

# Método Comparativo e Ciências Administrativas

(Ciência e Ensino da Administração Comparada)

GEORGE S. LANGROD

(Centro Nacional de Pesquisas Científicas — Paris —  
e Universidade de Sarrebruck)

Ao tratar do problema da ciência e do ensino da Administração Comparada, compreendamos, antes de tudo, que se trata da aplicação de um instrumento metodológico particular saído do domínio da metodologia científica. Isso parece claro, a ponto de ser trivial, e, no entanto, raramente é realizado conscientemente pelos pesquisadores em geral e pelos juristas, em particular. A curiosidade comparativa fundada no sentido comum, com base intuitiva e empírica, é bastante geral no domínio das Ciências Sociais: com efeito, por não poder experimentar como o fazem as Ciências Naturais, é difícil, no domínio das Ciências Sociais, examinar os fatos, isolando os fatores que têm papel em conjunto, e procurando correlações próprias para o objeto da pesquisa. É difícil diferenciar os fatos dados, dos fatos provocados, a realidade espontânea e as situações criadas por algum “dirigente do jogo”, os efeitos acidentais dos fatos estudados e os efeitos constantes e naturais.

Ora, só um grande número de fatos sociais repetidos, observados, seja no espaço, seja no tempo, pode, numa certa medida, servir para solucionar essas dificuldades ou atenuá-las. Com efeito, toda conclusão de análises demasiado simples fundada sobre um número demasiado pequeno de fatos limitados, pode facilmente induzir a erros. Todo conceito científico deve pois, nesse domínio, tirar suas origens de fatos do setor mais amplo que de uma só comunidade social observada, se não quer falsear as perspectivas. Essa ampliação do plano de experiências compensa em grande parte o que as disciplinas sociais comportam de incerteza quanto aos resultados particulares e concretos.

A comparação pode assim representar nas Ciências Sociais o papel do método experimental nas Ciências Naturais; ela pode mesmo, como já constatou Emile Durkheim, (1) tornar-se o instrumento por excelência do método chamado “sociológico” da análise científica.

Mas trata-se aqui de compreender o aspecto metodológico do problema para evitar confusão fundamental entre a pesquisa científica e a observação vulgar, entre a aplicação metódica da analogia e o estudo de fatos tirados de diversos sistemas justapostos, entre a ciência comparativa e o “gosto comparativo” puro e simples.

O problema da metodologia científica, na sua totalidade, é, no domínio das Ciências Sociais, o objeto de uma incompreensão quase geral. (2)

Por um lado os pesquisadores nem sempre concebem que não há trabalho científico possível sem haver método preestabelecido, se bem que este seja fatalmente secundário em relação ao problema estudado, previamente estabelecido. Eles não percebem, senão raramente, qual o método que devem utilizar. Escolhem esse método, quase intuitivamente, de acordo com a predisposição inata ou o temperamento, seja a *casu ad casum* de acordo com a especificação da matéria estudada (que se classifica melhor por um método de trabalho que por outro) seja, enfim, acidentalmente.

Por outro lado, fazemos constantemente várias confusões básicas, a saber: identificamos esse “método” com a aceitação vulgar da palavra operação, puramente material, caminho seguido para atingir objetivo determinado (por exemplo, o conjunto de matérias ou a coleção de fatos) (3) — com o método científico: processo de conhecimentos, sistema de operações intelectuais, pelas quais se procura descobrir certas verdades, verificando as hipóteses, formulando sentenças. (4) Confundimos mesmo o método, instrumento de observa-

(2) Cf. G. LANGROD “Quelques remarques préliminaires sur la méthodologie juridique” na “Revue internationale d’Histoire politique et constitutionnelle”, Paris 1951, p. 146 ss.

(3) “Ensemble de procédés raisonnés pour faire quelque chose”, diz LITTRÉ.

(4) Cf. CH EISENMANN “Sur l’objet et la méthode des Sciences Politiques”, na “La Science Politique contemporaine: Contribution à la recherche, la méthode et l’enseignement”, Unesco, Paris 1950, p. 116 ss.

(1) Cf. “De la méthode dans les sciences” (vol. I — págs. 307-310).

ção, de análise e comparação com o problema de fundo, querendo encontrar uma pluralidade (e mesmo conflitos) de métodos alternativamente aplicáveis onde se trata de problemas diversos (se bem que relativos a uma mesma ordem de fatos). (5)

Independentemente do aspecto do objeto em relação aos métodos, (6) opondo a unidade metodológica universal e a homogeneidade do conteúdo das Ciências Naturais à dependência, em Ciências Sociais, do método de uma série de fatores variáveis (hábitos intelectuais, locais, formação dos espíritos, tradição, sistemas de ensino, conjunto de fatores de ordem ecológica) (7) tendemos quase sempre a assimilar essa dependência a uma arbitragem metodológica.

