

# A pesquisa e o desenvolvimento administrativo na América Latina \*

JOSÉ MARIA JÁCOME \*\*

*1. Introdução; 2. A pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico; 3. O desenvolvimento científico e tecnológico e a administração pública; 4. A pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico na administração; 5. A pesquisa para o desenvolvimento da administração do setor agropecuário: o caso do treinamento de recursos humanos para o setor agrário; 6. A pesquisa aplicada à administração de empresas públicas.*

## 1. Introdução

Foi-me solicitado explorar o tema da pesquisa para a reforma administrativa. Como ponto de partida é necessário esclarecer que, não sendo um especialista em pesquisa administrativa, orientarei meu trabalho segundo o ponto de vista de minha experiência como especialista em reforma administrativa geral, na qual a pesquisa tem sido um dos elementos com que tenho tido que trabalhar, ainda que não seja esse meu principal campo de ação.

\* Documento apresentado na I Reunião para Análise das Relações entre os Países Industrializados e o Terceiro Mundo, realizada em Bogotá, Colômbia, de 5 a 8 de dezembro de 1973.

\*\* Chefe do Projeto de Assistência Técnica das Nações Unidas na Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) da Colômbia.

Este artigo analisa, portanto, a pesquisa a partir de sua importância e influência no desenvolvimento administrativo geral da América Latina. Faz-se referência a alguns países com o objetivo de fundamentar conclusões preliminares sem que se pretenda, entretanto, defender teses definitivas quanto às experiências nacionais.

A análise profunda da experiência de nossos países na condução da pesquisa administrativa demandaria uma ação diferente daquela que podemos empreender, de vez em quando, através do exercício intelectual de dialogar com pessoas que como nós têm trabalhado na reforma administrativa latino-americana.

É necessário, pelo contrário, despender um esforço sistemático com recursos especiais relativos a especialização, financiamento e organização, o que, no momento, não ocorre na grande maioria de nossos países e sem o que não se pode contar com dados fundamentais para empreender uma análise suficientemente profunda do tema. Nesse trabalho são utilizados, portanto, alguns indicadores de caráter geral.

## **2. Pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico**

O insumo do desenvolvimento científico é a pesquisa. Para que uma ciência se desenvolva é mister que se alimente da análise da realidade que a circunda, que desenvolva princípios básicos à medida que a experiência pragmática vai-se corporificando e produzindo resultados que devem ser cuidadosamente examinados para servir de material da infra-estrutura sobre a qual vai-se edificando a ciência. Os países em desenvolvimento têm feito isso de forma muito reduzida, não só em relação à ciência administrativa como também ao desenvolvimento científico e tecnológico em geral.

A carência científica e tecnológica é um dos grandes problemas enfrentados pela América Latina nos últimos anos. No sistema econômico mundial onde a tecnologia tem uma importância primordial e crescente, e define aspectos substanciais das relações econômicas internacionais, essa região permaneceu quase à margem da produção de tecnologia. Estima-se que 90% da tecnologia por nós usada é importada. Seu investimento em seu próprio sistema científico e tecnológico tem sido mínimo, em comparação com os países desenvolvidos: 0,2% do produto bruto para 1,5% nos países desenvolvidos.

Em relação a esse problema de tão graves proporções se disse que "até agora a América Latina tem-se limitado praticamente a receber técnicas dos países industriais. Para poder fazer frente aos problemas atuais e futuros de seu desenvolvimento — considerando, ainda, o aspecto sumamente importante de transformar

suas relações com aqueles países — teria que empreender uma ação eficaz tanto no campo da criação como no da disponibilidade e adaptação de tecnologia, o que não pode ser feito sem que se estabeleça uma estrutura científico-tecnológica adequada a ambas as atividades.

Tampouco se poderia enfrentar o problema se não forem definidos critérios econômicos básicos para fixação de prioridades em campos específicos. Não se deve desconsiderar o fato de que as inovações tecnológicas quase sempre contêm um alto grau de especificidade. Além disso, a ação eficaz à qual nos referimos exige o desenvolvimento de programas de pesquisas que atendam a essas prioridades, das quais um dos objetivos principais é a ampliação da capacidade para gerar e adotar técnicas novas".<sup>1</sup>

Para fazer frente a este problema há vários anos vêm-se estabelecendo na América Latina organizações voltadas para a pesquisa, entre as quais podemos citar: o Instituto Centro-americano de Pesquisa e Tecnologia Industrial (ICAIT, fundado em 1955); o Instituto Nacional de Tecnologia Industrial, da Argentina (1957); o Instituto Venezuelano de Pesquisa Tecnológica e Industrial (1958); o Instituto de Pesquisas Tecnológicas, na Colômbia; o Instituto Mexicano de Pesquisas Tecnológicas (1961); o Instituto Nacional de Tecnologia, no Brasil, e outros.

Infelizmente, por várias razões, entre as quais a carência de investimentos em desenvolvimento científico e tecnológico na região, estas instituições apresentam problemas que são mais ou menos comuns a todos os países. Seus recursos financeiros são acentuadamente insuficientes e "seu raio de ação está limitado pela falta de recursos para manutenção e modernização de laboratórios e pessoal técnico e, em alguns casos, para realização até mesmo de despesas correntes".<sup>2</sup> Tudo isso ocorre, apesar de se escutar com freqüência, nos encontros nacionais e internacionais realizados nos últimos anos, afirmações sobre a necessidade de desenvolver a ciência e a técnica na América Latina.

O próprio estabelecimento das instituições acima mencionadas e as contínuas declarações do setor público e privado poderiam levar à conclusão de que há interesse em solucionar o problema; em termos reais, porém, não se está fazendo o suficiente, nem sequer uma fração do que se necessita.

O investimento de 0,2% do produto bruto da América Latina em pesquisa científica e tecnológica situa-se muito aquém do mínimo necessário e das porcentagens aplicadas pelos países desen-

<sup>1</sup> Prebisch, Raúl. *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina*. Exposição apresentada ao Banco Internacional de Desenvolvimento, Chile, 1970. p. 34.

<sup>2</sup> CEPAL. *Algunos problemas de administración de las empresas públicas*. Documento ST/ECLA/Conf. 35/L.1, Santiago, 1969. p. 6.

volvidos. Enquanto, em 1963, o investimento total da América Latina em pesquisa e desenvolvimento foi da ordem de 20 milhões de dólares, a Holanda, com apenas 12 milhões de habitantes, investia 239 milhões de dólares. O investimento *per capita* dos países desenvolvidos, à mesma época, esteve numa faixa 12 a 134 vezes superior ao investimento médio latino-americano *per capita*.<sup>3</sup> Entre as consequências mais diretas podemos identificar as profundas restrições produzidas na geração de recursos humanos utilizáveis na produção nacional. Segundo estimativas aceitáveis, um país deve dispor de aproximadamente 1 000 especialistas na área científica e tecnológica por milhão de habitantes. Em 1965, os Estados Unidos da América do Norte tinham 5 000 engenheiros e cientistas por milhão de habitantes; a América Latina contava, à mesma época, com apenas 500.<sup>4</sup> Em 1964, os Estados Unidos contavam com 500 000 professores universitários — fator chave das atividades de pesquisas — em regime de tempo integral; toda a América Latina tinha apenas 5 000.

