

Estudo da Administração Pública Comparada

ROSCOE C. MARTIN

Universidade de Siracusa

(Tradução de Wladimir Noseck)

A SITUAÇÃO DO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

NO dia 12 de setembro de 1952 reuniu-se, em Princeton, New Jersey, nos Estados Unidos, a Conferência sobre Administração Comparada, convocada pela "Clearing House of Public Administrative" e de que participaram 30 membros, principalmente representantes das Universidades, de certas repartições governamentais, e das grandes instituições filantrópicas. Pelo que sabemos, foi esta a primeira vez que um grupo de técnicos se reuniu nos Estados Unidos para discutir, específica e exclusivamente, problemas relacionados com o estudo da administração pública comparada. Dêsse conclave, porém, resultaram mais problemas do que soluções, muito embora não se lhe pudesse negar a importância em face do serviço que prestou com a identificação da administração comparada como um setor que, no momento atual da história, merece particular consideração (1).

Uma das principais conclusões a que chegou a Conferência de Princeton foi a da verificação do interesse relativamente pequeno mas que realmente existe ou até agora existiu, pelo problema da administração comparada, quando julgado pelos critérios que podem ser tidos como adequados para o caso. Assim, por exemplo, nos programas que visam a países estrangeiros, programas esses, organizados pelas Universidades norte-americanas, dispensou-se até agora pouca atenção à matéria, muito embora de 29 desses programas, 28 incluíssem a ciência política.

Esta, conforme é ministrada nas Universidades não é muito eficiente no que concerne à administração comparada. Neste particular, é ao contrário, positivamente fraco. Os próprios programas de administração pública demonstram pouco interesse pela administração comparada apesar de integrar os cursos, sem dúvida, muita matéria dessa modalidade de estudo da administração. As pesquisas e investigações que, atualmente, são realizadas na esfera geral das ciências políticas também revelam, lamentavelmente, pouco interesse

pelos problemas da administração comparada, se bem que essas pesquisas sejam um fato e, às vezes, sejam até de alta qualidade.

Considerando a pressuposta crescente necessidade de indivíduos instruídos em administração pública comparada, deve-se estranhar que tão pouca atenção tenha sido prestada a essa matéria nas Universidades. O convite, expedido pela "Clearing House" para a Conferência de Princeton, contém a seguinte observação: "Tendo em vista o papel cada vez mais importante que desempenham os Estados Unidos da América nos negócios internacionais, aumenta sempre o número dos funcionários norte-americanos que devem tratar, diretamente, com os administradores de outros países ou preocupar-se com certos problemas nacionais que exigem conhecimento dos processos de administração no estrangeiro.

Parece, pois, haver necessidade de melhoramento e de ampliação do ensino profissional da administração comparada". (2) Esse excerto resume muito bem o caso, mas será conveniente a ampliação dêsse ponto de vista o que pode ser feito, pelo menos em parte, por meio de documentação.

À frente do grupo de pessoas que, por necessidade, deveriam demonstrar o maior interesse pela administração comparada, encontram-se, talvez, os professores e estudantes das Universidades. Isto se aplica, em particular, aos professores e estudantes na órbita geral dos negócios públicos e, mais particularmente, no âmbito das atividades conhecidas geralmente como de ciência política. Cumpre lembrar com mais realce ainda, que os que ensinam ou estudam a administração pública restrita a um único país, são obrigados a ter uma compreensão muito limitada do assunto.

A segunda categoria de pessoas que naturalmente se interessam pela administração comparada é a dos funcionários públicos que servem aos respectivos governos na esfera de suas relações com os países estrangeiros, seja por designação para serviços no exterior, seja pelo contato que eles mantêm no país com os representantes de outros países.

(1) O Relatório da Conferência (The Report of a Conference on Comparative Administration, Public Administration Clearing House, 1952) oferece informações úteis aos estudiosos interessados no assunto.

(2) *Ibid.*, Anexo II.

No caso do governo dos Estados Unidos, essa categoria abrange, principalmente, os funcionários do Departamento de Estado (Ministério do Exterior), da Agência da Segurança Mútua, da Administração da Colaboração Técnica e o Instituto dos Assuntos Interamericanos.

