

As Filipinas no Instituto Internacional de Ciência Administrativa

QUIRINO E. AUSTRIA

(Traduzido para a Revista do
Serviço Público)

HA razão bastante para supor-se que os princípios de administração pública ou de administração científica eram empiricamente conhecidos mesmo no início da história dos empreendimentos organizados. Na verdade, a construção do templo de Salomão foi a mais decantada das crônicas da antiguidade. Se o conceito de administração científica de F. W. Taylor fôsse adequadamente definido numa conferência no *Balliol College*, da Universidade de Oxford, em 1928 como “uma correlação de capacidades humanas num todo orgânico”, não se poderia encontrar exemplificação mais espantosa dum conceito do que a soberba façanha de Salomão como organizador. A orientação coordenadora daquele rei, orientação esta tão cheia de recursos e expedientes e também sua inegalável paixão pelas questões de detalhes, possibilitaram a colaboração entre um número gigantesco de trabalhadores — mais de 70.000 “estranhos à terra”, para transportar o material, 80.000 para talhar as pedras nas montanhas e 3.600 no além-mar — todos executando as tarefas que lhes eram designadas, coordenados uns com os outros, conforme o estabelecido no plano arquitetural de Humaramabi.

Reconhece-se perfeitamente hoje que os princípios fundamentais de administração científica são aplicáveis sempre que e onde quer que sejam exercidas atividades organizadas — tanto na construção do Pentágono como do templo de Salomão, tanto nos trabalhos diários do Secretariado das Nações Unidas como nos ministérios, departamentos, serviços, fábricas ou casas comerciais de qualquer país. O empenho humano no sentido de alcançar o objetivo de implantar um bom governo persiste, ininterruptamente, através dos tempos e entre todos os povos da terra. Concedendo-se os necessários descontos pelas diferenças das condições de vida do meio social ou da ecologia política, devido a razões de ordem jurídica, sócio-econômicas e culturais peculiares e às tradições nacionais predominantes nos diferentes países, observa-se também que, fundamentalmente, a mesma sorte de obstáculos se antepõe, entre todos os povos do mundo, ao progresso administrativo. Entre êsses obstáculos, os mais importantes são a inércia institucional e a relutância em mudar os métodos tradicionais,

a excessiva concentração das responsabilidades que ultrapassa o alcance do controle executivo, a apatia da parte dos altos administradores em número insuficiente de autoridades que possuam conhecimento e preparo adequados em matéria de moderna técnica de administração.

Desta identificação de caráter genérico dos princípios de administração científica como também da similaridade fundamental dos problemas que obstruem, em toda a parte, a marcha para o aperfeiçoamento da administração pública, nasceu a idéia de criação de um Instituto Internacional de Ciências Administrativas. A mais antiga e notável das organizações dessa espécie, foi criada com a “Associação Internacional de Objetivos Científicos” pela lei belga, de acordo com uma resolução aprovada pelo Congresso Internacional de Ciências Administrativas reunido, em 1930, em Madrid. Segundo a definição contida no artigo 4.º da Constituição Revista, êsses objetivos são os de “promover o progresso das ciências administrativas, a melhoria do funcionamento dos órgãos do Governo, dos métodos e técnicas administrativas e o desenvolvimento da administração internacional”.

Um dos órgãos por cujo intermédio procura o Instituto alcançar seus objetivos é o Comitê de Práticas Administrativas, de que fui, no ano passado, nomeado membro como representante das Filipinas. Sua principal tarefa é “realizar o intercâmbio de experiências e informações entre as autoridades administrativas dos vários países”. Neste sentido, é um dos fatores que estão realmente pondo abaixo a muralha de separação e o isolamento em que grande maioria das autoridades públicas pode viver, confinada a seus gabinetes e a suas tarefas, nos diferentes países. Não menos eficientemente, também, serve êsse Comitê para infundir entre essas autoridades públicas iniciativa e espírito inventivo necessários para que se libertem dos métodos obsoletos aos quais os administradores estão sempre inclinados a se apegarem como se apegam aos seus velhos arquivos e fichários. Tais resultados benéficos são obtidos dando-se a êsses administradores uma visão mais ampla e novas oportunidades para comparar com as suas as experiências de seus

equivalentes estrangeiros, para observar os vários tipos de organização e conhecer os aperfeiçoamentos da administração de outros países.

