



**AS "BIG QUESTIONS" DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
UMA PROPOSTA PARA O CASO BRASILEIRO**

*THE "BIG QUESTIONS" OF PUBLIC ADMINISTRATION:
A PROPOSAL TO BRAZILIAN CASE*

**LAS "BIG QUESTIONS" DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
UNA PROPOSTA PARA EL CASO BRASILEÑO**

Marcello Beckert Zapelini
mbzapelini@hotmail.com
UFBA

AS "BIG QUESTIONS" DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PROPOSTA PARA O CASO BRASILEIRO

Resumo

O presente artigo tem por objetivo recuperar o debate ocorrido nos Estados Unidos em torno das *big questions* ou questões centrais que norteiam o estudo da Administração Pública, para, a partir disso, trabalhar com uma proposta de questões para o caso específico do Brasil. O artigo apresenta, como seu quadro teórico, uma síntese das contribuições para o debate sobre as *big questions* nos Estados Unidos, feitas por Behn, Neumann Jr. e Kirilin, bem como da análise realizada por Callahan a partir desses trabalhos. Observa-se a inexistência de um consenso entre os autores sobre quais devam ser essas questões, ainda que se perceba uma concentração dos estudos e debates em determinados temas, como o gerenciamento de organizações públicas, a construção de um campo científico de estudos, as relações entre a Administração e o sistema político da nação, indicando, dessa maneira, que o debate se encontra em aberto. Desenvolve-se uma proposta de questões centrais, relacionadas ao problema da atuação da Administração Pública na sociedade como produtora de bens e serviços e como indutora do desenvolvimento econômico, à relação entre burocracia e democracia, e ao foco do estudo que deve ser utilizado na área, considerando-se as significativas contribuições dadas por diferentes ciências. Essas questões trabalham com aspectos gerenciais, políticos e teóricos e devem ser encaradas como o início de uma discussão mais profunda a respeito do campo de estudo no Brasil, delimitando-lhe as fronteiras e auxiliando na construção de estratégias de pesquisa.

Palavras-chave

Administração pública. Administração pública brasileira. Agenda de pesquisa.

Abstract

This paper reclaims the debate in the United States around big questions or central issues that guide the study of public administration, for, from it, to present issues for specific case of Brazil. As theoretical background, this paper presents a summary of contributions to the debate about the big questions in the US, made by Behn, Neumann Jr. and Kirilin, as well as analysis by Callahan from these works. There is a lack of consensus among authors about how should be these questions, although there is a concentration of studies and debates on certain issues, such management of public organizations, the construction of a scientific field of study, the relations between administration and political system of a nation, what suggests debate is open. I develop a proposal of central questions related to the problem of public administration performance in a society as a producer of goods and services and as inductor of economic development, to relationship between bureaucracy and democracy, and to how must be the focus of study in the area, considering significant contributions of different sciences. These issues deal with management, political and theoretical aspects, and should be seen as the beginning of a deeper discussion around this field of study in Brazil, delineating the boundaries and helping in the construction of research strategies.

Keywords

Public administration. Brazilian public administration. Research agenda.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo recuperar el debate en los Estados Unidos en torno de las grandes cuestiones que guían el estudio de la administración pública, para, a partir de esas temáticas, trabajar con una propuesta de cuestiones para el caso específico de Brasil. El artículo presenta, como su marco teórico, un resumen de las contribuciones para el debate sobre las *big questions* en los Estados Unidos, hechas por Behn, Neumann Jr. Y Kirilin, así como la análisis de Callahan a partir de esos trabajos. Si puede observar La inexistencia de un consenso entre los autores sobre esas cuestiones, aun que exista una concentración de estudios y debates em alguns temas, como El gerenciamento de organizaciones publicas, La construcción de um campo científico de estudos, las relaciones entre la administración y el sistema política de la nación, sugerindo que el debate está abierto. Se desarrolla una propuesta de cuestiones centrales, relacionados com el problema de funcionamiento de la administración pública em la sociedad productora de biens y servicios y como inductora del desarrollo económico, la relación entre burocracia y democracia, y el enfoque de estudio para ser utilizado em la área, teniendo em cuenta las importantes contribuciones hechas por las distintas ciencias. Esas cuestiones lidan com aspectos gerenciais, políticos y teóricos y deben ser visto como al comienzo de una discusión más profunda sobre El campo de estudio em Brasil, delinear los limites y ayudar em la construcción de estrategias de búsqueda.

Palabras-clave

Administración pública. Administración pública brasileña. Agenda de búsqueda.

Introdução

Neste artigo, pretende-se retomar o debate realizado há mais de uma década a respeito das questões centrais (*big questions*) da Administração Pública, bem como avançar um pouco nessa discussão introduzindo-se uma proposição dessas questões para a realidade brasileira. Considerando-se o espaço e o papel da Administração Pública na provisão de bens e serviços e na estratégia de desenvolvimento socioeconômico do Brasil, considera-se fundamental que seja discutido o que é, efetivamente, esse campo do conhecimento, como se estrutura sua pesquisa e quais caminhos podem ser trilhados para seu desenvolvimento. Como se demonstra ao longo do trabalho, as questões centrais ocupam um espaço bastante relevante na definição de um campo de conhecimento, pois determinam sua agenda de pesquisa e conferem-lhe significado, distinguindo-o de outras áreas de estudo.

Estrutura-se o artigo nas seguintes partes: em primeiro lugar, trata-se das contribuições dos três autores que iniciaram o debate: Behn, Neumann Jr. e Kirilin; em seguida, trabalha-se com a tentativa de síntese de Callahan. A terceira parte aprecia a importância da discussão das questões centrais, num esforço de comprovar a necessidade de discuti-las dentro da realidade brasileira, que forma a parte seguinte. O artigo se encerra com as considerações finais. Parte-se do pressuposto de que, por mais relevantes que sejam as questões propostas por esses autores, é preciso considerar as características específicas da Administração brasileira para se poder tratar questões centrais adequadas para um estudo da Administração Pública no país. Ou seja, é necessário considerar aspectos como o sistema político, o papel econômico desempenhado pelo Estado, dentre outras, para que se possa propor uma agenda de pesquisa adequada à realidade brasileira.

Metodologicamente, aplicou-se uma pesquisa bibliográfica sem intenções de esgotar o assunto ou realizar um estudo bibliométrico sobre o tema. Procurou-se destacar, nos artigos selecionados, as ideias centrais dos autores e as justificativas por eles apresentadas para defendê-las. Este trabalho não pretende ser neutro no sentido positivista, pois diversas posições são assumidas com base em interpretações da realidade da Administração Pública brasileira; tal estratégia é justificada pelo objetivo que se pretende cumprir, qual seja, debater quais são as questões centrais a serem respondidas no estudo e na prática desta área de conhecimento no país. O artigo deve ser encarado como um convite para o debate, como uma discussão preliminar das questões centrais que devem nortear as discussões e a prática da Administração Pública brasileira.

As ideias de Behn, Neumann Jr. e Kirilin

Para Robert Behn (1995), todo campo do conhecimento científico possui questões centrais (*big questions*) que são discutidas pela comunidade científica e o transformam efetivamente numa ciência, norteadas pelas discussões entre os seus profissionais e estudiosos. No entanto, no caso da Administração Pública, como observa o autor, os estudiosos buscaram criar uma ciência da Administração por meio da ênfase na metodologia, isto é, nos procedimentos adotados para trabalhar com os dados coletados no mundo real; o resultado disso, para o autor, pode ser metodologicamente sofisticado, mas lida com questões triviais e de menor alcance. Assim sendo, embora reconheça a importância dos procedimentos metodológicos, Behn (1995, p. 312) é categórico em afirmar que um procedimento é considerado científico não por causa do rigor metodológico, mas sim porque consiste "[...] num esforço de responder questões maiores, importantes, de uma forma sistemática", em que o significado de "sistemático"

depende das questões, dos tipos de dados e de metodologias disponíveis para responder tais questões – ou seja, é a questão, e não o método, que determina o trabalho.