A terceira categoria de pessoas, inevitavelmente interessadas pelos problemas da administração comparada, é a dos técnicos, empregados pelas empresas privadas ou pelo governo e que servem ou poderiam servir como membros das missões de Assistência Técnica no estrangeiro. De acordo com os dados estatísticos divulgados em 31 de maio de 1952, foram empregados, até essa data, 911 norte-americanos em 33 diferentes países, no âmbito do programa do Ponto IV. Quase todos esses técnicos tiveram oportunidade de tirar grande proveito de um estudo prévio dos sistemas administrativos dos países para onde foram enviados. A muitos deles, naturalmente, foi ministrado ensino nesse sentido, muito embora insuficiente como, sem dúvida, deve ter acontecido em muitos casos. Nesse número não estão incluídos muitos norte-americanos contratados como membros de missões internacionais de Assistência Técnica. O fato de não ter o governo norte-americano qualquer responsabilidade pelo preparo desses últimos, em nada modifica a proposição básica de que eles, também, teriam tirado proveito de uma formação mais adequada do que a que realmente tiveram, segundo suspeitamos.

Mais um quarto grupo de pessoas naturalmente interessadas pela administração comparada e o das que servem como hospedeiros ou consultores oficiais dos visitantes estrangeiros e, em particular, dos representantes dos serviços de Assistência Técnica e de Permuta de Técnicos, procedentes de outros países. Tomando de novo por base a situação dominante em 31 de maio de 1952, estavam, nessa data, nos Estados Unidos, 409 cidadãos estrangeiros, procedentes de 31 países, aperfeiçoando-se tecnicamente sob os auspícios do Ponto IV. Como no caso anterior, nesse número não estão incluídas algumas dezenas de estrangeiros que, sob os auspícios das organizações internacionais, se dedicaram aos estudos e fizeram viagens aos Estados Unidos. Os funcionários que aceitam uma responsabilidade dessa ordem pela orientação dos referidos visitantes, deveriam ter idéias bastante claras sobre a natureza e a gravidade dos compromissos que assumiram. Os programas de permuta internacional de pessoal seriam muito beneficiados se possuíssem melhor conhecimento de outros sistemas administrativos as pessoas a cujo cargo estão as responsabilidades de hospedar e aconselhar.

Devido à tentação de aproveitar os exemplos das fontes mais acessíveis para nós, damos aqui, quase exclusivamente, apenas a experiência norte-americana nesses assuntos; cumpre, porém, observar que problemas análogos exigem a mesma atenção em quase todos os países modernos. Para justificar esta afirmativa, basta mencionar que, segundo o relatório da Comissão de Assistência Técnica das Nações Unidas, até o dia 1 de abril

de 1952, foram, em 61 países, recrutados 1.024 técnicos para prestarem assistência a cerca de 75 países e territórios que a requereram. Além disso, foram concedidas 1.077 bolsas internacionais de estudos em 45 vários países. (3) Esses dados constituem um atestado eloqüente da expansão rápida da assistência técnica internacional, abrangendo, como benfeitores ou doadores e beneficiários ou recebedores, quase todos os países do mundo. É nesse ponto que se manifesta a necessidade de conhecimentos técnicos a respeito de administração em base internacional, conhecimento esse que há cinco anos apenas só existia em estado embrionário.

Cumprir notar, entretanto, e também lembrar, no futuro, que o próprio governo — qualquer governo — tem um grande e sempre crescente interesse pelo ensino da administração pública comparada. Em nossa relação de pessoas interessadas, naturalmente ou inevitavelmente, na esfera geral da matéria, ocuparam lugares de destaque os funcionários públicos de competência muito variada. Sem dúvida, a necessidade de competência em matéria de administração pública comparada é ainda maior do que a necessidade de conhecer-se a administração privada, que, nem por isso, deve ser desprezada.

