

A NOVA IGNORÂNCIA E O FUTURO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA*

ALBERTO GUERREIRO RAMOS

1. Introdução; 2. A nova administração pública; 3. Da obediência cega ao engajamento consciente e sistemático; 4. Engajamento com o mundo; 5. Engajamento com o crescimento humano; 6. Engajamento com a legitimidade; 7. Alguns problemas de administração pública na América Latina; 8. Vínculos da administração pública na América Latina; 9. Problemas inerentes à otimização de modelos administrativos para a América Latina; 10. O problema da legitimidade na América Latina.

1. Introdução

Vou iniciar esta conferência com uma afirmação um tanto decepcionante: contrariamente ao que foi anunciado, não *proporcionará um arcabouço teórico comum* para os participantes deste conclave. No contexto desta conferência, a atribuição que me foi dada equivaleria a estabelecer uma série de concepções teóricas que permitissem compreender e enfrentar os problemas de administração pública na América Latina nos próximos anos. Isto me parece uma tarefa impossível, atualmente, menos em virtude de deficiências intelectuais dos estudiosos do que por causa da crise histórica que a humanidade está atravessando no momento, a qual apresenta tantas singularidades que torna nossas formulações teóricas extremamente precárias. Nesta passagem crítica da História, em que reina o dissenso, estaríamos assinando o atestado de óbito de nossa comunidade profissional se afirmássemos existir entre nós um consenso conceitual.

Talvez o que de mais inteligente possamos fazer agora será qualificar a nossa ignorância em vez de tentar extrapolar especulações com base em categorias e hábitos cognitivos conhecidos. Está claro que um mínimo de consenso teórico é requisito essencial para qualquer comunidade científica. Sem ele, não há como

* Trabalho apresentado à Reunião da Comissão para o Desenvolvimento da Administração na América Latina, realizada de 9 a 11 de abril de 1970, University of Texas, Austin. Tradução de Hugo Wahrlich. Publicado originalmente na *Revista de Administração Pública*, 4(2):7-45, jul./dez. 1970.

conjugar esforços num processo de elaboração teórica. Entretanto, através de toda a História têm-se sucedido diferentes manifestações de consenso teórico, diferentes modelos ou paradigmas de ciência, marcando-se as transições por elevado grau de incerteza.¹

É oportuno dizer que, em cada uma das transições, o que antes era tácito ou inconsciente no comportamento dos participantes tornava-se explícito e consciente. Nem por isto, porém, passavam desde logo a perceber os novos paradigmas; o que se pode dizer é que ficavam cômicos de sua própria ignorância em relação aos novos desafios que queriam enfrentar e diagnosticar. Assim, cada um daqueles momentos de transição caracteriza-se por uma nova ignorância,² a qual não pode ser superada sem uma nova estrutura básica de investigação, consentânea com as novas tendências da História. Os pensamentos não são supra-históricos; são produzidos pela mente de homens cujas motivações e impulsos se moldam por circunstâncias concretas que variam a cada período. Não podemos externar com clareza nossas conceptualizações quando as tendências de nossas atuações e vicissitudes diárias ainda não têm padrão definido. É então que nossa ignorância se manifesta de maneira mais veemente.

Parece, todavia, conveniente fazer distinção entre duas espécies de ignorância. Existe a ignorância insuspeitada dos que não se dão conta da obsolescência de suas formas e estruturas intelectuais em relação às novas circunstâncias, e assim procuram, em vão, arregimentá-las apelando para extrapolações. Seu exagerado engajamento com uma estrutura teórica episódica torna-os insensíveis à singularidade de situações que não se enquadrem em precedentes. As razões desse tipo de esquizofrenia são várias, valendo citar interesses radicados em cargos conquistados, falta de vigor psíquico para auto-renovação, medo de enfrentar a incerteza e a ambigüidade, isolamento psíquico, o qual, segundo Lifton, constitui uma total dessensibilização frente a inesperados incidentes na vida.³ De outra parte, temos a *ignorância consciente*, ou *docta ignorantia*, na expressão clássica de Nicola de Gusa. Esta é a ignorância que devemos confessar, sem acanhamento, no presente momento histórico de nosso campo de estudo.

2. A nova administração pública

Em vários círculos de nossa comunidade profissional trava-se o debate sobre o que seja a *nova administração pública*. O assunto, sem dúvida, é momentoso. Parece, todavia, cedo demais para procurarmos encontrar o cosmos conceptual que a matéria reclama. Por enquanto, define-se a *nova administração pública* menos por sentenças conclusivas do que pela atitude de ignorância consciente. Quer isto dizer que a *nova administração pública* se caracteriza pela percepção do hiato que existe entre o que sabemos e o que precisamos saber para cumprir os deveres específicos de nossa profissão. Na medida em que nos damos conta de quanto nos falta saber, ou seja, em outras palavras, na medida em que delimitamos a nossa ignorância, atingimos o limiar da *nova administração pública*.

¹ Sobre a história dos modelos de ciência, ver Kuhn, Thomas S. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, The University of Chicago Press, 1966.

² A expressão é de Gardner Murphy. Ver, de sua autoria, *Human potentialities*. New York, Basic Books, 1958. p. 9-14.

³ Lifton, Jay. *History and human survival*. New York, Random House, 1970.

A ignorância consciente é paradoxal se a considerarmos por um prisma fenomenológico. Ela é estruturalmente intencional, isto é, percebemos que há perguntas que temos de responder, de pouco nos valendo, porém, para tanto, os conhecimentos de que dispomos. É a consciência da ignorância de alguma coisa; pelo menos, é a indicação de que falta saber alguma coisa. Abre assim novos horizontes ao indivíduo, dando-lhe o poder de adquirir os conhecimentos de que necessita desde que tenha coragem e força bastante para desaprender os seus métodos habituais e reaprender através da ação, ou, se assim o preferirdes, pela pesquisa-ação.

A *nova administração pública* é essencialmente não-prescritiva. Substitui os enfoques normativos da administração pública tradicional pela atitude de ignorância consciente. É por isto que o conceito de pesquisa-ação, de Kurt Lewin, está tão em voga hoje. Com efeito, se desenvolvermos essa idéia a fundo, acabaremos frente a frente com o problema de reconceituar a ciência e sua prática. A pesquisa-ação pode ser considerada uma revivescência da noção de *praxis*, de Hegel e Marx. Em termos gerais, o sentido dessa *praxis* é a unidade indissolúvel da teoria e da prática, a integração dialética do especulativo e do empírico. Após a morte de Hegel, coube ao filósofo polonês August von Cieszkowski assumir a tarefa de atualizar a doutrina de Hegel. Desenvolveu as conseqüências da tese hegeliana de ser a vontade uma forma específica de pensamento. Daí se segue, segundo Cieszkowski, que a ação humana comum pode ter um conteúdo filosófico ou teórico. Cieszkowski conclui que o homem pode eliminar o acaso e a necessidade do domínio da História, e tornar-se “um consciente mestre construtor”⁴ de seu próprio futuro. Mas, para que o homem possa atingir a estatura de um agente de mudança consciente, seu raciocínio terá que “descer das alturas da teoria para o campo aberto da *praxis*”⁵ Mais tarde, Marx repetiria Cieszkowski, em sua *Tese sobre Feuerbach*, onde apresenta *praxis* como “atividade prático-crítica”, ou ação permeada de raciocínio. Acusando os filósofos tradicionais de serem *escolásticos*, afirma: “Os filósofos apenas *interpretaram* o mundo; o que importa é *mudá-lo*.”⁶

Deixando de lado os elementos dogmáticos da concepção hegeliana-marxista da História, os atuais praticantes de administração pública orientados para pesquisa-ação (R. Chin, W. Bennis, Kotardinski, Kaufman e outros), têm vários elementos em comum com aqueles que, no século passado, tentavam reabilitar a

⁴ Ver Lobkowicz, Nicholas. *Theory and practice*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1967, p. 198.

⁵ Id. *ibid.* p. 202.

⁶ Em nosso campo, há necessidade de um estudo sistemático do problema da unidade da teoria e da prática. Isto está implícito nas *teorias da mudança*, de Bennis, e na integração de pensamento e ação, de Robert Biller. Os representantes alemães da Esquerda Hegeliana preocupavam-se muito com essa questão muito antes de Marx. Assim, por exemplo, escreveu Ludwig Feuerbach: “Na filosofia especulativa não encontro o elemento de empirismo, e no empirismo não encontro o elemento de especulação. Meu método, por isso, é reunir ambos, não como matérias diferentes, mas como princípios diferentes, isso é, *atividade empírica e atividade especulativa*.” (Ver Hook, Sidney. *From Hegel to Marx*. Ann Arbor. University of Michigan Press, 1966. p. 224.) É oportuno salientar que o pragmatismo de William James tem elementos em comum com a teoria hegeliana-marxista de *praxis*. A seguinte assertiva de James seria subscrita também por Marx: “O centro de gravidade da filosofia precisa mudar de lugar. O terra a terra das coisas, de há muito obumbrado pelas glórias das alturas, precisa recuperar seus direitos... Será uma alteração na *sede da autoridade* que quase relembra a Reforma Protestante.” (Ver What pragmatism means by practical. In: Dewey, John. *Essays in experimental logic*. New York, Dover, 1916. p. 306.)

prática dando-lhes certo conteúdo teórico, como, por exemplo, a procura de um novo modelo de ciência e pensamento, em que teoria e prática fossem inseparáveis, e uma preocupação com a consciente previsão do futuro. O conceito de ignorância consciente confere ao modelo contemporâneo de pesquisa-ação a necessária especificidade em relação ao conceito hegeliano-marxista de práxis, no sentido de que os administradores de hoje, orientados para a pesquisa-ação, não mais aceitam a idéia de um desenvolvimento social unilinear, como o faziam os seguidores de Hegel e Marx.

Podemos visualizar os atuais adeptos da pesquisa-ação como peritos em ignorância consciente. Não são nem otimistas nem pessimistas no que se refere ao curso futuro da História, mas que salientam a necessidade de que em todos os níveis do sistema social haja engajamento e responsabilidade no processo decisório.

A citação que se segue parece representativa da nova administração pública.

"Estamos correndo, cada vez mais, o risco de agir como se soubéssemos o que estamos fazendo, quando tal não acontece, e depois não sermos capazes de arcar com as consequências de haver errado. Tal procedimento faria desgastar a credibilidade das organizações e das estratégias de mudança que empregam, bem como a legitimidade reconhecida ao governo e ao processo político que o produz. Tentar fazer face a tal situação apelando para os mesmos processos que contribuíram para o surgimento do problema seria arriscar-se a um círculo vicioso de falência política e organizacional.

Há necessidade de algo diferente...⁷ Uma das hipóteses poderia ser tentar fundir conhecimento e ação. Essa alternativa reconheceria que o simples fato de pessoas diferentes pensarem e agirem, ou de as mesmas pessoas pensarem e agirem em momentos diferentes não tornará, por si só, o pensamento destituído de valor prático e a ação desinformada. Ter algumas pessoas planejando, pensando, agindo, assumindo riscos e observando resultados seria considerado, na melhor das hipóteses, como fútil. A ação seria reconhecida como a base do planejamento."⁸

Concluindo a presente seção, cumpre dizer que a *nova administração pública* tende a ser não-prescritiva, antiescolástica e orientada para a pesquisa-ação. Nos parágrafos que se seguem, faremos uma tentativa de validar mais seguramente essa conceituação.

5. Da obediência cega ao engajamento consciente e sistemático

Se quisermos que a administração pública seja um campo científico, é preciso que se baseie num conjunto de pressupostos básicos que serão os mesmos, tanto na América Latina quanto em qualquer outra parte. Nestas condições, o problema de reorientar o estudo de administração pública na América Latina não é diferente do mesmo problema em outras áreas, quanto a certos elementos fundamentais da disciplina. Em cada fase de sua evolução, a administração pública é sempre parte de um largo contexto histórico. E talvez o que hoje consideramos uma crise de administração pública não se deve, em boa parte, senão

⁷ Biller, Robert P. Combining knowledge and action, toward a post-reform society. In: *Blueprint*. Working Papers, School of Public Administration, University of Southern California, 1969, p. 20.

⁸ Id. *ibid.* p. 23.

ao fato de termos obedecido a um modelo da disciplina que não mais encontra acolhida nos dias de hoje. Sobreveio um novo contexto histórico, cujas implicações provavelmente se antecipam ao nosso pensamento e à nossa ação. Nota-se que isto é uma impressão comum à maioria dos integrantes de nossa comunidade profissional. Fred Riggs, por exemplo, expressa-a nas seguintes palavras: “Nosso mundo em transformação obriga-nos a suscitar... perguntas. Como iremos respondê-las?”⁹ E assim responde: “Receio que não podemos enfrentá-las honesta e inteligentemente enquanto não mudarmos alguns de nossos pressupostos implícitos quanto ao sentido da administração pública. Estamos peados por algumas ambigüidades fundamentais que nos impedem de raciocinar com clareza.”¹⁰ Para vencer essa dificuldade, talvez seja útil explicar o que parecem ser alguns dos pressupostos da nova administração pública. Vamos denominá-los engajamentos, porque na verdade trata-se de premissas valorativas de nosso comportamento profissional. Nossa tese é que uma consciência clara e sistemática da natureza desses engajamentos libertará nosso raciocínio das ambigüidades a que se refere Fred Riggs.

4. Engajamento com o mundo

O mundo, atualmente, tem, no campo das ciências sociais, pelo menos duas importantes conotações: é uma categoria de análise e um objeto de *cathexis* ética.

Como categoria de análise, tem o mundo uma longa tradição histórica, mas somente nas últimas décadas tornou-se alvo de preocupação crítica por parte dos mestres de diversos ramos da ciência. No passado, o mundo era tratado como ficção de especulação filosófica. Os pensadores clássicos não enfrentavam uma situação de desenvolvimento e interdependência tecnológica e econômica como a temos presentemente. Naquele tempo, sendo as diversas sociedades bastante segregadas umas das outras, apresentava o mundo interesse meramente especulativo. Hoje, porém, a tecnologia transformou-o num sistema único e completo. Não existe lugar isolado em nosso planeta. Há problemas que afetam o mundo inteiro e que ficarão sem solução se não se fizer um esforço pela institucionalização em escala universal; ao mesmo tempo, parece haver recursos disponíveis e em potencial, capazes de livrar da pobreza toda a humanidade. Se ainda há grandes disparidades no padrão de vida de diferentes povos, hão de ser antes um produto institucional do que o resultado de uma real escassez de meios. Segundo alguns autores, o principal empecilho à universalização do bem-estar e à conjuração das ameaças de uma catástrofe termonuclear é a nação-estado.