Um trabalho sério parece indispensável e urgente no plano da metodologia científica no domínio das Ciências Sociais, para fazer desaparecer essa desorientação quase geral que abaixa o nível científico do estudo social, seja qual for. Acrescentemos ainda que o defeito de método parece, no primeiro contato, mais perigoso ainda no domínio das Ciências Sociais que no domínio das Ciências Naturais. Com efeito, como constata, por exemplo, François Simiand, (8) na experimentação material das Ciências positivas a má abstração, — sem suficiente correspondência com a realidade e sem fundamento objetivo, — mostra-se, quase sempre, por uma evidência física material. Ao contrário, nas Ciências Sociais a constituição das abstrações se apresenta particularmente difícil. Os dados estudados nunca se recusam a ser combinados com outros “a correspondência ou a não correspondência com alguma realidade objetiva não é aqui, em geral, um fenômeno que salta aos olhos”. Para chegar, pois, ao estabelecimento das uniformidades reais, *das regularidades sociais* que ultrapassam o contingente e o particular, tendo um caráter de necessidade racional, é necessário aperfeiçoar o instrumento utilizado. Trata-se de unificá-lo, no tempo e no espaço, operando sobre boas abstrações, ampliando o campo de observação e utilizando técnica de raciocínio adequada. Por falta dessas precauções, o pesquisador — julgando-

se científico — torna-se apenas um técnico social ou confunde inconscientemente o ponto de vista científico com o ponto de vista empírico e puramente prático.

Dessa maneira, o método comparativo nas Ciências Sociais nos permite isolar os fatores de casualidade e descobrir a direção na qual eles agem. (9) Sem se opor à experimentação, esse método aparece como espécie de pesquisa experimental, aplicada a certas ordens de fatos. (10) Deve ser sistematicamente classificado entre outros métodos de estudo científico, no domínio social, por exemplo: o método psicológico, sociológico, jurídico, normativo histórico e dialético, etc. (11) Trata-se aqui, em realidade, de uma interpretação metodológica dos fatos invocados e dum controle científico das hipóteses à luz da indução lógica estabelecida por meio de investigação comparativa, baseada nas verdades dos fenômenos observados. Empregamos o processo metódico fundado sob o princípio das “variações concomitantes” definido por Stuart Mill: sem procurar uma ligação causal de fenômenos estudados em estado de dependência recíproca, consideramos como as variáveis, em que as relações consistem na correspondência de seus valores. (12)

Os fatos fornecidos pela História, pela Geografia Humana, pela Etnologia, pela Antropologia ou Sociologia, pela Linguística, pela Ciência das Religiões, pela Pedagogia, pela História da Arte, pela Estatística, pelas Ciências Econômicas, Jurídicas ou Políticas, Administrativas ou a das relações internacionais, servem pois para estabelecer relações numéricas. Deduzimos, para verificar as hipóteses, desses dados “conjuntos” abstratos que levam a uma probabilidade e servem pelo acúmulo de controles para chegar a uma certeza prática não empírica e somente conjuntural. Trata-se aqui da procura “de uma espécie de especialização” (de certos fatos) da marcha essencial de nosso espírito, diante da realidade concreta” (Simiand). Do ponto de vista metodológico, essa procura segue o mesmo caminho da anatomia e da filologia comparada. (13) Graças a esse escalonamento horizontal que dá a ampliação do espaço, juntamente com o escalonamento vertical que dá a História (estamos no ponto característico do encontro des-

(5) *Ibidem*, págs. 118-120.

(6) Mas, no domínio das Ciências Sociais, encontraremos certos ramos que não têm objeto próprio e que são Ciências, menos pela natureza dos fenômenos observados do que, precisamente, pela aplicação de *métodos específicos* de observação de fenômenos pertencentes a outras matérias. Seignobos considera, por exemplo, a história como um processo de conhecimentos e não uma ciência, negando a existência de fatos históricos *por natureza* (“La méthode historique appliquée aux sciences sociales”, 1901). Da mesma forma, quanto à Ciência Política, BURDEAU constata que ela deixa de ser uma “enciclopédia de conhecimentos” para ser um *método de pesquisa*, de constitui uma concepção ampliada do estudo tradicional dos juristas dedicada aos problemas constitucionais (“Traité de Science Politique”, 1941).

