É uma ironia da velha administração pública que no seu esforço por divorciar-se da política, tenha engendrado, ela mesma, uma teoria política distinta, e alguém pode julgar que esta teoria tenha servido bem a ocasião e os propósitos. Porém, agora, uma geração após ela haver sido destruída e abandonada, nada possuímos para substituí-la que seja de bom conceito e geralmente aceito. Mais uma vez é oportuno tomar conhecimento de que o esforço relativo e útil de análise ou reconstrução tem sido realizado aqui e alhures, dentro e fora da fraternidade da administração pública. Mas ainda assim as necessidades superam tanto as realizações que chegam a causar perturbações e perplexidades.

É perturbadora porque, por aprovação comum, somos uma civilização organizacional "administrada" e se ela deve sobreviver e florescer, então precisamos dedicar a maior atenção possível a entrosagem entre o que se convencionou chamar de "finalidades do Estado" e a aparelhagem organizacional administrativa (dentro e fora do governo) o que ajuda a ambos definir

e realizar finalidades. Nossas realizações estão muito aquém das nossas necessidades na emolduração e na justificação de teorias que relacionam a administração pública e seus recursos para os objetivos de um governo livre e democrático sob as condições deste final de Século XX. Efetivamente, as teorias e valores auto-organizacionais podem estar crescendo em tal proporção que poderia ameaçar o evento do que Kenneth Boulding chamava de Revolução Organizacional com Revolução Anti-Organizacional.

A falta de reação é perturbadora por causa do interesse e da importância dos problemas. Certamente não posso falar senão de uma tendência ao interesse estrutural. Problemas não são problemas até que sejam reconhecidos como tais e o interesse é uma reação de quem percebe e não uma qualidade da coisa percebida. Dêste modo devo voltar atrás para uma pergunta: — Por que razão aqueles cuja especialidade disciplinar está no pensamento político não estão interessados no que parece (a mim, mas certamente não apenas a mim) ser alguns dos mais significativos e urgentes problemas de governo? Creio que tenho as respostas à minha própria pergunta e se estou certo no meu julgamento, então seria melhor buscarmos outros recursos, inclusive os nossos.

#### UM CÍRCULO MAIS VASTO DE ASSUNTOS TEÓRICOS

Outra vez estou mal satisfeito com a epígrafe. É banal e pouco informativa. Mesmo assim é a melhor que encontro e ela serve, pelo menos para indicar que, quando vejo as coisas, estou olhando para diferente ordem



de assuntos teóricos. No sentido de tempo a visão é mais para a frente e no sentido de espaço mais para o exterior. Talvez esta não seja mais do que uma visão arbitrária do nosso "universo", agarrado pela minha mente para salvá-lo do caos e do aniquilamento, mas tenho esperanças de estar tratando de importantes temas deste universo, qualquer que seja o vosso ordenamento.

Em todo o caso o que se segue é uma agenda de magnos problemas e urgentes assuntos de nosso interesse, que sugere vários tipos de ação, inclusive o estabelecimento de respostas teóricas adequadas. Os itens da agenda não serão novos e sua ordem será mais ou menos arbitrária. De minha parte penso que nenhuma referência ao "alcance" da Teoria da Administração poderia deixar de incluí-los. No entanto sugiro, respeitosamente, que uma apreciação mais profunda de sua significação deva seguir-se através de seu exame sob duas luzes ou perspectivas: uma destas é, certamente, a profissional. Porque, positivamente, assuntos de tal alcance e diversidade não são meramente disciplinares. Que acontece se alguém adotar aproximações e instrumentos que se mostrem melhores no trato com eles, tendo em vista a finalidade geral de um governo bom, inteligente e de fato? Porque isto é o que quero dizer quando anseio pela perspectiva profissional. A outra perspectiva é a de ciência política num sentido central-histórico. Porque, de modo evidente, pelo menos os primeiros itens da agenda foram interesses centrais do governo e da ciência política auto-consciente desde a sua inceptação e um sentido de profundidade

e significativo aprêço seguiu-se desde o seu reconhecimento. Em retrospecto, argüir que a administração pública não é uma subdisciplina da ciência não é argüir que a ciência política "histórica" seja de somenos importância para os nossos interesses. Como poderia sê-lo? A questão é que (parcialmente) a ciência política contemporânea é muitas vezes indiferente aos urgentes e desconcertantes problemas contemporâneos de governo e, por isso, em parte e até certo ponto, temos de ser os nossos próprios cientistas políticos.