Alguns mestres estão convencidos de que o conhecimento, sobretudo em sua forma tecnológica, está em vias de assumir o papel que o capital teve para o desenvolvimento econômico. Diz certo futurólogo que “qualquer invenção que o homem possa imaginar poderá vir a ser realizada”.¹¹ Emmanuel Mesthene, diretor dos Programas de Ciência e Tecnologia da Universidade de Harvard, afirma: “Possuímos, agora, ou sabemos como obter a capacidade técnica para

⁹ Riggs, Fred. *Administration and a changing world environment. Public Administration Review*, p. 350, July/Aug. 1968.

¹⁰ Id. *ibid.*

¹¹ Kostelanetz, Richard, coord. *Beyond left and right*. New York, William Morrow, 1969. p. 20.

fazer quase qualquer coisa que queiramos.”¹² Não seria difícil citar muitos autores que sustentam ponto de vista idêntico e, conseqüentemente, sugerem que o progresso, ao menos teoricamente, poderia ser ilimitado nos dias de hoje. Dessa maneira, a riqueza ganha novo sentido. Deixa de ser produzida exclusivamente pela natureza; tornou-se essencialmente obra do homem. É possível criar a riqueza por meio de uma administração adequada, isto é, mediante conhecimento aplicado. Alcançamos, neste ponto, uma modalidade de economia política sem precedentes. A situação está madura para o aparecimento de um novo Adam Smith cuja tarefa seria escrever, não *A riqueza das nações*, mas *A riqueza do mundo*. Aliás, há indicações de que um tratado dessa natureza está sendo elaborado por diversas pessoas. É verdade que certas autoridades e organizações, tais como as Nações Unidas e o Banco Mundial, já adotam o pressuposto de existir uma economia mundial suscetível de ser manejada como um todo; por outro lado, a compilação de um Produto Mundial Bruto está-se tornando um instrumento de análise. Não foi por acaso que o Presidente Nixon recentemente apresentou a sua primeira mensagem sobre o *Estado do Mundo*.

São esses sinais positivos de que o mundo cada vez mais está-se tornando uma categoria de investigação obrigatória. Chegou a idade do desenvolvimento mundial. Esse fato, embora despercebido, em toda a parte, pelo homem médio,¹³ traz enormes conseqüências para a comunidade científica em geral. Certamente produz um impacto revolucionário no campo da disciplina que constitui o principal foco de interesse deste conclave, a saber, a administração do desenvolvimento.

Com efeito, se faz sentido falar em administração do desenvolvimento como disciplina e profissão, sua missão será estudar questões e problemas de desenvolvimento mundial, quais as condições e limites de tal desenvolvimento, qual o enfoque a adotar, como promover esse desenvolvimento. Essa missão exige um esforço de criatividade conceptual, engenhosidade na formulação de estratégias adequadas para a alocação de recursos, e, finalmente, mas não menos importante, a especificação dos objetivos a serem atingidos. Existe, todavia, o perigo de que a noção de desenvolvimento mundial se torne prisioneira de critérios estranhos à sua natureza intrínseca. Cabe aqui uma breve reflexão sobre qual o conceito de desenvolvimento mais pertinente para nossa profissão. Há três concepções diferentes de desenvolvimento mundial.

Em primeiro lugar, cumpre mencionar o ponto de vista utópico. Existem, evidentemente, pessoas que desejam um mundo melhor do que o atual: autoridades religiosas, visionários, pacifistas, artistas, idealistas. Seu método para criação desse mundo melhor é geralmente a exortação e o apelo à generosidade dos ricos e dos poderosos; e também o exemplo de sua própria vida, que encarna o ideal de fraternidade universal pelo qual se batem. Pode-se incluir entre os filiados a essa concepção de desenvolvimento mundial pessoas das mais variadas orientações: personalidades eclesiásticas de religiões e seitas várias, um missionário escritor como Alberto Schweitzer, ídolos populares como os Beatles, e mesmo muitos dos chamados *hippies*. Todavia, embora esses atores possam desempenhar um importante papel pedagógico, tornando visível a mi-

¹² Apud Ferkiss, Victor C. *Technological man: the myth and reality*. New York, George Braziller, 1969. p. 20.

¹³ Sobre a percepção do mundo como sistema entre cidadãos de diferentes nações, ver Guerreiro Ramos & Kirkhart, Larry. *Research on perception of the world system*. (Ensaio a ser publicado. Título provisório.)

séria do conformismo, suas ações não terão seqüência. Fiam-se demais nos efeitos demonstrativos de suas atitudes e perdem de vista o fato de que os sistemas sociais dificilmente podem ser mudados por via de simples exortações.

Um segundo enfoque merece a qualificação de sectário. Por exemplo, poderes hegemônicos concebem o mundo ideal conforme suas próprias conveniências. Os chamados *mundo socialista* e *mundo livre* são exemplos de tal enfoque, e em cada uma das respectivas esferas políticas a ajuda externa, a ajuda econômica e a assistência técnica são prestadas por nações cêtricas a nações periféricas, por motivos de hegemonia, acima de tudo. É verdade que as transações internacionais, nessas áreas, não são realizadas necessariamente com a intenção de explorar os recipientes. Tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética têm dado ajuda eficaz a seus respectivos aliados. As hegemonias têm representado um fato crônico no processo de desenvolvimento da humanidade, e a manifestação principal do caráter utópico seja talvez a impaciência e a incapacidade de lidar com fatos e compreender o que tem sido chamado de *artimanhas da História*. Em outras palavras, existem sempre, na História, fenômenos latentes que às vezes frustram as intenções hegemônicas. Muitas vezes são esses fenômenos que paradoxalmente transformam as hegemonias em cegos agentes do progresso. É preciso encarar as hegemonias sem considerá-las intrinsecamente boas ou más. Tal atitude é típica de muitos que empregam a palavra *imperialismo* sem atentar para o seu exato sentido sociológico. Nessa mesma linha de raciocínio, cumpre salientar que a expressão *terceiro mundo* também é equivocante. Essa expressão é igualmente sectária; trata-se de uma forma alienada de legitimação dos outros dois mundos. Esta metáfora inadequada presta-se a interesses radicados de políticos e por isso é de duvidoso valor sob o ponto de vista da objetividade da ciência social comparada. Existem, em nosso setor de estudos, agitadores que muitas vezes disfarçam desígnios maquiavélicos sob o manto de aspirações aparentemente generosas. É certamente verdade que “em nossa era, como nunca antes, toda revolução intelectual” tem criado “sua própria classe conservadora”.¹⁴ Nestas condições, o desafio lançado à administração para o desenvolvimento e às ciências sociais em geral reside em encontrar um critério para o desenvolvimento mundial “que se sobreponha à esquerda e à direita”,¹⁵ isto é, que transcenda todo e qualquer interesse radicado conservador.

Vejamos agora o desenvolvimento mundial pelo prisma da possibilidade.¹⁶ A missão da comunidade científica, relativamente ao desenvolvimento mundial, é converter possibilidades concretas em ação. Refiro-me a possibilidades que estejam a nosso alcance imediato, não a possibilidades abstratas. Quem quer que interprete o presente corretamente e com sensibilidade, verificará que a humanidade, como um todo, já ultrapassou o estágio da necessidade. É estranho, conforme observa R. Buckminster Fuller, embora seja hoje possível “prover 100% da humanidade de todos os elementos essenciais à vida, somente metade tem a ventura de os obter”.¹⁷ Nossa capacidade para contribuir como administradores

¹⁴ Kostelanetz, Richard. op. cit. p. XXI.

¹⁵ Id. ibid.

¹⁶ Sobre o enfoque da teoria da possibilidade, ver Guerreiro Ramos. *Modernization: towards a possibility model*. In: Beling & Totten, coord. *Developing nations: quest for a model*. Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand, 1970. (Com tradução publicada na *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, (2):7, 2.º sem. 1967.)

¹⁷ Apud Kostelanetz, R. op. cit. p. XXV.

públicos ou administradores do desenvolvimento para a melhoria das políticas governamentais é grandemente limitada pela conformidade aos interesses institucionalizados dominantes.

A administração pública, particularmente a administração do desenvolvimento, tem sido historicamente associada com o conceito de estado-nação. Enfrenta agora um dilema: embora o estado-nação ainda possa ter um papel a desempenhar, torna-se muitas vezes um percalço ao desenvolvimento do mundo. É preciso fazer uma escolha. O mundo não é somente uma categoria de análise científica mas também, conforme assinalamos, um objeto de *cathexis* ética. O tradicional conceito que associa administração pública com estado-nação expõe os administradores a ambigüidades. A ambigüidade é um característico constante da condição humana, mas a maneira pela qual o homem dela se libera poderá, ocasionalmente, prejudicar o etos da ciência e a erudição.

Esse espinhoso dilema é bem ilustrado por um incidente, bastante conhecido na história contemporânea da ciência social deste país e da América Latina. No momento em que se tratava o debate sobre o projeto Camelot, dizia Kalman H. Silvert que “a ciência social americana se encontra numa crise ética.”¹⁸ Explicou que mesmo antes do caso Camelot, observadores argutos haviam reconhecido que “tais crises eram latentes”.¹⁹ O encerramento do caso Camelot naturalmente não indica que a profissão de cientista social, neste país, tenha ficado livre de dilemas éticos. Mas o que o caso Camelot deixou bem claro é que nenhum cientista pode ser indiferente aos requisitos éticos da ciência, qualquer que seja o ramo. A atitude de Silvert é exemplar na medida em que demonstra acarretar a profissão de cientista social um engajamento ético, cujo sentido é bem definido por aquele autor. Diz ele:

“Sou um *scholar* engajado. Por *engajado* quero dizer que me preocupo pessoalmente com o rumo dos acontecimentos sociais; por *scholar* quero dizer que procuro não somente usar processos objetivos, mas também ter todo cuidado para que as perguntas específicas que formulo sejam determinadas teoricamente e não mero fruto da paixão.”²⁰ O engajamento professado por Silvert é mais do que um característico individual. É um atributo essencial da profissão de cientista em geral.

O desenvolvimento mundial tende a tornar-se atualmente o alvo final da comunidade científica, fato que é perfeitamente demonstrado pelos resultados de recente pesquisa empreendida por Daniel Lerner e Albert H. Tech entre cientistas que trabalham no CERN — a organização européia de pesquisa nuclear, sediada em Genebra, na Suíça, e que representa um empreendimento conjunto de 12 nações. Não cabe examinar, aqui, os reveladores resultados quantitativos daquela pesquisa. O que importa salientar é que a pesquisa chega à conclusão de que existe entre os cientistas “tendência para soluções transnacionais”²¹ e “o quadro geral dentro do qual avaliam nações, problemas e políticas

¹⁸ Silvert, Kalman H. American academic ethics and social research abroad: the lesson of project Camelot. In: Horowitz, I. L., coord. *The rise and fall of Camelot project*. Cambridge, The MIT Press, 1967. p. 80. Sobre as implicações éticas da administração do desenvolvimento, ver Neugarten, Dail. *A Critical review of the role of social scientists within the field of development administration*. School of Public Administration, University of Southern California, May/1969. mimeogr.

¹⁹ Id. *ibid*.

²⁰ Id. *ibid*. p. 82.

²¹ Lerner, Daniel & Tech, Albert H. Internationalism and world politics among CERN Scientists. *Bulletin of the Atomic Scientists*, p. 4. Feb./1970.

mundiais é certamente muito mais amplo do que o representado por suas origens e lealdades nacionais”.²² Em outras palavras, a tendência é no sentido de rejeitar o comportamento definido por Marshall Sahlins como “escolástica da teologia da guerra fria”.²³ Não há razão para supor que os cientistas sociais se comportem diferentemente dos pesquisadores nucleares.

Caberiam algumas observações endereçadas aos que consideram pouco prática a aplicação da teoria da possibilidade, quando se tratar de desenvolvimento mundial. O que dizer, por exemplo, ante a seguinte pergunta: como poderia um cientista superimpor seu engajamento com o mundo a seus deveres como cidadão de determinado país? Esta é, na verdade, uma pergunta espinhosa, que não comporta uma resposta conclusiva.

Poder-se-á argumentar, porém, em contestação, que quando se passa a um plano superior ao dos problemas do dia-a-dia, os deveres e interesses nacionais do cidadão deixam de ser claros e inequívocos. Que pessoas, que categorias ou grupos estariam em melhores condições de articular os interesses de uma nação? Quais os critérios que determinam tais interesses? Bickminster Fuller nota que “pedir a um político que guie (o cientista) é pedir ao rabo do cão que guie o cão”.²⁴ Isto pode parecer pretensão e o seria se Fuller quisesse dizer que aos cientistas foi dado o privilégio de conduzir os demais cidadãos, o que não é o caso. A maior ameaça à humanidade, nos dias de hoje, seria o conformismo político da comunidade científica nos países hegemônicos.

Ao perseguir o objetivo de desenvolvimento mundial, precisam os cientistas considerar a viabilidade política de suas diretrizes. Empregamos a expressão *viabilidade política* nos termos da definição de Dror, ou seja, “a probabilidade de que (a diretriz) seja suficientemente aceitável para os que tenham de tomar as decisões secundárias, os executores, grupos de interesses e públicos cuja participação ou aquiescência seja necessária para que possa ser traduzida em ação”.²⁵ Os cientistas não estão acima do ente político. No entanto, podem julgar-se no dever de influir no sentido de uma orientação para o desenvolvimento mundial, observadas as injunções da viabilidade política. Às vezes, essas injunções são muito restritivas, e neste caso os cientistas podem ver-se diante de um dilema ético. Como portar-se ante tal dilema é um problema para cuja solução não há uma prescrição única.