(7) Cf. A. DEMANGEON em “Les Sciences Sociales en France. Enseignement et recherche”, Paris 1937 p. 41.

(8) “Statistique et Expérience”, p. 32.

(9) Cf. K. MANNHEIM em “Les Sciences Sociales et l'esprit international”, em “Les convergences des Sciences Sociales et l'esprit international”, Paris 1938, p. 221.

(10) Cf. F. SIMIAND *op. cit.* p. 221.

(11) Não pretendemos precisar aqui o número exato de métodos empregados usualmente na pesquisa, nem a possibilidade de empregar um só método ou um acúmulo de métodos numa determinada pesquisa, nem, enfim, chegar a um supermétodo chamado “método integral” — Cf. G. LANGROD em “Science politique contemporaine. Contribution à la recherche, la méthode et l'enseignement” — Unesco, Paris 1910 p. 200.

(12) “L'idée de fonction se trouve substituée à celle de la cause”, diz CHARLES RENOUVIER.

(13) Como o constatou o juriconsulto italiano AMARI, em 1857.

ses dois aspectos) e ao instrumental técnico adequado, adquirimos pois a possibilidade de analisar os fenômenos sociais (tipos de imitação, de contrastes, de osmose, de semelhança, de paralelismo, de costumes, de identidade real ou aparente), etc. Damos ao mesmo tempo um passo importantíssimo para a pesquisa de constantes entre fenômenos sociais acima dos compartimentos criados pela divisão de ensino e pelo estudo científico em disciplinas. Elevamo-nos, por conseguinte, acima das fronteiras entre as disciplinas, e podemos aprender a complexidade e seus recíprocos empréstimos. A aplicação do método comparativo parece particularmente eficaz no domínio da Administração Pública, cientificamente analisada. Isso porque, — contrariamente à tendência evidente à interdependência na escala continental ou regional, ou mesmo do globo, — continuamos a crer que o domínio da Administração Pública fica estritamente nacional. Isso também, porque os cremos forçosamente heterogêneo, e que, se fôsse verdade, tornaria toda a comparação lógica impossível (se não apenas fragmentária). Ora, a possibilidade e a necessidade desse método, os estudos consagrados à Administração Pública se encontram, muitas vezes, salientados pelos especialistas da comparação jurídica, para só citar autores já clássicos, de nível internacional, como, por exemplo, Gutteridge (14) ou Goodnow (15). Parece, com efeito, que nesse plano, como em geral quando se trata de toda análise "institucional", as particularidades, sejam quais forem, só servem para dissimular a essência do problema estudado, portanto essas particularidades, de estrutura, de organização, de base legal, de funcionamento, — constituem sempre o quadro dos estudos; a aplicação do método comparativo às Ciências Administrativas (de qualquer espécie) fica sempre no estado da infância, não ultrapassando, quase sempre, um estado inteiramente primitivo. O "approach" particularista reina universalmente: o hábito secular de tratar os problemas pela base está vencendo — até nova ordem — um sistema de pesquisa geral, que consistirá em tratar o objeto no seu conjunto, fora das diferenças locais, nacionais, regionais ou continentais.

Essa falência da comparação metódica no estudo da Administração Pública, apesar da sua

(14) H. C. GUTTERIDGE, professor da Univ. de Cambridge (Comparative Law. An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research, Cambridge, 2.ª edição, 1949 p. 29) — "There would seem to be considerable scope for the comparative investigation of problems which are essentially of an administrative character."

(15) F. J. GOODNOW, professor na Columbia University, de New York (e, posteriormente, presidente da John Hopkins University de Baltimore, Maryland) — "Comparative Administrative Law. An Analysis of the Administrative Systems — National and Local — of the United States, England, France, and Germany", New York 1893, Vol. I p. 4: "The... knowledge of administrative law and science... can be obtained only by study and by comparison of our own foreign administrative methods..."