Alguém poderá redargüir, suponho, que estas duas perspectivas não são realmente duas, porem, uma apenas, e que tracei a perspectiva profissional com tanta largueza e liberdade que ela se tornou, simplesmente, numa outra forma de encarar os interesses "históricos" (e necessariamente atuais). O caso merece discussão, mas vamos à agenda:

**1) Segurança Interna e Externa.** Esta ampla terminologia é usada para dar ênfase à ligação que existe entre ciência política "histórica" e outras categorias e termos mais específicos (defesa, efetivos militares, perturbações da ordem) de atenção contemporânea. É muito difícil dizer-se que o governo nasceu ou foi uma evolução de um empreendimento de segurança coletiva contra agressões externas e internas. Certamente a história da moderna nação-estado não pode ser escrita sem que se mencione este fato no centro da narrativa. Como poderá, então, a administração pública conservar-se ignorante e indiferente a fatos e atividades principais da segurança contemporânea externa e interna. A tris-



te realidade é que temos sido e ainda somos ignorantes e indiferentes nessa matéria.

Relativamente à segurança externa, a história, (isolamento) e a ideologia (isolacionismo e idealismo liberal) aliam-se à estratégia da conquista da identidade e do status (instrumentalismo) a fim de realizar um desinteresse ou ausência de "engajamento". Isso não acontecia muito antes da Segunda Guerra Mundial. Esse conhecimento, no entanto, marcou um ponto decisivo na vida nacional. Daí por diante a defesa passou a ser uma preocupação contínua e numerosa força militar teve de ser mantida em bases permanentes. As conseqüências foram grandes — ao extremo, caso de vida ou de morte. Os efeitos de um gigantesco complexo industrial-militar sobre nossa vida nacional foram incomensuráveis, as ramificações e implicações quase infinitas. Porém a administração respondeu a esta nova e histórica situação apenas de maneira débil e marginal. Como em muitos casos deste ensaio seria necessário um outro ensaio para expor o que sinto sobre o que se poderia fazer e deveria ter sido feito por "nós", propondo um programa teórico de desenvolvimento da ação profissional ajustável à situação. Devo contentar-me, no entanto, com breves alocações e exortações estridentes. Devo acrescentar agora que por tudo quanto é conquistado através do atual impulso frenético em busca do processo decisivo racional (planejamento, programação, sistemas de orçamento e o que mais) há algo que se perde e muito que se arrisca através de prematuras conclusões, premissas estreitas e falsos parâmetros. Não é sem razão concluir-

se que algumas de nossas dificuldades no Vietname são de tal origem. Não é necessário negar a utilidade das análises de custo-eficiência para questionar se elas conduzem, em algumas situações, a uma supersimplificação ou a uma cegueira sistemática.

Quando voltamos nossos olhos para a segurança interna, a história é semelhante. Embora a administração pública, nos primeiros tempos, tenha dispensado uma boa parte de sua atenção à administração da justiça, essa atenção foi pouco a pouco se diluindo, tornou-se esporádica e marginal. Positivamente, alguns de nossos sérios problemas nacionais da atualidade são encontradiços na área do crime organizado e não organizado, o endêmico e o epidêmico, fora da lei, e a morosidade e a desorganização, muitas vezes próximas do caos, de nossas côrtes. Ainda assim, pela maior parte, agimos como se estes fenômenos não existissem ou como se eles tivessem acontecendo no Congo. A atenção dada a estes problemas em nossos livros, jornais e cursos, é minúscula. Há mesmo uma certa dose de pedantismo e hipocrisia; muitas vezes depreciamos falsamente o que os outros fazem nestas áreas, criticamos livremente, damos conselhos gratuitos mas não queremos sujar nossas mãos ajudando de verdade.