A NATUREZA DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

Podemos iniciar a nossa definição da natureza da administração pública comparada pelo processo de dissociação; isto é, separando a administração comparada de certos assuntos ou setores com os quais, na interpretação popular, é ou pode ser relacionada. Cumpre, em primeiro lugar, salientar que administração comparada não é idêntica a governo comparado. Os cursos sobre o último eram ministrados, nos últimos 50 anos, em todas as Universidades do mundo; mas poucas dessas universidades encararam seriamente e de modo realístico os problemas da administração comparada, limitando-se, em geral, a descrição da anatomia de vários governos, com análises baseadas geralmente mais na ordem cronológica ou seriada do que na forma comparativa. Aquêles que acreditam na importância da administração comparada, não poderiam, sem dúvida, aceitar cursos sobre governo comparado como correspondente às exigências ainda que gerais, dos estudantes de administração, ainda mesmo que esses cursos sobre o governo comparado fossem bons. O estudante da administração comparada deseja prosseguir em seus estudos, uma vez findo o seu curso, porque muito embora não necessite de toda a informação ou de todos os conhecimentos sobre aquela, precisará de muitas outras informações e de muitos outros conhecimentos sobre este. O estudo da administra-

(3) Veja: United Nations Economic and Social Council: *Expanded Programme of Technical Assistance: Fourth Report of the Technical Assistance Board to the Technical Assistance Committee* (New York, 1952), vol. I, págs. 1 e 2.

ção comparada deve, pois, basear-se no de governo comparado; os dois assuntos jamais devem confundir-se.

Nem deve confundir-se, a administração comparada, de um lado, com a administração internacional ou com relações internacionais, de outro. O estudo da administração e das relações internacionais implica, sem dúvida, em muitos assuntos e problemas que são idênticos aos da administração comparada; mas as duas vastas áreas de investigação não devem ser confundidas. Essa distinção entre as duas matérias tornar-se-á ainda mais clara no decurso de nossa argumentação.

Chegamos, assim, à análise da relação existente entre a administração comparada e a administração nacional, análise essa que é um aspecto do assunto, que consideramos vantajoso examinar com cuidado. Começemos com a observação de que o estudo das administrações nacionais, isto é, dos sistemas administrativos de vários Estados nacionais é, por muitos motivos, de grande importância. Em primeiro lugar, é muito difícil distinguir entre assuntos puramente locais e nacionais e os de caráter internacional, porque à medida que o mundo se torna cada vez menor, torna-se necessariamente cada vez mais densa a comunidade de nações, de modo que o que ainda ontem foi considerado como assunto apenas de interesse local, se transforma, muitas vezes, em assunto de interesse vital para os povos vizinhos de nossos dias. Em segundo lugar, os sistemas administrativos nacionais são elementos básicos na determinação do êxito ou do malôgro dos programas de Assistência Técnica, quer bilaterais, quer internacionais. Os países geralmente chamados de "subdesenvolvidos" normalmente, reclamam desenvolvimento econômico; mas só pode haver uma evolução sã em termos de uma orientação vigorosa e progressista do governo que, por sua parte, depende, principalmente, de uma administração eficiente. Em terceiro lugar, a administração nacional é de suma importância para a determinação do êxito ou malôgro da colaboração nacional nas organizações internacionais. O governo que não é estável, cujo sistema financeiro não é bom e cujo regime administrativo é ineficaz ou corrupto — ou sofre ambas as deficiências — não pode ser membro considerado da comunidade das nações. Um outro aspecto dessa proposição é o que diz respeito à confiança que as organizações internacionais depositam nos Estados a elas filiados, no que pese o cumprimento das suas decisões. Onde o sistema nacional da administração é fraco, há sempre a possibilidade de não serem cumpridas essas resoluções ou, ainda, de serem as mesmas cumpridas apenas parcialmente.