necessidade cada vez mais evidente, intuitivamente concebida, e mesmo de tempos em tempos pouco respeitada, — (16) se explica pela organização da pesquisa *por Estados*, por um hiato tradicional entre os objetivos práticos perseguidos e as exigências da pesquisa verdadeiramente científica, por pobreza metodológica das Ciências Sociais em geral (ut supra), pelas dificuldades técnicas: de documentação, semânticas, de compreensão mútua, de pesquisa do conteúdo, de processos sociais reais, escondidos sob uma fachada exterior, consciente ou inconscientemente falsa. Os juristas tendem a contentar-se com essa fachada unicamente porque estudam a forma; os sociólogos só tomam, geralmente, em consideração, o conteúdo real, a relação da forma com o fundo fica geralmente inexplorada. Em todos os casos contentamo-nos com conhecimentos limitados a um único campo de observação, a um sistema estatal dado, ou, quando muito, a um sistema de civilização superestatal (considerado como uma certa unidade lógica ou de meio histórico. por exemplo, o sistema anglo-saxão ou sistema ibérico). O valor da pesquisa científica encontra-se pois nitidamente empobrecido; e mais ainda, não podemos, por falta de comparação metódica — e não por ilustrações comparativas isoladas, realizadas em estudos monográficos — nem proceder a um exame mais raciocinado de princípios do *sistema próprio* (porque omitimos a análise do texto comparado que o enriquece e o esclarece) nem sequer chegar a uma síntese, formando a base da compreensão do conjunto, do *todo* supra nacional, de uma mentalidade humana comum, do *futuro* das instituições sociais. O aspecto indispensável quanto ao espaço, (o da morfologia social), da *ecologia humana* (ut infra), é dessa maneira, degenerado em uma autarquia institucional, aceitação preguiçosa de soluções isoladas, existindo, num plano estatal dado, verdadeiro *complexo territorialista* (identificação inconsciente de seu próprio sistema com aquilo que é *natural*). Essa influência é desfavorável na pesquisa e, ao mesmo tempo, se opõe a toda unificação psicológica institucional, futura, a todo universalismo social, ou mesmo a uma concordância e compreensão de sistemas coexistentes.

Esse resultado é devido, também, a uma confusão terminológica criada e tolerada pelos juristas. Esses últimos tratam sempre o problema da comparação jurídica como o do Direito Comparado, desconhecendo a essência mesma do método comparativo. Ora, parece bem claro que, à luz das pesquisas metodológicas recentes, (17) é cada vez

(16) Isso se refere tanto aos estudos jurídicos como aos estudos administrativos ou — nos dois hemisférios, — os autores tendem por vezes a separar as ligações de dependência absoluta de um sistema dado somente e experimentam analisar este sistema comparando-o a outros.

(17) Cf. por ex. as opiniões de RENÉ DAVID ("Bull. Trim. de la Société de Législation Comparée de Paris". Journées de Droit Franco-Latino-Américaines, 1948 n.º 4 p. 894 e "Revue intern. du Droit compare" Paris, n.º 4-1949, p. 489), ou a de GUTTERIDGE (op. cit. p. 1).

mais evidente, a despeito do tratamento do Direito Comparado como se fôsse um ramo especializado do Direito — tratar-se aqui unicamente da aplicação de um método científico que não é específico das Ciências Jurídicas, mas pode ser, evidentemente, empregado em qualquer caso e com os mais diversos fins. O problema se encontra, dessa maneira — terminologicamente e sistematicamente — mal colocado, se bem que isso seja praticamente cômodo, isso aumenta a incompreensão notória da questão, com um elemento novo e nebuloso. As Ciências Administrativas se encontram, pelo menos na Europa, sob a influência predominante da Ciência Jurídica, êsse mal-entendido tem um papel de grandes repercussões também no seu domínio. Com efeito, tendemos a imitar, no plano terminológico, êsse exemplo jurídico, falando de Administração Comparada como se ela fôsse um ramo especial ou mesmo novo da Administração Pública. É necessário pois, ter sempre presente que se trata aqui de um estudo comparativo do Direito, ou estudo comparativo da Administração Pública (o que se pode confundir com o estudo comparativo do Direito Administrativo).

A aplicação do método comparativo às Ciências Administrativas nunca deve ser confundida com o estudo das administrações estrangeiras. Eis mais uma confusão fundamental, que parece freqüente tanto em teoria como em prática. De vez em quando nos metemos a alinhar, consecutivamente, diferentes estruturas administrativas, estatutos jurídicos (como por exemplo o do funcionário), modelos de organização, etc., estudando-os um depois do outro, sem portanto os confrontar e muito menos os comparar. Poderíamos citar numerosos exemplos apoiando essa constatação. (18) Nesses casos — nenhum traço (ou quase) do método comparativo existe: o autor (ou geralmente os autores) elabora estudos respectivos — na maioria dos casos — de maneira exclusivamente descritiva, sendo apenas uma questão de redação editorial o processo de os colocar cronologicamente. O leitor adquire, dessa maneira, uma documentação geralmente preciosa, mas as comparações são esquecidas pelos autores dentro de sua própria perspicácia. Eis um exemplo característico: as confusões dos processos de documentação, de compilação e de análise *separada* com a aplicação de um método científico *comum*, ou seja, do método comparativo. É apenas a *contrário* que êsse exemplo serve para demonstrar o papel do método comparativo *verdadeiro* nas Ciências Administrativas.