Behn (1995) propõe, então, três questões centrais, cada qual com sua contribuição para a capacidade dos gestores em produzir resultados a partir de suas agências e órgãos públicos, e com desdobramentos que geram perguntas acessórias. Essas questões são prescritivas e voltam-se não apenas para o **como** alcançar algum resultado, mas também como **melhorar** o que já foi atingido, e são formuladas pelo autor da seguinte maneira:

- a) **Microgerenciamento:** como os gestores públicos podem romper com o chamado "ciclo do microgerenciamento", definido como o excesso de regras e procedimentos que impedem a produção de resultados pelos gestores, conduz a mais regras que dificultam ainda mais a geração de resultados, e assim por diante?
- b) **Motivação:** como os gestores públicos motivam servidores públicos e afins a trabalhar enérgica e inteligentemente na busca dos propósitos públicos?
- c) **Mensuração:** como os gestores públicos mensuram os resultados das agências e órgãos públicos de modo a ampliá-los?

Começando pela questão do **microgerenciamento**, Behn (1995) afirma que se trata de um dos principais problemas dentro do campo da Administração Pública, e pode ser definido como o grande volume de controles, sobretudo legislativos, imposto aos gestores públicos: como os gestores públicos podem romper com o ciclo de microgerenciamento formado por desconfiança, regras, baixa performance, que conduzem a mais desconfiança, mais regras e performance ainda inferior? Para o autor, o problema central do microgerenciamento está na questão da **confiança** (*trust*). Em sua visão, Legislativo e Executivo desconfiam um do outro, gestores públicos politicamente nomeados desconfiam dos funcionários de carreira, que por sua vez desconfiam destes, as agências e órgãos de *staff* desconfiam dos de linha, e assim por diante. Assim sendo, a questão do microgerenciamento pode ser redefinida como uma questão de confiança

No entanto, a confiança não é o único problema envolvido na questão do microgerenciamento: é preciso lidar com a questão da **governança**. Como o governo deve funcionar? Quais são as responsabilidades do Executivo e do Legislativo? Como um poder pode acompanhar o outro? A "divisão de trabalho" entre a política e a administração, para Behn (1995), não é tão clara quanto parece (em linhas gerais, caberia ao Executivo implementar as políticas formuladas pelo Legislativo), o que leva à formulação de uma questão de **governança** dentro da questão do microgerenciamento: como os gestores públicos podem ajudar a esclarecer como legisladores, gestores politicamente indicados e funcionários públicos de carreira devem compartilhar responsabilidades em termos de formulação de políticas e de sua implementação?

Pensando nessas atividades, Diver (apud BEHN, 1995) distingue entre o modelo do engenheiro e o do **empreendedor** na Administração Pública: enquanto que o primeiro meramente executa a política, o segundo a define, em vez de simplesmente aceitar metas e objetivos. Como o empreendedorismo levanta questionamentos sobre a democracia, Behn (1995) formula essa questão da seguinte maneira: como os gestores públicos podem definir e desenvolver uma abordagem empreendedora legítima e ética na gestão pública?

O problema do microgerenciamento assume três feições: desconfiança, governança e empreendedorismo. Como essas questões se relacionam? Se for considerado o fato de que a governança se refere à divisão das funções no governo, a existência de setores e órgãos diferentes realizando uma atividade comum pode ser interpretada como a origem da desconfiança – que por sua vez impede uma atitude empreendedora na Administração Pública. Todos estes problemas se relacionam com a segunda grande questão, a saber, a questão da **motivação**. Para tratá-la, Behn (1995) aborda inicialmente a abordagem teórica das recompensas. Este tratamento é exemplificado, conforme o autor, pela teoria da agência, que transforma a questão da motivação num problema de controle: como a legislatura pode controlar o executivo, e como os gestores políticos podem controlar os funcionários públicos?

A teoria da agência é, entretanto, insuficiente; como os psicólogos demonstram, o trabalho pode ser motivador se for significativo, o que exige uma reformulação da questão da motivação: como os gestores públicos motivam os servidores públicos (e os cidadãos) na busca de propósitos públicos com inteligência e energia (BEHN, 1995)? Esse questionamento presume que nem sempre os gestores sabem o que deve ser feito para alcançar objetivos públicos, ou mesmo que não sabem quais são esses objetivos, e que existem pessoas dentro e fora das organizações públicas que tem muito a contribuir não só para atingir tais objetivos, mas também para escolher quais são os mais importantes e o que deve ser feito para alcançá-los (BEHN, 1995). Como se observa, essa reformulação dá um passo significativo em relação à teoria da agência, pois coloca no agente a capacidade de fazer, e não somente a de ser determinado exteriormente. É preciso observar também que esse questionamento acaba se relacionando com a questão do microgerenciamento, especialmente no que tange ao problema do empreendedorismo: legitimidade e ética são cruciais para o empreendedor motivar os seus funcionários.

É preciso abordar, agora, a questão da **mensuração**. "Fazer" levanta a pergunta: como medir, controlar, avaliar o que foi feito? Para Behn (1995), existem muitas perspectivas de resposta para o problema da mensuração dos resultados, podendo ser formulado um questionamento central: como gestores públicos medem seus próprios resultados e os de suas agências? A resposta a esta questão, para o autor, passa pela definição dos objetos de mensuração, sejam eles recursos, produtos, resultados ou impactos, o que nem sempre é fácil e nem sempre permite uma visão adequada dos programas e ações públicas. Além disso, a mensuração acaba conduzindo a problemas de controle, e estes a questões sobre a *accountability* (BEHN, 1995), fazendo com que o problema da mensuração seja também um problema de responsabilidades, levando à reformulação da questão: como os gestores públicos podem ajudar os cidadãos a definir medidas apropriadas e realistas dos resultados pelos quais os gestores e suas agências deveriam ser responsáveis? Este problema se torna mais grave devido ao fato de que as relações entre os objetivos e as ações, nos órgãos públicos, nem sempre são claras – pior ainda, essas relações são muitas vezes desconhecidas (BEHN, 1995). O problema da mensuração dos resultados nos órgãos públicos concerne ao desempenho de suas ações; dados válidos e precisos não bastam, e por isso o autor se vê obrigado a redefinir mais uma vez a questão nos seguintes termos: como podem os gestores públicos usar as medidas dos resultados para obter mais?

Behn (1995) examina as relações entre suas perguntas, considerando que, se a pergunta sobre a motivação for respondida, ter-se-á dado um passo fundamental para responder a questão sobre o microgerenciamento; da mesma maneira, a resposta à questão sobre a mensuração avança bastante na resposta da questão sobre a motivação e auxilia a responder a sobre o microgerenciamento. Entretanto, não se pode trabalhar essas questões tendo-se em mente a

busca **pela** resposta, ou seja, por aquela resposta que soluciona todos os problemas; não existe uma única resposta para as grandes questões da Administração Pública, e sim múltiplas (BEHN, 1995). Para ele, a discussão das questões é central: não é possível gerar a "melhor resposta", somente respostas dignas e adequadas para a ciência e a prática da Administração Pública.