5. Engajamento com o crescimento humano

A abundância vem nos tornando cada vez mais cômicos do caráter exploratório das burocracias públicas. Generaliza-se em todo o mundo, mesmo nas áreas geralmente chamadas subdesenvolvidas, a capacidade de pensar em termos de abundância. Essa tendência solapa a legitimidade dos sistemas administrativos vigentes. A eliminação das grandes carências que ao longo da História obstavam o desenvolvimento humano torna-se hoje viável, isto é, uma possibilidade concreta. Na medida em que os indivíduos, principalmente os intelectuais, dão um

²² Id. *ibid.* p. 10.

²³ Sahlins, Marshall. The established order: do not fold, spindle or mutilate. In: Horowitz, T. L. op. cit. p. 78.

²⁴ Apud Kostelanetz, R. op. cit. p. XXXVI.

²⁵ Dror, Yehezkel. *Public policymaking reexamined*. San Francisco, California, Chandler, 1968. p. 35.

passo à frente de presente imediato, começam a clamar por novas formas de organização que possam satisfazer necessidades até então desconhecidas. É flagrante o anacronismo das vigentes modalidades de burocracia pública. Estamos atingindo um ponto na evolução histórica em que se pode realizar a predição de Saint Simon no sentido de que a administração das coisas tornará desnecessária a administração das pessoas. A administração, hoje, tende a ser mais uma arte de criar riqueza do que uma técnica de maximização de recursos escassos.²⁶ Na presente era de pesquisa e desenvolvimento torna-se possível criar organizações como sistemas complexos, em que a exploração da máquina produz um índice de rendimento muito maior do que a exploração da mão-de-obra humana. Nas duas últimas décadas têm sido concebidos e já implementados em escala resritra novos tipos de maquinaria que alteram a natureza da administração. Na verdade, tendo em vista a tecnologia de que se dispõe hoje, o que a maioria de nós ensina em aula e escreve nos livros é mais folclore administrativo do que administração científica. A chamada *indústria do conhecimento* tende a tornar-se o setor decisivo da estrutura da produção e todas as sociedades do mundo serão afetadas por essa tendência.

A máquina pós-industrial já em uso é tão diferente do que normalmente se entende por máquina que ficamos em dúvida se a mesma palavra serve para designar as duas coisas. É um robô inteligente, flexível e útil, cujas atividades podem ser programadas por meio de fita magnética, de acordo com as conveniências.

Tem seu próprio sistema de controle e elimina a necessidade de trabalho produtivo humano direto. Com a crescente utilização das novas máquinas, é lícito prever a “efemeralização”²⁷ do ambiente, isto é, a redução, em tamanho e peso, dos instrumentos de produção, sem prejuízo do progressivo aumento de produção por unidade de energia e matéria-prima. Exemplo concreto dessas máquinas é a que hoje em dia se usa para fabricar canos de descarga de automóveis.²⁸ É muito mais barata e menor do que as suas predecessoras e funciona como um servo-mecanismo, sendo suas atividades programadas por fita magnética. Em lugar de produzir somente um tipo de cano de descarga, como as anteriores, produz, em fases sucessivas, 80 tipos diferentes, com a mesma rapidez e custo de 80 máquinas do tipo antigo.²⁹ A efemeralização se generaliza; todo o sistema social está em vias de mudar e não são irrealísticas as palavras de Robert M. Maynard:

“Dois pilares da nossa sociedade, propriedade e trabalho, o primeiro foi agora transformado; o que eram bens visíveis passou a ser uma série de reivindicações. O segundo, com toda a certeza, desaparecerá. Vamos ter que viver num mundo sem doenças, e, se é que vamos viver de todo, num mundo sem guerra.”³⁰

Essas tendências concretas constituem a base de nossos esforços especulativos sobre a natureza dessa nova administração pública. Está na hora de começar tudo de novo. O impacto dessas tendências ou possibilidades está gerando inquietação, impaciência e rebeldia. Sobre tudo para as novas gerações, as organizações e burocracias, e até mesmo os sistemas sociais, tal como de um modo ge-

²⁶ Kostelanetz, L. F. op. cit. p. XVII-XLI.

²⁷ Eficiência — fazer mais com menos. A eficiência efemeraliza. Ver Buckminster Fuller, R. *Nine chains to the moon*. Carbondale, Southern Illinois University Press, 1963. p. 279.

²⁸ Muller-Thym, Bernard J. The meaning of automation. In: Kostelanetz. op. cit. p. 53.

²⁹ Id. *ibid*.

³⁰ Apud Platt, John R. *The step to man*. New York, John Wiley, 1966. p. 158.

ral se apresentam, parecem prisões. A perspectiva das novas gerações é diferente da de muitos de nós que, mais idosos, presenciamos a transição do velho para o novo. Querem o futuro agora, conforme assinala Margaret Mead.³¹ Dwight Waldo equaciona essa urgência com a revolução e sabiamente afirma: “Criados em meio à abundância, nossos filhos podem ser altruístas como nós não podíamos — ou pensávamos que não podíamos. Amarga ironia: o *mundo quadrado* é precisamente aquilo que lhes tornou possível rejeitar o *mundo quadrado*.”³² De fato, as atuais organizações e burocracias públicas foram concebidas para serem eficazes em complexos de carência. E de fato foram muito bem-sucedidas, mas no exato momento em que, devido à eficiência, conseguem preencher as suas finalidades, tornam-se desnecessárias. Para os novos valores da abundância são intoleráveis, e se não mudarem ou não forem substituídas por estruturas sócio-técnicas de maior adaptabilidade, a pressão dos problemas humanos de hoje atingirá índices críticos.

Entretanto, hoje em dia ainda é o modelo por assim dizer obsoleto de organização e burocracia que configura a prática administrativa dominante.³³ Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem. Daí resulta que mais outro dilema desafia nossa disciplina e profissão. Com efeito, estamos entre dois fogos: de um lado, poderosas pressões que procuram a manutenção do *status quo*; de outro, o imperativo de renovação social em larga escala. O modelo vigente de organização e burocracia não atende nem aos imperativos do desenvolvimento humano nem à necessidade de remodelação do sistema macrossocial, quando é mais breve do que nunca o “intervalo entre o momento em que o problema surge e o momento em que pode se tornar crítico”.³⁴

Temos tido relativo êxito em demolir esse modelo no terreno da teoria. Uma equipe de investigadores pioneiros, como W. W. White, Chris Argyris, Maslow Warren Bennis, McGregor, Presthus, Likert, Mouton e Bloake, Herbert Shepard e outros, demonstrou com segurança a sua obsolescência, do ponto de vista das necessidades humanas. O que aqueles autores sustentam é que o modelo impõe altos custos psicológicos, visto que se baseia numa socialização repressiva dos participantes da organização. “Dá origem a práticas e relações que, em considerável medida, repõem a infância.”³⁵ Um cuidadoso exame das implicações psíquicas de tal modelo justifica a conclusão de que em grande parte é apenas um requinte da relação senhor-escravo.

As relações senhor-escravo podem ter sido eficazes no seu cenário histórico próprio. O que hoje nos dá consciência de seu caráter essencialmente alienado é nosso compromisso com um sistema de valores que somente no momento his-

³¹ Mead, Margaret. *Culture and commitment*. New York, Doubleday, 1970.

³² Waldo, Dwight. Public administration in a time of revolutions. *Public Administration Review*. p. 365, July/Aug. /1968.

³³ “Sob a influência do primitivo ideal monístico, as organizações modernas são modeladas mais de acordo com a relação pai-filho do que com as relações entre adultos especialistas, iguais e colegas. As tentativas para manter a legitimidade conduzem a muita hipocrisia e simulação e à criação de mitos como *ignorância das massas, indispensabilidade da liderança e poder mágico do medo*.” Thompson, Victor A. *Modern organization*. New York, Alfred A. Knopf, 1966. p. 20. (*Moderna organização*. Rio de Janeiro e São Paulo, Freitas Bastos, 1967.)

³⁴ Biller, R. P. op. cit. p. 19.

³⁵ Thompson, V. op. cit. p. 95.

tórico contemporâneo está-se tornando um padrão normativo dos sistemas sociais. Por essa razão, não se pode concordar com a assertiva de Victor Thompson, de que “a teoria de organização não se ocupa da personalidade”. Em abono de seu ponto de vista, escreve Thompson: “Felizmente, a personalidade-padrão da teoria de organização, por ser muito geral, ajusta-se à maioria das pessoas, pois do contrário as organizações teriam que ser administradas de alto a baixo, por psiquiatras.”³⁶ Essa posição perde de vista o fato de que os critérios avaliativos do comportamento humano mudaram, no curso da História, encontrando-se hoje numa fase de acelerada transição. A relação senhor-escravo, que predominava nas sociedades antigas, também se ajustava à maioria das pessoas; pode-se mesmo considerar que tenha sido salutar, em seu contexto específico. No entanto, eventos históricos posteriores criaram imperativos éticos que tornaram insustentável esse tipo de relação. Por outro lado, o que hoje está seguramente demonstrado é o fato de que as pessoas que melhor se ajustam à *moderna organização* são doentes. A obra de White, *The organization man*, é uma denúncia. No livro de Presth, *The organization of society*, todos os padrões de acomodação, descritos como típicos da burocracia *moderna*, produzem comportamento patológico. O argumento da Thompson é estatístico, quantitativo. Todavia, a normalidade estatística em que se baseia não reflete propensões fundamentais do ser humano. Conformidade não é sinônimo de saúde, e, como salienta Erich Fromm, existe uma patologia da normalidade:

“O que é tão enganador quanto ao estado de espírito dos membros de uma sociedade é a *validação consensual* de seus conceitos. Presume-se ingenuamente que o fato de a maioria das pessoas partilharem certas idéias ou sentimentos comprova a validade dessas idéias e sentimentos. Nada mais longe da verdade. A validação consensual, como tal, nada tem a ver com a razão ou a higidez mental. Assim como há uma *folie à deux*, há também uma *folie à millions*. O fato de milhões de pessoas terem os mesmos vícios não transforma esses vícios em virtudes; o fato de cometerem tantos erros não faz dos erros verdades; e o fato de que milhões de pessoas sofrem das mesmas formas de patologia mental não as converte em pessoas sadias.”³⁷

Indivíduos que abandonam os estudos e *hippies* são hoje críticos da organização moderna. Manifestam, em termos incisivos, o mal-estar geral disfarçado no conformismo dos que aparentemente se ajustam à organização moderna. Destarte, a teoria de organização deve subordinar-se a uma teoria do desenvolvimento humano, que terá, como um de seus postulados principais, a personalidade sadia.

No plano dos sistemas macrossociais suscitam-se dúvidas idênticas quanto à eficácia do modelo vigente de burocracia. Como diz Dwight Waldo, “o século XX..., que conhecemos, dificilmente teria sido a meta de Elizabeth, de Luís XIV ou do Grande Eleitor; os instrumentos administrativos que prepararam e de que se valiam não eram empregados para algo que correspondesse à definição de desenvolvimento na última parte do século XX”.³⁸ Em outras pala-

³⁶ Id. *ibid.* p. 8-9.

³⁷ Fromm, Erich. *The sane society*. New York, Fawcett World, 1967. p. 23. (*Psicanálise da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro, Zahar, 1959.)

³⁸ Waldo, D. *Development in the West: the administrative framework*. Trabalho preparado para um seminário sobre Desenvolvimento: a Visão Ocidental, realizado na State University of New York, Albany, 24 de setembro a 4 de outubro de 1968. Manuscrito, não publicado, p. 33.

vas, o modelo burocrático que Max Weber sintetizou em seu famoso tipo ideal está hoje superado. Precisamos, tanto nas nações cêntricas quanto nas periféricas, de um novo modelo de sistemas de organização para o desenvolvimento. Victor Thompson observou: "A administração do desenvolvimento encontra-se em fase crítica; necessita desesperadamente de novas idéias."³⁹ A única restrição que parece caber, quanto à opinião de Thompson, é a sua aparente presunção de que a administração do desenvolvimento é objeto de exportação e não um enfoque também necessário para resolver problemas em países cêntricos, como os Estados Unidos. A administração do desenvolvimento começa em casa. Com esta reserva, é perfeitamente válida a seguinte afirmação de Thompson:

"A prática e os princípios administrativos do Ocidente derivam de uma preocupação com controle, e por isto têm pouco valor para a administração do desenvolvimento em países subdesenvolvidos, onde há necessidade de uma administração adaptativa, capaz de incorporar constantes mudanças.

As pesquisas e teorias das ciências do comportamento permitem deduzir princípios para uma administração adaptativa, os quais devem tornar-se os objetivos dos administradores do desenvolvimento. Como exemplos de tais princípios, vale mencionar: um clima de inovação; operacionalização e compartilhamento de objetivos; combinação de planejamento (pensar) e ação (fazer); minimização de provincialismos; difusão de influência; maior tolerância para com a independência; evitar a burocratologia."⁴⁰

A ciência social e, portanto, também a ciência administrativa nada significam sem um engajamento com valores humanísticos. Desde seu aparecimento mostra-se a ciência social um instrumento útil para reorientação do processo histórico, eis que seu conteúdo valorativo tem permitido aos praticantes transcender o presente e criar modelos de sistemas opostos. Os cientistas sociais clássicos mais influentes sempre tiveram uma visão ética do futuro. Saint Simon e a fase positiva de Comte, a sociedade pós-industrial de Spencer e o comunismo de Marx foram imagens do futuro, saturadas de valores, por cujo prisma os remanescentes do *ancien régime* podiam ser criticados e superados na prática. O próprio modelo weberiano de burocracia desempenhou uma função revolucionária, porquanto era necessário que se realizasse integralmente para que pudesse acelerar-se o desenvolvimento social e econômico em termos de capitalismo quando percalços feudais ainda se antepunham a tal desenvolvimento. Foi, portanto, um instrumento de socialização, de incorporação ao sistema social, de uma classe média em plena ascensão. Hoje, porém, essa íntima associação da burocracia com os valores e culturas da classe média é um obstáculo ao processo de desenvolvimento. Cabe agora aos cientistas sociais a tarefa de arquitetar para o presente novos sistemas que se amoldem às imagens do futuro.