### 3. O desenvolvimento científico e tecnológico e a administração pública

É preciso compreender — e isto não está muito evidente na América Latina — que a administração pública influi de forma decisiva no desenvolvimento científico e tecnológico. O próprio processo de desenvolvimento nacional, considerado globalmente, “requer não só o uso da ciência e da tecnologia para a produção geral de bens e serviços para satisfazer as necessidades humanas, mas também sua aplicação generalizada aos problemas públicos. A administração pública desempenha papel vital neste processo”.<sup>5</sup> Deve-se, portanto, acrescentar às responsabilidades do setor público a administração de um sistema que, no mundo moderno, tornou-se elemento importante no desenvolvimento: a produção de ciência e tecnologia.

Nos países em desenvolvimento o setor público é responsável pela condução de porcentagem considerável da pesquisa e do desenvolvimento técnico e científico. A América Latina não é uma exceção, com um promédio de 96% do total, financiado pelos fundos públicos. O promédio de investimento público em pesquisa

<sup>3</sup> Cifras mencionadas por Herrera, Amilcar. In: *Ciencia y política en América Latina*. Editorial Siglo XXI, 1971. p. 25-6.

<sup>4</sup> *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y la tecnología en las regiones poco desarrolladas*. Castala, Unesco, 1965. p. 117.

<sup>5</sup> *La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Informe de la segunda reunión de expertos. Documento ST/TAO/M/57, 1971, p. 45.

científica e tecnológica chega, na Argentina e no Brasil, a 98% do total; na Colômbia, a 94%; no Peru, a 93% e a 99% na Venezuela.<sup>6</sup>

É evidente que o maior esforço de pesquisa na América Latina é feito pelo setor público e que a maior parte dos pesquisadores, dos cientistas e dos técnicos é utilizada pelo setor governamental. Na América Latina, portanto, quase todos os problemas de desenvolvimento da pesquisa, da ciência e da tecnologia têm que ser resolvidos pela administração pública. A capacidade administrativa dos governos é, pois, de importância capital para o desenvolvimento desses campos.

Como no caso de todas as outras funções governamentais, para administrar a pesquisa, a ciência e a tecnologia é preciso, além dos recursos financeiros, contar com modelos institucionais e recursos humanos adequados. A América Latina não só está destinando recursos insuficientes de seu produto anual bruto, como também não tem dado a atenção necessária ao desenvolvimento de suas instituições e seus recursos humanos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento da ciência ou da técnica.

### 3.1 Aspectos institucionais

É indispensável, em cada país, a criação de órgãos que se encarreguem de todas as fases de produção, adaptação e aplicação científica e tecnológica no setor público. Como qualquer outra função produtiva a pesquisa requer planejamento, execução, coordenação e controle, funções estas apenas parcialmente institucionalizadas. Sabe-se, de um modo geral, que os governos latino-americanos têm adotado soluções isoladas e apenas tomado as primeiras providências para estabelecer esquemas institucionais para a pesquisa e o desenvolvimento científico. Os institutos de pesquisa mencionados anteriormente resultaram dessas primeiras tentativas de desenvolvimento de sistema. Na maioria dos países podemos identificar as seguintes deficiências:

1. Inexistência de adequado planejamento sistemático da atividade científica e tecnológica com acentuada falta de coordenação em relação ao plano global de desenvolvimento. O processo de planejamento não envolve a todos que dele deveriam participar e seus órgãos especializados, quando existem, estão hierarquicamente mal colocados. Em muitos casos o planejamento não foi sequer institucionalizado.

<sup>6</sup> Dados da OEA. In: *Características de los institutos latinoamericanos de investigación tecnológica*. Washington, 1965.

2. Indefinição das funções dos órgãos executivos, superpondo-se, muitas vezes, às do planejamento. Os instrumentos de que tais órgãos dispõem para transformar-se em administradores do sistema são escassos. Este é o caso dos institutos já mencionados.

3. Ausência de metas globais definidas e de órgãos com capacidade real de coordenação, ocasionando desorientação de esforços, superposições e não aproveitamento de possíveis economias de escala a nível de execução.

4. Carência de instrumentos de auditoria do sistema que possam fiscalizar adequadamente o desenvolvimento de suas atividades.

Outro fator importante diz respeito à utilização, no setor público, das inovações científicas e técnicas, produto da pesquisa. Em decorrência da ausência de planejamento, não há identificação precisa das necessidades; as pesquisas não se orientam para a produção científica e tecnológica de modo a suprir a demanda dos programas governamentais prioritários. Nesses casos, a pesquisa é especulativa e seus resultados não são aplicados. Para que se consiga aplicar as inovações científicas e técnicas é indispensável o estabelecimento de uma coordenação institucional entre o sistema de produção de tecnologia e o sistema produtor de bens e serviços, usuário do primeiro. Há necessidade de assegurar, por todos os meios, que a pesquisa no setor público seja orientada para produzir inovações científicas e técnicas utilizáveis de imediato nos programas governamentais prioritários, o que torna indispensável a existência de instituições específicas.

### 3.2 *Recursos humanos*

O pessoal dedicado à pesquisa e ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia é escasso. Nem os governos, nem os sistemas universitários apresentam políticas definidas ou programas de formação de pesquisadores, segundo adequados padrões quantitativos e qualitativos. Os raros programas de formação existentes estão desligados das necessidades e prioridades mais urgentes do desenvolvimento nacional. Tal situação constitui-se num círculo vicioso segundo o qual não se pesquisa por que não há pesquisadores nem recursos e há carência de pessoal dedicado à pesquisa em decorrência da escassez de oportunidades nesse campo de atividade. Há, portanto, dois aspectos relacionados e interdependentes: as deficiências e lacunas na formação de recursos humanos e os problemas na utilização de pesquisadores, cientistas e técnicos.

Quanto ao aspecto quantitativo, os dados são surpreendentes: "A Argentina, país que alcançou maior desenvolvimento em ma-

téria de pesquisa na América Latina, contava em 1968, com 4 500 cientistas e técnicos trabalhando em tempo integral em pesquisa e desenvolvimento científico, enquanto nos Estados Unidos e na França havia, respectivamente, 242 800 e 45 000 profissionais atuantes nessa área. Enquanto nos Estados Unidos 173 200 pessoas graduaram-se em ciências e engenharia em 1965, apenas 12 mil latino-americanos concluíram seus estudos nesses campos profissionais. Em 1966, dos 831 000 estudantes universitários da América Latina, somente 165 000 faziam cursos nessa área.<sup>7</sup>

O que mais agrava a situação é a utilização ineficaz dos raros cientistas e pesquisadores formados. É frequente encontrá-los circulando pelas dependências governamentais e não é raro observar que mesmo aqueles formados no exterior, a um custo considerável, não são aproveitados ou são colocados em cargos onde seus conhecimentos não são utilizados. Recentes estudos realizados nesse campo mostram, por exemplo, que as Universidades da Colômbia estão formando engenheiros em número suficiente para atender às necessidades do desenvolvimento nacional; sua utilização adequada, no entanto, ainda se constitui em um problema. Na Argentina o número de profissionais no campo de engenharia cresceu rapidamente, mas muitos deles não encontram emprego em sua especialização, desempenhando funções políticas, gerenciais ou administrativas. Mais de 20% dos engenheiros graduados nas universidades mexicanas exercem atividades gerenciais ou de venda, em lugar de atividades específicas de sua profissão. Há, portanto, na América Latina, “uma profunda deficiência na utilização de pessoal técnico e científico, provocada pela falta de compreensão — por parte do setor público e do pessoal técnico e científico — do papel que ambos devem ter no processo de desenvolvimento”.<sup>8</sup>