O quarto argumento que, para os efeitos deste estudo, nos parece de importância capital, é o de que a administração nacional deve ser a base legítima da administração comparada. Sem uma profunda e extensa compreensão dos vários sistemas administrativos na base de comparação, não pode haver uma verdadeira compreensão dos problemas da administração comparada, pois, de fato, não existe problemas da administração comparada, se

não nos termos de problemas da administração nacional. O estudo da administração comparada deve, pois, iniciar-se com a investigação cuidadosa e completa de cada particular sistema administrativo que se deseja, afinal, compreender pelo processo de confronto ou comparação. Deduz-se daí que a pesquisa ou investigação constitui o ponto central dos estudos da administração comparada e, ainda, que a pesquisa elementar deve se revestir de caráter monográfico e deve dedicar-se aos problemas fundamentais da administração nacional. Assim, por exemplo, se desejarmos proceder ao estudo comparado dos sistemas orçamentários da América Central, devemos começar pelo estudo cuidadoso do sistema orçamentário de cada um dos cinco países dessa área, na base puramente nacional. Mostraremos mais tarde que a condição prévia para o início de um tal programa de pesquisas consiste na elaboração de uma série de conceitos de trabalho. Isto, porém, de nenhum modo invalida a tese da importância básica das monografias sobre cada país. Estas não constituem uma parte da administração comparada, pois são apenas trabalhos preliminares, embora necessários, para o estudo posterior nesse setor.

Nesse processo, entra o elemento de comparação no momento em que se retira conclusões gerais dos vários estudos nacionais. Cada uma das generalizações deve ser de caráter definitivo e concreto, se quisermos evitar o risco da subjetividade. Deve-se, também, identificar e conservar intatos os dados originais, pois sem isso seria sacrificada a validade do método comparativo. Convém esclarecer que usamos aqui a palavra "generalizações" no sentido de conceitos comuns ou semelhantes, que foram introduzidos e verificados nos vários sistemas administrativos nacionais, com a devida atenção dispensada a todos os dados que os estudos em separado revelaram, quer no sentido positivo, quer no negativo.

Desta análise podemos deduzir facilmente quatro conclusões. A primeira é a de que é por esse método de apreciação de dados referentes a vários países que se torna "comparado" o estudo do conjunto. A segunda conclusão é a de que os conceitos assim formulados são muito importantes para a determinação da natureza e, mesmo, da veracidade das conclusões a que chegamos. Isto justifica o comentário sobre a significação do esquema conceitual a cujo respeito teremos ainda ocasião de fazer algumas observações. A terceira conclusão nos ensina que, embora não seja importante o nome que se dá a um método, vale a pena lembrar que é quase puramente indutivo o caráter das pesquisas relacionadas com a administração comparada e que, em qualquer caso, é, de certo, indutivo o método aqui definido. Pode-se, naturalmente, chegar também a deduções amplas e empoladas na base de dados insuficientes ou, mesmo, sem quaisquer dados; mas essas afirmações não proporcionam uma resposta satisfatória ao desafio que representa esta matéria.

A quarta conclusão demonstra claramente que, pelo método de comparação, pode-se estudar a administração pública numa série ilimitada de

combinações e em qualquer plano de realização. Assim, por exemplo, a administração do Corpo de Bombeiros pode ser comparada com a do Departamento de Polícia numa mesma cidade; pode-se, também, comparar duas cidades no que concerne sua organização administrativa geral. A administração de um governo estadual pode ser comparada com a de alguns ou até de todos os Estados da Federação, assim como um grande número de problemas, praticamente ilimitados quanto às respectivas intensidades ou complexidades, pode ser submetido a uma análise comparativa em face de dois ou mais sistemas nacionais. Se aqui salientamos a administração comparada em relação a várias nações, obedecemos apenas ao critério indicado no início deste trabalho.

E' claro que o estudo da administração na base de comparação oferece grandes possibilidades, não só entre as mais modestas como também entre as grandes jurisdições. Além disso, é também verdade que o estudo da administração comparada na base internacional suscita a esperança de que ele produzirá resultados que poderão influir, de um modo relevante, na evolução da humanidade. Destarte, damos maior realce ao assunto que mencionamos no início, isto é, ao estudo, por comparação, de sistemas administrativos nacionais.