Para que a comparação seja bem concebida, ela não pode ser nem formal, isto é, puramente exterior, nem hermética, isto é, tecnicamente separada do conjunto de fatores laterais. Eis uma dificuldade suplementar que devemos levar em con-

sideração inicialmente sem o que o estudo não atingiria o objetivo que lhe é designado. Não comparamos os mecanismos, comparamos os climas da administração. Mesmo quando nos metemos a comparar um mecanismo dado somente, a força das coisas leva o comparatista a sair dêsse isolamento e a penetrar no ambiente específico do sistema dado, sob pena de falsear as perspectivas. Com efeito, nada na Administração Pública, como em geral no plano das instituições sociais, é autárquico. Tudo depende, mais ou menos diretamente, do temperamento da comunidade estudada, da evolução social e econômica, da história da civilização dada, do conjunto de elementos circundantes à cultura geral. O trabalho do comparatista se mostra particularmente difícil e complexo. Ele não pode agir como técnico somente, contentando-se em saber a sua especialidade. É forçado a realizar, êle mesmo, ou utilizar outros estudos preliminares de psicologia, sociologia, história, para poder fixar o objeto de sua análise comparativa no *todo* social, do qual é produto. Ele deve intervir, como o cirurgião na medicina, em todo lugar onde a complexidade do organismo social exige, tanto em profundidade quanto em extensão. Evidentemente, não poderá atingir o ideal, mas deve sempre levar em consideração as dimensões do seu trabalho, para ser capaz de traçar o caminho da comparação e para adquirir uma visão comparativa indispensável.

É evidente que cada sistema tem seu próprio ambiente específico inteiramente diferente, por exemplo, nos regimes anglo-saxões, em França, no quadro do pensamento administrativo alemão, no regime comunista, etc. Sem levar conscientemente em consideração essa diferença de clima próprio a uma determinada administração no seu conjunto, o processo de comparação corre o perigo de ser falseado pela base, por falta de elementos essenciais que possibilitam o confronto. Não podemos proceder, por exemplo, à comparação da jurisdição administrativa tal como se desenvolveu historicamente, no Oeste da Europa Ocidental, com os poderes quase judiciários de diversas comissões ou tribunais administrativos nos países anglo-saxões, em virtude da diferença de ambiente, no qual há essas funções análogas de controle externo dos atos administrativos, como são atualmente exercidos. Não podemos comparar o ministério público do ocidente e do oriente europeus porque, fora da identidade do nome e da aparência puramente exterior, essas instituições não têm nada em comum. (19) É difícil comparar o "Local Government" britânico e a "Selbstverwaltung" alemã, dado a diferença total de ambiente que acompanha a gênese de evolução dos dois (a despeito da recepção parcial do modelo do primeiro pelo segundo) como, por exemplo, poderíamos comparar os critérios do ato administrativo como forma fundamental da atividade da Administração Pública, sem

(18) Cf. exemplos-típicos — REINHARD HÖHN e outros "Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Wesen, Aufgabe und Stellung der Verwaltung in Italien, Frankreich, Grossbritannien und USA" Berlin, 1940 ou L.D. WHITE e outros "Civil Service abroad: Great Britain, Canada, France, Germany" N. York 1935).

(19) Cf. p. ex. G. LANGROD "Le ministère public — organe du contrôle de l'Administration dans les pays de l'Est européen" Paris 1950.

penetrar, inicialmente, nos traços característicos dessa atividade; diferente em cada sistema, e dependendo da missão que se atribui à administração (elementos de ordem política, econômica, social, jurídica, psicológica). Isso é relativo a todo problema administrativo; a função pública, em seus aspectos ideológicos, técnicos ou legais, a questão comunal e a descentralização em geral, os problemas de procedimento administrativo, a polícia e o conjunto de prestações administrativas, etc., só um estudo comparativo, baseado em ampla análise dos climas respectivos pode realizar uma análise adequada. Como em Geografia, nada pode ser feito sem levar em consideração a influência real do clima na estrutura vegetal, animal ou humana, da mesma maneira, no nosso domínio social é necessário estudar o clima que influencia as instituições estudadas.