Esta situação provocou na América Latina a emigração de pesquisadores científicos e técnicos para países desenvolvidos. “Há estimativas de que entre 1961 e 1970 emigraram para os Estados Unidos 50 000 latino-americanos com curso superior que, a um custo médio de formação de 20 000 dólares, significa uma perda direta de 1 000 milhões de dólares sem incluir os custos indiretos de seu afastamento. Esta perda tem sido de extrema gravidade em profissões de alto valor estratégico; há, por exemplo, uma estimativa de evasão anual de engenheiros que corresponde a cerca de 8% dos que, anualmente, entram no mercado. No Chile, entre 1965 e 1968, a emigração chegou a 30% e, no mesmo período, esta

<sup>7</sup> Nações Unidas. *Informe del Seminario Interregional sobre el empleo, el desarrollo y el papel del personal científico y técnico en el servicio público de los países en desarrollo*. Documento ST/TAO/M/48/Add. 2, Nueva York, 1969, p. 44.

<sup>8</sup> Nações Unidas. *op. cit.* p. 45.

taxa chegou a 14% no Peru, Uruguai e Venezuela. Com relação aos profissionais de medicina, os Estados Unidos recebem anualmente um número de médicos latino-americanos que corresponde à capacidade de produção de três faculdades americanas.”<sup>9</sup>

Acredita-se, de modo geral, que o fenômeno de emigração de pesquisadores, cientistas e técnicos seja causado unicamente pelo fator remuneração. O fenômeno, porém, é muito mais complexo e ocorre por razões sociais, econômicas, políticas e pessoais que chegam a constituir um estado geral de insatisfação desse tipo de pessoal. Têm sido mencionados como as causas mais comuns para a perda desse pessoal de tão grande utilidade “os procedimentos restritivos e inflexíveis dos sistemas nacionais de pessoal; os processos lentos e antiquados utilizados nas instituições públicas; a indiferença geral demonstrada quando um órgão de pesquisa é afetado ou destruído por razões políticas ou por omissão; a incapacidade de garantir a continuidade das atividades de pesquisa; as remunerações inadequadas; as influências políticas; as restrições à liberdade acadêmica; inflexibilidade e pobreza de idéias na utilização dos recursos disponíveis”.<sup>10</sup>

### 3.3 *Transferência de tecnologia*

É evidente que os países em desenvolvimento da América Latina não têm atualmente capacidade para produzir apreciável parcela da ciência e tecnologia consumidas para o seu desenvolvimento. Isto tem determinado a importação maciça desse fator vital que tem sido, em muitos casos, de grande utilidade para solucionar, a curto prazo, os problemas de escassez causados pelas deficiências já mencionadas. Na prática, porém, a transferência de tecnologia pode, em muitos outros casos, transformar-se num processo econômico deformante com múltiplas conseqüências negativas. Há tecnologias cuja utilização no país importador provocam efeitos multiplicadores; outras porém, são adequadas, apenas a contextos desenvolvidos, com sua utilização baseada em combinações de recursos que impedem a consecução das metas globais prioritárias nos países em desenvolvimento como, por exemplo, o pleno emprego. Por outro lado, freqüentemente a transferência assume características de transação comercial onde os vendedores de tecnologia, que dominam oligopolicamente o mercado internacional, procuram alcançar os objetivos de maximização de benefícios impondo condições que os compradores podem

<sup>9</sup> Kliksberg, Bernardo. *Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico. Introducción al caso latinoamericano*, Pasos, Argentina, 1973. p. 57.

<sup>10</sup> Nações Unidas. *op. cit.* p. 146.



considerar convenientes a nível de suas empresas, mas que são lesivas para as políticas econômicas globais. Tem havido, ultimamente, denúncias dos prejuízos que os contratos de transferência de tecnologia firmados entre as empresas transnacionais e aquelas dos países em desenvolvimento têm provocado nestes países.

Na incapacidade de se excluir a transferência de tecnologia, há necessidade de institucionalização do seu controle para regulamentá-la e adequá-la às necessidades nacionais.

Atualmente alguns países latino-americanos, como por exemplo a Argentina, estão realizando experiências nesse campo. A realidade dos dois últimos decênios, porém, indica que os governos da América Latina não possuem instrumentos administrativos adequados para lidar com este aspecto da transferência de tecnologia.

#### **4. A pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico na administração**

Fizemos uma análise superficial de alguns aspectos que parecem importantes para o desenvolvimento geral da pesquisa, da ciência e da tecnologia nos países latino-americanos e da importância do papel neles desempenhados pela administração pública.

A administração, porém, é uma ciência cujo desenvolvimento está sujeito às mesmas influências já mencionadas com relação ao desenvolvimento científico e tecnológico. Todos os fatores citados, sejam ou não de natureza administrativa, influenciam também o desenvolvimento da ciência administrativa que, por sua vez, tem suas próprias peculiaridades que merecem ser mencionadas.

Temos, em primeiro lugar, o grau de evolução por ela alcançado. A ciência administrativa, ainda em desenvolvimento, não tem condições de conceber uma série de princípios fundamentais que possam ser submetidos, com rigor, a uma análise científica. Nesta primeira etapa de sua evolução, a ciência administrativa integrou-se a uma série de elementos de outras disciplinas tais como o direito, a economia, a ciência política, as ciências exatas e um conjunto de princípios e técnicas que conhecemos como caracteristicamente administrativos. O estado de subdesenvolvimento destes últimos elementos e sua dependência em relação a outras ciências fazem com que nossa disciplina seja chamada de "ciência de segunda classe".<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Jimenez, N. & Juan. *Unidades de medida para el análisis administrativo en América Latina*. Anexos, v. 2, Tema 2 del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1974.

Seu atual estágio de desenvolvimento não permitiu ainda que fossem gerados e consolidados seus próprios princípios científicos, a não ser aqueles que contêm “elementos primários elaborados pelas diferentes ciências sociais básicas: a sociologia contribui com os conceitos de comunidade e sociedade, estrutura e função, grupo e instituição, mobilidade ou integração, estabilidade ou mudança; a ciência política, com os conceitos de autoridade, poder, acesso, apoio, decisão, hierarquia, poliarquia, participação, soberania, autonomia, nação, estado ou governo; a psicologia do comportamento, com liderança, atitude, motivação, comunicação, organização informal, conflito e consenso, cooperação, grupo, opinião, alienação ou *l'esprit de corps*; a economia, com os conceitos de escassez de recursos, alternativas de produção, utilidade, eficiência, eficácia, rendimento, opção, otimização, maximização ou equilíbrio geral ou parcial; o direito, com os conceitos de organização formal, órgão, competência, personalidade jurídica, competência vinculada e discricionária, descentralização, desconcentração e assim sucessivamente... e na sua capacidade de adotar e homologar elementos tão distantes e heterogêneos está a grandeza da administração”.<sup>12</sup>

A natureza um tanto difusa da ciência administrativa e a parte de seu conteúdo, extraído de outras ciências, colocou-a em desvantagem frente a disciplinas que têm séculos de tradição e desenvolvimento. É necessário mencionar, todavia, que sendo a administração uma ciência moderna, nascida do estudo dos fenômenos do mundo contemporâneo, está intimamente relacionada ao vertiginoso ritmo que se observa na natureza das atuais organizações. A administração representa, portanto, um campo fértil para o desenvolvimento científico e há uma série de fenômenos de natureza administrativa que merece ser estudada, pela grande influência que exerce sobre a nossa sociedade.