O artigo de Behn, que termina com uma chamada para a discussão, não passou despercebido. Aproximadamente um ano depois, a *Public Administration Review* publicou dois artigos que o criticaram e que propuseram interpretações alternativas para o problema das questões centrais da Administração Pública. Em primeiro lugar, será vista a contribuição de Francis X. Neumann Jr. (1996), um físico que se doutorou em Administração Pública e trabalhou como meteorologista para a USAF. Sua formação levou-o a, em primeiro lugar, questionar as perguntas feitas por Behn (1995). Em sua visão, ainda que sejam por si mesmas importantes, as questões levantadas por Behn não são centrais no mesmo sentido das que a Física (que Behn evoca) propõe, pois não questionam "por que" nem "de onde" (NEUMANN JR., 1996). Para ele, as questões propostas por Behn voltam-se para a aplicação e não para a natureza fundamental da disciplina (NEUMANN JR., 1996); ou seja, o que é central para Behn é apenas periférico para Neumann Jr., constituindo-se em questionamentos que apenas conduzem a pesquisa aplicada, não à pesquisa básica. Neste sentido, cumpre destacar os três níveis que este autor acredita existirem numa ciência: em primeiro lugar, há as questões voltadas para a necessidade filosófica de entender a natureza e as origens do universo, que levam à pesquisa básica e à formulação de amplas teorias; em seguida, há questões referentes à aplicação das teorias, que geram dados, formulam e testam hipóteses; por fim há a teoria aplicada, em que teorias aceitas e provadas são transformadas em problemas concretos.

Para Neumann Jr. (1996), as questões propostas por Behn se encontram no terceiro nível, e se preocupam essencialmente com a eficiência e a efetividade da Administração Pública. Diante disso, Neumann Jr. (1996) propõe uma lista de questões centrais para a Administração Pública que abordam justamente problemas relacionados às organizações:

- a) Qual é a natureza de uma organização e, mais especificamente, de uma pública?
- b) Como a organização pública se relaciona com seu ambiente?
- c) O que significa gerenciar ou administrar a organização pública?

Além de criticar a ênfase de Behn a problemas do terceiro nível, Neumann Jr. (1996) ainda levanta outro aspecto relevante: na sua visão, Behn não deixou claro que, numa disciplina científica, as questões centrais nunca são completamente respondidas, pois apresentam múltiplas facetas e dimensões dos problemas; dessa forma, as respostas estão sempre limitadas pelo estado do conhecimento atual (NEUMANN JR., 1996).

Novas formas de compreender a realidade, como o paradigma da complexidade e a teoria sistêmica não-linear, desafiam a visão corrente das organizações e sustentam o ponto de vista do autor de que as respostas atuais para as questões centrais que ele formula podem ter respostas satisfatórias no momento, mas isso não significa que tenham sido solucionadas; é preciso pesquisar, mas, antes de tudo, deve-se definir se a Administração Pública, como campo de conhecimento, tem a "coragem intelectual" de buscar respostas (NEUMANN JR., 1996). Portanto, por mais que as respostas atuais sejam consideradas satisfatórias, é preciso reabrir

as questões centrais, e debatê-las no "nível apropriado", isto é, o da própria natureza do fenômeno da Administração Pública, e não no nível operacional.

Neumann Jr. (1996) apresenta o mérito de levantar perguntas com um nível de complexidade mais elevado do que Behn (1995), uma vez que ele formula questões referentes ao que é a Administração Pública, e não como se administra uma organização pública. Mas, como se verá a seguir, ele comete um erro em sua crítica – e este erro será mais perceptível após examinar a discussão de John Kirlin sobre as questões centrais.

Kirlin (1996) inicia seu trabalho reconhecendo e aplaudindo o esforço de Behn (1995) em seu artigo pioneiro, mas apresenta uma questão que deve ser compreendida como uma limitação fundamental do trabalho deste: suas questões centrais são profundamente burocráticas, e não tangenciam aquele que seria o problema central: como deve ser a Administração Pública em uma sociedade democrática (*democratic polity*, no original)? Para este autor, as questões formuladas por Behn (1995) colocam o gestor público no centro da ação governamental, o que fracassa na busca de uma análise da administração pública na sociedade democrática e eleva a discussão sobre a organização a um papel maior do que a da sociedade democrática. Colocar a burocracia pública como ponto de partida para a pesquisa e o estudo da Administração Pública no lugar da democracia é um empreendimento intelectual sujeito a quatro grupos de críticas:

- a) As questões centrais da Administração Pública em uma democracia devem ser embasadas na busca por uma sociedade democrática;
- b) As questões centrais da Administração Pública numa democracia devem ascender ao nível social, mesmo no que tange aos valores importantes ao nível de organizações públicas individuais;
- c) As questões centrais da Administração Pública numa democracia devem confrontar a complexidade dos instrumentos da ação coletiva;
- d) As questões centrais da Administração Pública devem abordar os processos que aumentam a efetividade do aprendizado social (KIRLIN, 1996).

Diante disso, Kirlin (1996) propõe uma lista de sete questões centrais, que devem satisfazer os quatro critérios supracitados e transcender as esferas tradicionalmente adotadas para a ação coletiva (ou seja, a burocracia) e para a pesquisa (a ciência), reconhecidas como *um* dos instrumentos e *uma* forma de conhecimento. Segundo ele, essas questões derivam do trabalho de estudantes e profissionais da Administração Pública. Sua lista abrange as seguintes questões:

- a) Quais são os instrumentos de ação coletiva que permanecem responsáveis tanto para o processo político democrático quanto para os valores sociais centrais?
- b) Quais são os papéis de formas não-governamentais de ação coletiva na sociedade e como se pode proteger e estimular os papéis desejáveis?
- c) Quais são os *tradeoffs* apropriados entre estruturas governamentais baseadas na função (o que normalmente facilita as tarefas organizacionais) e em bases geográficas (que estimulam a cidadania, o aprendizado social e a liderança política)?

- d) Como se pode resolver as tensões entre as arenas políticas nacional e local?
- e) Quais decisões devem ser "isoladas" do processo político, de modo que outras racionalidades possam ser aplicadas?
- f) Qual equilíbrio deve ser atingido entre a competência neutra, a representatividade e a liderança?
- g) Como os processos de aprendizado social podem ser melhorados, incluindo o conhecimento das opções disponíveis, das conseqüências das alternativas, e como alcançar objetivos desejados, sobretudo, o fomento e o desenvolvimento de uma sociedade democrática? (KIRLIN, 1996).

Após apresentar suas questões, Kirlin (1996) procura conciliá-las com a visão de Behn (1995). As questões da Administração Pública só se tornam centrais se forem colocadas dentro da perspectiva de uma sociedade democrática – ou seja, diferentemente de Behn e de Neumann, este autor propõe um viés normativo para suas perguntas centrais. As questões de Behn (1995) podem, então, ser reposicionadas:

- a) A questão do microgerenciamento consiste em um "viés de função", podendo ser associadas à discussão da base geográfica *versus* a função (para o autor, as questões "a", "c" e "d" da lista acima estão ligadas a esta);
- b) A questão da motivação pode ser associada ao *empowerment* dos cidadãos (as questões "a" e "b" se relacionam com esta);
- c) A mensuração pode ser vista em como a sociedade compreende e percebe as contribuições das diferentes estruturas de ação para seus objetivos (relacionada com a questão "g").

Entretanto, em sua lista, as questões "e" e "f" não podem ser associadas com nenhuma das formulações de Behn (1995). Kirlin (1996) admite que as questões centrais permanecem mesmo no contexto de mudanças periódicas da Administração, sendo reformuladas para refletir os desenvolvimentos mais recentes no campo de conhecimento. Mas, enquanto a democracia for valorizada, ele conclui, deve-se sempre ir além das questões de gerenciamento – a Administração Pública prejudica seu papel na sociedade se for entendida somente a partir da gestão de suas agências.