A orientação desse comitê está a cargo de Donald C. Stone que é seu Presidente. Muito embora já o conhecesse através de correspondência e como consócio da *American Political Science Association* desde antes da guerra, somente em 1948 nos conhecemos pessoalmente, quando fui designado para o posto de estagiário no Bureau do Orçamento dos Estados Unidos, em Washington, na qualidade de Pesquisador Administrativo. Naquela ocasião, Donald C. Stone era Diretor Assistente do Bureau e encarregado da Divisão de Administração Geral, sob cuja orientação era executado o programa de estudos especializados e de conferências e observações de cunho prático do trabalho de muitas autoridades públicas destacadas dos departamentos de finanças, dos órgãos de investigação, de administração, de orçamento e de pessoal de muitos países latino-americanos. Presentemente, êle ocupa o cargo de Diretor de Administração na *Economic Cooperation Administration*, tendo sido recentemente eleito, além disso, vice-presidente da *American Political Science Association*.

O Comitê de Práticas Administrativas conta, atualmente, com 35 membros, inclusive o único representante asiático além do das Filipinas, R. A. Gojalaswami, do Ministério dos Negócios Interiores da Índia, sendo os seguintes os seus novos membros: Hartvig Nissen, Diretor da Divisão de Organização e Métodos, do Ministério das Finanças da Noruega e Roberto Jesus Toro, Diretor de Orçamento de Porto Rico e 4 membros admitidos *ex-officio*, dois dos quais são, respectivamente, o Secretário Geral do Instituto, Edmond Lessor, e o Presidente do mesmo, Dr. Oscar Lingreefer, Chanceler da Federação Suíça. Foram enviados recentemente convites para que se filiem à instituição a 4 pessoas, duas das quais são o Dr. Eduard Mc Cullough, Contador Geral Delegado da República do Panamá, e o Dr. Halin Teofik Alyot, Conselheiro do Ministério do Interior em Ankara, Turquia.

O Comitê em aprêço reuniu-se a 8 e 9 de outubro de 1948 na sede da UNESCO em Paris. Não sendo possível comparecer, consegui que o Departamento de Negócios Exteriores designasse o Dr. Renato Constantino para me substituir, o qual é um dos Representantes das Filipinas na Assembléia Geral das Nações Unidas. Essa conferência foi convocada para:

1 — estabelecer métodos mais sistemáticos para o intercâmbio de informações e documentação relativo a novos aperfeiçoamentos e medidas práticas adotadas no campo da administração pública;

2 — discutir as providências propostas no sentido de incentivar a visita de autoridades públicas de um país a outros para fins de observação e intercâmbio de experiência;

3 — considerar as recomendações resultantes de duas investigações feitas por Louis Camu da Bélgica, sendo a primeira para a UNESCO e relativa à movimentação de autoridades administrativas e a segunda para as Nações Unidas e referente à criação de um centro de treinamento administrativo e de um programa de intercâmbio de informações;

4 — explorar as possibilidades de melhoria das normas de ação administrativa por meio do emprêgo dos fundos de assistência técnica do Programa de Recuperação Européia.

O Dr. Renato Constantino interveiu na discussão em tôrno das medidas destinadas a melhorar os métodos de intercâmbio de informações. Realçando o fato de que os países devastados pela guerra estão enfrentando não somente os problemas de reconstrução econômica mas também o de promoção, seguindo novas linhas de administração devido aos novos casos que surgiram nesse setor, o Dr. Constantino propôs que o Comitê de Práticas Administrativas preparasse questionários baseados nas necessidades dos países flagelados pela guerra, de modo a capacitá-los a comparar suas experiências administrativas e talvez os proveitos obtidos com os métodos postos em prática por uns e outros no trato dos problemas de administração pública em suas áreas particulares. Esta proposta foi recebida favoravelmente. A sugestão de Constantino coincidiu por sua vez com o consenso de opinião reinante no seio do comitê de que uma judiciosa seleção deve ser realizada pelos seus membros a qualquer distribuição em massa de material de divulgação de tipo geral ou "acadêmico" e concentrar-se no intercâmbio de informes sobre as práticas e problemas administrativos e sobre medidas que visam ao aperfeiçoamento.

Os membros do comitê concordaram, com respeito ao projeto submetido por Louis Camu à Terceira Sessão da Conferência Geral da UNESCO, projeto êste relativo ao intercâmbio de autoridades administrativas, que êste assunto "seria confinado tanto quanto possível às mais "altas autoridades" cujos conhecimentos e métodos seriam renovados pelos contatos e nos períodos de treinamento em serviço no exterior". De fato, várias visitas foram registradas como tendo sido já feitas, estanto outras em perspectiva, depois que o Sr. George Karagopoulos, representante da Grécia, membro do Comitê, visitou a Bélgica e a Grã-Bretanha como os primeiros países que receberam da *Economic Cooperation Administration* auxílio financeiro para fins de aperfeiçoamento administrativo.