Há progressos representados pela teoria da organização; análise do comportamento burocrático; a psicologia organizacional; elaboração e utilização de modelos de comportamento organizacional; não podemos, também, nos esquecer, da riqueza que representa o campo de direção e gerência e o comportamento das organizações face à introdução de nova tecnologia como o planejamento e outros sistemas prioritários de administração para o desenvolvimento. Estes e muitos outros aspectos poderiam enriquecer a ciência administrativa de forma apreciável, se fosse possível realizar um esforço maior de pesquisa sistemática nessas e noutras áreas importantes. Sem dúvida, a ausência de pesquisa, em administração, é ainda maior do que em outras ciências. É opinião geral que a pesquisa e a geração de ciência e tecnologia em administração é sumamente escassa em nosso continente.

<sup>12</sup> Op. cit. p. 1.

Apesar de tudo, faz-se, freqüentemente afirmações sobre a importância de se fazer coisas, em detrimento do estudo e análise do fenômeno administrativo já que, segundo esta corrente, os problemas administrativos latino-americanos são perfeitamente conhecidos. O que na realidade se conhece é uma camada superficial da problemática administrativa, que é extremamente complexa e, ao se tentar atuar sobre ela sem conhecimento suficiente dos elementos que a compõem, deparamos com obstáculos intransponíveis. Esta é uma das razões dos graves problemas encontrados na execução de programas e projetos de reforma administrativa, que são formulados sem pesquisa suficiente. Não se pode, definitivamente, reformar com êxito aquilo que não se conhece em profundidade.

A ausência de pesquisa e de desenvolvimento científico e técnico, em administração, é decorrência de vários problemas analisados anteriormente com relação à pesquisa e ao desenvolvimento científico geral. Preencher a lacuna existente não se constitui, portanto, em tarefa simples. Entre outras, podemos observar as deficiências de que trataremos a seguir.

#### 4.1 *Insuficiência de recursos*

Para conseguir os recursos concedidos a esse tipo de programa, geralmente escasso, a pesquisa e o desenvolvimento científico em administração têm que competir com outras atividades do governo, às quais se atribui maior prioridade, tais como: desenvolvimento agrícola, desenvolvimento da produção industrial, das comunicações, da educação e da saúde. É verdade incontestemente que os recursos para as pesquisas administrativas, quando existem, são escassos. Isto não é difícil de ser comprovado, pois ao examinarmos os orçamentos e os programas das instituições dedicadas ao aprimoramento administrativo, verificamos que eles são dedicados a aspectos como treinamento, aplicação de técnicas, reforma de sistemas e de organizações, sem que nestas ações estejam previstas atividades de pesquisa, justamente por falta de recursos.

#### 4.2 *Aspectos institucionais*

Nas universidades que possuem escolas de administração ou nas escolas de serviço público, os recursos destinados a pesquisa também são muito reduzidos.

Deparamos, então, com um trabalho acadêmico que não se apóia suficientemente na pesquisa. As faculdades de economia, onde estão situadas várias escolas de administração, têm conseguido, com freqüência, instalar institutos de pesquisas econômi-

cas aos quais são alocados alguns recursos. Na maioria dos casos não são estabelecidos institutos correspondentes para a área de administração.

Os escritórios responsáveis pela reforma administrativa dos países latino-americanos raramente têm programas institucionalizados de pesquisa básica; carecem de pesquisadores de tempo integral; não institucionalizaram mecanismos de captação e análise de informação sobre o campo de sua competência. Quando estes programas existem, são muito frágeis e não conseguem alcançar seu objetivo que é alimentar de informações o processo de decisões sobre reforma administrativa.

#### 4.3 *Recursos humanos*

Uma conseqüência óbvia da natureza complexa dos trabalhos de pesquisa e da falta de apoio governamental para essas atividades é a carência ou, em outros casos, a escassez de recursos humanos qualificados para levar a cabo, com êxito, trabalhos de pesquisa adaptados à realidade da administração pública dos países da região latino-americana e do Caribe.

Muito poucas escolas de administração pública da região têm dado importância à formação de funcionários de alto nível, com o objetivo de prepará-los para assumir a responsabilidade de programar, coordenar e dirigir trabalhos de pesquisa adaptados a cada realidade nacional. Este fato torna-se mais grave se considerarmos que a formação de um pesquisador é processo longo que exige, de um lado, o ensino de conteúdo específico da realidade histórica, política, econômica, social e cultural de cada país e, de outro, a formação em metodologia e técnicas de pesquisa, sem deixar de lado o ensino de filosofia da ciência e da história do pensamento científico.

Deste modo, seria necessário que escolas, centros e institutos de administração pública não só orientassem o planejamento de seus cursos no sentido de romper essas limitações, como também oferecessem, concomitantemente, oportunidade de treinamento prático.

#### 4.4 *Aspectos metodológicos*

Até o presente momento a América Latina não encontrou, para seus problemas básicos, soluções que lhe permitam conduzir uma pesquisa administrativa mais profunda no setor público. Em primeiro lugar, não se fez a “pesquisa da pesquisa”, esforço inicial necessário para estruturar as metodologias de pesquisa mais apro-

priadas para o caso latino-americano. Muitas das pesquisas realizadas nestas duas décadas utilizaram uma metodologia nitidamente reducionista, que examinou o fenômeno público a partir de uma perspectiva unilateral, enfatizando exclusivamente certo tipo de fatores jurídicos ou aspectos puramente organizacionais. Este tipo de pesquisa é usualmente conhecido como "formalista".

No último decênio, essa abordagem unilateral do fenômeno público tem sofrido profundas críticas, que se justificam pela reduzida fertilidade das conclusões de tais pesquisas; não foram feitos maiores progressos na elaboração de alternativas metodológicas adequadas, nem foram traçados programas básicos para resolver este problema.

Em relação à carência metodológica já citada, houve grande insistência, especialmente na última década, quanto ao caráter interdisciplinar que necessariamente deveria ter a pesquisa administrativa em decorrência da natureza múltipla do fenômeno administrativo; a necessidade do trabalho interdisciplinar é comumente citada em qualquer foro técnico realizado na América Latina. Os esforços interdisciplinares efetivamente realizados na última década, porém, foram poucos. Por outro lado, não se pode esperar ações mais amplas nesse campo especialmente porque não há, na região, um trabalho sistemático que estabeleça quais deveriam ser as metodologias de um enfoque interdisciplinar neste tipo específico de pesquisa.