Como pode a administração pública deixar de interessar-se e de envolver-se em assuntos de segurança que, inevitavelmente, são a maior preocupação do governo? Como podemos permitir-nos deixar de nos interessar pelos diversos conjuntos de teorias (crime e penalogia) de importância para a segurança interna, contribuindo ideal-



mente para o conhecimento dêles e também juntando a êles a nossa própria e distintiva contribuição?

**2) Justiça.** Justiça é, de muitos modos, uma "outra face" da segurança interna e externa. A essência de ambas está na formulação e execução das normas de grupo. Assim como as considerações sobre a segurança interna e segurança externa imperceptivelmente se confundem uma com a outra, o mesmo acontece com as considerações sobre segurança e justiça. Isto é, talvez, tão óbvio que poderia ser tomado como absolutamente certo, porém, faço questão de sublinhar a conexão com assuntos históricos da ciência política e enfatizar mais uma vez, que, se estamos levando a sério abandonar o instrumentalismo simples, as implicações não de ser de amplas conseqüências.

A íntima ligação entre segurança e justiça é ilustrada por um assunto que merece comentário, em qualquer caso e em qualquer exame atual de área em que devemos pensar seriamente sobre habilidade política, e habilidade política implica em teoria. Este é um motivo da crescente sindicalização na administração pública e crescente atividade da ação sindical. Sob o ponto de vista do governo os fatos centrais são os da segurança; sob o ponto de vista dos sindicatos os fatos centrais são os da justiça. Ambos os pontos de vista são certos e ambos são errados, certamente. O emaranhado de fatos é incrivelmente complexo e desconcertante. Estamos caminhando rapidamente para um período de crise. Prejuízo para ambos os lados, para grupos de cidadãos e para o go-

vêrno parecem inevitáveis. Nós que estamos formalmente identificados com a administração pública não podemos, certamente, aceitar toda a responsabilidade. Será culpa nossa deixar de ter pensado seriamente e no tempo devido?

Se aceitarmos ainda que uma responsabilidade parcial na atuação política, nos encontraremos, inevitavelmente, participando, em algum lugar, e de algum modo, na interminável indagação sobre as origens, a natureza e os ditames da justiça. O alcance da nossa teoria deve estender-se mesmo a estes extremos.

**3) Educação.** Um dos interesses centrais e permanentes do governo e da filosofia política é a educação dos jovens ou, de modo mais geral, do cidadão. Nos Estados Unidos, a dedicação e o esforço em prol da educação tem sido uma das notáveis características do país desde os primeiros tempos. Nosso atual empreendimento educacional em sua maior parte sob os auspícios do governo é o mais vasto da história. Enquanto a defesa externa consome o maior quinhão do orçamento nacional, a educação conta com a mais volumosa parcela do total destinado às despesas públicas internas. Portanto temos razões para acreditar que a administração pública está profundamente engajada no desenvolvimento da política educacional, levando em conta a maneira como um movimento de tal alcance e tão vital para o futuro deva ser levado a efeito.

De fato estamos, cada vez mais, dedicados ao assunto, senão por outra razão, pelo menos porque, "vivendo" em empreendimentos educacionais, di-



facilmente poderíamos evitar a nossa presença ONDE AÇÃO SE ENCONTRE. O fato principal, no entanto, é que a administração (como a administração policial e outras áreas da administração) desenvolveu-se, de maneira essencial, como empresa independente, com a qual a administração geral não mantinha grandes ligações, embora o conceito das duas tenha origem na mesma fonte e acabe em prescrições semelhantes. Não me deterei para examinar porque surgiu esta situação e se ela foi justificada no passado, porém, continuarei a exortação; é um absurdo e perigoso para nós, não tomarmos, agora, interesse na educação. Se pretendemos sobreviver, prosperar, e caminhar para a solução de problemas radicais do país, o esforço público nacional não deve senão crescer em tamanho e intensidade e o alcance da nossa teoria deve estender-se ao máximo necessário para que a nossa participação seja inteligente e efetiva. Os fatores circunstanciais e estratégicos nos impelem para este caminho que o dever e o interesse próprio nos indicam. A administração educacional está passando por um rejuvenescimento e de maneira crescente ela se tornará em fonte e centro de importantes pesquisas e teoria nova. Também, sejamos francos, a administração educacional está crescendo muito não só onde exista ação e idéias, mas onde haja dinheiro.

