

Importância da pesquisa na administração pública

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA
Técnico de Administração

OS DICIONÁRIOS de WEBSTER, MORAES e C. DE FIGUEIREDO definem o vocábulo *pesquisa* como sendo a busca ou exame diligente; investigação ou informação criteriosa e douta; indagação laboriosa, etc.

Como escreveu o Prof. RAMON Y CAJAL (*) “descobrir consiste, geralmente, em submetei o fato a uma lei, encerrá-lo num molde ideológico mais amplo, classificá-lo, enfim”. Conseqüentemente, as atividades de pesquisa podem aplicar-se a fenômenos novos ou a novos aspectos de fenômenos já conhecidos. A pesquisa organizada, pois, avançará sempre por dois caminhos: procurando descobrir verdades novas ou retificando conhecimentos já adquiridos.

Dêse medo, a importância da pesquisa em qualquer ramo do conhecimento humano é indiscutível. Assim, a pesquisa está presente não apenas no esforço e investigação do físico ou filósofo, mas também no trabalho do médico que busca diagnosticar o mal que aflige o paciente para curá-lo; ou do mecânico que tenta localizar e reparar o defeito de um automóvel. A pesquisa vem ao encontro do professor que depara um caso no manejo ou na aprendizagem de seus discípulos; atende ao insistente apêlo do diretor de uma organização qualquer, pública ou privada, que se vê na contingência de resolver um problema ou impasse na sua administração. Portanto, o físico, o filósofo, o médico, o mecânico, o professor, o diretor de uma determinada organização se tornam pesquisadores, não quando envidam esforços para a solução de um dado problema ou situação, mas principalmente quando buscam a coleta de dados e princípios, ainda não explorados por outro indivíduo ou grupo de indivíduos, tendo em vista a generalização

de normas, princípios ou práticas, dentro de uma determinada atividade.

A conceituação de pesquisa acima exposta, se bem que abranja todo o campo do conhecimento humano, não exclui a importância da investigação aplicada e desenvolvida em determinados setores.

Cabe aqui, também, lembrar o conceito de pesquisador, uma das figuras mais importantes em qualquer sociedade hodierna. Do ponto de vista tradicional, quando se fala em pesquisador figura-se-nos na mente um indivíduo solitário, entregue unicamente à busca da verdade pela verdade. O conceito moderno, porém, é diferente, graças à nova compreensão da função daquele que investiga. E' bem verdade que os estudos de indiscutível valor científico exigem ambiente próprio, solidão e meditação, assim como entusiasmo pelos seus objetivos. No entanto, já hoje não se acredita no velho isolacionismo dos dentistas: a cooperação de muitos numa causa comum tem sempre trazido economia de tempo, aumento na eficiência e, também, evitado a incidência de erros.

De acôrdo com o tipo de pesquisa realizada, nós temos, em resumo, dois tipos clássicos de pesquisador: o *racionalista* e o *experimentalista*.

Em geral, são chamados a pesquisar os indivíduos já especializados. Uns, de um lado, se interessam pela busca da verdade pelo seu valor em si, — são os idealistas puros; outros, porém, visam imediatamente aplicar suas inestimáveis conquistas para o bem estar coletivo — são os *experimentalistas* — o que, afinal está de acôrdo com os 2 clássicos métodos de conhecimento: o *racional* e *experimental*.

Se quiséssemos traçar um, ainda que ligeiro, histórico da pesquisa organizada muito teríamos que dizer. Embora tais atividades oficiais come-

(*) SANTIAGO RAMON Y CAJAL — *Regras e Conselhos sobre Investigação Científica* — Rio — 1942 — pág. 58.

cassem a desenvolver-se rapidamente apenas depois da primeira guerra mundial, sua história é longa.