PROBLEMAS DO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

Do estudo da administração pública comparada surgem certos problemas. O primeiro deles é o da existência dos fatores de ambiente, ou base ecológica, para o qual, nesta série de artigos, já chamamos atenção: (4) padrão cultural, língua, grau de evolução industrial, hábitos de raciocínio e de trabalho em matéria de administração, além de outros que não seria difícil enumerar. Esses fatores surgem, de início, como obstáculos sérios à tarefa de comparar, tanto no setor da organização como no da atividade administrativa prática de vários países. Um grupo de educadores japoneses que, no ano passado, visitou os Estados Unidos, manifestou seu ponto de vista favorável às reformas administrativas que, desde 1945, foram realizadas no Japão. Expressou, porém, sérias dúvidas quanto a possibilidade de serem duradouras tais reformas, considerando não serem elas firmadas ou entrosadas nos costumes da vida no Japão. Estas dúvidas demonstram, mais uma vez, a grande significação do fator ecológico.

O segundo problema diz respeito à experiência, ao treinamento, isto é, aos preconceitos, aos pontos de vista e à capacidade do indivíduo que orienta os estudos básicos e deles tira suas conclusões, isto sem falar nos atributos e atitudes dos seus auxiliares eventuais. Tanto nesse como em outros setores, as questões formuladas influem muito na determinação das respostas obtidas, sendo poucos os que estão habilitados a escolher per-

guntas procedentes e próprias. A falta de pessoal treinado na matéria constitui um dos problemas elementares, quando abordamos o estudo da administração comparada.

O terceiro problema fundamental está exatamente nas diferenciações quase ilimitadas que existem entre as nações, no que pese a estrutura orgânica e a prática administrativa, assim como os níveis de hierarquia administrativa, a capacidade de compreensão e a colaboração sensata no exame dos planos postos em prática. E' aqui que a capacidade de generalização deve ser submetida à severa prova, pois é nesse caso que deverão ser articulados processos os mais diferentes e, na aparência, não relacionados num único mosaico que constituirá um conjunto razoável, sem violar a integridade dos dados originais. Nisso reside, pois, como se pode facilmente compreender, o ponto crucial do problema do estudo comparativo.

O quarto problema surge, ainda, do não aproveitamento de certos conceitos básicos. Cumpre lembrar, por exemplo, que o estudo sistemático da moderna administração pública é, principalmente, de origem e conteúdo anglo-americano. Cumpre, ainda, lembrar que o conceito anglo-americano não é geralmente compreendido no mundo que não fala o inglês e quando é compreendido, não é, geralmente ou mesmo sempre aceito. Até mesmo a França, que divide com os Estados Unidos e a Inglaterra a paternidade da administração científica, está tão distanciada desses países em todo seu direito administrativo que encontra dificuldades na aceitação dos conceitos básicos anglo-americanos de administração pública. Não é preciso salientar que não apontamos as diferenças de pontos de vista disso resultantes, com espírito de crítica ou de censura. Apenas registro um fato que é simples mas bastante significativo: as maneiras nacionais de encarar a administração pública, os hábitos nacionais relativos à solução dos problemas da administração pública e a terminologia profissional e técnica de cada povo. Tudo isso varia de país para país e de modo tão sério que solapa muitos de nossos conceitos básicos sobre administração pública. Não é só o fato de que os conceitos anglo-americanos não são universalmente ou mesmo amplamente aplicáveis; mas, sim, que não existem quaisquer conceitos que tenham tal aplicação.

O quinto e, para efeito deste estudo, o último problema é o que diz respeito à incomparabilidade do material de estudo disponível. Não há falta de material (5) mas é difícil aproveitá-lo em virtude dos obstáculos da língua além de outros ou utilizá-lo completamente em estudos comparados, isto por causa da variedade de conceitos que foram utilizados em sua orientação e realização. A maior parte desse material foi concebida com objetivos específicos, entre os quais não figurou, via de regra, o da comparação com os processos de administra-

(4) Veja "A Base Ecológica da Administração Pública", *Revista do Serviço Público*, Ano XV, Vol. I, N.º 2 (fevereiro de 1952), págs. 13-23.

(5) O Anexo VI do Relatório da Conferência de Princeton contém uma relação de obras que, embora incompleta, conta nove páginas e que pode ser considerada útil para os fins de estudos comparados.