**4) Governo por osmose e simbiose.** Estou usando êstes dois termos para designar dois movimentos paralelos e mais ou menos relacionados que vêm recebendo atualmente boa soma de atenção. Trata-se do estabelecimento de uma rede de relações entre o go-

vêrno e a empresa privada de tal alcance, profundidade e complexidade que poderá tornar impossível, em algumas áreas, a fixação de uma linha divisória entre o "público" e o "privado"; e ainda o estabelecimento de relações intergovernamentais de tal alcance, profundidade e complexidade que pode transformar o convencional ou a simples teoria de "federal" de nosso governo em coisa completamente obsoleta.

Nossas publicações e atividades testemunham um interesse e uma reação crescente sobre o tema e eu não os recrimino. Entretanto, é bom notar que o interesse e a reação de qualquer ou de todos os quadrantes não aparecem em escala — (em recurso e tempo) comensurável com os fenômenos. E eu acrescento o meu pesar observando que os autores das tentativas mais penetrantes e cheias de imaginação que tratam do significado dêstes atuais empreendimentos para interpretar e projetar o futuro, certamente aqueles mais amplamente lidos e famosos não são pessoas identificadas com a administração pública, ou por esta razão, com a ciência política.

**5) Ciência e Tecnologia.** Que eu possa dizer algo de novo sobre ciência e tecnologia em poucos parágrafos é tão improvável quanto dizer-se algo de novo sobre Deus e a realidade. Por outro lado, qualquer discussão sobre o alcance da teoria da administração pública que deixasse de tocar neste assunto seria incompleta e mesmo absurda.

Os fatos essenciais são: que a condição humana de nossos tempos não tem precedentes; que a ciência e a tecnologia estão constante e rápida-



mente sendo aceleradas em alcance e impacto e que há um sentimento plausível e largamente difundido de que a ciência e a tecnologia estão exercendo "contrôle" ou que elas criam uma tal situação que os assuntos humanos não podem mais ser controlados. Não é necessário que se curve perante os argumentos de Jacques Ellul para que se tenha êsse senso de perda de controle. Confesso que sinto calafrios nos meus momentos de desculdo. Certamente, para servir-me de um exemplo, vale a pena considerar o quanto, não apenas de nosso estilo de vida, mas de nossa "habilidade política" (nacional, estadual e local, para usar de uma terminologia decadente) é feito em Detroit e não em nossas cidades capitais.

Ainda agora alguns de nosso grupo, (testemunhas do recente Simpósio da Revista de Administração Pública) estamos fazendo a nós mesmos perguntas conseqüentes às interligações entre ciência e tecnologia, governo e sociedade e, pelo menos, um de nós, Dom Price, é reconhecidamente figura de grande relêvo nas "explorações interfaciais". Mas meu apêlo é que se deve fazer mais e, se possível, melhor. Não há "necessidade" de uma política global baseada na ciência e na tecnologia. Pelo menos, ainda que alguém apresente argumentos pela "necessidade", ela não existe presentemente. Mas existe uma série enorme de questões políticas, desde a soma de dinheiro que se gasta num programa espacial até as condições sob as quais os inseticidas devam ser usados, para as quais, razoavelmente, poderemos ser convocados a dar alguma contribuição. E mais adiante e

além de tais questões políticas, há muitos outros assuntos que deveriam merecer nossos esforços como, por exemplo, as condições de criatividade em laboratórios, no que diz respeito a organização e administração. Em suma, para evitar que sejamos regulamentados pelo que Lapp chama de "Novo Sacerdócio", devemos agir com rapidez, e pensar com acuidade.

**6) Urbanismo.** Esta é uma outra campanha de alarme que temos ouvido tantas vezes que acabamos por perder a capacidade emocional de reagir. (Como sabemos, o número 90 tilinta na campanha de alarme em todos os casos: 90% dos cientistas que já viveram continuam vivendo; 90% de nossa população passarão a viver, dentro em breve, em cidades.) Não pretendo deprimir mais vossa capacidade de reação, com mais um recitativo de fatos e números. Meu compromisso exige, no entanto, que eu vos traga a lembrança que a cidade está aí, crescendo em proporção espantosa, alastrando-se, não raro, ensurdecidamente e cheia de perigos, Deus sabe quais. E dizer-se que isto também cria uma nova "condição para o homem para a qual não nos forneceram normas no passado e sobre a qual ainda não existe qualquer concordância no presente.