Pode afirmar-se que a tendência para a instituição da pesquisa organizada surgiu com a fundação da Academia Prussiana de Ciência, em 1700. Em fins do século XVIII existiam associações científicas em muitos dos maiores países da Europa ocidental, ao mesmo passo que, na América do Norte, a Sociedade Filosófica Americana foi organizada em 1743, e a Academia Americana de Ciência e Artes em 1780. Lembre-se, porém, que essas entidades não eram de caráter puramente profissional principalmente porque seus membros eram tão diversos como as ciências.

O século XIX, porém, iria caracterizar-se por uma crescente especialização em todos os setores da cultura humana, o que deu ensejo à formação de grupos representativos dos ramos menores do conhecimento, divisões essas baseadas não somente no escopo, como também na técnica. No entanto, o efeito geral desse desenvolvimento foi contraproducente, pois redundou na criação da figura do pesquisador empiricamente especializado, sem a devida formação, fenômeno que só mais tarde foi remediado pelas universidades surgentes.

Em meados do século XIX as universidades alemãs modificaram seu sistema de trabalho: a conferência, por exemplo, foi substituída pelo seminário, que passou a ser meio usual de ensino para estudantes e diplomados não só para fins de enriquecimento cultural, como também para o intercâmbio de idéias. Nos E. U. A., iniciou-se logo depois um movimento para tornar as universidades, não somente centros de cultura, como também de pesquisa. Em 1876, com a fundação da Universidade John Hopkins, em Baltimore, a intensificação desse movimento principiou a tornar-se fator importante na vida intelectual norte-americana. As universidades deram, ao erudito, o ambiente próprio e — fator importante — a segurança econômica essencial ao trabalho ininterrupto. Por outro lado, todavia, levou-o a associar-se a colegas em outros campos, de que resultou evitar-se que êle se tornasse um especialista de vistas acanhadas, condicionado estreitamente pelo desenvolvimento técnico.

Mais tarde, se de um lado, as universidades procuraram reagir contra os excessos da pesquisa es-

pecializada, a indústria começou a acentuá-los. Pode afirmar-se que a revolução industrial foi fruto da especialização da pesquisa, que possibilitou invenções básicas. Mas daí em diante a interação resultante da indústria e da ciência aplicada iriam acelerar grandemente a insistência nos trabalhos de pesquisa. E assim, caracterizada como atividade proveitosa para as sociedades que ela ia beneficiando, a pesquisa passou a ser organizada para todos os fins práticos.

Parecia por um momento, que a figura do pesquisador *idealista* iria desaparecer. Como, porém, as investigações muita vez são ocasionais, originando-se geralmente dos laboratórios devotados ao conhecimento em si, a ciência pura não foi negligenciada pela indústria, mas ao contrário, foi amparada como elemento de valor ainda que *potencial*. Esse amparo verificou-se mesmo por meio de doações a universidades e institutos; isto sem falar-se no que depois foi bastante comum: a manutenção do cientista puro nos laboratórios industriais.

Hoje, encontramos a pesquisa também como um ramo das atividades governamentais, em todos os grandes países modernos. E aqui, embora se trate muitas vezes de pesquisa científica pura, toda ela visa o bem-estar público e coletivo. Assim, os Estados vêm procurando esmerar-se nos processos de pesquisa do mais alto tipo, e mantidas pelos governos no mundo, existem órgãos de pesquisa do mais alto tipo. Nos E. U. A., por exemplo, a pesquisa procura não somente o interesse econômico, como também, acima de tudo, o intercâmbio de idéias, colimando sempre um objetivo prático. Dêsse modo, os departamentos de pesquisa do governo comumente prestam colaboração à indústria e universidades particulares, sendo que neste país, como principalmente no Japão, as organizações industriais também podem manter pesquisadores nas repartições oficiais.