Atualmente, o objetivo do desenvolvimento, tanto nas nações cêntricas quanto nas periféricas, é o bem-estar⁴¹ de todos os cidadãos. O bem-estar social que,

³⁹ Thompson, V. Administrative objectives for development administration. *Administrative Science Quarterly*, 9:108, June/1964. Apud Kaplan, Berton H. Notes on a non-weberian model of bureaucracy: the case of development bureaucracy. *Administrative Science Quarterly*, p. 479, Dec./1968.

⁴⁰ Apud Kaplan, B. H. op. cit. p. 478-9.

⁴¹ Eric Trist afirma: Está surgindo (...) um *Estado-Serviço* que não deve ser confundido com o *Estado Assistencial* e sua aura de caridade e filantropia. O característico distintivo do Estado-Serviço é que se orienta para o maior *bem-estar* de todos. A expressão *bem-*

em sua acepção clássica, é produto ocasional da caridade e da filantropia, constitui, hoje, um objetivo sistemático de todos os Estados e, bem assim, um direito fundamental do cidadão. As políticas desenvolvimentistas orientam-se para a distribuição da riqueza e não para a concentração da mesma em algumas poucas mãos. É marcante o contraste dessa orientação com a clássica. Por exemplo, enquanto nos países hoje chamados adiantados o Produto Nacional Bruto, *per capita*, no período de 1890 a 1950 cresceu à razão de menos de 1,5%, hoje 3% é considerado o mínimo aceitável nos países periféricos.⁴² Nos países cêtricos, as políticas distributivas também obedecem a critérios semelhantes. Para poder atingir o objetivo visado, torna-se necessário ressocializar os sistemas de organização.

Nesta perspectiva, as relações organização-clientela tendem a constituir um problema fundamental. Afirma-se acertadamente que a burocracia clássica tem sido "um instrumento-chave de que se utiliza a classe média para preservar sua posição privilegiada frente à classe inferior".⁴³ Na conjuntura atual a burocracia está perdendo sua primitiva função de facilitar a mobilidade ascensional para tornar-se um fator de rigidez das estruturas sociais. Os pobres, nas nações adiantadas, e as massas, nos países periféricos, não conseguem que suas necessidades sejam percebidas e satisfeitas pelas estruturas burocráticas vigentes. Burocratas pertencentes à classe média dificilmente compreenderão a *cultura da pobreza*; a impessoalidade dos regulamentos agrava ainda mais a alienação e impotência dos desprotegidos da fortuna ante as repartições do governo. De outra parte, esse mesmo impersonalismo, que se ajusta à formação cultural da clientela de classe média, favorece a esta em suas relações com o serviço público. Conforme salientado acima, "da mesma forma como ocorre entre crianças e adultos, quando os pais impõem aos filhos a observância de normas de conduta que eles próprios transgridem, são os clientes das classes inferiores, tal qual crianças, obrigados a aceitar normas e padrões de tratamento que os clientes adultos da classe média conseguem contornar".⁴⁴ Não admira que programas como Federal Job Corps e War on Poverty estejam condenados ao fracasso, pois foram idealizados e são postos em prática de acordo com critérios que normalmente conflitam com os padrões de comportamento de seus clientes. Prejudicadas por uma percepção errônea das necessidades e orientações da clientela a que se destinam, as diretrizes políticas convencionais muito freqüentemente agravam os problemas que se propõem a resolver. Vale citar, como exemplo, as providências tomadas para

estar passa a ter o seu verdadeiro sentido e, além disso, o bem-estar deve ser *maior*, isto é, deve ser *desenvolvido*. A tese é que bem-estar implica desenvolvimento, e vice-versa, e ambos são postulados como direitos universais." In: Trist, Eric. *The relation of welfare and development in the transition to post-industrialism*. Trabalho elaborado para Canadian Center for Community Studies, Ottawa Seminar, Nov. 1967. Los Angeles, University of California, Western Management Science Institute, Socio-Technical Systems Division, Feb. 1968. p. 4. mimeogr.

⁴² Ver Gross, Bertram M. The state of the nation: social systems accounting. In: Bauer, Raymond A. *Social indicators*. Cambridge, The MIT Press, 1966, p. 253.

⁴³ Sjöberg, Gideon; Brymer, Richard A. & Farris, Buford. Bureaucracy and the lower class. *Sociology and Social Research*, 50(3):325, Apr. 1966. Ver, também Sjöberg, Gideon; Hancock, M. Donald & White, Jr., Orion. *Politics in the post-welfare state: a comparison of the United States and Sweden*. Carnegie Seminar, Department of Government, University of Indiana, 1967.

⁴⁴ White, Jr., Orion F. The dialectical organization: an alternative to bureaucracy. *PAR*, p. 34, Jan./Feb. 1969.

observância do lema *law and order*, ou seja, a manutenção da ordem pública. Por serem baseadas em concepções e preconceitos de classe média, essas medidas geram um círculo vicioso, e quanto mais nelas se insiste, mais se eleva a curva de crimes e agitação.

Nos países periféricos, o papel da burocracia clássica apresenta certos característicos especiais. Há, nesses países, um dualismo;⁴⁵ em cada um deles vai surgindo o *moderno* em alguns pontos, enquanto o resto do país continua *pré-moderno*. Em tal situação terão as burocracias que desempenhar funções contraditórias. De um lado, constituem um instrumento que forma ou subvenciona os *setores médios*, facilitando a mobilização social ascendente. De outro lado, tal como nas nações cêntricas, desempenham funções mantenedoras,⁴⁶ cujo resultado é a alienação da maioria da clientela geralmente composta de pessoas desprivilegiadas, que “explicam os acontecimentos na esfera social em termos de forças espirituais, acaso, sorte, etc.” e “têm pouco ou nenhum senso de controle de seu próprio destino”.⁴⁷ Nestas condições, o critério mais indicado para o sistema organizacional das nações periféricas é o não prescritivo. Nesses países, conforme observa Sjöberg, “cumpre dar especial atenção ao processo de ressocialização e ao desenvolvimento de estruturas através das quais esse processo possa eficazmente realizar-se”.⁴⁸ Os programas de desenvolvimento, quer contem ou não com ajuda externa, quando executados por intermédio de serviços burocráticos convencionais, são muitas vezes cooptados pelos manipuladores tradicionais do sistema social, frustrando-se, em consequência, os objetivos visados. Para evitar isso é preciso criar organizações ressocializantes.

6. Engajamento com a legitimidade

Por todo o mundo vemos, hoje, os sistemas sociais, em maior ou menor grau, às voltas com uma crise de legitimidade. Os Rousseau e os Locke dos tempos contemporâneos ainda não apareceram, embora seja muito sentida a sua falta. A administração pública fica desorientada quando se tornam confusos os requisitos de legitimidade. São estas, precisamente, as condições do nosso tempo.

Max Weber terá sido, talvez, o primeiro a observar que a administração pública alcança condições ótimas de eficácia em entes políticos legítimos. Weber salienta, ainda, que as bases de legitimidade têm mudado, no curso da História. Após distinguir quatro maneiras de atribuir legitimidade à ordem social, declara: “Hoje em dia a base mais comum de legitimidade é o credo da legalidade, a disposição de aceitar normas que são formalmente corretas e foram impostas segundo processos consagrados. A distinção entre uma ordem consentida e uma ordem imposta é apenas relativa.” E para tornar a questão ainda mais complexa, acrescenta: “Desde que não seja causada unicamente pelo medo ou por uma questão de oportunismo, a disposição de sujeitar-se à ordem imposta por

⁴⁵ A dualidade dos países periféricos é dialética. A propósito, ver Guerreiro Ramos. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 414-9.

⁴⁶ Ver Sjöberg; Hancock & White, Jr. op. cit. p. 18.

⁴⁷ Sjöberg; Brymer & Farris. op. cit. p. 331.

⁴⁸ Sjöberg, Gideon. *Ideology and social organization in rapidly developing societies*. Bloomington, Indiana, Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration, Dec. 1966. p. 27.

um homem ou por um pequeno grupo sempre importa, de certa forma, uma convicção de ser legítima a *autoridade* de quem a impõe.⁴⁹ (grifo do original). Muitas perguntas ficam, aí, sem resposta. Como descobrir que o cidadão está disposto a submeter-se a uma ordem ou crença imposta? O que será *formalmente correto*? Como será possível avaliar operacionalmente um *processo consagrado*? Será a decisão *formalmente correta* necessariamente sempre legítima? Será o ato que não se apresenta *formalmente correto* necessariamente sempre ilegítimo? Estas são perguntas importantíssimas que provavelmente jamais terão uma resposta definitiva. Todavia, com todas as divagações em torno da questão, parece ressaltar nítida uma certeza: a administração pública perde terreno ético quando fica reduzida ao oportunismo da força bruta.

Fred Riggs tem meditado profundamente sobre esse assunto. Observa que a legitimidade é um problema de grande significação no contexto da administração pública. Conta Riggs que em Atenas encontrou alguns funcionários do governo grego que se sentiam presa de grande tensão ética. Um deles, julgando irresponsáveis e ilegítimas as exigências que lhe fazia o governo militar, pediu conselho: “O que posso fazer?” E Riggs, por sua vez, indaga se em administração pública pode haver algum critério seguro a seguir em tais casos. Outro servidor público grego, portador de diploma em administração obtido em universidade norte-americana, via o governo militar como dedicado à eliminação da corrupção e da incompetência. Este e outros funcionários públicos gregos manifestaram interesse pela assistência de técnicos norte-americanos. Riggs menciona esses casos como típicos de uma situação que causa perplexidade em nosso campo de atividade.⁵⁰

Outros incidentes semelhantes são mencionados no trabalho de Riggs, mas os dois que acabamos de citar parecem encontrar paralelo em países latino-americanos.

Na verdade, não existem e talvez nunca venham a existir princípios definitivos de administração pública aplicáveis a casos controvertidos de legitimidade. Uma preocupação séria com esse problema, porém, constitui, por si só, um fator subjetivo de aprimoramento da administração pública. Ignorar tal assunto é certamente pior do que fazê-lo objeto de preocupação específica, contínua e sistemática, por parte dos administradores públicos. Assim agindo é de esperar que pelo menos estejam contribuindo para a eficácia dos fatores éticos coibitivos do uso e abuso da força bruta.

Acresce que a legitimidade é mais do que uma simples questão de princípio; é um requisito do desenvolvimento, eis que torna o sistema político e administrativo mais sensível e responsável ante as necessidades dos cidadãos e, conseqüentemente, mais eficaz no processo de induto-transformação-produto. Segundo observa Leonard Binder, “os sistemas desenvolvidos tendem a ser mais eficientes, dada a menor probabilidade de uma prolongada discrepância entre poder e legitimidade”.⁵¹ Quando políticos e administradores obedecem às ordens do governo unicamente por se sentirem ameaçados ou temerosos de sanções arbitrárias contra suas decisões, fecham-se os canais de *feedback* do sistema social, e sem

⁴⁹ Weber, Max. Legitimate order and types of authority. In Parsons; Shils; Naegle & Pitts. *Theories of society*. New York, The Free Press, 1965. p. 233.

⁵⁰ Riggs, Fred. Administration and a changing world environment. cit.

⁵¹ Binder, Leonard Iran. *Political development in a changing society*. Berkeley, University of California Press, 1962. p. 47.

feedback dificilmente se conseguirá a maximização ou otimização dos recursos humanos e não-humanos.

O poder discricionário é sempre propenso à ocultação. Reage contra o livre fluxo de informações, que considera uma ameaça. Por esta razão, invariavelmente geral desvirtuamentos como corrupção, desenvolvimento negativo de deterioração do comportamento social dos cidadãos. Evidentemente, não é o poder arbitrário necessariamente sinônimo de regime não-democrático. Existem sistemas não-democráticos e mesmo ditatoriais que são, de certa forma, legítimos, por se reconhecerem limitados por um conjunto de normas, direta ou indiretamente aceitas pelos cidadãos. Conforme prudentemente observou Max Weber, há sempre uma porta aberta para que o poder arbitrário possa legitimar-se, mediante criação de uma estrutura normativa que permita aos cidadãos manifestarem sua disposição — quando for o caso — de se submeterem à ordem, ainda que imposta. Sem este “mínimo ético”,⁵² a sociedade é levada a um clima de confusão e desordem em que a administração pública não encontra mais condições para operar. E, no entanto, paradoxalmente o poder arbitrário é intrinsecamente débil e instável. Infenso a estabelecer os padrões normativos necessários à transformação da força em autoridade, medra o poder arbitrário num contexto em que a insurreição é inevitável segundo a lógica da profecia que precipita a sua própria realização. Tem aplicação, aqui, a seguinte advertência de Riggs:

“Devemos saber quando dizer que nossos princípios administrativos não servem mais por ser o contexto de tal ordem que deixam de ter pertinência. Se encarássemos os movimentos de insurreição como consequência natural de ilegitimidade dos governos e não como resultado da subversão internacional, e se encarássemos a ajuda norte-americana a governos ilegítimos como maneira segura de solapar ainda mais os resquícios de legitimidade que ainda possam ter, talvez viessem a ser dramaticamente revistas as diretrizes que temos seguido.”⁵³

É fácil de ver que, por motivos óbvios, existe um elo xifópago entre um país cêntrico, como os Estados Unidos, e a América Latina. Não é possível falar do estudo e da prática de administração pública na América Latina sem considerar o que se passa também neste país com aquela disciplina.

Conforme foi dito, a legitimidade é requisito essencial também para o desenvolvimento da inteligência social do ente político. Max Weber, ainda que baseado num ponto de vista dinâmico e histórico, não visualizou, nos tempos modernos, uma legitimidade que não fosse calcada na consciência da legalidade. A própria legalidade tem suas raízes nas aspirações de igualdade. A legalidade foi a manifestação de igualdade mais viável na revolução industrial. Na perspectiva do estágio pós-industrial, porém, em que o bem-estar tende a tornar-se um direito universal, é preciso institucionalizar outras igualdades além de igualdade perante a lei. A ilegalidade é passível das mesmas críticas que neste ensaio fizemos às burocracias públicas e sistemas organizacionais vigentes. Em contextos ainda sujeitos às aflições de extremas disparidades no nível social dos cidadãos, a legalidade acima de tudo desempenha o papel de mantenedor do sistema. Os

⁵² “A lei, o primeiro e essencial requisito de vida dos grupos, grandes e pequenos, tem sido mui propriamente denominada o *mínimo ético*. Aliás, as normas adequadas para garantir a continuidade do grupo (ainda que só precariamente) constituem o absoluto mínimo para a existência externa do indivíduo como ente social.” Simmel, Georg. *The sociology of Georg Simmel* Trad., rev. e com introd. de Kurt H. Wolf. New York, The Free Press, 1964, p. 27-8.