De fato o ponto crítico do assunto não é a falta de teorias ou filosofias concernentes à cidade ou ao urbanismo, mas porque possuímos profusa abundância delas e sentimos dificuldades em decidir qual delas deve ser a escolhida. Se tivéssemos de seleccionar uma área do interesse público que se caracterizasse pela confusão generalizada, poderíamos escolher esta de



supercontendores... Estamos nós, por acaso, elaborando em erro quando perguntamos: "O que é uma cidade?" ou então, "Como será a cidade do futuro?" A apresentação da palavra cidade (que algumas teorias classificam como palavra obsoleta) propõe-nos uma pergunta irrespondível ou garante uma resposta fútil? Estaremos procurando resolver o problema através do meio errado e ao nível impróprio?

De qualquer modo a administração pública tem de ser importante e tornar-se ainda mais importante. Ela não pode deixar de enfrentar o fato e o artefato urbano. Este assunto está, inevitavelmente, incluído no "alcance" de nossa teoria.

**7) Desenvolvimento.** Em certo número de passagens deste ensaio, um ou outro dos nossos suspeitava que eu não sabia sobre qual assunto estava discorrendo. Neste caso confesso, abertamente, que não sei o significado da palavra desenvolvimento. No entanto é um termo usado com frequência e, aparentemente, um conceito chave, não apenas em nossos círculos, (caso em que, por auto-depreciação poderíamos julgá-lo falho de senso) mas também nas ciências sociais, de um modo geral e, na verdade, em respeitáveis círculos mais além. Concluo, portanto, que um item importante da nossa agenda de assuntos teóricos deveria ser uma investigação, tão minuciosa quanto possível, sobre que sentido tem essa palavra e qual o uso que se faz dela. Numa lista de questões sobre o assunto pode-se incluir o seguinte: por acaso faz sentido falar-se sobre "administração do desenvolvimento" ou "desenvolvimento da admi-

nistração"? (qualquer dêles provoca indignação em alguns de nossos colegas). Se essas duas expressões significam qualquer coisa diferente, qual e quando? É a administração do desenvolvimento o lado aplicado da administração comparada ou simplesmente um termo tirado de um outro reino da falação? Será verdade como alguns (inclusive eu mesmo) têm argumentado que um conceito generalizado da administração resolve o problema psicológico e estratégico criado por palavras como "países subdesenvolvidos", uma vez que todos os países poderiam ou deveriam ser considerados como "em desenvolvimento"? Será a expressão "em desenvolvimento" apenas um outro meio de postular os valores do Ocidente como superiores e como a própria meta da atividade ou mudança administrativa? Teriam os estudantes de política comparada conseguido concordância sobre desenvolvimento "político" e, se conseguiram, poderia sua solução ajudar-nos? Estamos, por acaso, usando a palavra em lugar de progresso, perante a qual nos sentimos um tanto embaraçados? Podem a palavra e o conceito conter qualquer reconhecido conteúdo **substantivo**? Poderíamos dar à palavra, pelo menos, um conjunto convencional e instrumental de finalidades como significado? Ou, no mínimo, algum significado processual?

Esta relação de assuntos teóricos no "círculo mais largo" poderia ser ainda mais longa. Não toquei, por exemplo, no termo da administração inter e supernacional. Como é óbvio, uma lista algo diferente poderia ser apresentada ou os mesmos assuntos poderiam constar de uma lista de outra espécie.



É provável que eu tenha, de maneira sucinta, indicado itens importantes dentro do alcance de nossa teoria. Gostaria de ficar isento apenas de uma espécie de crítica: O fato que deixei de reconhecer as ligações entre os problemas e as áreas discutidas. Eu estava, de fato, perfeitamente cômico da ligação, isto é, da expansão da ciência e da tecnologia e da difusão do urbanismo. Porém, haver reconhecido e, ainda mais, ter explorado tôdas as interligações teria sido tarefa para um livro de longo fôlego.