Parece também que a Administração Pública constitui terreno de predileção tão típico quanto o caminho constitucional das nações, de separação freqüente e total entre a letra da norma em vigor e o fato verdadeiro, entre a fachada institucional e a realidade. Contentar-se em comparar a forma, significaria, no domínio das Ciências Administrativas, limitar-se a um trabalho de fachada, sem penetrar na significação real das normas, sem examinar o verdadeiro funcionamento do mecanismo estudado. Se isso é verdadeiro para o estudo de um sistema, ainda é mais verdadeiro para um estudo comparativo. Trata-se de comparar as *realidades*, não se contentando com as aparências pesquisando os verdadeiros centros de irradiação de certos sistemas sobre os outros, (20) estabelecendo zonas de recepção, salientando contrastes entre as semelhanças aparentes, comentando os textos do Direito Administrativo com o espírito dos métodos e dos conceitos do *país respectivo* (não como é feito até hoje, comumente, com os do país do pesquisador). Por falta de estudos verdadeiramente comparativos dessa espécie, por não levar em consideração essa base comparativa comum em todo estudo que ultrapasse a um quadro comunal, os modestos ensaios quase comparativos que existem, sob forma de monografias, na hora atual, pecam geralmente por uma inadaptação total, na análise, ao clima da entidade estudada. O vasto esforço de análise comparativa de climas em questão, deveria, logicamente, preceder todo estudo comparativo, deve acompanhar a comparação de instituições concretas, constituir seu ponto de partida e servir para decifrar o fundo real do sistema submetido ao processo de comparação. É verdade que se trata aqui de um conjunto de operações particularmente delicadas, exigindo muita sutileza, faculdades analíticas de penetração até a estrutura profunda da entidade social, esforços de documentação e de investigação impossíveis ou muito difíceis de reali-

zar de longe. O pesquisador deveria poder, graças a um instrumental adequado, fazer sondagens na doutrina, na legislação, na jurisprudência, na prática administrativa (precedentes, usos e costumes), na técnica, na psicologia coletiva e individual, na história da civilização estudada, etc. Deveria saber tirar conseqüências lógicas desses dados e compará-las. Esse esboço geral, por mais difícil que seja, não deve jamais desaparecer detrás de fragmentos tais que possam ter uma importância relativa.

Essa comparação ecológica que indicamos, como a dos climas administrativos, abrange fatalmente também a penetração no conjunto das questões de semântica "*lato sensu*": trata-se da terminologia administrativa, hermética para os não iniciados, quase sempre intraduzível, ou traduzível somente com grandes dificuldades, exigindo uma análise minuciosa. Trata-se também do conhecimento "do estilo administrativo" de determinada *região* em relação com os métodos particulares de administrar, com as formas de processo, com o crescimento da missão da administração. Por falta de funcionários administrativos adequados, é um verdadeiro trabalho de pioneiro, indispensável a todo comparatista sério, sob pena de cometer erros graves em virtude da incompreensão de uma noção ou maneira de se exprimir estrangeira. Isso se refere não só aos países de língua menos conhecida, longe do grande traço internacional do pensamento (por exemplo: línguas ibéricas, escandinavas, eslavas, árabes) mas da mesma forma as línguas internacionais mais conhecidas e no entanto tão mal interpretadas (em particular quando se trata de linguagem técnica). O problema do instrumental filológico adequado deve ser, para todo comparatista, de uma importância realmente capital.

A compreensão de que a comparação dos climas administrativos das instituições (grandes entidades organizadas), das estruturas, dos métodos de funcionamento, encontra-se, nitidamente facilitado, no momento atual, e a aplicação do método comparativo adquire novos terrenos de ensaio em conseqüência da ampliação constante da missão da administração pública e graças a um crescimento qualitativo e quantitativo. Planos novos da atividade administrativa aparecem e se desenvolvem a ponto de transformar o quadro total dessa atividade (a função prestativa da administração, tomando o lugar, progressivamente, da autoridade de comando que era anteriormente exclusiva). O instrumental jurídico e técnico da administração se aperfeiçoa e estabiliza, constituindo mais e mais um grande traço de união entre todos os ramos das atividades administrativas (aparecimento e evolução do procedimento administrativo). Isso tem suas repercussões no plano teórico, alargando os planos de comparação possíveis e permitindo ampliar o quadro das ciências administrativas, aproximando-o da realidade estudada. Com efeito, de um lado a penetração constante e progressiva, mais e mais profunda, da iniciativa pública no domínio econômico e social, cria um plano de *funções*

(20) P. ex: "Influência das Administrações ibéricas e francesa na América Latina, na época colonial e seu cruzamento posterior com a influência técnica e os conceitos norte-americanos, etc.."