Apesar da crença de que as pesquisas realizadas permitem considerar cumprida uma parte importante dessa tarefa, a realidade indica que na América Latina, nos últimos 20 anos, não foram desenvolvidos os programas de pesquisa imprescindíveis para responder a questões essenciais com relação ao progresso de sua capacidade administrativa. Entre as muitas falhas podemos identificar algumas muito importantes, como: a falta, em muitos países, de dados censitários adequados sobre o pessoal do setor público; a ausência de pesquisas sobre empresas públicas, que é uma das áreas mais importantes do desenvolvimento administrativo; a inexistência de avaliação sistemática dos resultados da aplicação de instrumentos vitais como o planejamento e o orçamento-programa nos diferentes países e a ausência de instrumentos para medir a capacidade administrativa e a administração governamental.

Das pesquisas que de fato foram realizadas, muitas sofreram a influência dos problemas citados: deficiências metodológicas, ausência de abordagem interdisciplinar, falta de orientação voltada para os problemas prioritários. A tais restrições pode-se usualmente acrescentar mais uma: boa parte das pesquisas realizadas exige o cumprimento de uma outra etapa de investigações que permita transformar em estruturas tecnológicas concretas o co-

nhecimento acumulado com relação a determinado problema. Falta, portanto, completá-lo com séries de pesquisa aplicada que não foram feitas, razão pela qual os estudos realizados ficaram, em muitos casos, nos arquivos.

O grande vazio existente nestas duas décadas, nos países latino-americanos, em matéria de pesquisa aplicada está, logicamente, ligado à falta de desenvolvimento de capacidade nacional nesse campo, já mencionada anteriormente.

#### 4.5 *Transferência de tecnologia*

A América Latina produz apenas parte da tecnologia administrativa que é necessária ao seu setor público, o que provoca uma dependência obrigatória à importação de tecnologia. A utilização da tecnologia administrativa gerada em países desenvolvidos é importante para o aperfeiçoamento da administração pública das nações em desenvolvimento.

Apesar de necessária, a importação, mesmo no caso de técnicas aplicáveis, não soluciona o problema principal, que é o desenvolvimento de uma capacidade nacional de criação e utilização de tecnologia administrativa. A dependência quase exclusiva da importação debilita esse setor do desenvolvimento administrativo nacional, criando uma ilusão de modernização que impede a definição clara da necessidade de enfrentar por conta própria os problemas nacionais de pesquisa administrativa e, com base nela, criar uma tecnologia própria.

O subdesenvolvimento administrativo não é causado pela ausência, em nossos países, das técnicas comuns utilizadas na administração pública dos países desenvolvidos, mas pela carência de técnicas que permitam resolver os problemas administrativos que nos são próprios e peculiares. Este é, talvez, o aspecto que não se chegou a compreender bem, em nossos países.

A maior parte das técnicas administrativas que a América Latina utiliza em administração de pessoal, em administração orçamentária, em organização e métodos, em contabilidade e em muitos outros campos, tem tido pouco sucesso em nossas administrações públicas. Isto se deve, em grande parte, ao fato de se haver tentado sua transferência dos países desenvolvidos sem o necessário esforço conceitual para ajustá-las à realidade e às características políticas, sociais, econômicas e comportamentais das administrações públicas latino-americanas. Este esforço deve ser feito quanto antes e para isso é necessário expandir substancialmente a pesquisa nessas áreas, procurando avaliar o ponto a que chegamos, quanto à utilização dessas técnicas, e que ajustamentos devem ser feitos para incrementar o grau de sua utilização.

#### 4.6 *Desenvolvimento de tecnologia própria*

A América Latina precisa empreender um grande esforço para desenvolver sua própria tecnologia administrativa, para o que é absolutamente fundamental, a pesquisa na área de administração pública. A ação empreendida deverá orientar-se para planos específicos de aperfeiçoamento de instituições e programas de pesquisa; de desenvolvimento de metodologias que permitam pesquisar a problemática administrativa latino-americana; de preparação de pesquisadores, cientistas e técnicos no campo das ciências administrativas, com as qualificações indispensáveis e na quantidade exigida pelos planos nacionais de desenvolvimento.

Os programas de pesquisa não se deveriam limitar ao desenvolvimento dos sistemas administrativos que já conhecemos há vários anos, ou seja, não deveriam limitar-se a melhorar as possibilidades de utilização das técnicas de organização e métodos, administração de pessoal, orçamento, etc., porque estas representam apenas uma faceta do desenvolvimento administrativo. A pesquisa administrativa deve, ao contrário, estender-se largamente pelos setores substantivos prioritários dos programas de governo. É necessário conduzir pesquisas sobre a administração da agricultura, do desenvolvimento industrial, de obras públicas e comunicações, de comércio interno e internacional, de transportes, de educação, de saúde, etc. É preciso que os pesquisadores e os especialistas em administração deixem de ocupar-se primordialmente das técnicas auxiliares e passem a enfrentar os grandes problemas substantivos de desenvolvimento de seus países. Só assim estarão participando das iniciativas governamentais mais importantes. De seu êxito na pesquisa e na solução desse tipo de problemas dependerá sua afirmação no panorama científico e técnico de seus países.

Os dois exemplos que se seguem contêm algumas idéias do que poderia ser feito através da pesquisa administrativa em áreas governamentais da mais alta prioridade no atual desenvolvimento da administração latino-americana: o setor agrícola e as empresas públicas.

#### **5. A pesquisa para o desenvolvimento da administração do setor agropecuário: o caso do treinamento de recursos humanos para o setor agrário**

Setor governamental da mais alta prioridade para a América Latina, sem sombra de dúvidas, é o agropecuário. Todos os estudos político-econômicos evidenciam tanto uma crescente importância, como a situação deplorável em que se encontra, em quase todos os países latino-americanos, pelo fato — também evidente

— da demanda cada vez maior de produtos agrícolas verificada em todas as regiões do mundo decorrente, entre outros fatores, da explosão demográfica.

Nosso continente reconhece esse fato devendo, cada país, acelerar o desenvolvimento da agricultura em todas as suas dimensões. É realidade aceita por todos que o desenvolvimento de cada um dos setores da atividade governamental exige um bom desempenho da administração pública, no qual a pesquisa administrativa desempenhará, de modo geral, um papel-chave. Impõe-se, em primeiro lugar, o reconhecimento da importância da pesquisa orientada para o aperfeiçoamento e a eficácia da coordenação dos programas de formação de recursos humanos.

Sabe-se seguramente que grande número de países latino-americanos faz, anualmente, investimento considerável para a formação de recursos humanos para a administração pública sem que, na maioria dos casos, haja coordenação e supervisão adequadas, quer do emprego dos insumos, quer dos resultados com eles alcançados.<sup>13</sup> Pode-se fazer a mesma afirmativa com relação à aplicação de insumos ao setor agropecuário.

Em muitos países a situação é considerada caótica, no que se refere a formação e treinamento de recursos humanos para o setor agropecuário.

Órgãos como a Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicadas a la Reforma Agraria (CIARA), da Venezuela, têm realizado estudos que, embora incompletos, informam, por exemplo, sobre o desenvolvimento dos diversos programas — desde o nível pré-vocacional até o de pós-graduação — orientados para a formação de recursos humanos destinados ao setor agrário de cada país.<sup>14</sup> A maior parte dos países latino-americanos, porém, não possui informação adequada sobre a formação dentro do setor, de modo a identificar, por exemplo, as inter-relações institucionais, a eficácia da alocação de recursos e outros dados qualitativos e quantitativos.