#### ALGUNS PENSAMENTOS CONCLUSIVOS

Em conclusão, volto ao assunto da perspectiva profissional ou posição profissional. Buscarei entrelaçar algumas idéias na apresentação. Tentarei tocar na superfície de algumas implicações e aspectos da tese profissional ainda não reconhecida.

Meu argumento é que para a administração pública uma perspectiva profissional é conveniente e, na verdade, necessária no ponto em que estamos de evolução de idéias e acontecimentos e que um exame realístico e frutífero do alcance da teoria da administração pública reflete êste fato. O argumento em favor da perspectiva profissional é encontradiço na discussão de que nossa crise de identidade criada há 20 anos atrás por um desafio aos conceitos essenciais da orientação que serviram, até aquela época, não era para ser e nem pode ser resolvida ao nível da "disciplina" ou da "subdisciplina" e que o conjunto de conceitos e atitudes designado pela palavra "profissão" exatamente qualificada e

convenientemente usada vai capacitar-nos a solucionar nossa crise de identidade ao nível adequado. Reconheço muitas dificuldades neste modo de ver as coisas e não discuto que a administração pública possa ou deva tornar-se, em qualquer simples sentido, uma profissão. O que argumento é que somente a aceitação profissional ou perspectiva profissional é suficientemente vasta e suficientemente flexível para conter os muitos e diversos interesses que atualmente apresentamos, enquanto, ao mesmo tempo oferece um sentido de unidade e um senso de direção. Incidentalmente e como precaução, não me apresso em sair da posição que adotei para cômodas ou firmes conclusões sobre muitos problemas práticos. Por exemplo, enquanto creio que a perspectiva profissional é útil porque justifica e orienta o desenvolvimento de programas graduados na administração pública ou nos negócios públicos, ela não proporciona respostas fáceis sobre o que deverá ser feito na administração pública em currículo abaixo do nível de graduação.

Um sério dilema ou contradição da perspectiva profissional na administração pública tem sido, no máximo, apenas sugerido. A perspectiva tem de ser amplamente reconhecida. Se não for bem sucedida, contrariada ou resolvida, isso prova que ela será fatal. O perigo é que a idéia profissional, se ela se apresentar bastante forte para dar coerência e senso de identidade e missão, talvez por êsse mesmo motivo ela prove tornar-se uma agência unificadora forte demais.

As profissões tendem para o egoísmo de grupo e para o amor-próprio de grupo, porque esta é a natureza dos



grupos. Por definição comum uma profissão tem como característica distintiva a prestação de serviços à sociedade e no caso da profissão regular há sempre um incômodo equilíbrio entre o fenômeno do amor-próprio com a face voltada para dentro e o fenômeno do serviço público com a face voltada para fora. Se alguém procura aplicar a perspectiva profissional à administração pública, esse alguém deve estar obviamente certo de que há o problema de realizar o equilíbrio entre o amor-próprio e o altruísmo. Contudo, por bem ou por mal, aquele que preconiza a perspectiva profissional não o faz em qualquer sentido restrito porque o argumento não é que a administração pública possa ser ou tornar-se uma profissão em qualquer sentido restrito. Antes o argumento que procuramos extrair do complexo de idéias, atitudes e instituições representadas por profissionalismo, aquêles aspectos que são importantes e úteis para o nosso propósito e procurar evitar ou contrariar aquêles que não o são. É óbvio que isto é uma tarefa heróica e o resultado da tentativa é imprevisível. Porém, de minha parte, não conheço outra estratégia razoável. Na verdade não conheço outra alternativa senão abandonar o jogo. Em academia enfrentamos o que o Prof. R. S. Parker chama de "O Fim da Administração Pública", isto é, a "velha" administração pública sofreu tanta erosão por idéias e acontecimentos que ela não pode sobreviver sem mudança.