⁵³ Riggs. op. cit. p. 361.

tempos contemporâneos estão maduros para uma redefinição da legitimidade. Num estágio de desenvolvimento em que é viável o bem-estar de todos, os governos demonstram sua legitimidade pela disposição de formular diretrizes públicas orientadas no sentido de reduzir ao mínimo as desigualdades sociais. A legalidade era uma estratégia própria para minimizar desigualdades sociais no contexto do século XIX. Nesta última parte do século XX surgiu uma nova sensibilidade para esse problema. Vê-se hoje que dentro do arcabouço estrutural da legalidade é possível institucionalizar a injustiça econômica, isto é, pode ter lugar o desenvolvimento econômico sem uma crescente participação dos “grupos inferiores”⁵⁴ no produto nacional bruto. O dever essencial do Estado é, hoje, pôr em execução políticas que visem à “diminuição da desigualdade”.⁵⁵ De acordo com novas correntes no campo da Economia, o tradicional Produto Nacional Bruto *per capita* constitui um instrumento assaz precário para medir o desenvolvimento; o que importa é o padrão de distribuição da renda. A desigualdade, isto é, “a maior acumulação de benefícios e poderes em um setor da sociedade do que em outros”, representa “uma perda universal”, porquanto contraria uma “necessidade humana básica... comum a todos os membros da sociedade, sejam opressores ou oprimidos: a necessidade que os homens têm uns dos outros”.⁵⁶ Isto pode parecer jocoso, mas a verdade é que mudou o sentido do que seja economia. O que tem sido chamado de economia não passa de ficção didática; jamais existiu essa coisa que se diz *econômico*. O *econômico* é o aspecto mais saliente do fenômeno social total quando a estrutura produtiva é deficiente. A economia, tal como era conhecida e praticada até recentemente, é uma disciplina válida apenas num estágio em que não haja alternativa viável para profundas desigualdades entre seres e grupos humanos; neste caso só pode haver desenvolvimento com elevado índice de privação humana. Entretanto, dado o nível presentemente atingido pelas forças produtivas, bem-estar geral e desenvolvimento são fenômenos que deixaram de ser mutuamente excludentes; tornaram-se, pelo contrário, interdependentes. Fatores de produção que o economista tradicional costumava desprezar passaram a ter importância. A desigualdade, considerada quer como “insuficiência de renda” quer como “distribuição diferenciada de sentimentos positivos”⁵⁷ constitui uma perda para o sistema social geral. Há hoje necessidade de processos de contabilidade social para avaliar os índices de capacidade produtiva ociosa disfarçada na privação que sofrem seres e grupos humanos.

Essas teses, embora originadas em sociedades abastadas, especialmente os EUA, podem, com certas adaptações, ser aplicadas a qualquer contexto. Mais do que isto; sua aceitação tende a tornar-se universalmente obrigatória na formulação de diretrizes públicas, pois elas expressam uma consciência social que transcende fronteiras nacionais. É provável que jamais possa haver igualdade completa, sendo, portanto, a minimização da desigualdade um processo contínuo. Está implícito nessas novas maneiras de ver que as convicções que modernamente constituem a base da legitimidade “precisam ser traduzidas em escolhas

⁵⁴ Ver Miller, S. M.; Rein, Martin; Roby, Pamela & Gross, Bertram M. *Poverty, inequality and conflict*. In: Gross, Bertram M., coord. *Social intelligence for America's future*. Boston, Allyn & Bacon, 1969. p. 284.

⁵⁵ Id. *ibid.* p. 327.

⁵⁶ Anderson, Perry. Sweden: a study in social democracy. *New Left Review*, May 1961. Apud Gross, Bertram. *op. cit.* p. 328.

⁵⁷ Miller, S. M. et alii. *op. cit.* p. 326 e 329.

e decisões que guiarão nossa vida individual e de grupo".⁵⁸ O problema de indicadores sociais do progresso parece ser de importância capital para os cientistas sociais e, em particular, para os administradores públicos. Não há ciência sem padrões de medida. Avaliar a eficácia dos sistemas de administração pública em função do bem-estar com direito universal é imperativo dos engajamentos que vimos mencionando.

7. Alguns problemas de administração pública na América Latina

Nos próximos parágrafos, procuraremos estudar a situação atual da administração pública na América Latina face às considerações tecidas acima e aos três referidos engajamentos ou pressupostos básicos. Para alguns, aqueles engajamentos talvez não passem de facetas diferentes de um só fenômeno, o *Zeitgeist*, o espírito dos tempos, e assim por diante. Para o autor deste trabalho, porém, sem aquelas premissas de valor a missão que lhe foi confiada não teria sentido.

Não obstante a carência de estudos sistemáticos sobre a administração pública na América Latina, nota-se uma consciência de seus principais aspectos e problemas entre cidadãos e estudiosos dos vários ramos do conhecimento. Raras são, porém, as publicações com a visão panorâmica do livro *Toward strategies for public administration development in Latin America*, coordenado por John C. Honey. Fazemos votos para que surjam outras iniciativas do mesmo gênero, seja por parte de autores individuais, seja por instituições, como entre outras a Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Por outro lado, temos grande necessidade de trabalhos que analisem problemas específicos da administração pública nos vários países da América Latina, como o fazem as obras *Civil service reform in Brazil*, de Lawrence Graham, *Brazilian planning*, de Robert Daland, e *Institutionalizing the grass roots in Brazil*, de Frank Sherwood.

Nos parágrafos que se seguem seguiremos uma linha intermediária entre a visão panorâmica e o tratamento específico de casos nacionais, examinando, numa perspectiva bastante teórica, certos problemas, ou melhor, certos aspectos, geralmente descurados de alguns problemas da administração pública na América Latina.

8. Vínculos da administração pública na América Latina

O que foi dito acima suscita a seguinte pergunta: quais serão as consequências teóricas, para os estudantes de administração pública na América Latina, da concepção do mundo como um só sistema?

Uma das mais notórias deficiências dos estudos sobre a administração pública na América Latina é o fato de não ser levada em consideração a existência de um sistema mundial, ou então, de haver uma percepção equívoca de seu impacto sobre os diferentes países latino-americanos. De um modo geral, os autores, sejam nacionais ou estrangeiros, dão por suposto que cada uma das nações latino-americanas constitui um sistema fechado. Essa premissa é também geralmente aceita nos estudos realizados em outras áreas que não a ad-

⁵⁸ Frank, Lawrence K. Apud Trist, Eric op. cit. p. 50.

ministração pública.⁵⁹ Os cientistas sociais tanto nacionais quanto estrangeiros, que se ocupam de países latino-americanos, não se têm devidamente apercebido do fato de que a nação, como tal, está rapidamente se tornando inviável como unidade de análise.⁶⁰ O que ocorre com esse conceito é o mesmo que aconteceu com o conceito de raça, que outrora constituía uma categoria antropológica e hoje está alijado do campo científico. Chamando a atenção para essa tendência, observa Kenneth Boulding que hoje em dia um cientista social não pode ser nacionalista, pelas mesmas razões por que um biólogo não pode ser racista.⁶¹

Exatamente por ter o mundo deixado de ser um conglomerado de sociedades segregadas para tornar-se um sistema único, faz-se mister uma ciência social global.⁶² Nenhuma sociedade nacional pode hoje ser compreendida em razão exclusiva dos processos e condições vigentes internamente. As nações constituem sistemas penetrados,⁶³ isto é, a alocação de seus recursos e valores é determinada em grande parte pela necessidade de enfrentar pressões internacionais. As sociedades vivem num contínuo processo de reação e adaptação ao sistema mundial, sendo de notar que ultimamente têm surgido fórmulas visando a operacionalizar essas relações.⁶⁴ Por exemplo, o conceito de elos de ligação permite um melhor entendimento dos fenômenos que costumam ser examinados em função de categorias físicas e metafísicas. Através desses elos opera-se um processo normal de interpretação das nações. Os elos são definidos como padrões

⁵⁹ Ver Pye, Lucien. *The formation of new states*. In: Sola Pool, Ithiel de, coord. *Contemporary political science*. New York, McGraw-Hill, 1967. p. 182-203. L. Pye acentua: "Quando afirmo que grande parte de nossas atuais dificuldades em matéria de padrões para medir a eficácia e o grau de desenvolvimento dos sistemas políticos resulta do hábito de tratar todos os Estados como sistemas autônomos, o que quero dizer é que ainda não criamos os conceitos necessários para lidar com todos os parâmetros do sistema político. Mais especificamente, precisamos situar o sistema político no contexto total de seu ambiente, e isto significa no contexto não somente da sociedade interna como também da ordem internacional" (p. 200). Pye salienta ainda: "Até instituições que se presumem funcionalmente sensíveis apenas a problemas internos são na realidade muito sensíveis a considerações de ordem internacional. Burocracias civis, processos de arrecadação de impostos, métodos de contabilidade, etc., tudo isto é fortemente influenciado pelos padrões internacionais. O que é um Estado e o que se espera que um Estado faça internamente são questões que sofrem grande influência de padrões e práticas internacionais" (p. 203).

⁶⁰ Ver Deutsch, Karl. *Nation and world*. In: Sola Pool, I. de. op. cit. p. 204-27. Nesse capítulo, Deutsch observa: "O estado-nação fracassou" (p. 217) e "está-se tornando, para seus cidadãos, uma armadilha cognitiva em tempo de paz e uma armadilha mortífera em caso de guerra" (p. 218).

⁶¹ Ver Boulding, Kenneth. *Dare we take the social sciences seriously?* *American Behavioral Science*, 10(10):15, June 1967.

⁶² O termo *global* foi empregado com sentido equivalente por Wilbert Moore, em sua obra *Order and change*. New York, John Wiley & Sons, 1967. No capítulo *Global sociology: the world as a singular system*, escreve: "By global sociology I shall mean sociology of the globe, of mankind" (p. 266).

⁶³ Sobre o conceito de nação como sistemas penetrados, ver Rosenau, James N. *Pre-theories and theories of foreign policy*. In: Farrel, Barry, coord. *Approaches to comparative and international politics*. Evanston, Northwestern University Press, 1966. p. 27-92. A definição de Rosenau é a seguinte: "Sistema político penetrado é aquele em que não-membros de uma sociedade nacional participam diretamente e com autoridade, mediante atos praticados conjuntamente com membros da sociedade, da alocação de seus valores ou da mobilização de apoio para seus objetivos" (p. 65).

⁶⁴ Principalmente por Rosenau e seus companheiros. Ver Rosenau, J. N., coord. *Linkage politics*. New York, The Free Press, 1969.

de comportamento repetitivo, que, originando-se em um sistema, provocam comportamento correlato em outros.⁶⁵ A utilização desse conceito de elos e vinculações na análise comparativa de sistemas de administração pública é extremamente compensadora. Os estudos sobre administração pública nos países sul-americanos invariavelmente ressaltam fenômenos como formalismo, corrupção e descontinuidade no processo de formulação política. No entanto, as explicações apresentadas para esses fenômenos têm sido em grande parte impressionísticas e muitas vezes confundem causas com efeitos. Dificilmente poder-se-á aceitar uma explicação do formalismo em termos das figuras psicológicas de imitação ou efeito demonstrativo. Adotando tal perspectiva, o mínimo que acontece é perderem-se de vista os verdadeiros fatores determinantes do formalismo bem como algumas de suas funções positivas. Não tem sido percebido suficientemente que o formalismo, na América Latina, é o resultado de pressões exercidas por grupos externos e internos ligados ao sistema, tais como autoridades governamentais estrangeiras que abrem créditos, concedem empréstimos ou prestam assistência; instituições como bancos estrangeiros, o Fundo Monetário Internacional, e assim por diante. Os países latino-americanos são obrigados a aceitar as condições dessas agências vinculadoras, a fim de conseguir recursos para as políticas que pretendem levar a efeito, e os arranjos institucionais que resultam dessas transações acabam levando ao formalismo. Pressões semelhantes são exercidas por investidores e grupos empresariais estrangeiros na defesa de seus interesses particulares. O formalismo, na América Latina, é, pois, em grande parte uma reação contra o mundo e os processos de vinculação. Demais, é preciso ver que as estruturas administrativas formalísticas nem sempre representam uma manifestação de patologia administrativa, mas constituem por vezes uma estratégia de institucionalização e modernização altamente positiva.⁶⁶ Muito embora exista freqüentemente uma grande distância entre o conteúdo normativo dessas estruturas e a realidade do comportamento social, não deixam elas de tornar-se fatores de mudança a médio e longo prazos. O estudo do formalismo na América Latina ainda é imperfeito; cumpre analisar esse fenômeno sob o ângulo dos agentes de vinculação, externos e internos.

Da mesma forma, a corrupção na América Latina é um fenômeno que tem sido pintado com cores exageradas ou interpretado erroneamente pelos autores. Em primeiro lugar, é de notar que a corrupção constitui um fenômeno crônico, comum a toda e qualquer entidade política, seja cêntrica ou periférica. A insistência com que se fala em corrupção nos países latino-americanos muitas vezes dá a impressão de que se visa mais ao seu aspecto pitoresco do que aos interesses do rigor científico. Há, também, necessidade de rigorosas análises funcionais da corrupção nos serviços públicos latino-americanos. Não obstante os seus óbvios efeitos disfuncionais, tem a corrupção constituído uma positiva estratégia contextual para o desenvolvimento naquela área. Há indícios de que a corrupção, nos países latino-americanos, pode desempenhar a “valiosa função de uma *barreira*, uma garantia contra a derrocada resultante de alguma má política econô-

⁶⁵ É uma ligeira modificação da definição de Rosenau, que é a seguinte: “... qualquer sequência repetida de comportamento que se origina num sistema e encontra reação em outro.” (*Linkage politics*, p. 45). Em trabalho a ser publicado, deste autor e de Larry Kirhart, esse assunto será tratado em minúcia.