ção de outros países. Não é, pois, de admirar que numa sala repleta de livros e documentos sobre problemas nacionais de administração pública ou sobre temas que visem a esse assunto, só se poderá encontrar, como geralmente acontece, pequeno número de obras capazes de servir como útil ponto de referência para a comparação.

A maioria dos problemas que aqui mencionamos são consequência da diversidade de características nacionais relativamente à estrutura e à prática da administração. Se o resultado líquido sugere uma dissonância tão grande que tenha a aparência de insuperável, também parece ser um desafio que os interessados pela administração comparada devem enfrentar. Esse desafio nada mais significa do que elaboração de um modo de pensar, de um sistema de conceitos e de um conjunto de padrões que podem adquirir um valor universal. A palavra "universal" tem, entretanto, um sentido muito amplo e, evidentemente, ambicioso demais; convém, pois, substituí-la pela expressão "a mais extensa possível".

Seja como fôr, voltemos agora nossa atenção para os problemas de conceito e padrões.

PADRÕES PARA O ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

Parece que uma maneira lógica de encarar os estudos da administração comparada, mas não, inevitavelmente, de estabelecer os padrões desses estudos, é a expressa nos planos de ensino para países estrangeiros, planos que hoje são oferecidos por não menos de 29 Universidades norte-americanas. Focalizando áreas como a da Rússia, do Extremo Oriente, do Sudoeste da Ásia e a da América Latina, esses planos contemplam essas vastas regiões como se fossem entidades separadas. Assim, um programa dedicado ao Oriente Médio incluiria, por exemplo, as línguas, a geografia, a economia, a história e os problemas de governo dessa região, assim como as matérias que merecem preferência no currículo. Essa atitude visa a promover uma melhor compreensão da área e dos seus problemas em conjunto mais do que a aquisição altamente especializada mas exparsa de conhecimentos referentes a aspectos específicos dessa mesma área. A falta desses conhecimentos foi apontada como uma das mais sérias deficiências que caracterizam as pessoas a disposição ou, geralmente, habilitadas para serem designadas para servirem no estrangeiro.

Parece óbvio que a administração comparada, como setor de estudos, poderia tirar grande proveito de um certo contato com os programas regionais. E' também óbvio, além disso, que, com poucas exceções no momento, estes programas ainda não fazem senão ligeira referência à administração comparada como assunto merecedor de exame. Quaisquer esforços feitos para a inclusão da administração comparada nos programas destinados a certas e determinadas áreas deverão, assim, começar pela formulação de uma doutrina desde seus alicerces.

Foram feitas muitas tentativas visando ao estabelecimento de padrões para a administração pública, padrões esses que fossem aplicáveis a cada um dos países. Mencionaremos aqui quatro dessas tentativas como típicas da maneira de pensar até agora dominante nesse particular assunto.

Durante três meses, de novembro de 1950 a janeiro de 1951, realizou-se, na sede das Nações Unidas, em Nova York, uma Conferência Internacional sobre administração pública no setor de pessoal. Dezenove nações enviaram representantes a esta Conferência, encarregando-os de discutir os problemas principais de administração de pessoal, do que se desincumbiram com o máximo cuidado.

Depois de muitas sessões laboriosas, nas quais foram enumerados por aqueles representantes os problemas habituais próprios dos variados setores, surgiu um documento com oitenta e uma conclusões sobre organização, conceito e técnica de administração pública de pessoal. Este documento ou relatório de 11 páginas, mimeografadas, contém um completo resumo da matéria, sendo por alguns técnicos considerado até como uma tentativa de elaboração de um Código Internacional do Serviço Civil muito embora seja apenas uma recomendação e não tenha nenhum valor além daquele que as nações lhe quiserem atribuir.

Quanto ao relatório que foi produto do primeiro Seminário Internacional de Administração Pública de Pessoal, pode-se dizer que, muito embora o resultado final revele imaginação além de focalizar completamente os problemas técnicos de pessoal ele parece ser de utilidade limitada justamente porque é excelente. Uma meia dúzia ou, talvez, dez dos países do mundo encontrarão no "Código Internacional do Serviço Público" soluções convenientes para seus problemas, enquanto a maioria dos outros, sobretudo dos chamados "países subdesenvolvidos", provavelmente verificará que o nível do Código se acha longe das realidades dos seus próprios problemas.