Embora já em meados do século XIX se haja reconhecido a necessidade da incorporação inadiável da pesquisa a todos os setores da atividade humana (na medicina e na biologia, por exemplo, o fenômeno levou a uma verdadeira proliferação de institutos de investigação) só depois da primeira guerra mundial tais necessidades começaram a representar uma verdadeira crise. Nos E. U. A. por exemplo, as pesquisas quanto às ciências naturais tiveram que atender em primeiro lugar ao

apêlo das necessidades. E assim, logo em 1916, o Conselho Nacional de Pesquisas, destinado a promover a integração da pesquisa nas ciências físicas e biológicas e sua aplicação na engenharia, agricultura, medicina, etc., foi instituído como órgão de guerra, para em 1918, tornar-se um órgão permanente. Anos mais tarde, outros dois grandes conselhos, o American Council of Learned Societies (1920) e o Social Science Research Council (1923) foram organizados; o primeiro, para lidar amplamente com estudos culturais; o segundo, para promover e integrar as ciências sociais e as artes úteis na indústria e no governo.

Na Inglaterra, a crise levou a outros caminhos. País onde existiam grandes fundações e poucos institutos, o esforço da pesquisa partiu primeiro do pesquisador solitário e talentoso, que trabalhava por conta própria. Só depois do "Department of Scientific and Industrial Research", fundado em 1917, é que o governo procurou incrementar a investigação por meio de concessões de fundos a universidades e a indivíduos, além de manter êle próprio vários institutos, até que as universidades mais antigas, rompendo com a tradição, comesasem a dar menos importância à educação clássica do que à pesquisa, fundando por sua vez institutos próprios, de vários tipos.

Hoje, não só a Inglaterra, como o Canadá, a Austrália e outros domínios seguem um plano de pesquisas de controle administrativo centralizado, cuja supervisão está a cargo de comissões e conselhos, que opinam junto ao governo, com referência da formulação de projetos à concessão de fundos.

Na Alemanha, onde o velho ideal das universidades tinha sido mais o desenvolvimento cultural do que o treinamento de pesquisadores, a pesquisa individual ou coletiva é hoje encorajada, não só pelo Estado, como pelos institutos particulares.

Na França, êsses institutos especiais, tanto nas universidades como fora delas, mantidos, muitas vezes pelo governo ou por contribuição privada, possuem numerosos laboratórios de pesquisa industrial.

No Japão, a organização da pesquisa é semelhante à norte-americana, exceto quanto ao trabalho executado pelas universidades e vários institutos que é na sua quase totalidade financiado pelo governo.

Na Rússia soviética a pesquisa tem o caráter prático, imediatista. E pode avaliar-se a importância que o governo comunista dispensa à pesquisa organizada lembrando-se o eloqüente fato de que entre os anos de 1929 e 1933, quando o mundo sofria a maior depressão econômica de todos os tempos, o número dos institutos de pesquisa da União se elevou de 400 a 840, sendo que em 1933, êsses 840 institutos possuíam mais de 35.000 trabalhadores.

Cabe aqui também uma ligeira referência à Liga das Nações, que, durante sua efêmera existência, não deixou de prestar considerável serviço na coordenação das pesquisas mundiais por meio de numerosas organizações que estavam direta ou indiretamente sob sua tutela. O "Instituto de Cooperação Industrial", um dos seus órgãos auxiliares, contribuiu muito, desde 1925, para a pesquisa mundial coordenada.

*

* *

Não se pode negar que a Administração Pública, como hoje todos a entendemos — isto é, a institucionalização racional do Poder Público — tem tôdas as suas operações amparadas por esta força subterrânea que é a pesquisa organizada. Sem os exaustivos estudos prévios, sem as longas experiências e ensaios, a Administração Pública não seria hoje esta força propulsora do Estado, vencendo crises, possibilitando a passagem de empreendimentos particulares para a órbita dos negócios públicos, alargando sistematicamente o âmbito do Executivo, enfim, elevando a alçada da Administração a um grau agudíssimo de juridicidade.