Estudos realizados ou ainda em andamento, em alguns países, poderão levar a conclusões que determinem a conveniência de empreender novas pesquisas ou dar-lhes caráter de permanência, nesta e noutras áreas administrativas.

É necessário que os responsáveis pelas atividades de formação no setor agropecuário de cada país concluam as pesquisas admi-

<sup>13</sup> Na Venezuela, por exemplo, em 1972, apenas em alguns centros de formação pesquisados foram aplicados mais de 175 milhões de bolívares para treinamento de pessoal. Ver Rodríguez, Víctor M. *El sistema nacional de adiestramiento para el gobierno de Venezuela*, Caracas, mar. 1974.

<sup>14</sup> No setor agrário venezuelano, por exemplo, foram identificados mais de 120 programas e órgãos de formação não sujeitos a uma coordenação central. Ver CIARA. *Lista parcial de organismos de capacitación agropecuária*. Caracas, jul. 1974.



nistrativas que possam contribuir para o conhecimento da realidade e para a identificação das necessidades de treinamento, dando condições de orientar, coordenar e administrar adequadamente os diversos programas. Tal procedimento será útil para que essas atividades alcancem a eficácia desejável.

Com relação a formação e treinamento de pessoal para alcançar as metas nacionais estabelecidas pelos países latino-americanos, é necessária e inadiável a institucionalização das atividades de pesquisa administrativa.

## **6. A pesquisa aplicada à administração de empresas públicas**

A pesquisa nesse campo tem como um de seus objetivos principais o desenvolvimento de conhecimentos que possam ser aplicados à solução de problemas ou à satisfação de necessidades. Esta definição, um tanto primitiva, é útil, porém, para definir o panorama e as necessidades de pesquisa sobre empresas públicas na América Latina.

A partir dessa definição pode-se desenvolver o tema segundo quatro aspectos:

- a) tipo de problemas a resolver e as necessidades cujo atendimento poderão trazer maior conhecimento sobre as empresas públicas;
- b) conhecimentos atuais sobre empresas públicas, desenvolvidos na América Latina e aplicáveis à sua realidade;
- c) utilidade dos conhecimentos desenvolvidos em outros contextos para a solução dos problemas acima referidos;
- d) identificação das prioridades de pesquisa em empresas públicas na América Latina, em função dos pontos anteriormente levantados.

A análise desses aspectos não será suficiente para a compreensão integral do fenômeno, mas será um primeiro passo para o esclarecimento dos problemas atualmente observados.

### *6.1 Problemas e necessidades na área de empresas públicas*

Há um conjunto de elementos que ressalta a importância crescente das empresas públicas, nas economias latino-americanas:

1. seu número e seu constante crescimento;
2. sua produção representa porcentagem importante do valor agregado da economia;

3. seus investimentos constituem normalmente mais da metade do investimento total do setor público que, por sua vez, representa importante parcela do investimento nacional bruto. A maior parte das empresas públicas é de grande porte, complexa, assume forma monopólica ou oligopólica, e atua em setores cruciais da economia nacional.

Além disso, esse importante subsetor da economia nacional está inserido num contexto político, econômico e social que não é especialmente favorável a maior eficiência e a um desempenho mais ativo da empresa pública no processo de desenvolvimento. As economias latino-americanas, com poucas exceções, enfrentam graves problemas estruturais. As empresas públicas se relacionam com administrações públicas que não se caracterizam por sua eficiência. Atuam em um meio político que, em muitos casos, não lhes permite constituir-se em um sistema viável. Há, além disso, em muitos países latino-americanos, uma acentuada escassez de capacidade gerencial ou, em outros casos, a capacidade gerencial do setor público tem-se deteriorado em consequência da longa atuação das empresas em ambiente tão pouco estimulante.

Empresas com tais características, atuando em contextos como esses, devem visar objetivos que mesmo em circunstâncias muito mais propícias dificilmente seriam alcançados. Espera-se, na realidade, que elas se integrem adequadamente aos sistemas nacionais de planejamento, o que permitiria que contribuíssem efetivamente para a solução dos grandes problemas nacionais. Espera-se, ainda, que elas busquem, permanentemente, elevados níveis de eficiência e um comportamento dinâmico e criativo.

Dadas a magnitude e a complexidade do problema, é essencial conhecer profundamente o setor para poder encontrar as soluções adequadas. Resta-nos, agora, examinar: o desenvolvimento dos conhecimentos específicos sobre empresas públicas latino-americanas; seu grau de aplicabilidade geral; seu grau de aplicabilidade em relação a outros contextos.

## 6.2 *Os conhecimentos atuais sobre as empresas públicas latino-americanas*

Quem tenha pretendido analisar o problema das empresas públicas, teve ocasião de comprovar a carência de material específico sobre o tema. Esta escassez, geral em toda problemática administrativa latino-americana, é particularmente intensa na área das empresas públicas. A CEPAL publicou recentemente uma bibliografia geral sobre o tema, e os títulos correspondentes à problemática latino-americana representam uma porcentagem muito

reduzida. A maior parte do material selecionado corresponde a estudos de caráter geral ou a análises de outras realidades.

O material disponível sobre empresas públicas pode ser classificado em três grandes categorias:

1. estudos específicos sobre sistemas nacionais de empresas públicas ou sobre empresas públicas em particular, cujo número é relativamente reduzido, constituindo-se, na maior parte, de análises descritivas com ênfase acentuada em aspectos formais de cunho jurídico e organizacional;

2. documentos e análises de maior amplitude como, por exemplo, planos de desenvolvimento nacional; documentos elaborados por órgãos de planejamento que contêm, com freqüência, dados valiosos sobre as empresas públicas; documentação de órgãos de reforma administrativa; trabalhos de caráter geral sobre estrutura e problemas econômicos de diferentes países, com graus variáveis de informação sobre o assunto;

3. informações estatísticas sobre empresas públicas, normalmente dispersas, assistemáticas e de difícil acesso, existentes nas agências de planejamento, nos ministérios de economia e fazenda, nos bancos centrais e em numerosos órgãos da administração central.

A maior parte dos conhecimentos disponíveis é de natureza descritiva e os dados estatísticos são inadequadamente sistematizados. Os estudos que procuram explicar o comportamento e a evolução das empresas públicas são praticamente inexistentes, fato comum não apenas à empresa pública latino-americana, mas também à empresa privada nacional. Pouco se sabe de suas normas de comportamento; os problemas identificados não vão além da mera descrição dos setores.

Apenas com relação ao comportamento da empresa privada multinacional se alcançou algum progresso.

Os únicos esforços sistemáticos e de âmbito regional são os empreendidos nos últimos anos pela CEPAL, seja através de uma série de seminários e reuniões que produziram interessantes conclusões, seja através de uma série de publicações esclarecedoras da problemática do setor em relação, inicialmente, ao papel das empresas públicas no processo de desenvolvimento.

A CEPAL vem desenvolvendo atualmente pesquisas a longo prazo. O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento — CLADE — recém-criado, também atribuiu prioridade ao problema nos seus programas de ação.