A segunda tentativa de desenvolvimento de padrões geralmente aplicáveis foi feita, em 1951, por uma Comissão Especial das Nações Unidas que foi encarregada de estudar os Problemas da Administração Pública. Essa Comissão, composta de sete membros, realizou uma série de debates, de que resultou o excelente relatório sobre *Padrões e Técnicas da Administração Pública* (com referência particular à Assistência Técnica aos Países Subdesenvolvidos). O conteúdo do aludido relatório pode ser avaliado pelos seus capítulos principais: Significação da Administração Pública, Elementos da Administração Pública, Providências visando ao Melhoramento da Administração Pública e Esquema para Estudo da Situação Administrativa. O documento não representa uma fácil análise da administração comparada, desde que se dedica, principalmente, à formulação de critérios e conceitos capazes de possibilitar uma análise administrativa razoável em termos de comparação. Apesar de excelente, esse relatório parece padecer das deficiências análogas àquelas que encontramos no caso do chamado "Código Interna-

cional do Serviço Público”, alcançando nível tão alto sua análise e conclusão que o seu valor para os países “subdesenvolvidos” passa a ser duvidoso. Um tratamento dos problemas administrativos de modo mais rudimentar poderia ser de utilidade maior para os países cuja administração está ainda pouco desenvolvida.

A terceira tentativa feita com o objetivo de estabelecer padrões internacionais de estudos administrativos é implícita nas deliberações do Seminário Internacional de Administração Pública que, em fevereiro de 1952, foi levado a efeito no Rio de Janeiro. Nessa ocasião umas vinte pessoas, representando nove países da Europa e do continente Americano, participaram de uma série de debates sobre o tema geral de estrutura e funcionamento dos órgãos auxiliares e de Estado-Maior da Administração Pública. O pessoal da Fundação Getúlio Vargas preparou, para esse Seminário, um extenso documentário sobre vários aspectos do assunto em discussão, documentário esse que constitui — ou pode constituir — valiosa base para estudos comparativos. O relatório final das deliberações do Seminário, destinado, em qualquer caso, a atender outros propósitos, não desenvolve, porém, comparativamente, os dados que essa documentação fornece.

O quarto progresso significativo neste setor é a série de relatórios que atualmente está elaborando o Instituto das Ciências Administrativas a pedido das Nações Unidas. Esses relatórios — pelos quais assumiram a responsabilidade técnicos e órgãos de vários países — tratam de uma multiplicidade de assuntos, mas são redigidos, via de regra, em termos “práticos” e são mais sugestivos do que substancialmente importantes como estudos de administração comparada. Constituem, todavia, uma valiosa tentativa da definição de conceitos considerados hábeis nesse campo.

Esses quatro empreendimentos representam esforços muito louváveis no sentido do desenvolvimento ou estabelecimento de largos conceitos, aplicáveis universalmente ou, pelo menos, razoavelmente extensos. Cada um deles é, sem dúvida, valioso, mas deixa — realmente ou aparentemente — muita coisa a desejar. Por isso, continua ainda sem solução o problema dos conceitos, dos critérios de avaliação e dos padrões de administração comparada que, com tanta coragem, foi abordado por cientistas, comissões, congressos e seminários.

Se considerarmos o fato de que grupos de tanto prestígio obtiveram tão pouco êxito, seremos levados à conclusão de que a determinação de padrões próprios, a serem aplicados nos estudos da administração comparada, constitui tarefa muito difícil. Pode-se, portanto, concluir que o nosso esforço atual também terá pouco êxito, mas que, todavia, deve ser empregado, pelo menos para indicar um pouco mais especificamente a natureza e a complexidade do problema.