Segundo LEONARD D. WHITE "no seu mais amplo sentido, Administração Pública consiste em tôdas as operações que têm por fim a efetivação ou prestigiação da diretriz pública, determinada pelas autoridades competentes. Como tal, constitui um caso especial daquela categoria mais vasta a administração, processo comum a todo esforço humano organizado e que se acha superiormente formado nas modernas corporações mercantis, na igreja, na Cruz Vermelha, na instrução, e em organismos internacionais públicos e privados".

Como as relações internacionais ainda hoje são precárias, acontece que as variações em qualidade e forma dos aparelhos administrativos são bastante pronunciados, não só podendo ser de natureza emi-

nentemente militar, como ao contrário, limitando-se à manutenção, da paz e da ordem, mediante um sistema de burocracia, cujas finalidades são cada vez mais amplas, à medida que o Estado vai convertendo o sistema de produção mais em função pública do que iniciativa privada.

Dêsse modo, sob a sua feição contemporânea, a Administração Pública abrange desde o traçado de uma batalha à prevenção da erosão do solo; desde a fabricação de projéteis aos depósitos bancários; desde o contróle da produção de minérios às pesquisas sôbre a causa e a cura da lepra; enfim, desde o planejamento de programas a longo prazo, até aos mínimos detalhes do mais simples ato administrativo. Daí exigir a Administração Pública, cada dia, cada hora, uma análise meticulosa de tôdas as numerosas atividades amparadas pelo moderno Estado: polícia, educação, saúde, obras públicas, regulamentação dos transportes, conservação do patrimônio público, e tantas outras.

Tal determinismo salienta *ab initio* o valor da pesquisa na Administração Pública. As operações peculiares a cada campo especial da administração como, por exemplo, os processos para determinação de capacidade tributária de cada contribuinte ou identificação de criminosos, são sempre passíveis de uma técnica altamente especializada, que só se cristaliza depois de muito estudo e pesquisa dos seus especialistas, gente para quem elas tomaram um interêsse quase passional.

Assim, em qualquer campo das primordiais funções substantivas do Estado, pode falar-se hoje em pesquisa como uma função pública capital, pois que a análise dos problemas de administração — tomadas essas atividades substantivas como ponto de partida — sempre redundam em um penoso trabalho de pesquisa social.

Vejamos um exemplo eloqüente: o problema da utilização da terra levanta questões correlatas de política, direito público, economia, tecnologia, sociologia, povoamento, agronomia e educação — tudo isso ao lado de aspectos vivos de natureza administrativa. E que fator mais importante que a pesquisa pode facilitar o trabalho cada vez mais imediato e variegado de todos êstes problemas que, afinal, têm de ser resolvidos pela moderna administração pública?

Daí por que embora a organização da pesquisa na Administração Pública seja relativamente re-

cente, pode dizer-se que ela foi sendo tentada desde cedo, a sôlido do Estado, à medida que, *pari-passu*, era reconhecida formalmente a importância do estudo da própria ciência da administração, desde que esta foi discernida como face distinta das tradicionais funções “políticas” do Chefe do Executivo.

Nos Estados Unidos, por exemplo, êste fenômeno é patente. Ali, a idéia de pesquisas já está contida no famoso ensaio escrito por WOODROW WILSON, em 1887, *The study of Administration*. Não se pode negar que, antes, outros tinham feito estudos e pesquisas no campo da administração, mas apenas educacional, sugerindo e não verdadeiramente desvendando todo o campo desta neo-surgente atividade político-social. O certo, porém, é que a idéia vingou e já em 1896, a Faculdade de Ciência Política da Universidade de Colúmbia inicia uma série de estudos sistemáticos que buscaram racionalizar os processos de contróle estatal sôbre administração local, sendo desta época, também as obras de GOODNOW sôbre o Direito Administrativo, que, de par com o que escreveram FAIRLIE e outros, iriam abrir a trilha das pesquisas sistemáticas da nova disciplina. Movimento de larga repercussão, aquêles estudos iam desencadear um crescente e imperioso reclamo por “eficiência” nas operações técnicas que tiveram, afinal, grande repercussão a ponto de levantar um movimento de reforma municipal daquele país.