⁶⁶ Sobre formalismo, na perspectiva do sistema mundial, ver Guerreiro Ramos. *Administração e estratégia do desenvolvimento* cit. p. 331 e 422.

mica".⁶⁷ Ainda aqui não se pode obter um quadro exato e uma avaliação segura desse fenômeno sem considerar o papel dos órgãos e grupos externos de vinculação. Até que ponto será a corrupção nas burocracias da América Latina o produto de um vago complexo de paternalismo ou de persistentes características culturais e psicológicas, conforme se alega? Existiria um *caráter* latino-americano a gerar fenômenos como a corrupção administrativa, ou será esse chamado caráter apenas um fenômeno que se repete nas transações dos países da região com seus elos externos? Até que ponto, por exemplo, é o dinheiro fácil⁶⁸ do empresário estrangeiro que investe na área um fator que precipita a corrupção?⁶⁹ As respostas a essas perguntas são de grande interesse acadêmico e prático.

Outro ponto que merece atenção diz respeito às orientações cognitivas dos estudiosos em relação aos processos de penetração que ocorrem na região. Nota-se certo fundamentalismo ideológico como elemento comum a alguns estudos e relatórios, segundo os quais os processos de penetração são intrinsecamente exploratórios e deletérios para a área, fato que, evidentemente, não corresponde à verdade. Nas atuais condições vigentes no mundo, os processos de penetração são irreversíveis, e certamente há de se concordar com Douglas Chalmers, quando diz que o desejo de eliminar a influência do estrangeiro nos países latino-americanos parece quixotesco.⁷⁰ Essa influência tem sido examinada por certos autores que ainda empregam um conceito de imperialismo do século XIX. Um país como os Estados Unidos é, hoje, apresentado como uma agência intrinsecamente imperialista, e os norte-americanos que investem na região são, em conjunto, olhados com grande suspeita. Essa atitude é não somente cientificamente ine-

⁶⁷ Esta observação é feita por Nathaniel H. Leff em seu trabalho *Economic development through bureaucratic corruption. The American Behavioral Scientist*, 8(3):11, Nov. 1964. Acrescenta: "Mesmo quando o governo de um país subdesenvolvido está procurando ativa e inteligentemente o crescimento nacional, não há certeza de que suas políticas sejam adequadamente concebidas para atingir os objetivos visados. De fato, é bem possível que esteja caminhando vigorosamente na direção errada. A corrupção pode reduzir os prejuízos de tais erros, eis que enquanto o governo está implementando determinada política, os empresários, com sua sabotagem, poderão estar executando outra. Como em todo seguro, isto envolve um custo... se a política do governo estiver certa. Por outro lado, como todo seguro, às vezes torna-se muito bem-vindo" (p. 11). Ver, também Leff, Nathaniel H. *Economic policy-making and development in Brazil 1947-1964*. New York, John Wiley, 1968. Outra fonte bibliográfica é Nye, J. S. *Corruption and political development: a cost analysis. The American Political Science Review*, 61(2), June 1967.

⁶⁸ Sobre este ponto, ver Moore, W. E. op. cit. p. 165.

⁶⁹ Douglas Chalmers observa que na América Latina "as vinculações contribuem para a tendência de criar meios para resolver conflitos, agregar e articular interesses... mediante uma representação mais ou menos privada através da burocracia... Amigos podem conseguir que em determinados casos a lei não seja aplicada com muita severidade. As empresas estrangeiras, por exemplo, com a vantagem de disporem de consideráveis recursos para comprar tais amigos, aparentemente não acharam esse jogo muito difícil" (Douglas. *Developing on the periphery: external factors in Latin America*. In: Rosenau, J. N., coord. *Linkage politics*. p. 89). No mesmo diapasão, afirmam Werner Baer e Mario Henrique Simonsen: "Os nacionalistas brasileiros freqüentemente acusam as empresas estrangeiras de praticarem o suborno, e em alguns casos a denúncia é procedente. Dá-se auxílio financeiro a jornais para favorecerem políticas simpáticas a empresas estrangeiras; há poucos anos informou-se que uma importante empresa de serviços de utilidade pública, dominada pelos EUA, havia subornado considerável número de membros de um legislativo local para obter votação favorável a um aumento de tarifas." (Ver Baer, W. & Simonsen, M. H. *American capital and Brazilian nationalism*. In: Bernstein, Marvin D., coord. *Foreign investment in Latin America*. New York, Alfred A. Knopf, 1968. p. 279.

⁷⁰ Chalmers, Douglas. op. cit. p. 93.

xata, mas prejudicial à expansão das possibilidades internacionais dos países latino-americanos. Não há lugar, neste ensaio, para discutir o conceito de imperialismo,⁷¹ mas sua aplicação na análise dos problemas latino-americanos, pela forma como o fazem ainda alguns autores, é, sem dúvida, anacrônica. Está claro que se exercem influências hegemônicas sobre os países latino-americanos. No entanto, declarar exploratória toda e qualquer penetração externa em países latino-americanos nada tem de objetivo. Tenta-se, timidamente, corrigir esta apressada generalização. A propósito vale repetir o que um brasileiro, comunista militante, historiador da economia, afirmou em polémica com alguns de seus companheiros de ideologia: “Em nenhum outro período da História brasileira expandiu a burguesia tanto seus negócios e enriqueceu como nos últimos 25 anos, em que o capital imperialista literalmente submergiu a nossa economia. E a burguesia progrediu e enriqueceu em grande parte por causa do impulso e do exemplo que os empreendimentos e a iniciativa imperialista trouxeram.”⁷² Se o imperialismo produziu tal efeito na economia brasileira, seria mais próprio dar-lhe outro nome, visto que a expressão tradicional tem alta conotação ideológica. Não obstante, uma observação semelhante foi feita por um economista da ECLA: “... a exploração imperialista, tal como assinalada na novela social latino-americana, é, de um modo geral, uma coisa do passado. Hoje em dia as empresas que pagam os melhores salários e oferecem as melhores condições de trabalho são exatamente as pertencentes aos grandes consórcios estrangeiros”.⁷³

Sem entrarmos numa discussão analítica dessa matéria, podemos afirmar que o ambiente internacional que cerca a América Latina mudou, e está mudando, embora os órgãos a que cabe formular as políticas de interesses públicos não pareçam estar perfeitamente equipados administrativamente para lidar com a nova configuração do mundo.

A formulação de diretrizes políticas tende a tornar-se um problema da mais alta relevância para os países latino-americanos nos próximos anos. O desenvolvimento econômico da América Latina não se pode dizer que tenha sido o resultado de uma política deliberada e sistemática. Embora tenha o Estado tradicionalmente exercido sempre uma interferência decisiva no desenvolvimento econômico, a formulação de políticas a médio e longo prazos não tem sido de um modo geral institucionalizada nos sistemas de administração pública naquela região.⁷⁴ As autoridades governamentais têm adotado e posto em execução políticas de desenvolvimento, mas isto tem sido feito, em grande parte, com o fito de tirar proveito de contingências originais fora de sua jurisdição.⁷⁵ No presente ambiente internacional, torna-se muito restrita a possibilidade de a

⁷¹ Ver Guerreiro Ramos. *Nationalism in Brazil, a case of political breakdown*.

⁷² Prado Junior, Caio. *A revolução brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1966. p. 188-9. W. Baer e M. H. Simonsen escrevem: “Se não tivesse havido um fluxo de capital privado para o Brasil nos últimos 15 anos, a economia do país teria crescido em ritmo muito mais lento” (op. cit. p. 282).

⁷³ Pinto, Anibal. *Political aspects of economic development*. In: Veliz, Claudio, coord. *Obstacles to change in Latin America*. New York, Oxford University Press, 1969. p. 15-6.

⁷⁴ Sobre o panorama econômico em que opera a administração pública na América Latina, ver Campos, Roberto de Oliveira. *Public administration in Latin America*. In: Baker, Burton A. *Public administration, a key to development*. Washington, D.C., The Graduate School, U.S. Department of Agriculture, 1964.

⁷⁵ Pinto, Anibal. op. cit. p. 10.

América Latina continuar financiando o seu desenvolvimento com políticas improvisadas com que se pretende tirar partido de ocasionais conjunturas favoráveis no mercado de exportação de seus produtos tradicionais, conforme observou Charles Anderson.⁷⁶ Há indícios de que no novo cenário internacional, esse modelo de política latino-americana não tem mais condições de prosperar.

Estão-se criando, atualmente, no mundo, condições que exigem um esforço inovador dos responsáveis pelas políticas latino-americanas, no sentido de criar novas formas de comércio e serviços bancários, bem como empresas multinacionais. O autor deste ensaio não é competente para examinar as implicações financeiras e econômicas dessa transição; apenas deseja acentuar que esses eventos produzem um impacto sensível no campo da administração pública. Estima-se que por volta do ano 2000 provavelmente 50% do mercado mundial estarão internacionalizados,⁷⁷ o que significa, nas palavras de Servan Schreiber, que em toda parte o comércio terá extravasado fronteiras nacionais. Para enfrentar tal situação, os países latino-americanos precisam ser providos de condições administrativas que lhes permitam não somente obter recursos na arena internacional, mas também formar, dentro de suas fronteiras, um ambiente empresarial sadio e racional.

9. *Problemas inerentes à otimização de modelos administrativos para a América Latina*

As necessidades do indivíduo são basicamente as mesmas em toda a parte. A sensação de insuficiência dos sistemas organizacionais vigentes para a satisfação dessas necessidades é universal, tanto nos países cêntricos quanto nos periféricos. No que se refere ao sistema de valores, o mundo já está unificado. É grande, porém, a distância entre valores e fatos. Na medida em que a administração tende a enquadrar-se numa teoria geral das necessidades humanas, empenhamo-nos, nós, do círculo acadêmico, a procurar soluções para possíveis problemas futuros em vez de habilitar os estudantes a se ajustarem à *realidade*. Descobrimos, agora, que os princípios tradicionais de nossa disciplina foram formulados para um *mundo quadrado*, são tachados de regras de algibeira, de *provérbios*. A tendência é para a Teoria Y, o estilo gerencial 9.9 *eupsychian*

⁷⁶ Anderson, Charles W. *The changing international environment of development and Latin America in the 1970's*. Madison, Wisconsin, University of Wisconsin, Jan. 1970. mimeogr.

⁷⁷ Polk, Judd. The rise of world corporations. *Saturday Review*, p. 32-3, Nov. 22, 1969. Sobre administração empresarial internacional ver: Fayerweather, John. *International business management, a conceptual framework*. New York, McGraw-Hill, 1969; Aharon, Yain. *The foreign investment process*. Boston, Harvard University Press, 1966; Farmer, Richard N.; Schollhammer, Hans & Stevens, Robert W., coord. *Readings in international business*. Graduate School of Business, Indiana University, 1967; Prasad, S. Benjamin. *Management in international perspective*. New York, Appleton Century-Crofts, 1967; para uma apreciação crítica ver: Schollhammer, Hans. The comparative management theory jungle. *Academy of Management Journal*, 12(1), 1969; Brandenburg, Frank. *The development of Latin American private enterprise*. Washington D.C., National Planning Association, 1964; Geiger, Theodore. *The General Electric Company in Brazil*. Washington, D.C., National Planning Association, 1961; Friedman, John. The institutional context. In: Gross, Bertram, coord. *Action under planning*. New York, McGraw-Hill, 1967.

*management** e organização não-hierárquica. Tem-se atribuído a Stuart Mills a afirmação de que é melhor ser Sócrates infeliz do que um porco contente.** Muitos de nós, certamente, somos qual Sócrates infeliz.

As premissas de valor da teoria administrativa expõem o aplicador a dissonâncias cognitivas quando se vê obrigado a encontrar soluções viáveis para problemas do mundo *real*. Se estiver atuando numa área como a América Latina, serão especialmente grandes as suas dificuldades para ser coerente com os seus valores. Os países latino-americanos, tal como outros países em desenvolvimento, são, aparentemente, os menos dotados dos requisitos contextuais característicos dos estilos de administração considerados mais eficazes do ponto de vista das necessidades humanas. Será que devemos nos conformar com a idéia de que, por exemplo, deve-se aplicar a Teoria Y em contexto de abundância e a Teoria X onde predomina a carência? Se é fato que mesmo nos Estados Unidos a organização existente está longe dos estilos gerenciais que parecem atender a padrões de excelência, devemos-nos resignar a implantar formas organizacionais coercitivas e autoritárias nos países periféricos?

Parece-me que essas perguntas são oportunas, quando procuramos orientar-nos frente às tarefas e deveres que nos cabem nas áreas periféricas. Não há resposta satisfatória para essas perguntas: tentaremos, porém, estabelecer algumas diretrizes para guiar nossa atuação.

Em primeiro lugar, o que mais importa é viver de forma coerente com as premissas de valor de nossa disciplina. Parece válida a presunção de que não há contexto tão atrasado que não ofereça alguma possibilidade concreta de progresso. Os que lidam em contextos pobres, verificam que as organizações funcionam com limitações. Com efeito, sendo parte integrante de um sistema global, não pode a organização realizar mais do que o próprio sistema. Por outro lado, porém, a atitude dos administradores em matéria de alocação de recursos constitui um fator decisivo para otimização das energias humanas. Uma atitude bem orientada permite ao administrador, mesmo em contextos pobres, descobrir estratégias otimizantes que não poderia perceber se fosse cético. Demais, tal atitude gera uma participação positiva dos trabalhadores que processos coercitivos jamais produziriam.

Em suma, um estilo administrativo humanístico exige do administrador habilidade para descobrir, através da pesquisa-ação, processos específicos de otimização. Assim, quanto mais nos esforçamos para criar modelos de pesquisa-ação, tanto mais aperfeiçoamos nossa capacidade para desenvolver áreas periféricas. O que estamos sugerindo é que na procura de soluções para problemas administrativos em áreas como a América Latina, devemos explorar melhor as linhas de raciocínio representadas por mestres como Richard N. Fermer e Barry M. Richman,⁷⁸ C. West Churchman, F. E. Emery, E. L. Trist,⁷⁹ Gideon Sjöberg, H. Do-

* N. do T.: *Eupsychia*: cultura que seria criada por 1.000 pessoas auto-atualizantes, numa ilha protegida, em que não sofressem qualquer interferência. Ver Maslow, Abraham H. *Eupsychian management: a journal*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin & The Dorsey Press, 1965. Prefácio, p. XI.