Na procura de padrões, convém adotar o seguinte princípio orientador: os nossos conceitos devem manter-se simples, devendo ser, outrossim,

elementares, isto porque devemos nos ocupar dos sistemas administrativos nacionais de toda a espécie e de tipos diversos, incluindo entre eles, em primeiro lugar talvez, os países “subdesenvolvidos”. Num país cuja administração carece de qualquer esquema sistematizado de administração de pessoal, não tem grande importância a introdução de um sistema de aposentadoria em eficiente base do ponto de vista administrativo. Também não tem grande importância a contabilidade do custo, por exemplo, da construção de rodovias num país onde o sistema da contabilidade em geral é rudimentar e onde são poucas as rodovias públicas. Os nossos padrões devem ser poucos, simples e facilmente aplicáveis.

Parece ser de certo modo acertada a suposição de que qualquer entidade de importância capaz de despertar interesse para fins de pesquisa tem à sua disposição uma certa organização administrativa. Outrossim, podemos admitir que deve haver um esquema, quer de baixo, quer de elevado nível, daquelas relações chamadas de hierárquicas na concepção anglo-americana.

Essas relações — e não importa o nome que se lhes dê — suscitam várias indagações básicas:

1) Quando são tomadas as resoluções na pirâmide hierárquica, quais as entidades ou órgãos competentes para isso e quais as restrições que estão, nesse particular, sujeitas?

2) Existem, dentro da hierarquia, setores em que se verificam falhas contínuas de colaboração ou, mesmo, casos de conflito?

3) Quais os principais meios de comunicação dentro da organização? Admitindo-se que o sistema de comunicações não seja perfeito, quais os principais entraves à eficiência das comunicações?

4) Quais as importantes variações entre a teoria e a prática na organização administrativa, particularmente no que concerne às relações hierárquicas?

Pode-se ainda presumir que o segundo problema fundamental é o da supervisão e controle na organização administrativa. Nesse setor, surgem as seguintes perguntas pertinentes ao assunto:

1) Quais as fontes e espécies de estímulo a que a hierarquia reage e, especificamente, quais os papéis que esse estímulo representa na determinação do rumo de ação: a) dos órgãos governamentais que não fazem parte da Administração (particularmente o Poder Legislativo); b) da própria hierarquia, e c) de influentes grupos não governamentais de caráter econômico, social, político ou outro?

2) Quais os meios empregados para exercer o controle dos objetivos e metas atingidas, do pessoal e dos recursos? Realiza-se esse controle por meio de sanções sociais, econômicas ou outras de caráter não administrativo (e talvez não governamental)? Quais os meios peculiares a cada grupo?

O terceiro conjunto de problemas concentrar-se-á, provavelmente, no que se pode chamar simples relações públicas: relações da hierarquia dos funcionários com os cidadãos (ou fregueses e clientes) por ela servidos. As perguntas que cabem aqui, incluirão as seguintes:

1) Qual a sorte de resposta, e qual o seu grau, que se pode obter do público pela ação hierárquica, e que se pode obter dos públicos envolvidos em cada órbita de maior orientação?

2) Quais os meios empregados pela hierarquia para assegurar a colaboração de vários públicos, envolvidos de uma maneira ou outra?

3) Qual sorte de resistência está sendo oposta, por quais grupos, e por quais motivos? E, com referência a pergunta 2), quais os meios empregados para vencer tal resistência?

Eis as três maiores áreas que sugerimos como bases para o desenvolvimento e estabelecimento de conceitos fundamentais comuns, que podem ser aplicados, e parecem próprios, aos estudos da administração pública comparada. Dizem eles respeito à organização do sistema administrativo, ao controle deste sistema, e às relações da hierarquia administrativa com vários grupos do público. As perguntas postas para cada um desses setores, não são exaustivas, mas espero que sejam sugestivas e convenientes. Não afirmamos que elas, em conjunto, constituem um plano de estudo integral e equilibrado, mas temos pouca dúvida de que uma investigação empreendida nas linhas sugeridas pode produzir dados importantes e comparáveis. Em qualquer caso, essas perguntas demonstram a orientação que deverá seguir uma consideração realística, porém imaginativa, se quisermos estabelecer uma base sadia e produtiva para o estudo da administração comparada.