### *6.3 Conhecimentos desenvolvidos em outros contextos e sua relevância para o caso latino-americano*

Já que o desenvolvimento autônomo de conhecimentos sobre as empresas públicas latino-americanas é relativamente escasso, ca-

be-nos analisar a possível relevância dos estudos de caráter geral ou referentes a outros contextos, para a solução dos problemas e identificação das necessidades nessa área.

Mesmo correndo o risco de simplificar excessivamente, esquematizaremos o desenvolvimento externo de conhecimentos sobre o tema definindo duas grandes classes de trabalhos, estudos e pesquisas passíveis de utilização:

1. Aqueles que enfocam especificamente a problemática da empresa pública. Tal panorama é bastante similar ao da América Latina. A quantidade de material é relativamente reduzida, de caráter descritivo e também orientado para aspectos jurídicos e organizacionais. A maior parte refere-se, porém, a quatro países — Índia, Itália, França e Inglaterra — que apresentam características muito diferentes daquelas dos países latino-americanos.

2. Os conhecimentos derivados do desenvolvimento das ciências administrativas nas últimas décadas.

Os progressos da teoria ou da sociologia organizacional, da informática, da direção e gerência, da psicologia organizacional, citando apenas alguns, têm sido, em certos casos, impressionantes. Não é em vão que Servan-Schreiber, em sua obra *O desafio americano*, atribui importância fundamental ao hiato tecnológico-gerencial entre Estados Unidos da América do Norte e Europa. Não está bastante claro até que ponto tais conhecimentos são diretamente aplicáveis aos contextos dos países latino-americanos. Podemos, no entanto, fazer algumas considerações.

Parece, em primeiro lugar, que a maior parte desses conhecimentos raramente é aplicável a alguns dos grandes problemas mencionados anteriormente: a integração adequada das empresas no sistema de planejamento e na administração em geral, e a solução dos problemas referentes às inter-relações empresas/sistema governamental. Poderia ser de utilidade imediata, mas mesmo assim relativamente limitada, para a solução dos problemas relacionados com a eficiência interna das empresas.

Boa parte do conteúdo normativo do tipo de literatura mencionada apresenta premissas comportamentais características de determinados contextos, o que as torna relativamente inaplicáveis à nossa realidade. Um exemplo típico poderia ser o constante fracasso das tentativas de aplicação sistemática de técnicas de avaliação do funcionalismo público, o que somente pode ser justificado pelo comportamento observado nas burocracias latino-americanas e no contexto cultural mais geral.

A comprovação dessa limitada aplicabilidade pode ser ilustrada ainda pelos resultados das numerosas tentativas de reorganização de empresas públicas, empreendidas por conhecidas empresas estrangeiras de consultoria e originadas das condições estabelecidas

pelos órgãos internacionais de crédito para a concessão de ajuda financeira. Fracassos ou sucessos parciais ocorreram, na maior parte dos casos, em áreas de reduzida significação como, por exemplo, a de processamento de dados.

Podemos salientar que a adaptação dessas técnicas — que poderia assegurar, em muitos casos, maior efetividade — é muito pouco freqüente.

#### *6.4 Prioridades de pesquisa em empresas públicas da América Latina*

Os comentários dos itens anteriores enfatizam a urgência, a importância e a magnitude das necessidades de pesquisa sobre empresas públicas na América Latina. Um amplo desenvolvimento metodológico de tais necessidades e da forma de abordá-las seria demasiado longo. Contudo, a análise anterior permite sugerir quatro grandes áreas de concentração dos esforços de pesquisa:

1. integração das empresas públicas no processo de desenvolvimento econômico;
2. integração das empresas públicas nos sistemas de governo;
3. impacto dessa dupla integração no comportamento das empresas públicas e nas técnicas de gerência empresarial;
4. criação e adaptação de técnicas de gerência adequadas às características da empresa pública e ao contexto latino-americano.

Vale a pena acrescentar, como anexo a esta breve análise, o esquema de trabalho desenvolvido pela CEPAL, no qual são detalhados os componentes parciais das pesquisas necessárias para se chegar a uma adequada compreensão do fenômeno, particularmente em relação às duas primeiras grandes áreas que acabamos de definir como prioritárias.

#### **LIVRARIAS DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

##### **Rio de Janeiro**

Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Tel.: 266-1512 — R. 110  
Av. Graça Aranha — 25 — lojas H e C — Tels.: 222-4142 e 242-5278

##### **São Paulo**

Av. Nove de Julho 2029 — Tel.: 288-0011 — C.P. 5.534

##### **Brasília**

S.Q. 104 — Bloco A -- Loja 11 — Tel.: 42-1689

As edições da Fundação Getulio Vargas são ainda encontradas nas principais livrarias do País. Os pedidos de Reembolso Postal devem ser dirigidos à Editora da FGV, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro — RJ.

## A N E X O

O papel das empresas públicas no estímulo ao desenvolvimento econômico e social da América Latina — Esquema de pesquisa \*

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
<p>Estudo da “situação” do setor de empresas públicas em três dimensões:</p> <p>a) com relação à economia como um todo;</p> <p>b) com relação ao conjunto constituído pelo setor público e pelo governo como tal (“integração externa”);</p> <p>c) dentro do próprio setor de empresas públicas (“integração interna”).</p>	<p>a) Importância relativa das empresas públicas e tendências registradas.</p> <p>b) Fatores relevantes na explicação dessas tendências.</p> <p>c) Formas e meios de organização geral, coordenação, processo decisório e funcionamento.</p>	<p>Revisão geral da importância relativa das empresas públicas.</p> <p>Revisão da natureza de seu papel na atividade global, distinguindo-se as vantagens e limitações que são observadas.</p> <p>Recomendações de alguns esquemas que possam ser úteis para alcançar maior eficácia.</p>

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
<p>Análise da atividade produtiva do setor de empresas públicas.</p>	<p>A análise cobriria principalmente:</p> <p>a) estrutura estática e dinâmica de outras características da produção de bens e serviços por parte das empresas públicas;</p> <p>b) congruência de sua produção com as preferências econômicas nacionais que se tenham definido;</p>	<p>Rever o papel desempenhado pelas empresas públicas nos processos nacionais de produção.</p> <p>Rever as diferentes formas e condições sob as quais as empresas públicas entraram na atividade produtiva, e a eficácia de seu desempenho.</p> <p>Recomendar algumas orientações pa-</p>

\* CEPAL *El papel de las empresas públicas en el fomento del desarrollo económico y social en América Latina* — projeto de pesquisa. Santiago, oct. 1973, Anexo 1.

c) alguns impactos específicos da atividade produtiva das empresas públicas, particularmente no balanço de pagamentos e na produção interna de bens de capital.

ra decidir e organizar a produção das empresas públicas.