** N. da R.: Fonte omitida pelo autor.

⁷⁸ Ver Farmer, Richard N. & Richaman, Barry M. *Comparative management and economic progress*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, 1965.

⁷⁹ Ver Churchman, C. West & Emery, F. E. *On various approaches to the study of organizations*. International Conference on Operational Research and Social Sciences, Cambridge, England, 14-18 de setembro de 1964; Emery, F. E. & Trist, E. L. The causal

nald Hancock, Orion White, Jr., Richard A. Brymer, Buford Farris, Berton A. Kaplan,⁸⁰ William Foote White,⁸¹ e outros. Todos esses autores estão prestando significativas contribuições no sentido de criar, pelo processo de pesquisa-ação, modelos de sistemas baseados no tipo de organizações ressocializantes e orientadas para a clientela que possam ser implantadas em contextos pobres.

As possibilidades pragmáticas de tais modelos, na América Latina, já foram demonstradas. Por exemplo, um dos programas de administração do desenvolvimento por pesquisa-ação mais bem-sucedido na América Latina foi o Caso Vicos. São fartas as informações sobre esse caso, bastando, por isto, mencionar aqui apenas alguns dos seus aspectos principais. Em janeiro de 1952, a Cornell University, juntamente com o Instituto Indigenista do Peru, deu início a um programa de modernização da Hacienda Vicos, uma grande propriedade povoada exclusivamente por índios quíchua, que não falavam senão sua própria língua e que desde os tempos coloniais vinham sendo apenas servos e peões. Na Hacienda Vicos, situada num vale relativamente pequeno nas montanhas do Peru, a cerca de 250 milhas de Lima, vigorava, até 1952, um regime de propriedade e uma estrutura de poder tipicamente oligárquicos. Em cinco anos transformou-se a situação: foi executada uma reforma agrária democrática e fez-se a devolução de poderes aos camponeses, mediante criação de novas estruturas políticas e administrativas locais, operando-se uma expressiva melhoria nos padrões econômicos e sociais da comunidade. Recomenda-se o estudo detalhado dessa experiência para os que se interessem por modelos contextuais de administração do desenvolvimento. Finalmente, cabe salientar que o projeto Vicos é uma demonstração de que é possível implantar, com êxito, organizações humanísticas, orientadas para o cliente, nos ambientes mais precários das regiões mais pobres do mundo.⁸²

Do mesmo gênero, embora de menor magnitude, é o projeto de desenvolvimento regional dirigido por Morris Azimov no vale do Cariri, estado do Ceará. Este projeto constitui um excelente exemplo de como conceber estratégias e políticas específicas para mobilizar e reunir recursos em áreas pobres e iniciar os círculos da classe média numa técnica racional de administração de empresas de pequeno porte.⁸³

Outros esforços sistemáticos, pertinentes porém menos pragmáticos, poderão resultar no aprimoramento da administração dos recursos da área. Tais esforços dirigem-se à preparação de administradores, visando especialmente à sensibilidade para os requisitos teóricos e operacionais necessários à formulação de políticas para a região. A esse respeito, cumpre mencionar o programa de pesquisas

texture of organizational environments. *Human Relations*, Jan. 18, 1965; Emery, F. E. The next thirty years: concepts, methods, and anticipations. *Human Relations*, Mar. 20, 1967.

⁸⁰ Kaplan, Berton H. Notes on a non-weberian model of bureaucracy. *Administrative Science Quarterly*, 13(3), Dec. 1968.

⁸¹ White, William Foote. Imitation or innovation: reflections on the institutional development of Peru. *Administrative Science Quarterly*, 13(3), Dec. 1968.

⁸² Ver *The American Behavioral Scientist*, 8(7), Mar. 1965. (Número especial sobre o Caso Vicos, com artigos de A. R. Holmberg, M. C. Vasquez, P. L. Doughty, J. O. Alers, H. F. Dobyns e H. D. Lasswell.)

⁸³ Ver Azimov, Morris. *Project identification, selection and implementation on the local level: experience realized and lesson learned in N. E. Brazil*. Trabalho apresentado à Segunda Sessão da Conference of African Planners, Adis Abeba, 4-15 de dezembro de 1967. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas E/CN. 14/CAP/20, 29 ago. 1967.

em curso na Venezuela, empreendido pelo Centro de Estudios de Desenvolvimento (Cendes), da Universidad Central de Venezuela, e o Centro de Estudos Internacionais, do Massachusetts Institute of Technology,⁸⁴ e a pesquisa levada a efeito em 26 vilas peruanas, coordenada pelo Instituto de Estudios Peruanos e pela Cornell University.⁸⁵ Ambos empreendimentos orientam-se, em parte, segundo um enfoque contextual dos problemas da região. Nos dois programas, as diretrizes a serem traçadas são estudadas interdisciplinarmente. Em alguns casos há estudos destinados a prover o sistema universitário latino-americano de departamentos equivalentes ou simétricos aos existentes nos países mais adiantados. Essa orientação burocrática leva os observadores estrangeiros a dizer que nos países latinos não existe ciência política,⁸⁶ simplesmente porque ali não costuma haver cátedras de ciência política, tal como concebidas nos centros mais adiantados. Não há lugar, neste ensaio, para discutir tão falaciosa opinião. Cumpre, porém, observar que os programas da Venezuela e do Peru obedecem a uma segura noção de institucionalização científica. Assim, William Foote White, um dos participantes da pesquisa feita no Peru, observa que uma “estratégia de imitação” seria prejudicial ao Peru e recomenda a integração interdisciplinar em lugar de insistência em matérias especializadas como ciência política, antropologia, sociologia e psicologia. Assim escreve:

“O que é hoje o conteúdo dessas disciplinas, nos Estados Unidos, pode ter explicação histórica, mas não pode ser explicado com fundamento na lógica. . .”⁸⁷ Minha tese é que a separação de métodos entre aqueles campos de estudo está retardando o progresso do conhecimento nos Estados Unidos.”⁸⁸

Se quisermos contribuir para a solução de problemas, em matéria de desenvolvimento econômico e social nas áreas periféricas, teremos que nos ater ao contexto também no que se refere às diferentes disciplinas. Esta questão não pode ser examinada aqui, embora seja básica para a reformulação da administração do desenvolvimento. Finalmente, desejo observar que se torna muito necessário, na América Latina, um esforço geral no sentido de criar uma microrganização orientada para a clientela. Nesse particular, as pesquisas pioneiras de Gideon Sjoberg e Orion White Jr. são especialmente indicativas do que pode ser feito nesse setor dentro do quadro geral da administração pública.

10. O problema da legitimidade na América Latina

Quais serão os principais efeitos, sobre a administração pública, dos padrões latino-americanos de legitimidade? O que podem fazer os praticantes de administração pública para melhorar tais padrões? Esses problemas parecem ter sido um tanto negligenciados. O tema da instabilidade política na América Latina tem certamente sido abordado por muitos autores, os quais geralmente susten-

⁸⁴ Ver Bonilla, Frank & Michelena. José A. Silva. *A strategy for research on social policy*. Cambridge, The MIT Press, 1967.

⁸⁵ Ver White, W. F. op. cit.

⁸⁶ Quanto a esse discutível ponto de vista, ver Nun, José. Notes on the social sciences in Latin America. In: Diegues Junior, M. & Wood, Bryce, coord. *Social science in Latin America*. New York, Columbia University Press, 1967.

⁸⁷ White, W. F. op. cit. p. 380.

⁸⁸ White, W. F. op. cit. p. 381-2.

tam ser a ilegitimidade um característico constante dos países daquela região.⁸⁹ No entanto, é mister analisar mais profundamente esse assunto. Percebemos, hoje, que certos aspectos próprios dos sistemas latino-americanos dificilmente podem ser identificados à base de categorias e premissas adotadas pelos cientistas sociais dos países cêntricos. Por exemplo, a validade de estudos que pressupõem, nos países latino-americanos, a existência de verdadeiras classes sociais — classe dominante, burguesia industrial, burguesia dos campos, proletariado, classe média — é muito discutível. Autores rigidamente presos a esse enfoque apresentam situações quiméricas como se foram a *realidade dos países latino-americanos*. Os entes políticos latino-americanos parecem permitir melhor compreensão se explicados em termos de, por exemplo, *aspirantes ao poder, atores*, do que em termos de classes estratificadas.⁹⁰ Da mesma forma, muitos autores dão por suposto que os países latino-americanos já são verdadeiras sociedades, ou, em outras palavras, que em todo país latino-americano existe a dicotomia Estado *versus* sociedade, tal como se verifica nos países cêntricos.⁹¹ Ainda está por aparecer uma teoria satisfatória sobre a natureza e os característicos específicos dos países latino-americanos. Raymundo Faoro,⁹² Charles Anderson, Merle Kling⁹³ e outros apresentaram idéias que merecem investigação; segundo eles, nos países latino-americanos o Estado ainda existe num ambiente em formação, numa espécie de suspensão coloidal. As sociedades, na América Latina, ainda são amorfas, na medida em que sociedade significa um mínimo de ordem, um mínimo de nor-

⁸⁹ Ver, por exemplo, Horowitz, Irving Louis. Introduction: the norm of illegitimacy: the political sociology of Latin America. In: Horowitz, I. L.; Castro, J. de & Gerassi, J., coord. *Latin American radicalism*. New York, Vintage Books, 1969. Também Merx, Gilbert W. Legalidad, cambio político y impacto social em los cambios de los presidentes latinoamericanos, 1930-1965. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 4(3), nov. 1968; Needler, Martin C. *Political development in Latin America, instability, violence, and evolutionary change*. New York, Randon House, 1968. Sobre a situação política nos países latinoamericanos, ver: Graciarena, Jorge. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 1967; Imaz, José Luiz de. *Los que mandan*. Buenos Aires, Editorial Universitária de Buenos Aires, 1964; Chalmers, Douglas A. *Parties and society in Latin America*. Trabalho apresentado à reunião anual da American Political Science Association. Washington, Washington-Hilton Hotel, 2-7 de setembro. mimeogr.; *Social Research*, 36(2), Summer 1969. (Número especial sobre o futuro da América Latina, com artigos de R. M. Glassman, James F. Petras, D. E. Mutchler, C. T. Oliver, David Felix, Julius Rivera); Veliz, Claudio coord. *The politics of conformity in Latin America*. New York, Oxford University Press, 1967.

⁹⁰ Em alguns estudos recentes sobre problemas latino-americanos, nota-se um significativo progresso. Ver, por exemplo, Stepan, Alfred. *Patterns of civil-military relations: the Brazilian political system*. Esta é, a meu ver, a mais precisa e inteligente análise do golpe de estado de 1964, no Brasil. Também Einaudi, Luigi R. *The Peruvian military: A summary political analysis*. Santa Monica, California, The Rand Corporation, 1969; Veliz, Claudio. Centralism and nationalism in Latin America. *Foreign Affairs*, 47(1), Oct. 1968.

⁹¹ Emprego, aqui, a palavra *sociedade* com o sentido que Lorenz von Stein tornou clássico em teoria política, na Europa Ocidental, isto é, como esfera de movimento autônomo, independente do Estado. Ver Stein, Lorenz von. *The history of the social movement in France, 1789-1850*. Totowa, New Jersey, The Bedminster Press, 1964.

⁹² Ver Faoro, Raymundo. *Os donos do poder, formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1958. Ver, também Guerreiro Ramos. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.

⁹³ Ver Anderson, Charles W. *Politics and economic change in Latin America*. Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand, 1967; Kling, Merle. Towards a theory of power and political instability in Latin America. In: Kautsky, John H., coord. *Political change in underdeveloped countries*. New York, John Wiley, 1966; e Violence and politics in Latin America. In: Horowitz et alii. op. cit.

mas permanentes e coerentes de vida associativa. Samuel Huntington acertadamente levanta este ponto. Comentando Tocqueville, acentua:

“Tocqueville observou que entre as leis que regem as sociedades humanas existe uma aparentemente mais exata e clara do que todas as demais. Para que o homem possa continuar civilizado ou tornar-se civilizado, é preciso que seja desenvolvida e aperfeiçoada a arte de associação, na mesma proporção em que aumenta o grau de igualdade entre as pessoas. A instabilidade política na América Latina decorre, exatamente, da falta de preenchimento desse requisito: a igualdade de participação aumenta muito mais rapidamente do que se desenvolve a arte de viver em sociedade.”⁹⁴

A fragilidade da vida associativa na América Latina tem sido apontada por vários observadores naturais daquela região. Por exemplo, para Alberto Tôrres, a sociedade, no Brasil, ainda não está constituída; uma verdadeira sociedade não pode ser o equivalente de uma coletividade de indivíduos sujeitos aos “caprichos da sorte”.⁹⁵ De forma mais dramática, assim escreveu Bolívar: “Não existe boa fé na América, nem entre os homens, nem entre as nações. Tratados são papel; as constituições, livros; as eleições, batalhas; a liberdade, anarquia; e a vida, um tormento. A única coisa que se pode fazer na América é emigrar.”⁹⁶ Ainda que sem esse colorido emocional de Bolívar, muitos estudiosos têm manifestado a opinião de que a América Latina ainda não superou a fase hobbesiana de desordem crônica. Em outras palavras, nessa área ainda não está resolvido o problema da ordem social, predominando um estado permanente de disfarçada lei marcial. Merle Kling observa: “Os aspectos legais e formais dos sistemas políticos latino-americanos... servem para conservar e permutar a violência porquanto atos abertos de violência produzem instabilidade constitucional, desrespeito às normas legais vigentes, governo por decreto e institucionalização do exílio e do direito de asilo. Esses corolários legais e formais, por sua vez, produzem no sistema um *feedback* que contribui para a perpetuação da violência, pois as constituições não inspiram respeito, as leis escritas não impõem injunções eficazes, o governo por decreto torna-se a norma, e o direito de asilo, protegendo o perdedor numa violenta luta política, não desencoraja conspirações revolucionárias.”⁹⁷

Dadas tais circunstâncias, o processo de legitimação dos entes políticos latino-americanos é algo muito especial, e certamente não pode ser entendido per-

⁹⁴ Huntington, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968. p. 4-5.