Em artigo posterior, Kirlin (2001) se dedica a buscar as questões centrais para o que chama de Administração Pública significativa. Ele endossa a lista formulada em seu trabalho anterior e reforça a importância de se discutir as questões centrais não somente para os profissionais e estudiosos do campo, mas para os cidadãos como um todo: para ele, a forma pela qual a Administração Pública afeta a sociedade deve ser o foco principal de onde as questões centrais devem ser derivadas. A importância de tal empreendimento não pode ser subestimada: como os estudos citados pelo autor demonstram, o bom desempenho das funções centrais de um governo e o compromisso com os valores democráticos são elementos cruciais para a performance econômica das nações (KIRLIN, 2001).

Entretanto, não basta formular questões centrais: é preciso buscar boas respostas para as mesmas (afinal, a qualidade das respostas é o que determina a qualidade das perguntas), e a qualidade dessas respostas deve aumentar ao longo do tempo, obedecendo a três critérios: robustez teórica, acurácia empírica e operacionalização em ações (KIRLIN, 2001). As respostas, adverte o autor, não devem ser boas somente em termos das operações e atividades das organizações públicas, mas também de resultados sociais: não basta o bom desempenho econômico, é preciso o desempenho em termos de engajamento cidadão. Naturalmente, não é fácil trabalhar com este último aspecto, mas o autor é taxativo: "[...] as questões centrais da Administração Pública devem tratar de como fazemos a sociedade melhor ou pior para os cidadãos" (KIRLIN, 2001, p. 142).

Ainda que válida, a crítica de Kirlin (1996; 2001) às formulações de Behn (1995) padece de um problema: enquanto aquele se preocupou com as questões da **Administração Pública**, este tratou das questões da **gestão de organizações públicas**. Neumann Jr. (1996), por outro lado, também desconsiderou esta limitação do trabalho de Behn, supondo que este trabalhava com a perspectiva da Administração Pública como ciência – e este foi seu erro, embora isso não invalide seu trabalho. Ou seja, enquanto Kirlin se preocupou com a Administração em um nível social e Neumann, com o caráter científico, Behn modestamente tratou somente das questões referentes ao nível organizacional.

A tentativa de síntese de Callahan

Estes três autores (Behn, Neumann Jr. e Kirlin), ao final, apresentaram três maneiras diferentes de conceber e compreender as questões centrais da Administração Pública, mas não estabeleceram um diálogo, o que Richard F. Callahan (2001) tentaria posteriormente. Em primeiro lugar, ele constatou que o debate entre os três autores não produziu uma agenda compartilhada de pesquisa em Administração Pública, o que, em sua opinião, poderia ser explicado pela divergência nos pontos de partida dos autores que ele estuda com maior profundidade, a saber, Behn e Kirlin: enquanto que o primeiro permaneceu em um nível organizacional de estudos, o segundo partiu para o institucional. Assim, a construção de um foco comum para as pesquisas em Administração Pública exige um esforço no sentido de conectar as duas abordagens, esforço este que se materializa em trabalhos mais teóricos do que empíricos – o que não implica em desprezar estes últimos (CALLAHAN, 2001). Com o intuito de estabelecer essas conexões entre instituições e organizações, o autor propõe quatro questões centrais para a Administração Pública:

- a) O que liga instituições e organizações públicas no intuito de facilitar a cooperação necessária para coletivamente resolver problemas?
- b) Quais são as ligações entre os níveis organizacional e institucional que promovem autogovernança democrática e um governo constitucionalmente empoderado e limitado?
- c) Quais características da gestão pública facilitam a confiança do público em organizações e instituições públicas?
- d) O que promove adaptação institucional por meio de aprendizado organizacional no setor público?

Para que essas questões sejam adequadamente analisadas, de acordo com Callahan (2001), é preciso, em primeiro lugar, considerar que a sociedade é formada por múltiplas camadas (um

conceito que ele toma emprestado de Dwight Waldo), a saber, a individual, a dos grupos primários, a organizacional, a institucional e a dos sistemas sociais. Assim, enquanto que as questões formuladas por Behn (1995) localizam-se na camada ou nível organizacional, as de Kirlin fazem parte do institucional e concernem às "regras do jogo" que norteiam as organizações (CALLAHAN, 2001). A importância dessa abordagem, de acordo com o autor, reside no fato de que ela diminui a ambiguidade nos estudos, ao reconhecer explicitamente a existência de diferentes níveis de análise.

O autor explora as conexões entre os níveis institucional e organizacional:

- a) Na primeira questão, ele observa que, como campo de estudo, um dos principais desafios da Administração Pública reside na cooperação em uma democracia, não apenas no plano individual, como também no interorganizacional e no dos grupos. Tal problema é agravado pela multiplicidade de interesses com que a Administração é obrigada a lidar;
- b) A respeito da segunda questão, é preciso conectar o desempenho organizacional com as características de um governo democrático, definindo como as organizações e a autogovernança se relacionam com as instituições, pois um foco exclusivo naquelas não significa necessariamente o aumento da autogovernança, a garantia de um governo democrático e a própria satisfação dos cidadãos. Ou seja, se apenas for considerada em um nível organizacional, a melhoria do desempenho acrescentará pouco a estes objetivos que só podem ser vistos como inerentes à Administração Pública;
- c) Quanto à terceira questão, ele considera essencial lidar com o problema da transparência das ações; modelos efetivos de governança pública devem incorporar mecanismos que ampliem a transparência e a *accountability*, pois a falta de confiança no governo dificulta o atingimento de algumas finalidades básicas e vitais da sociedade (NYE; ZELIKOW; KING apud CALLAHAN, 2001). Além disso, é preciso pesquisar mecanismos que promovam participação autêntica e democrática da população e definir formas de combate à corrupção. Transparência e abertura para as deliberações se mostram como mecanismos centrais para a gestão pública tanto no nível organizacional, quanto no institucional;
- d) Ao examinar a quarta questão, o autor considera que a Administração Pública deve ser um facilitador para a aprendizagem social, ajudando a definir e estruturar questões e formas adequadas para a avaliação de políticas e organizações e, dessa forma, criando mecanismos de reflexividade que ajudem a sociedade a aprender com suas experiências (CALLAHAN, 2001).

Pode-se perceber que Callahan (2001) esforçou-se no sentido de conciliar a visão de Behn com a de Kirlin, mas não progrediu em termos de formulação de questões que atendam aos requisitos expostos por Neumann Jr. No seu trabalho é possível notar um avanço em termos de questões que, ainda que possuam um fundamento prático, exigem a reflexão teórica, dando desta forma um passo importante em termos da definição das questões centrais da Administração Pública. Mas ainda não se percebe um questionamento sobre a natureza da Administração Pública, como exige Neumann Jr.; Callahan conhece o artigo deste (pois o cita na bibliografia), mas não desenvolve a análise de seus questionamentos, o que depõe contra seu projeto de formular as questões centrais de uma maneira integrada e mais completa do que as tentativas de Behn e Kirlin. Ou seja, ele não conclui o debate.