O Sr. Louis Camu recomendou a criação de centros de treinamento em administração pública de três níveis. No nível mais elevado, um *International Administration Staff College* seria fundado pelas Nações Unidas para treinamento no futuro não de molde acadêmico e formal, mas, sim, sob a forma de mesas redondas ou seminários de "altas autoridades públicas que estejam

prestes a passar dos deveres administrativos de escala inferior para os de escala superior... ocasião em que sua opinião já está formada mas não fixada". No nível intermediário, recomendou a criação de uma *School of Public Administration* também pelas Nações Unidas, e destinada aos funcionários públicos mais jovens, os quais ali freqüentariam certos cursos como os de administração pública em geral, de orçamento, pessoal, etc. e no terceiro nível, várias *National Schools of Public Administrative*, que seriam instituídas sob a responsabilidade de cada país, com propósitos de ministrar ensino inicial em matéria de serviço público e difundir o conhecimento das técnicas e processos adaptados às condições locais.

Realmente, por mais louvável que possa ser o projeto de Camu considerado, as autoridades interessadas preferiram, não obstante, um início dos mais modestos com aquelas partes do plano que oferecessem, proporcionalmente, um benefício mais imediato e tangível. Assim, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, a 4 de dezembro de 1948, verbas na importância de 16.700 dólares para atender às despesas iniciais com a instalação de um Centro de Ensino de Administração Pública. Previu-se então que, com esta dotação, o Diretor do Centro seria nomeado em junho de 1949, enviando-se então convites aos governos participantes para que enviassem candidatos aos cursos de treinamento. Previu-se também que na mesma época já estariam implantados os necessários planos para a instalação do Colégio Internacional de Pessoal Administrativo em junho de 1950 e da Escola de Administração Pública no início do inverno do mesmo ano ou seja, em dezembro.

Há alguns anos me perguntou o Sr. Louis: "*Quand alez vous joindre l'Institut?*" Isto ocorreu quando nuvens agoirentas de guerra estavam de tal modo obscurecendo o horizonte que eu só lhe poderia responder o seguinte: "*On ne sait pas ce qui peut arriver a l'avenir*".

Agora, aquelas nuvens se dissiparam. As Filipinas, tendo escapado ao mais cruel vandalis-

mo e regime de opressão e escuridão intelectual já inflingido a um povo pela ocupação inimiga, marcha para o cumprimento de seu destino na vida da comunidade internacional. Não poderia recusar participar de tais atividades meritórias de interesse mundial como as empreendidas pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas e pelo Comitê de Práticas Administrativas. E' apenas procedente e justo que as Filipinas, com sua herança histórica de cultura oriental e ocidental, devem ser os primeiros entre os países da Ásia a aderir ao Instituto citado. Não estiveram representados na Conferência realizada pelo órgão em Lisboa, de 2 a 10 de setembro de 1949; mas se fizeram representar nos conclaves promovidos pelo Comitê e também no Oitavo Congresso do Instituto Internacional de Ciências Administrativas realizado em Florença e instalado a 24 de julho de 1950. Deve-se admitir o fato que a maioria de nossos servidores públicos de carreira receberam sua instrução "em serviço" e nunca se submeteram a uma preparação formal de molde acadêmico em matéria de ciência de administração pública. Conforme Renato Constantino recomendou em seu relatório ao Subsecretário Neri, tendo em vista evitar esta situação, apoiando o projeto das Nações Unidas, o nosso Governo deve estimular desenvolvimento das escolas de administração pública, começando com a Universidade das Filipinas.

"O governo deve também começar suas investigações e estudos relativos às necessidades de nosso país em determinados setores da administração para que possam ser selecionados funcionários públicos que irão estudar no centro internacional que será criado pelas Nações Unidas. Uma das principais necessidades das Filipinas é, hoje, a de técnicos em matéria de governo. A administração pública é agora uma ciência ou, melhor, um dos ramos das ciências sociais e os técnicos nesse setor tanto são numerosos como novos. Considere-se, além disso, que as complexidades da administração moderna devem ser examinadas de um ponto de vista científico.

* *
*

Os melhores esquemas nenhuma utilidade prática têm, se os dados estatísticos, para encher as rubricas previstas, faltarem. A Holanda não era, sob este aspecto, particularmente favorecida, porque sua estatística econômica não estava, antes da guerra, entre as mais desenvolvidas, e as distribuições e transformações ocorridas durante a guerra tornavam a documentação existente, em grande parte, obsoleta. Virtualmente, quase tudo devia ser criado ou adaptado às exigências do novo sistema de planificação. Para este fim, foi instituído, em setembro de 1945, em Haia, um departamento governamental, o Centraal Planbureau que, entretanto, recebia sua base legal somente em abril de 1947. A primeira missão do novo órgão foi a elaboração de um plano sexenal (1947-1952) destinados sobretudo à reconstrução econômica do país. Entretanto, os trabalhos preliminares deste plano já mostravam que era necessário estabelecer esquemas mais precisos para intervalos mais curtos, praticamente, para cada ano. — *Richard Lewinsohn* — R.S.P. — Novembro e dezembro — 1948.