⁹⁵ Tôrres, Alberto. *O problema nacional brasileiro*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938. p. 112.

⁹⁶ Apud Huntington, Samuel P. op. cit. p. 29.

⁹⁷ Kling, Merle. *Violence and politics in Latin America*. In: Horowitz et alii. p. 201-2. É lícito admitir que o alto grau de incerteza resultante dessas circunstâncias explica, ao menos em parte, por que o jogo é tão popular na América Latina. Jogos como *quiniela* e *jogo do bicho* são generalizados na região. De acordo com uma estimativa da revista *Time* (25 Mar. 1966), o jogo do bicho é, no Brasil, um negócio de US\$ 500 milhões por ano e emprega aproximadamente um terço da mão-de-obra nacional. Roger Caillois aponta estimativas indicando que 60 a 70% dos brasileiros gastam diariamente cerca de 1% de sua renda naquele jogo. Observa que essa soma de dinheiro poderia representar consideráveis reservas para investimento. Embora seja muito duvidosa a exatidão de tais estimativas, o fato é que o jogo constitui um aspecto marcante da vida social na América Latina. Em 1931, segundo R. Caillois, o Departamento de Assistência Social do estado de São Paulo foi financiado com recursos provindos do jogo do bicho. Ver Caillois, Roger. *Quatre essais de sociologie contemporaine*. Paris, Olivier Perrin, 1951, p. 41-2.

feitamente se visto pelo prisma dos critérios clássicos que prevalecem nos países cêntricos. A natureza obscura desse processo de legitimação representa um sério obstáculo à eficácia da administração pública. Nas palavras de Riggs, “a eficácia da administração varia com o grau de legitimidade do governo. A preservação de um alto nível de legitimidade representa a forma menos dispendiosa de conseguir um desempenho eficaz por parte do governo.”⁹⁸

Por outro lado, recente estudo empírico parece vir em apoio dessa opinião de Riggs. Alaor Passos, com base em índices quantitativos de despesas militares, instabilidade política, desenvolvimento econômico, tensões inerentes ao desenvolvimento, estrutura social e decisões de caráter social, na América Latina, indiretamente demonstrou que quanto maior a percentagem de gastos com o aparelho de coerção, menor o índice médio de crescimento econômico.⁹⁹

O ambiente político da administração pública provavelmente terá sido negligenciado pelos que enfatizam o que aparentemente constitui uma patologia burocrática nos países latino-americanos. Na realidade, os administradores públicos não podem fazer muito mais do que lhes permite o meio político. Já é tempo de os administradores passarem a suscitar sistematicamente o debate do problema legitimidade *versus* eficácia administrativa, na América Latina, a fim de que sejam procuradas e encontradas linhas mestras seguras para a administração pública naquela área. Outrossim, cumpre indagar o que pode ser feito no âmbito da administração pública para aprimorar as condições de legitimidade da política latino-americana. A propósito, cabem duas observações finais. Primeiro, é preciso dar mais atenção, naquela área, à teoria e prática de formação institucional. A institucionalização constitui, em última análise, um corretivo da ilegitimidade. Assim, presumivelmente, haverá lugar para isso nos países latino-americanos, onde os administradores públicos podem ser agentes de institucionalização. No Brasil, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal tem tido um papel relevante, tornando-se um fator positivo daquilo que Frank Sherwood denomina “a institucionalização das raízes”, isto é, dos órgãos locais de governo. Essa estratégia de contra-ilegitimidade provavelmente poderá ser aplicada também em outras áreas de governo. É sinal auspicioso que a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) tenha dedicado, no Brasil, especial atenção ao estudo da institucionalização. As teses de doutoramento de quatro de seus professores versam sobre esse problema.¹⁰⁰ Ser entendido em assuntos de institucionalização constitui hoje, dadas as condições vigentes nas entidades políticas latino-americanas, uma qualificação funcional recomendável para os administradores.

⁹⁸ Riggs, F. Administration and changing world environment. cit. p. 358.

⁹⁹ Passos, Alaor. Developmental tensions and instability. *Journal of Peace Research*, (1):70-86, 1968.

¹⁰⁰ Ver Nascimento, Kleber. *Change strategy and client system: administrative reform in Brazil*. School of Public Administration, University of Southern California, Feb. 1966; Vieira, Paulo. *Toward a theory of decentralization: a comparative view on fortyfive countries*. School of Public Administration, University of Southern California, Feb. 1967 (com tradução publicada na *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, (2):45, 2.º sem. 1967); Carvalho, José Silva de. *EBAP: an experiment in institution building*. School of Public Administration, University of Southern California, June 1967; Pinto, Aluizio. *The Brazilian Institute of Municipal Administration: a case of institution building*. School of Public Administration, University of Southern California, 1967.

Segundo, os indicadores sociais, a eficácia administrativa, esclarecendo o público sobre como estão sendo atendidas as suas necessidades, conduzem indiretamente a padrões mais legítimos de vida associativa. Proporcionando aos cidadãos um instrumento de avaliação das políticas governamentais, oferecem os indicadores sociais aos diferentes grupos: melhores oportunidades para expressarem seus interesses. Prova disto é que os índices de custo de vida têm servido aos sindicatos operários da América Latina na justificação de suas reivindicações; para moderar as reclamações, frequentemente agentes do governo procuram influir na elaboração dos índices. Nessas condições, não são de desprezar as dificuldades que haverão de cercar a aplicação de indicadores sociais nos países periféricos, o que, todavia, não constitui razão bastante para que os administradores não procurem adotar tal linha de ação. A técnica da preparação de indicadores sociais tem progredido muito nos últimos anos e está ao alcance dos dirigentes latino-americanos.¹⁰¹ No Brasil, sob os auspícios da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), está em curso uma tentativa de vulgarização do uso de indicadores sociais.

Na América Latina de hoje, a administração pública enfrenta novos desafios. É chegado o momento em que devemos reavaliar nossos conceitos, metas e pressupostos. O presente trabalho foi elaborado como uma contribuição nesse sentido. Mais do que oferecer respostas, suscita dúvidas sobre a matéria de nosso interesse. Entretanto, se conseguirmos chegar a um consenso a respeito dos problemas focalizados deixaremos este conclave com significativas recompensas. Será talvez excessiva ambição pretender ser mais do que menos ignorante e inconsciente dos problemas específicos da administração pública na América Latina, no presente momento de transição em sua história; mas se quisermos progredir, como disciplina e sociedade mundial, não podemos pretender menos do que isto.

Summary

It is not possible to provide a common theoretical framework to understand and deal with the issues and problems of public administration in Latin America in the coming years, for at the present historical turning point, where dissent rather than consensus prevails, there are so many singularities that the usual theoretical schemes seem poor or helpless. Rather than extrapolating speculations on the basis of available categories and cognitive habits it appears more useful to qualify our ignorance. A distinction should be made between two kinds of ignorance. There is the unguessed ignorance of those who do not realize the obsolescence of their intellectual schemes and structures in relation to new circumstances and try unsuccessfully to marshal them resorting to extrapolations. Their overcommitment with an episodic frame of reference makes them insensitive to the uniqueness of unprecedented situations.

¹⁰¹ Sobre a organização de indicadores sociais, ver Gross, B. M., coord. *Social intelligence*. Ver, também Schmitter. Philippe C. New strategies for the comparative analysis of Latin American politics. Trabalho preparado para ser apresentado à reunião da Latin American Studies Association. New York, 7-9 de novembro de 1968. *The Annals, Academy of Political and Social Science*, v. 388, número esp.: *Political intelligence for America's future*, Mar. 1970.

Then there is the self-conscious ignorance, the *learned ignorance*, that characterizes the *new administration*. It is the perception of the gap between what we know and what we must know to fulfill the specific duties of our profession. We know that there are questions we must answer, but our available knowledge is of little avail in facing them. The subject can get the new knowledge he needs, provided he has enough courage and strenght to unlearn his usual schemes and learn by acting (action-research). The new public administration is essentially non-prescriptive; it substitutes the attitude of learned ignorance for the normative approaches of traditional public administration.

Public administration, as a scientific field, has to rely on a set of basic assumptions that are the same in Latin America and everywhere. A new historical context has emerged that compels us to change some of our old assumptions about the meaning of the discipline. These new assumptions we shall call commitments, because in fact they are value premises of our professional behavior. First, there must be a commitment with the world. In the field of the social sciences, the world is a category of analysis and an object of ethical cathexis. If in the past the world was a fiction of philosophical speculation, this attitude cannot prevail in the face of modern technology that has changed the world from a series of segregated societies into a concrete single system. There are world problems now that will stay without solution unless an effort of institution-building is systematically undertaken in planetary scale.

World development can be conceived in three different ways. First, from an utopian standpoint: religious authorities, visionaries, pacifists, etc. Their method of creating a better world is exhortation or appeal to generosity. A second approach is sectarian. Hegemonic powers conceive the ideal world according to their own conveniences. In the so-called *socialist world*, and *free world* external aid, economic aid and technical assistance are given by centric to peripheral nations primarily for hemegonic reasons. The third way is the possibilistic approach. The task of the scientific community towards world development is to convert into action concrete possibilities. Mankind as a whole has already passed the stage of necessity. However, although the capacity exists of providing the entire living humanity with all the basic materials of life, only one half are so fortunate. The ability of scholars to contribute as public administrators to improve governmental policies is limited by their conformity to prevailing institutionalized interests. Although the nation-state may still have a role to play, it is very often a handicap to world development. The traditional association of public administration with the nation-state exposes the practitioners to ambiguities. A choice has to be made. World development tends to become the ultimate goal of the scientific community; yet, how could a scientist superimpose his world commitment to his duties as a citizen of a given nation? There is no definit answer; however, above the level of everyday life, the nature of the citizens' duties and national interest is far from being clear. Scientists must consider the political feasibility of their world development policies. Scientists are not above the policy, but they should try to influence public policy making toward world development.

The second basic commitment is with human growth. The affluent context makes us increasingly aware of the exploitative character of existing public bureaucracies. The abolition of the fundamental scarcities is now a concrete possibility, and this brings to light the anachronism of the present format of public bureaucracies. The new generations, particularly, feel that organizations

and bureaucracies, and even the social systems, are prisons. The emerging values of affluence make them intolerable and if they do not change or are replaced by more expendable socio-technical structures, the criticality of the present human problems will reach threatening rates. Without a humanistic value commitment, social science is meaningless. Social science has always been a useful tool for reorienting the historical process to the extent that its value content has enabled the practitioners to transcend the present and design counter system models. Today's goal of development in centric as well as peripheral nations is well being for all citizens. Development policies are oriented to distribution rather to concentration of wealth in a few hands. In this perspective, the organization-client relationships tend to become a central issue. The poor, in advanced nations, the masses in the peripheral nations, are unable to get their needs perceived and satisfied by the existing bureaucratic structures. Middle class bureaucrats, abiding by impersonal rules, aggravate the powerlessness and alienation of the underprivileged before governmental services; the opposite applies to the middle class clients because of the impersonalistic rationale congenial to their cultural background. Nonprescriptive approaches are therefore most indicated to design organizational systems in peripheral nations. Developmental programs, when implemented through conventional bureaucrats and services are often co-opted by the traditional manipulators of the social system and thereby frustrated in their intentions. To avoid this, resocializing organizations must be created.

The third basic assumption is a commitment with legitimacy. Public administration goes astray in circumstances where the requirements of legitimacy are confused. Legitimacy is more than a matter of pure principle: it is a condition of development to the extent that it makes the political and administrative system more responsive and responsible toward citizen's needs and so more accurate in the input-conversion-output process. Arbitrary power is prone to secrecy; it reacts to free flow of information as a threat, and therefore invariably begets distortive forms and rates of corruption, negative development and deterioration of the citizen's social behavior. When politicians and administrators obey the governmental commands only because they are threatened or afraid of arbitrary sanctions against their decisions, the whole social system blocks its channels of feedback, without which maximization of human and non-human resources is hardly possible. The test of legitimacy used to be a belief in legality, which, in turn, derives from the aspiration of equality. Legality has been the most feasible equality in the industrial stage. But under the perspective of the post-industrial stage, in which well being tends to become a universal right, legality deserves the same criticisms as bureaucracies, for it accomplishes the role of system maintenance. Contemporary times are ripe for a redefinition of legitimacy. Within the framework of legality, economic injustice can be institutionalized, whereas the essential duty of the State now is to implement *inequality-reduction* public policies. Social accounting procedures are now necessary to assess the rates of idle production capacity disguised under relative deprivation of human beings and groups.

There is a linkage framework of public administration in Latin America. Nations are penetrated systems in the sense that the allocation of their resources and values results largely from their need to cope with pressures from the international environment. Societies are continuously reacting and accommodating to the world system. Linkages are recurrent patterns of behavior that originate in one system and generate correlate behavior in another. Linkages have an effect on, and are often the cause of, formalism, corruption and discontinuity in the policy making process.

The needs people are aware of are basically the same everywhere. From the standpoint of its value system, the world is already unified, but there is a striking gap between values and facts. A context is never so backward that it does not contain a concrete possibility to improve. It is suggested that in searching for solutions for administrative problems in areas like Latin America we must develop actionresearch models of systems designed on the basis of which clientcentered and resocializing organizations can be implemented in poor contexts.

As regards legitimacy in Latin America, two points are to be made. First, more attention has to be given to institution-building theory and practice, for institutionalization is, ultimately, a corrective of illegitimacy. Second, social indicators of administrative effectiveness should be used. Such indicators, enlightening the public about how their needs are being met, lead indirectly to more legitimate standards of associated life.

OS “COBRAS” DA ECONOMIA BRASILEIRA ESCREVEM NA REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA.

Há 30 anos surgia a Revista Brasileira de Economia, editada pela Fundação Getúlio Vargas. E, desde então, a RBE vem acompanhando o desenvolvimento da nossa economia através do comentário autorizado dos grandes especialistas brasileiros da matéria.

Fique por dentro da economia brasileira.
Leia e assine RBE.