Behn (1995) pode ser criticado por ter isolado os órgãos e agências públicos de seu contexto social, mas esta crítica pode ser, no máximo, dirigida à falta de ambição de suas formulações, e não a alguma incapacidade ou deficiência em suas formulações. Ademais, é perfeitamente possível que ele apenas seguisse uma tendência que Stillman II (2000) sintetizaria como o viés antiestatista dos estudos norte-americanos sobre a Administração Pública, que se traduz em pesquisas e trabalhos eminentemente práticos, indutivos, experimentais, reformistas e diretamente ligados à necessidade da governança democrática. No entanto, e visivelmente relacionados a esta última característica, os esforços empreendidos por Kirlin (1996; 2001) no sentido de conciliar as duas visões são dignos de nota e muito contribuem para uma visão mais completa do fenômeno da Administração Pública – provavelmente mais do que o próprio artigo de Callahan. Por outro lado, ainda que o trabalho de Neumann Jr. (1996) tenha o mérito de chamar a atenção para a importância de lidar com as implicações científicas do estudo da Administração Pública, não se percebe no debate que se instaurou as mesmas preocupações que ele evidencia.

Em síntese, o que os quatro principais autores apresentam em termos de questões centrais pode ser visto na figura a seguir:

AUTOR	QUESTÕES
Behn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como os gestores públicos podem romper com o chamado "ciclo do microgerenciamento"? 2. Como os gestores públicos motivam servidores públicos a trabalhar na busca dos propósitos públicos? 3. Como os gestores públicos mensuram os resultados das agências e órgãos públicos de modo a ampliá-los?
Neumann Jr.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Qual é a natureza de uma organização pública? 2. Como a organização pública se relaciona com seu ambiente? 3. O que significa gerenciar ou administrar a organização pública?
Kirlin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quais são os instrumentos de ação coletiva responsáveis tanto perante a democracia quanto os valores centrais da sociedade? 2. Quais são os papéis das formas não-governamentais de ação coletiva na sociedade, e como protegê-los e estimulá-los? 3. Quais são os <i>tradeoffs</i> entre função e base geográfica nas estruturas governamentais? 4. Como resolver tensões entre as arenas local e nacional da política? 5. Quais decisões exigem outras racionalidades que não a política? 6. Qual é o equilíbrio entre competência, representatividade e liderança? 7. Como melhorar os processos de aprendizado social para atingir os objetivos desejados?
Callahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quais são as conexões entre instituições e organizações públicas para facilitar a cooperação entre elas? 2. Quais são as ligações entre organizações e instituições que promovem a democracia, o empoderamento e a limitação constitucional do governo? 3. Quais são as características da gestão pública que facilitam a confiança do público nas organizações e instituições públicas? 4. O que promove a adaptação institucional por meio de aprendizado organizacional no setor público?

Figura 1 - Síntese das questões centrais

Fonte – Elaborado pelo autor (2011).

O papel das questões

Em primeiro lugar, qual seria o papel das questões centrais para a Administração Pública? O conhecimento científico exige teoria; esta, por sua vez, necessita de pesquisa científica e empírica, e a pesquisa é guiada por questões. Frederickson e Smith (2003) afirmam que a Administração Pública é interdisciplinar, prática e aplicada; nas palavras dos autores, seria tentador considerar o senso e a sabedoria comuns como suficiente para construir seu conhecimento, mas eles são insuficientes, e a Administração Pública, desde a década de 70, vem trilhando o caminho da ciência, desenvolvendo conhecimentos cumulativos e que podem ser replicados por outros pesquisadores (FREDERICKSON; SMITH, 2003).

Convém explorar um pouco mais essa questão do papel da teoria no desenvolvimento do conhecimento na Administração Pública. Para Frederickson e Smith (2003), uma boa teoria, baseada em conhecimento confiável e capaz de ser replicada, é bastante prática, e pode ser usada para descrever um fenômeno do mundo real, explaná-lo e prevê-lo, ainda que se deva tomar bastante cuidado em relação aos usos da teoria como instrumento de previsão dos fenômenos reais. Adicionalmente, é preciso considerar as questões referentes à precisão e generalidade da teoria; via de regra, teorias mais generalistas tendem a ser imprecisas, a não ser nos fenômenos mais básicos e gerais que procuram explicar (FREDERICKSON; SMITH, 2003). Por fim, de acordo com os autores, a teoria pode ser vista de três maneiras diferentes: como teste rigoroso de hipóteses preditivas e teoremas por meio de dados, como ordenação do material factual para apresentar evidências da realidade e como o nível normativo, tratando com o que "deve ser". A Administração Pública utiliza a teoria a partir de uma mistura do segundo e do terceiro sentido, ou seja, ela organiza os fatos para sua explanação e lida com questões sobre o que deve ser feito, dessa maneira, guiando a ação. De qualquer forma, a teoria deve ser útil, no sentido de que deve organizar e classificar os fatos, e focalizar nos mais importantes, ampliando o entendimento, guiando a pesquisa e descrevendo, explanando e prevendo os fenômenos a que se refere (FREDERICKSON; SMITH, 2003).

Milward (1996) também constatou que a teoria deve ser relevante para a prática, e adverte que ela deve ser ligada, de alguma forma, às teorias das Ciências Sociais. Na sua visão, as principais questões a serem abordadas na gestão pública são o desempenho e a governança, mas as teorias avançaram pouco no tratamento dessas questões; questões normativas ocupam o espaço na teoria da gestão pública, constituindo-se em pressupostos a respeito de como o mundo opera – e como deveria operar (MILWARD, 1996). Na introdução à mesma obra em que se encontra esse artigo, Kettl (1996) afirma que as questões da gestão pública contribuem bastante para as questões básicas da governança; adicionalmente, qualquer pessoa interessada em estudar a governança há de abordar a gestão pública (KETTLE, 1996). Em artigo publicado em 2002, Cunningham e Weschler afirmam que as teorias, sejam elas básicas ou "grandes teorias", devem fornecer os fundamentos para o entendimento das relações entre variáveis e das consequências de cursos alternativos de ação para os profissionais. Para estes autores, a teoria deve atender às necessidades dos profissionais. Assim, há uma corrente que defende que as teorias se concentrem na prática.

Por outro lado, Cooper (2004) e Rohr (2004) afirmam que, se as questões centrais forem devidamente aceitas pelos estudiosos do campo, forjam elos de cooperação essenciais para o desenvolvimento da Administração Pública enquanto disciplina científica. É possível ir além, concebendo elos não só entre os pesquisadores, mas também entre estes e os profissionais da área, transcendendo desta maneira a academia e criando condições para a aplicação empírica dos conhecimentos gerados. Portanto, a formulação de boas perguntas pode ser um excelente

caminho para o desenvolvimento dos conhecimentos na área da Administração Pública. A rigor, como demonstram Lowery e Evans (2004), a pergunta de pesquisa é essencial para realizar um bom trabalho; ao estudarem a metodologia de pesquisa na produção científica nesta área, os autores propõem um modelo de trabalho para guiar as pesquisas, que se inicia com o questionamento sobre se a pergunta de pesquisa é relevante ou não (LOWERY; EVANS, 2004).

Além disso, até que ponto o debate iniciado por Behn e seguido por Neumann Jr. e Kirilin é pertinente? Lowery e Evans (2004) criticaram as questões propostas pelos autores, afirmando que elas não vão além da descrição, da causalidade e da "utilidade" do campo de estudo; para eles, perguntas normativas a respeito de como se dá o engajamento do público, e questões ontológicas sobre as finalidades desse engajamento, são mais importantes, devido à erosão da confiança da população na Administração Pública. Em artigo posterior, os autores exploram mais a fundo a questão das afirmações normativas na Administração Pública, defendendo que elas são uma parte importante deste campo de estudo, presentes inclusive no discurso público. No entanto, como demonstrado por Radin (2006), esta confiança parece ser cíclica, existindo momentos em que ela aumenta e situações em que diminui. Dessa maneira, embora a crítica de Lowery e Evans (2004) ao debate seja válida, pois as questões propostas pelos autores citados realmente parecem ser bastante pontuais, o fenômeno da queda da confiança não deve ser interpretado como estrutural, e sim contingente.