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
Análise do processo de poupança e investimento das empresas públicas em relação a seu funcionamento financeiro global.	<p>a) Quanto, como e em que investem? Continuidade dos investimentos.</p> <p>b) Limitações e diferentes fatores que contribuem para o processo de investimento.</p> <p>c) Efeitos sobre as possibilidades de acumulação provocadas pelas políticas de preços adotadas.</p> <p>d) Inclusão, se possível, de uma análise de tendência dos custos.</p>	<p>Rever a prioridade e o tratamento dado, no setor de empresas públicas, ao processo de poupança — investimento.</p> <p>Analisar as condições e formas sob as quais se desenvolve tal processo.</p> <p>Fazer algumas recomendações para ação adequada neste campo.</p>

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
Integração do setor de empresas públicas com os processos de planejamento.	<p>a) Incorporação aos planos, da informação proveniente das empresas públicas.</p> <p>b) Comunicação efetiva dos impactos dos planos nas empresas públicas.</p> <p>c) Exame da gestão das empresas públicas durante a execução do plano.</p>	<p>a) Rever os métodos de coordenação existentes entre o planejamento e suas diferentes etapas, e as empresas públicas.</p> <p>b) Rever a instrumentação da gerência das empresas públicas em uma economia planejada, especialmente quanto</p>

- d) Modificação nas empresas públicas, das operações que se tornem necessárias em decorrência da revisão dos planos.
- e) Vinculação permanente entre os órgãos de planejamento e as empresas públicas.
- f) Coordenação entre as atividades das empresas públicas e as dos demais setores da economia.
- aos aspectos financeiros e de poupança-investimento.
- c) Recomendar uma ótima integração entre as empresas públicas e os processos de planejamento.

---

*Temas de Pesquisa*

*Resumo*

*Objetivos*

---

Disposições quanto à fiscalização das empresas públicas.

- a) Natureza da fiscalização, informação, consulta, aprovação, assessoria e direção.
- b) Objetivos da fiscalização.
- c) Instituições envolvidas: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, outros Ministérios, Congresso e suas Comissões, Contadoria, Banco Central, Tribunais, etc.
- d) Diferença entre aspectos substantivos e formais da fiscalização.
- e) Normas substantivas, na fiscalização.
- f) Impacto da fiscalização sobre a gestão das empresas públicas.

- a) Revisão dos sistemas governamentais de fiscalização quanto a natureza, propósitos e agências envolvidas.
- b) Revisão das bases da fiscalização.
- c) Revisão da coordenação existente entre os diferentes órgãos fiscalizadores.
- d) Exame do efeito provocado pela fiscalização na eficiência das empresas públicas e no processo nacional de desenvolvimento.
- e) Recomendar a adoção das mais eficazes técnicas de supervisão, que possam ser úteis para a gerência das empresas, para as necessi-



- g) Coordenação entre as agências fiscalizadoras.  
 h) Grau de especialização dos sistemas de supervisão.

dades governamentais de administração e orçamento e para a melhor integração das empresas públicas no processo de desenvolvimento.

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
<p>Comunicações, fiscalização e organização das empresas públicas.            a) Comunicação entre o governo e as empresas públicas.</p>	<p>a) Fluxos de informação, revisão, assessoria e direção.            b) Objetivo, periodicidade e grau de detalhamento das comunicações.            c) Uso da informação, das revisões, das assessorias e das direções.            d) Instituições envolvidas, ministérios, Banco Central, Contadoria, Tribunais, etc.            e) Diálogo que acompanha as comunicações.            f) Elementos substantivos nas comunicações, em contraposição a elementos formais:            por exemplo, nas normas orçamentárias, aprovação de preços, problemas de pessoal.</p>	<p>a) Rever em todos os aspectos necessários os sistemas de comunicação vigentes entre o governo e as empresas públicas.            b) Rever a exatidão e adequação dos sistemas de comunicação.            c) Recomendar sistemas de comunicação eficazes do ponto de vista das atividades das empresas, das necessidades administrativas do governo e da máxima funcionalidade do setor no processo nacional de desenvolvimento.</p>

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
<p>Estruturas organizacionais das empresas públicas.</p>	<p>a) Modelo geral de organização das empresas públicas.            b) <i> Holding</i>.</p>	<p>a) Revisão das estruturas organizacionais das empresas públicas.</p>

- c) Órgãos setoriais.
  - d) Empresas multi-produtoras.
  - e) Participação conjunta em sociedades de economia mista.
  - f) Participação de capital estrangeiro.
  - g) Autonomia das empresas públicas quanto a forma de organização.
  - h) Estrutura das empresas de desenvolvimento e das organizações financeiras.
  - i) Relações organizacionais e n t r e as empresas públicas.
- b) Revisão das seqüências resultantes da centralização das decisões administrativas financeiras.
  - c) Revisão das estruturas organizacionais e sua relação com as necessidades de ordenação.
  - d) R e c o m e n d a ç ã o quanto a linhas de reorganização que conduzam a um funcionamento mais adequado das empresas com vistas ao desenvolvimento econômico e social dos países.

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
Determinação dos objetivos das empresas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Importância da determinação desses objetivos.</li> <li>b) Diferentes tipos de objetivos: físicos, financeiros, econômicos e sociais.</li> <li>c) Harmonização entre objetivos conflitantes.</li> <li>d) A d o ç ã o de estruturas organizacionais que permitam uma revisão periódica dos objetivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Revisão da situação atual quanto à especificação dos objetivos das empresas públicas.</li> <li>b) Exame dos fatores que dificultam a determinação de objetivos.</li> <li>c) R e c o m e n d a ç ã o quanto à adoção de organização adequada e de técnicas que permitam a determinação de objetivos de empresas particulares e p o r subsectores com o propósito de assegurar a máxima contribuição das empresas públicas para o desenvolvimento econômico e social.</li> </ul>

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
Avaliação das empresas públicas.	a) Fatores ressaltados na avaliação das empresas públicas. b) Técnicas e normas de avaliação. c) Enfoques financeiros, econômicos e sociais na avaliação. d) Organização para a avaliação.	a) Rever os métodos de avaliação da administração das empresas públicas, se existentes. b) Sugerir uma abordagem correta para a avaliação, incluindo normas de organização e formas de aproximação. c) Recomendar a adoção de sistemas apropriados de avaliação que se constituem em efetiva contribuição para uma adequada administração das empresas públicas.

<i>Temas de Pesquisa</i>	<i>Resumo</i>	<i>Objetivos</i>
Participação dos empregados na direção das empresas públicas.	a) Políticas e padrões adotados. b) Participação de outros empregados na administração. c) Contexto sócio-político de relevância para a empresa.	a) Revisão da participação dos empregados na administração de empresas públicas e seu impacto sobre a eficiência. b) Revisão dos sistemas existentes, a partir dos objetivos sociais colimados.

## Summary

### Research and administrative development in Latin America

This article analyses the impact of the research on the administrative development and its relationship.

By using general indicators the author relates research with several factors like scientific development, technology and public administration with its multiple institutional and human variables.

After emphasizing the role performed by the research in the scientific and technological administrative development, and its methodological problems, the author points out the inadequacy of transferring technology and the relative relevance of the knowledge developed in alien context to the Latin American countries.

The essay is summed up with a CEPAL's working outline where the necessary research component to understand the phenomena are listed, especially those related to the administrative context.

#### LIVRARIAS DA FGV

##### RIO DE JANEIRO

Livraria Carneiro Felipe  
Praia de Botafogo, 188  
Tel.: 266-1512 R. 110

##### BRASÍLIA

S. Q. Sul 104 Bloco A, loja 11  
Tel.: 24-3008

##### SÃO PAULO

Livraria Teixeira de Freitas  
Av. Graça Aranha 26, lojas H e C  
Tel.: 222-4142

Livraria Faria Lima  
Av. Nove de Julho 2029  
Tel.: 288-3893