Dêsse modo, tôda a literatura que surgiu depois sôbre a administração pública se desenvolveu principalmente através de serviços de pesquisa, incrementada pelos efeitos da guerra, de 1914, que, elevando a pressão da dívida pública, forçou discussões a respeito de uma total reorganização administrativa, fenômeno que se apurou com a crise interna acarretada pela depressão econômica de 1929, e que aguçou ainda mais a necessidade de os problemas do serviço público serem meticulosa-mente estudados, atitude essa que pode ser simbolizada pelos construtivos relatórios da Comissão de Inquérito sôbre Pessoal no Serviço Público, pelos trabalhos do Comité Presidencial da Gestão Administrativa, etc.

Por essa época o Estado começa a transformar-se no Leviatan que hoje todos sentimos, absorvendo paulativamente os negócios até então de iniciativa absolutamente privada.

Ficará definitivamente para trás o conformismo com a política do *laissez-nous faire* e a ênfase apenas teorística da soberania.

A gerência de uma loja de brinquedos continuou sendo um negócio particular, e a coleta de impostos sobre imóveis continuou matéria da administração pública. Mas conquanto tal distinção se possa estabelecer ainda hoje com facilidade, demarcando uma nítida linha divisória entre empreendimento público e privado, não resta dúvida de que entre uma e outra daquelas atividades se introduziram formas intermédias que apagam aquela linha de separação, demarcadora de dois lados aparentemente irreconciliáveis. O que era antes uma linha firme começou a se tornar confuso, justamente desde quando segundo a evolução do conceito de interesse público, foram franqueadas à supervisão pública algumas empresas baseadas no lucro mercantil, acontecendo mesmo que, depois, negócios afetos apenas ao regime privado, foram passando a numerosos serviços municipais de benefício público, sob regime de propriedade pública.

No transcurso dos anos mais recentes, a linha divisória se vem perceptivelmente apagando o que se explica pelo fato de os governos virem criando uma série de órgãos que visam coordenar desde os cursos d'água ao resseguro órgãos que são, nitidamente, algo mais do que meras empresas privadas e, não obstante, se encontram em situação legal diversa da de um departamento governamental "comum". E nem se esqueçam os bancos agrícolas dos grandes países, cujo ativo, na sua maior parte, flutua das mãos particulares para as da administração pública, desta só retornando aos particulares pelo jôgo do mercado de aplicação de capitais, constantemente sob a supervisão da Administração Pública.

E a lista seria imensa, se fôssemos enumerar todos os casos limítrofes, entre a categoria pública e a privada. A elas só nos referimos para salientar como se vão esgarçando as margens das velhas discriminações de categoria atribuível a empresas públicas e particulares, e sugerir ao leitor desavisado a crescente complexidade que, dia a dia, foi valorizando o pesquisador da Administração Pública que, debruçado sobre todos os negócios públicos ou semi-públicos teve de transformar-se, por muitos motivos, num consumado cientista social.

Lôgo em seus primeiros passos a pesquisa administrativa teve que suportar o impacto de uma revolução social em que a própria essência dos governos levava a uma obstinada confusão milhares de funções que apenas teoricamente continuaram distintas umas das outras. E foi o trabalho de pesquisa que possibilitou a estas funções uma ampla especialização.

Assim, a pesquisa organizada também é responsável pelo hipertrofia atual do Executivo, que, cada vez mais interpenetrado de *munus* público, levou a administração pública a consolidar as atividades mais díspares assimiladas pelo governo em função dos fins sociais de ordem prática, impondo a crescente iniciativa do Executivo como uma das tendências preponderantes da atualidade.

Dêsse modo, prefeitos, governadores e presidentes puderam ter seus próprios programas quase sempre abalisados na pesquisa, na experiência e sabedoria de estudiosos permanentes.