*econômicas*, mais ou menos análogas, e constitui plataforma comum para a análise e a comparação. Por outro lado, o procedimento administrativo *institucionalizado* (21) e cada vez mais codificado legislativamente, (22) utilizando o domínio da Administração pública (nas suas relações com os administrados) uma série de princípios e de formas de procedimento judiciários (adaptados às necessidades específicas de urgência e de continuidade de interesse público em geral bem como às conquistas da técnica moderna do trabalho cientificamente organizado), constitui um plano novo, ordenado e unificado, particularmente adequado para a análise comparativa. Também levamos em consideração a síntese indispensável ao estudo, diametralmente oposta a toda visão fragmentária particularista das Ciências Administrativas: não só o aspecto jurídico predomina geralmente nas Faculdades européias, nem o aspecto puramente político e técnico, caracterizando a "Public Administration Science" norte-americana, esgotam, sôzinhos, o campo natural de investigação científica da Administração Pública. Todos êsses aspectos têm papel importante desde que tudo que é exclusivamente empírico seja eliminado do estudo científico. Isso enriquece, alarga e sistematiza o domínio da comparação possível da Administração Pública, concebida sob diferentes aspectos, e a situa na família dos estudos comparativos, que saem das Ciências humanas.

Por fim, a época recente, nos põe em face do surto da Administração internacional, fenômeno particularmente característico de nossa época, independente do fato de ter uma vocação universal ou geograficamente limitada. Graças a êsse plano de aproximação institucional entre países, gerador de melhor compreensão mútua, coordenação e cooperação, obtém-se o terreno ideal de comparações constantes. No fundo, o nosso ponto de vista não parece exagerado se constataremos que se trata aqui de uma comparação organizada. Para comparar a contribuição dos países membros e procurar uma síntese racional e racionada entre as diversas correntes, hábitos, formações e tendências, no conjunto das Administrações internacionais que nos traz preciosas experiências novas, a possibilidade de uma documentação comparativa aperfeiçoada e atualizada, enfim uma visão superestatal da interdependência dos povos, simbolizando a ruptura com o quadro estatal, tendo como base exclusiva os estudos administrativos. Isso parece particularmente importante quanto à administração porque, em face de uma série de falências políticas de organismos internacionais sucessivos, as-

(21) Cf. p. ex.: EDUARDO CANTURE (Montivideo) "Le procès comme institution" na "Revue internationale du Droit comparé, Paris, n.º 2-1950 p. 276. Felipe Porto Carrero (Lima) "El Derecho procesal administrativo" 1943. G. LANGROD "Procédine administrative et Droit administratif" na "Revue du Droit public, Paris T. 2XIV 1947.

(22) Cf. p. ex.: o F.A.P.A. por E.U. 1946 em as codificações de 4 países da Europa Central, 1925-1930

sistimos ao sucesso indiscutível dêsses organismos nos diversos planos administrativos. (23)

A essência do método comparativo, quando é válido para todos, e também seu objetivo, uma vez estabelecido, determina fatalmente diversas maneiras técnicas de aplicá-lo ao estudo científico.

Pode-se dar que, escolhendo um objeto concreto de comparação, não o comparemos senão de maneira unilateral, isto é, de um país a outro. Com efeito, estudamos, por vêzes, o sistema próprio, interpretado por outro sistema o que pode constituir o ensaio da aplicação rudimentar de certo método de comparação. (24) Ao contrário, processo mais perfeito parece ser a maneira multilateral de comparar, ou seja, comparar certas instituições de diversos países simultaneamente, ou melhor ainda, certas grandes regiões administrativas, estabelecidas do ponto de vista das civilizações. Pode-se dar que nos limitemos ao procedimento de comparação de país a país, sem tirar conseqüências de ordem mais geral (ensaio de síntese); (25) ao contrário, o procedimento mais completo parece ser aquêlo que trata de destacar grandes princípios e de cobrir realidades sociais, como quando constatamos as leis naturais com base numa experiência física. Dessa maneira, graças ao conjunto de semelhanças e diferenças, à luz da análise metodologicamente correta, pode-se ensaiar e aprender o fundo comum, confrontando-o com os outros objetivos procurados.