Retornando ao debate sobre as questões centrais, é possível perceber alguns aspectos importantes entre os quatro autores fundamentais na discussão, isto é, Behn, Neumann Jr., Kirilin e, num plano ligeiramente inferior, Callahan:

- a) Behn (1995) oferece questões que estão mais próximas do gestor público profissional, que podem ser transformadas em práticas nas organizações, mas não são suficientes para construir teorias: falta a elas uma discussão mais profunda a respeito de aspectos normativos da Administração, bem como uma perspectiva que as integre em um corpo de conhecimentos coeso; as respostas aos seus questionamentos podem ser perfeitamente adequadas a uma determinada organização, mas não a outras. Assim, embora suas ideias sejam adequadas para a formulação de proposições teóricas que satisfaçam as necessidades profissionais, nos moldes do que Cunningham e Weschler (2002) defendem, não permitem construir teorias que incorporem a perspectiva normativa;
- b) Neumann Jr. (1996), por outro lado, sugere perguntas que abordam aspectos conceituais da Administração Pública e exigem uma discussão do que se entende por esta área como campo de conhecimento e como prática. As respostas a essas perguntas passam necessariamente pela perspectiva normativa, tal como Lowery e Evans (2004) solicitam. É possível questionar a perspectiva de Neumann Jr. no sentido de que ela parece defender uma concepção da Administração Pública como uma ciência autônoma, e não um campo interdisciplinar de conhecimento; da forma pela qual ele a elaborou, não se vê a preocupação em reconhecer e organizar as contribuições das várias ciências à área;
- c) Por sua vez, Kirilin (1996) questiona a Administração Pública como instrumento de governança democrática, dando ao tema um tratamento mais político. Seu tratamento das questões centrais soa intermediário em relação ao de Behn e ao de Neumann Jr., pois ele não parece ter a pretensão de tratar cientificamente a Administração Pública com a profundidade que este exige, mas ao mesmo tempo critica o fato de que o primeiro

apenas considera problemas de gestão como questões centrais; claramente, Kirlin (1996) vê este empreendimento como limitado. As relações entre Administração e Política são centrais em seu trabalho, e os problemas gerenciais tratados por Behn (1995) são analisados de modo a tentar construir pontes com as formulações de maior alcance que a Ciência Política forneceria. No entanto, o diálogo entre suas questões e as de Behn não está completo – o que Callahan (2001) percebeu e tentou trabalhar em seu artigo;

- d) Finalmente, ao examinar as propostas de Callahan (2001), é importante observar que sua intenção era, antes de tudo, ordenar o debate do que propriamente criar questões. Na sua visão, seria necessário construir as pontes entre os dois mundos da Administração Pública, formados pelo gerenciamento de organizações de um lado e pela atuação dessas organizações como atores políticos na sociedade do outro. Os questionamentos que ele propõe, na tentativa de construir essas pontes e conciliar dessa maneira os pontos de vista antagônicos de Behn e Kirlin, são muito interessantes, mas deixam de lado os problemas da motivação e do desempenho, que são apenas subjacentes às suas formulações, sendo possível desta forma colocá-lo na corrente de pensamento de Kirlin, em que se dá maior importância ao papel político das organizações públicas.

Em suma, as *big questions* podem ser encaradas como um empreendimento científico, mas de cunho essencialmente prático. Este depõe contra uma formulação "pura" ou "positiva" das questões e evoca a normatividade: as questões que devem nortear o debate sobre a Administração Pública passam pela definição de um campo de conhecimento, mas também conduzem a preocupações a respeito de como tal campo influencia a prática profissional. Ou seja, as *big questions* possuem a dupla característica de delinear o estudo e nortear sua aplicação empírica.

Questões centrais para a administração pública brasileira

Discutir "questões centrais" para a Administração Pública brasileira pode parecer um esforço inútil; poder-se-ia perfeitamente considerar que ela seria a mesma em qualquer lugar do mundo. No entanto, isso implicaria em desconsiderar os impactos que a cultura, o sistema político, as características da sociedade e a economia locais tem sobre o funcionamento, o papel e a configuração da Administração Pública em um determinado país. Portanto, as questões centrais para o caso brasileiro devem estar direcionadas não para uma investigação desse campo de estudo num sentido genérico, e sim para uma realidade específica. Tanto a ciência quanto a prática administrativas devem ser consideradas na perspectiva de uma situação histórica, social, econômica e política que contribuem significativamente para sua determinação.

Pouco se construiu em termos de uma discussão dessas questões para a Administração Pública brasileira, e não se encontrou, na literatura pesquisada, uma abordagem que lide com a temática específica das *big questions*. Entretanto, algumas contribuições interessantes podem ser trazidas para alimentar o debate:

- a) Fischer (1984) e Silva e Fadul (2010) apontam o fato de que a construção da Administração brasileira não se dissocia do desenvolvimento e da conjuntura do Estado, o que enseja uma questão a respeito de sua evolução, tanto em termos práticos quanto teóricos. No caso específico de Pinto e Fadul, essa questão passa pelo conceito de cultura organizacional;

- b) Keinert (2007) tentou definir os paradigmas do estudo da área no Brasil, definindo-lhe a característica interdisciplinar. No entanto, Fadul e Silva (2009) apontam a dificuldade de estabelecer abordagens multi, inter e transdisciplinares, o que dificulta o conhecimento da realidade;
- c) Coelho (2008), em sua radiografia do ensino superior brasileiro na área, detecta preocupações com a gestão, a relevância social, a profissionalização, formas flexíveis de gestão e a preocupação com a formação para a alta burocracia.

Estas questões, conquanto relevantes e importantes, não se adequam à noção de *big questions* defendida no debate americano, pois não envolvem simultaneamente o positivo e o normativo, como defendido acima. Para se apresentar uma proposta para a Administração Pública brasileira, em primeiro lugar, deve-se considerar o fato de que, no Brasil, a distribuição de bens e serviços por parte da Administração Pública é influenciada por questões políticas. Em segundo lugar, pode-se considerar fundamental a questão da relação entre uma administração burocrática e um sistema político democrático, cujas características são bastante peculiares. A terceira questão que se propõe refere-se à relação entre o campo de estudo e demais áreas de conhecimento que se debruçam sobre o tema. Assim, propõe-se a formulação das seguintes *big questions* para a Administração Pública brasileira:

- a) Qual é o papel desempenhado pela Administração Pública na construção de uma sociedade economicamente desenvolvida?
- b) Como incorporar mecanismos de controle e de acompanhamento democráticos que promovam *accountability* na gestão de organizações públicas?
- c) Qual deve ser o foco do estudo da Administração Pública brasileira em termos de sua relação com outras áreas de conhecimento?

Aqui, levantam-se as questões, mas não se oferece as respostas. Cabe apenas refletir, neste trabalho, sobre o porquê dessas questões terem sido propostas, e não outras, como centrais para o estudo e a prática da Administração.