Há dois assuntos relacionados entre si e com o sucesso da estratégia profissional. Um destes é a idéia de que administração é um processo geral ou genérico e que administração pública

é "administração pública" e, por isso, administração pública é um exemplo ou um aspecto do fenômeno geral que pode ser ensinado, aprendido e praticado como tal. Quem pode negar que há muita verdade e muita força neste conceito? Foi um dos conceitos que gerou a administração pública, isto é, administração pública como empresa auto-consciente. Tal a sua força na atualidade. No entanto ela está ameaçando destruir o que ajudou a criar. Pelo menos é o que se vê através dos sinais e da evidência com a criação das Escolas de Administração sem nenhum outro qualificativo.

Como ficou indicado, penso haver muita validade na idéia de que a administração, onde quer que ela se encontre, propende a apresentar aspectos comuns. Na verdade já argumentei, em outra ocasião, que a nossa é uma cultura administrativa e, assim sendo, ela se esforça por estender e aperfeiçoar esta cultura. Porém, argumentei também, em outro local, nós que estamos identificados com a administração pública deveríamos tomar como primeira ordem de assuntos o estabelecimento de uma "filosofia pública", ou o desenvolvimento de um particular ponto de vista "público".

Como os imagino, êstes dois pontos de vista não são incompatíveis. Pelo contrário. Ambos são necessários para o bom resultado de uma aproximação ao conceito de administração pública como profissão. Um é pertinente ao substantivo; o outro ao adjetivo. Que a administração é um fenômeno geral nos oferece base sólida de ciência e tecnologia, e parte de uma indispensável filosofia profissional que admi-



nistração pública, muitas vezes e caracteristicamente, é diferente de outras formas de administração (e muitas vezes deveria ser, tem necessidade de ser diferente) prescreve algo de ciência e tecnologia e se supre de outra parte da nossa filosofia profissional.

Finalmente, não tenho ilusões quanto às dificuldades de desenvolver e sustentar uma filosofia pública adequada ao nosso propósito e suficientemente forte para sobreviver e crescer. Porém não é uma filosofia do interesse público essencial a existência e sobrevivência até mesmo da idéia de govêrno, por mais que tal filosofia pareça impossível à luz da filosofia corrente?

Quando Woodrow Wilson disse, em 1910, "uma nova era surgiu diante de nós como visão súbita de coisas não profetizadas e para as quais nenhuma habilidade política foi preparada", êle não sabia nem da metade do que estava para acontecer.

#### NOTA DO TRADUTOR

Conforme acentua o ilustre autor deste ensaio, cientista e tecnólogo de nomeada, a interpretação do texto para os de língua inglesa não é fácil, por causa da mobilidade semântica dos termos teóricos. Imaginem para os que não são dessa língua, como é o caso do tradutor que, além do mais, não tem qualquer pretensão de ciência ou filosofia.

#### DADOS PESSOAIS DO AUTOR

No volume de 1969 de "QUEM É QUEM" na América, entre os "notáveis do mundo", encontramos dados pessoais do Professor Dwight Waldo, dos quais extraímos o seguinte resumo:

CLIFFORD DWIGHT WALDO nasceu em De-Witt, Nebraska, a 28 de setembro de 1913, diplomando-se no Colégio de Professores do Estado, em 1935. Em 1937 conquistava o mestrado pela Universidade de Nebraska e em 1942 doutorou-se em filosofia pela Universidade de Yale, onde serviu como instrutor de Ciência Política durante os anos de 1941-42. De 1942 a 1944 — no período da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial —, serviu como analista do Escritório Governamental de Administração de Preços, e de 1944 a 1946 serviu como analista de administração da Assessoria Executiva da Presidência. Foi Diretor do Instituto de Estudos Governamentais de 1958 a 1967 e é membro da Associação Americana de Ciência Política e do Instituto Internacional de Ciência da Administração. É autor dos seguintes trabalhos: "O Estado Administrativo", 1948; "Estudo de Administração Pública", 1955; "A Ciência Política nos EE.UU.", 1956 e, "Idéias e Fatos da Administração Pública", 1953. Foi nomeado Redator-Chefe da Revista de Administração Pública, em 1966. Leciona, presentemente, matérias de sua especialidade na Universidade de Siracusa, no Estado de Nova Iorque. Visitou o Brasil recentemente, tendo pronunciado conferências para o nível de Professores Universitários, inclusive em Brasília, onde permaneceu um dia com os professores da UnB expondo seus pontos de vista sobre assuntos de sua especialidade.