Pode-se dar que, apesar do objetivo perseguido, o método comparativo aplicado seja mais descritivo ou analítico e seja sempre impregnado de um raciocínio jurídico (ou normativo em geral) ou baseado no aspecto histórico ou sociológico, e tenha tendências genealógicas, pesquisas de descendência comum por reação ou evolução, — ou tendências de unificação (transplantação planejada ou adaptação de sistemas dados aos princípios novos).

A combinação dessas possibilidades pode ser ilimitada; seria vão tentar precisá-la ou limitá-la. Ela depende do temperamento e das predisposições inatas de cada pesquisador, enriquecendo-se a pesquisa com essa variedade. Tôdas essas possibilidades podem encontrar seu lugar nos limites metodológicos da comparação cientificamente correta.

E' necessário ensinar o estudo comparativo da Administração Pública, a saber: seja a história

(23) Cf. quanto à extensão do método comparativo no domínio histórico p. ex. Sir ERNEST BARKER The development of Public Services in Western Europe 1660 — 1950. Londres 1931 (reimpresso em 1944) quanto à análise da aplicação da comparação aos métodos administrativos, — p. ex. David Thomson "Les institutions polit comparées en Grande-Bretagne, 1918-1948 na "La Science politique contemporaine" c.c.p. 514-5, etc.

(24) Cf. Valladão (Rio de Janeiro) na "Revue internationale de Droit comparé, Paris n.º 4-1949, p. 508.

(25) Cf. p. ex. o tratado comparativo de Direito Administrativo de Goodnow O.C.

comparada dos sistemas administrativos e das políticas administrativas, seja a comparação dos *climas* das grandes regiões administrativas, e, partindo disso, das instituições administrativas de base (teóricas ou práticas), da técnica do funcionamento da administração, etc., seja, enfim, o Direito Administrativo Comparado. No plano didático do moderno ensino administrativo do Direito, essa matéria encontra, desde já, se bem que raramente, o momento atual. (26) Ao contrário, não parece que a matéria ampliada das ciências administrativas (*supra*), compreendendo tanto o aspecto jurídico quanto os aspectos não jurídicos, já seja ensinada de maneira metódica sob o aspecto comparativo das escolas superiores ou mesmo nos estabelecimentos de ensino profissional. (27) É verdade que forçosamente sempre comparamos, mas de uma maneira primitiva, sem base metodológica adequada. Parece que, por um lado, é necessário ensinar o método comparativo no estudo e na pesquisa. (28) Isso nas Faculdades de Filosofia, por

(26) Cf. p. ex. os programas respectivos E.U. na Law School de Washington University; na Europa: na Faculdade de Direito da Universidade de Sane — Sarrebruck (curso de doutorado) etc.

(27) Deve-se notar que o programa conjunto da ONU e UNESCO no domínio da administração pública realizado no plano regional latino-americano em 1951-52, no Rio de Janeiro, previu o ensino de "Administração Comparada" nos Cursos Especiais de funcionários de países da América Central e América do Sul.

(28) Sugestão de R. David (*Revue internationale de Droit comparé* c.c.p. 489).

outro lado, seria necessário proceder ao ensino do estudo comparativo da administração pública assim concebida, por exemplo, nas Faculdades de Ciências Econômicas e Administrativas, de Ciências Políticas, de Direito, nas Escolas de Administração, especializadas, etc. Isso exigiria um estabelecimento de diferentes itens de ensino, adaptados à "clientela" e ao objetivo determinado pelo ensino. O lucro decorrente de tal inovação parece certo. Ele se manifestaria sob a forma de enriquecimento certo de conhecimentos, de uma ampliação de perspectivas, da libertação de uma concepção de conjunto, de um sentido acrescido da interdependência de sistemas, da criação da necessidade de verificação por comparação. O pesquisador, o funcionário, o estudante se habituariam, dessa maneira, a aprofundar seus pontos de vista, a contar com as diversidades de clima, o que, fora da ampliação da cultura geral, não só facilitaria o estudo dos detalhes do próprio sistema, como, ao mesmo tempo, serviria para mostrar um gráfico do sistema universal comum. Não seria excessivo dizer que constatamos ser tal ensino, cada vez mais, impôsto pela própria vida. Por mais difícil que seja, por falta de especialistas, de manuais de documentação acessível, êle constituiria o fator primordial do progresso didático, um dos fundamentos de uma verdadeira (porque completa) reforma administrativa de futuro, uma fonte de pesquisas tendendo, pelo conhecimento da diversidade, para a unidade.