No que se refere à primeira questão, a Administração Pública é, no Brasil, um instrumento de desenvolvimento econômico e social. Um exemplo de obra que discute aspectos relacionados à primeira questão é dado pelos diferentes ensaios e artigos coligidos por Martins e Pieranti (2006). Em seu artigo nesta obra, para ficar em um exemplo, Theotônio dos Santos questiona o papel a ser desempenhado pelo Estado na promoção do desenvolvimento socioeconômico, contrapondo um projeto inclusivo e integrador a um modelo neoliberal excludente e concentrador; naturalmente, tais considerações impactam profundamente o papel e a função das organizações públicas, que devem ser pensadas no sentido de gerarem serviços básicos a uma população que não tem acesso normal e regular aos mesmos. Também pode-se mencionar o que Bresser Pereira (2009) afirma: nos Estados capitalistas, decisões governamentais se tornam cada vez mais importantes, dentro de perspectivas econômicas, políticas, tecnológicas e, pode-se acrescentar, sociais. Para o autor, a intervenção estatal segue padrões cíclicos, expandindo-se e reduzindo-se ao longo dos tempos.

Costin (2010) lembra que a Administração Pública muda constantemente, uma vez que as expectativas da sociedade em relação a seu papel, bem como as disputas políticas em torno da atuação estatal, são mutáveis. Dessa maneira, impõe-se debater o papel a ser desempenhado pela Administração Pública no Brasil: historicamente, o país experimentou fases de desenvolvimento induzido pelo Estado, no qual os órgãos da Administração Pública assumiam a função de produzir bens e serviços não somente públicos, mas também privados, bens de mercado (exemplos podem ser encontrados no período Vargas e durante o regime militar, e possivelmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores); e pelo menos um período em que se procurou reduzir a participação do Estado, dando-lhe uma função reguladora (como no governo de Fernando Henrique Cardoso). Além disso, há que se considerar a preocupação com o "resgate da dívida social": os programas governamentais na área social, iniciados durante o governo Fernando Henrique e modificados no de Lula, podem ser exemplificados como uma atuação distinta do Estado, em que o aparato administrativo é mobilizado para garantir renda mínima a uma parcela historicamente desassistida.

Evidentemente, a primeira questão induz a debates ideológicos. Como observam Arvate e Bidermann (2006), não há consenso sobre o papel do Estado na economia, ainda que se possa introduzir questionamentos a respeito de sua eficiência; entretanto, mesmo o debate sobre a eficiência dificilmente pode ser realizado sem estabelecer o valor e a importância de tal critério nos princípios norteadores da Administração brasileira. A eficiência, preocupação básica nas reformas gerenciais, mostra-se incompatível com o interesse público, pois restringe o poder decisório do gestor público, como aponta Paula (2005). Por mais meritória que seja a busca pela eficiência, haja vista a necessidade de empreender as atividades governamentais no seio de uma crise fiscal permanente, em que as necessidades de financiamento das atividades do Estado são cobertas pelo endividamento público, não se pode alçar-la ao *status* de critério fundamental para julgar o funcionamento da Administração Pública, nem considerá-la neutra. De qualquer forma, há que se ter em mente que, de acordo com Sikida e Araújo Jr. (2006), o Estado brasileiro aumentou muito, se medido pelo aumento da carga tributária – e uma parte desse crescimento é explicada pela distribuição de benefícios e privilégios a determinadas camadas da sociedade. Finalmente, pode-se mencionar o problema de quem realiza o quê: como Behn (1995) lembrou, nos Estados Unidos há o problema de definir as responsabilidades do Executivo e do Legislativo; no Brasil, em que o Executivo legisla por meio de medidas provisórias, tal problema se agrava e introduz dificuldades adicionais.

Quando se pensa na segunda questão, diversos aspectos podem ser levantados. Paula (2005), como mencionado acima, levanta questões sobre sistemas administrativos que se baseiem na eficiência por reduzirem a discricionariedade e a capacidade decisória dos gestores públicos, o que diminui a responsabilização destes perante a produção do bem público. Ou seja, os sistemas se tornam responsáveis, os homens não. Além disso, é possível pensar no que Loureiro, Olivieri e Martes (2010) escrevem a respeito da relação entre a política e a burocracia no Brasil; de acordo com as autoras, a burocracia não somente participa do processo decisório político como se torna um dos seus principais atores, exercendo papel destacado na formulação e implementação de políticas públicas. Tal papel induz a um questionamento: estaria uma burocracia dominada por filiados a um determinado partido político comprometida com o interesse público na hipótese de um governo de oposição a este? Ou estaria comprometida com um projeto político? Considerando-se as dificuldades que existem para comprovar e punir casos de insuficiência de desempenho, as garantias de que a ação dos burocratas, em uma situação destas, seria pautada pelo interesse público são frágeis.

Além disso, dentro de um quadro de "presidencialismo de coalizão" (ABRANCHES, apud LOUREIRO; OLIVIEIRI; MARTES, 2010), os cargos públicos se tornam moedas de troca para garantia de apoio político de parlamentares no Congresso. Além das regras legais para a investidura em tais cargos serem razoavelmente gelatinosas e abertas a múltiplas interpretações, o ocupante dos mesmos está em uma situação no mínimo curiosa: indicado para desempenhar função pública relevante, em que decisões importantes para a produção do bem público são tomadas, espera-se dele a atuação no sentido do interesse público; por outro lado, ele deve sua indicação a uma liderança política que na prática deseja comprometimento com seu projeto de poder. Não existindo garantia de que o interesse e o projeto se identifiquem, permanece em aberto a questão de como responsabilizar o gestor público ocupante de cargo de confiança.

Outro aspecto que pode ser levantado dentro da segunda questão diz respeito ao problema da transparência administrativa. Martins Júnior (2004) considera-a como central para a Administração Pública, e sugere a participação popular como um mecanismo para ampliá-la; essa ideia, embora cheia de méritos, precisa ser explorada a fundo, pois certas decisões tomadas no âmbito da Administração dificilmente podem ser objeto de participação por serem extremamente técnicas ou por envolverem perdas significativas para diferentes grupos sociais; neste sentido, a participação pode ampliar a democracia, mas não necessariamente gerará a melhor decisão. Por outro lado, uma resposta para esta questão pode auxiliar na solução da primeira; de acordo com Torres (2004), os mecanismos democráticos auxiliam na redefinição do papel do Estado na sociedade, ampliando suas funções no sentido de incorporar e incluir diferentes setores da sociedade.

Pode-se recuperar, também, as reflexões realizadas por Pinho e Sacramento (2009) a respeito da *accountability*; dentre outros aspectos, os autores levantam a contribuição do Clad para a compreensão da questão: é preciso que exista uma população capacitada a agir na definição de metas coletivas para a sociedade, bem como construir mecanismos institucionais para o controle do governo por parte dos cidadãos. Recuperando o que foi mencionado acima a respeito dos cargos de confiança, pode-se questionar qual seria o grau de controle dos cidadãos numa Administração Pública dominada por coalizões partidárias, algumas delas espúrias, outras construídas após a eleição de uma liderança política com o intuito de garantir a "governabilidade".

Na terceira questão pode-se mencionar a análise de Ana Paula Paes de Paula (2005), que afirma categoricamente ser a Administração Pública mais direcionada para a eficiência dos processos gerenciais do que para seus impactos sociopolíticos; o resultado, para a autora, é o descompasso entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão. Assim, Paula (2005) recupera a antiga dicotomia entre política e administração e vê o predomínio desta sobre aquela.

Keinert (2007) realizou estudo sobre a produção científica em Administração Pública no Brasil. A autora observa as contribuições feitas pelas Ciências Política, Administrativa, Jurídica, Econômica e Epistemologia para a construção de um campo de, observando ser a Ciência Jurídica a "disciplina mãe" do mesmo, "tradição latina", em suas palavras. Disso se pode estabelecer uma abordagem essencialmente interdisciplinar, mas não se pode depreender um campo de estudo distinto; tratamentos do tema "administração pública" estariam relacionados a uma ou duas ciências, ou seriam então uma junção de todas. Isso é insuficiente para distingui-lo como uma área exclusiva de conhecimento.