Mas não parou aí a influência benéfica das pesquisas administrativas que passaram a ser também um auxiliar prestimoso do Poder Legislativo. Hoje, quando a moderna legislação se antecipa em minúcias preceituando as normas que devem dirigir as diretrizes genéricas — que se tornarão definidas por subseqüentes ordens, portarias, ou regulamentos baixados pelo executivo — foi a pesquisa que socorreu os funcionários que participaram imediatamente do autêntico trabalho da determinação da política seguida, adaptando-a também a uma orientação de ordem pública.

Assim, há uma participação substancial de funcionários permanentes na colaboração de diretrizes do legislativo, que seria francamente inconcebível se tais funcionários não se abalisassem em pesquisas valorizando-se dia a dia a contribuição que a Administração pode trazer ao Legislativo, esteando-se na imparcialidade, aptidão técnica, bem como na posição neutra dos funcionários. É, pois, o pesquisador que torna possível pelo trabalho quase sempre silencioso dos estudos oficiais, este inestimável contrapêso que o Executivo opõe a partidos e parlamentos, no planejamento e formulação da política do governo.

A Administração, pois, graças à pesquisa organizada se tem transformado no setor melhor aparelhado do governo, para elaborar diretrizes genuí-

namente públicas, isentas de avassalador favoritismo de todo e qualquer grupo de pressão.

As pesquisas da Administração Pública, portanto, possibilitando a cada repartição uma soma de opiniões cientificamente abalisadas sobre todos os problemas, crescem de importância, hora a hora, dentro da vida nacional.

Na estrutura norte-americana, por exemplo, os órgãos de pesquisas vão mais e mais se portando à margem da linha da Administração. Admite-se já que o pesquisador tem conexão direta com todo o serviço administrativo, e seu propósito capital é garantir que a diretriz pública, e bem assim a respectiva execução, corresponda à melhor atitude científica. Assim sendo, os pesquisadores, nos corpos legislativos, decretam leis; no Executivo, servem aos chefes de departamentos e comissões. As organizações oficiais de pesquisa (departamentos nacionais e estaduais) têm participação cada vez mais direta na verdadeira condução dos negócios públicos, refazendo-se milagrosamente de energias para os sempre renovados estudos.

E' bem verdade que no início, o contacto dos órgãos de pesquisas com os órgãos de linha nem sempre foram macios... Mas de tal modo aquêles dispõem hoje de conhecimentos e dados estatísticos — sempre cubiçados — que se impõem cada vez mais, não sendo de exagerar o afirmar-se que a condução da administração pública é hoje influenciada a cada instante pela pesquisa organizada,

sendo já agora desastroso para qualquer atividade administrativa desprezar aquela vasta parcela integrante da administração, que caladamente prossegue avante, forá do alcance de influências partidárias e interesses subterrâneos.

Em todos os seus ramos, especialmente no Legislativo e no Executivo, o governo está exposto a inescapáveis complexos de influências, das quais somente uma parte pequeníssima não é passível de pesquisas cotidianas, dado o seu interesse muito restrito.

Assim, as pesquisas administrativas são hoje uma parte realística da vida cotidiana de toda a Administração Pública, sendo por isso mesmo, universais em seus mais íntimos aspectos. Uma análise de qualquer serviço de pesquisa revelará espantosa rede de entrosamentos de conhecimentos amplos, através da qual se notará ligações ainda que supetícias, entre dados e técnicas sobre vigilância policial e sobre liquidação compulsória dos dissídios trabalhistas; sobre educação do adulto ou sobre o valor tropical dêste ou daquele adubo...

Onde quer que se agitem interesses do homem ou do Estado, aí estará a influência dos modernos processos de pesquisa, diligenciando por proteger êsses interesses. Não há como fugir-se a tal junção, se se quiser chegar ao bom andamento do moderno binômio da administração pública: *tecnologia versus gerência científica*.