Verifica-se, no Brasil, uma significativa produção de estudos administrativos (sobretudo em termos de livros, que é bastante vasta, embora não se deva desprezar a de artigos) na área do Direito, que, embora extremamente interessantes e fundamentais para a compreensão da realidade da Administração do país, devem ser complementadas por estudos da área da Ciência Política, como, por exemplo, o livro de Loureiro, Abrucio e Pacheco ("Burocracia e política no Brasil"), e por contribuições vindas da Administração, como a feita por Cavalcanti (2005). Uma análise do foco da pesquisa e do estudo da Administração Pública brasileira precisa, necessariamente, passar por essas contribuições e construir uma visão unificada do fenômeno. É importante, dessa maneira, verificar como a construção de um foco de estudo aproveita as contribuições de diferentes áreas de conhecimento e os consolida em uma visão coerente e distinta dos estudos originais, formando, dessa maneira, o panorama da pesquisa em Administração Pública no Brasil.

Considerações finais

Ainda que possa parecer insatisfatório enunciar tal conclusão, é preciso admitir que os autores trabalhados não conseguiram chegar ao que seria o ponto final do debate; a pergunta "quais são as questões centrais da Administração Pública?" permanece sem uma resposta adequada, pois não existe uma lista de questões centrais aceitável por todos os envolvidos. Adicionalmente, ainda que alguns autores tenham tentado conciliar as visões da governança e da gestão de organizações, não se obteve um equilíbrio entre as questões que conduzem a teorias de escopo geral e as questões que respondem às dúvidas dos profissionais na área. Por outro lado, pode-se considerar, paradoxalmente, que este artigo terá atingido seu objetivo justamente se as questões propostas para o caso brasileiro não representem o ponto final do debate, e sim o início de uma longa reflexão.

Talvez seja própria das Ciências Humanas e Sociais essa dificuldade de produzir formulações teóricas universalmente aceitáveis. Seus critérios de cientificidade parecem estar mais na capacidade de descrever e explicar os fenômenos da realidade do que na de prever o comportamento futuro de seus objetos de estudo. Sob o ponto de vista da utilidade das teorias, não se pode entender como limitação ao caráter científico dos estudos da Administração Pública a inexistência de uma listagem de questões que mobilizam o trabalho dos cientistas na busca de explicações sobre "o quê" ou o "por quê" de tais fenômenos, que permitiriam a formulação de predições, mas se pode criticar a falta de uma lista de perguntas sobre o "como", que conduzem às descrições e explicações.

Não há, evidentemente, consenso em relação às questões centrais da Administração Pública. Muito menos se pode esperá-lo em termos das propostas feitas neste artigo para o caso brasileiro. No entanto, considera-se fundamental que esse debate seja feito também para essa realidade, porque é preciso tratar não somente de questões teóricas na Administração Pública, mas também empíricas, o que exige um estudo mais localizado. As questões propostas se interrelacionam, buscando-se construir a partir desse relacionamento uma visão da Administração como um campo em que os diferentes aspectos estudados e pontos de vista distintos contribuem uns para os outros.

O que se pode esperar é que este trabalho possa contribuir para que outras questões, que no momento preocupam outros estudiosos, sejam trazidas ao debate e possam constituir uma resposta à pergunta "quais são as *big questions* da Administração Pública brasileira?", já que a que se tentou aqui é, na melhor das hipóteses, provisória. Como mencionado na introdução,

se o artigo suscitar o debate em torno das questões centrais para a Administração brasileira, seus objetivos terão sido alcançados.

Referências

ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia. In: MENDES, M. (Org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo/Rio de Janeiro: Instituto Braudel/Topbooks, 2006.

BEHN, R. D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, Washington, v. 55, n. 4, p. 313-324, July/Aug. 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CALLAHAN, R. F. Challenges of (dis)connectedness in the "Big Questions" methodologies in public administration. **Public Administration Review**, Washington, v. 61, n. 4, p. 493-499, July/Aug. 2001.

CAVALCANTI, B. S. **O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COELHO, F. S. Uma radiografia do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1995 - 2006). In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXXIII, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

COOPER, T. L. Big questions in administrative ethics: A need for focused, collaborative effort. **Public Administration Review**, Washington, v. 64, n. 4, p. 395-407, July/Aug. 2004.

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CUNNINGHAM, R.; WESCHLER, L. Theory and the public administration student/practitioner. **Public Administration Review**, Washington, v. 62, n. 1, p. 104-111, Jan./Feb. 2002.

DENHARDT, R. B. The big questions of public administration education. **Public Administration Review**, Washington, v. 61, n. 5, p. 526-533, Sep./Oct. 2001.

EVANS, K. G.; LOWERY, D. Prescriptive thinking: Normative claims as scholarship. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 38, n. 2, p. 147-165, May 2006.

FADUL, E. M. C.; SILVA, M. A. M. Limites e possibilidades disciplinares da Administração Pública e dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 351-365, jul./ago. 2009.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 278-288, out./dez. 1984.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B. **The public administration theory primer**. Boulder: Westview Press, 2003.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil: crise e mudanças de paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.

KETTL, D. F. Introduction. In: KETTL, D. F.; MILWARD, H. B. (Ed.). **The state of public management**. Boston: The Johns Hopkins University Press, 1996.

KIRLIN, J. J. The big questions of public administration in a Democracy. **Public Administration Review**, Washington, v. 56, n. 5, p. 416-423, Sep./Oct. 1996.

KIRLIN, J. J. Big questions for a significant public administration. **Public Administration Review**, Washington, v. 62, n. 2, p. 140-143, Mar./Apr. 2001.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LOWERY, D.; EVANS, K. G. The iron cage of methodology: The vicious circle of means limiting ends limiting means... **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 36, n. 3, p. 306-327, July. 2004.

MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MARTINS JR., W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MILWARD, H. B. Conclusion: What is public management? In: KETTL, D. F.; MILWARD, H. B. (Ed.). **The state of public management**. Boston: The Johns Hopkins University Press, 1996.

NEUMANN JR., F. X. What makes public administration a science? Or, are its "Big Questions" really big? **Public Administration Review**, Washington, v. 56, n. 5, p. 409 – 415, Sep./Oct. 1996.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RADIN, B. A. **Challenging the performance movement: accountability, complexity and democratic values**. Washington: Georgetown University Press, 2006.

ROHR, J. A. On Cooper's "Big Questions". **Public Administration Review**, Washington, v. 64, n. 4, p. 408-409, July./Aug. 2004.

SHIKIDA, C. D. ; ARAÚJO Jr., A. F. de. Por que o Estado cresce e qual seria o tamanho ótimo do Estado brasileiro? In: MENDES, M. (Org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. São Paulo/Rio de Janeiro: Instituto Braudel/Topbooks, 2006.

SILVA, L. P.; FADUL, E. A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 4, p. 651-669, jul./ago. 2010.

STILLMAN II, R. J. The study of public administration in the United States: "the eminently practical science". In: STILLMAN II, R. J. (Ed.). **Public Administration: Concepts and cases**. 7. ed. Boston: Houghton Mifflin Co., 2000.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Marcello Beckert Zapelini

Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina. Endereço: Universidade do Estado de Santa Catarina, Av. Madre Benvenuta, 203, Itacorubi, Florianópolis - SC. CEP: 88035-001. . E-mail: mbzapelini@hotmail.com.