

O CONTATO COM O PÚBLICO NO TERCEIRO MUNDO*

CHARLES T. GOODSSELL**

1. *Introdução*; 2. *O contato com o público como conceito e campo*; 3. *Literatura sobre o contato com o público*; 4. *Importância do tema para o Terceiro Mundo*; 5. *Alguns trabalhos sobre o contato com o público no Terceiro Mundo*; 6. *Métodos de execução da pesquisa sobre contato com o público*; 7. *Estudo do contato culturalmente "aberto"*.

1. *Introdução*

A qualidade do desempenho administrativo é assunto abordado com frequência nos países do Terceiro Mundo, mas a discussão do tema é geralmente restrita a questões como organização interna, a eficiência ou o moral das burocracias governamentais ou seu relacionamento com grandes problemas e poderosos elementos no regime ou na sociedade. Dá-se muito menos atenção à maneira pela qual a administração pública atua, no que diz respeito à prestação direta de serviços à massa dos cidadãos, como indivíduos.

Na realidade, talvez se possa afirmar que a administração para o desenvolvimento, como conceito, ignora essa faceta do desempenho administrativo. Acentua ela o trato das necessidades de uma sociedade em base macrocômica, de grande escala. Os planejadores do desenvolvimento tendem a pensar em termos de formulação de políticas na cúpula e em sua subsequente imposição às populações, através do processo político. Os estudantes de desenvolvimento egressos das entidades acadêmicas discutem tais megatópicos, como estratégias de reforma administrativa e a prevalência política da burocracia na sociedade. Enquanto isso, os que têm a seu cargo a implementação do desenvolvimento, juntamente com os consultores por eles contratados são orientados no sentido de "fazer remendos" com os próprios mecanismos do governo, em vez de aumentar os efeitos que os mesmos têm sobre o povo.

Uma forma alternativa de encarar o desempenho administrativo é não em termos de planos-piloto, projetos de investimento, inovação programática ou reorganização gerencial, mas dos incontáveis incidentes ocorridos no processo de interação das burocracias com seus clientes, peticionários, recipiendários, vítimas, beneficiários e contribuintes. Nessa perspectiva, a atenção é focali-

* N. da R. Preferimos traduzir a expressão *public encounter* por "contato com o público", embora o termo "encontro" também pudesse ser utilizado. Tal liberalidade na escolha de termos expressa o fato de que o *public encounter* não constitui ainda, no Brasil, expressão denotativa de uma área específica de interesse acadêmico, como começa a ocorrer nos EUA.

** Professor na Virginia Polytechnic Institute and State University.

zada num nível “inferior” do processo governamental — não apenas em problemas e metas de grande porte, mas em impactos concretos e imediatos sobre os cidadãos. O interesse não se restringe meramente aos assuntos que preocupam os “profissionais” do desenvolvimento — isto é, planejadores, políticos, professores e especialistas estrangeiros em funções de assessoramento — mas o cidadão comum, os homens, mulheres e crianças com que lida a administração e aos quais o desenvolvimento supostamente se destina. É nesse *locus* básico mas muitas vezes esquecido, no relacionamento entre governo e sociedade, no definitivo estágio exterior da ação do Estado que, em certo sentido, se posiciona o “momento da verdade” para a administração do desenvolvimento.

Está parecendo que esse conceito de desempenho administrativo já firmou raízes no Brasil. De fato, esse país do Terceiro Mundo, em particular, pode já estar na dianteira da maioria das nações do mundo — independentemente do grau de desenvolvimento — na tentativa de melhorar as relações entre a burocracia e os cidadãos. Refiro-me ao Programa Nacional de Desburocratização, instituído em 1979 e inicialmente dirigido por um ministro extraordinário para desburocratização, vinculado ao presidente da República. Esse esforço de simplificação de procedimentos administrativos, de coordenação centralizada, para facilitar as transações com o público e estimular um tratamento respeitoso da parte dos funcionários, pode significar algo sem precedentes, nos anais da burocracia moderna. Daí o pedido, que adiante se faz, de maior pesquisa nessa área, feita por naturais do país, e que não constituirá, para os brasileiros, idéia tão nova quanto poderia parecer.¹

2. O contato com o público como conceito e campo

Esta perspectiva baseia-se no que poderia ser denominado “contato com o público”. Anteriormente, defini contato com o público como a interação entre cidadãos e funcionários, relativamente à condução dos negócios públicos.² A relação é muitas vezes (embora não necessariamente) entre duas pessoas, o representante do governo desempenhando os deveres oficiais e o cidadão buscando atingir fins de interesse pessoal. Por isso, a palavra “público” é aplicável em dois sentidos: refere-se ao envolvimento simultâneo de um funcionário “público” e de um membro do “público” considerado em geral.

Os dois membros dessa díade têm diferenças importantes. Essa situação cria um “contato” entre elas, sujeito a solicitações e tensões que não estão presentes no contato casual, pessoal, fortuito, de duas pessoas. Enquanto o funcionário está investido de autoridade soberana e de poderes legais explícitos, o cidadão é um indivíduo sozinho diante da majestade do Estado. Além disso, o representante do governo age como um especialista de tempo integral, enquanto o cidadão, de modo geral, luta como um simples amador, na melhor das hipóteses, e como um indivíduo totalmente desinformado, na pior delas. Para o funcionário, também, o incidente pode constituir apenas

¹ Beltrão, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 15(3):92-119, jul./set. 1981.

² Goodsell, Charles T. The public encounter and its study. In: Goodsell, ed. *The public encounter: where state and citizen meet*. Bloomington, Indiana University Press, 1981, p. 3-4.

um único "caso", entre as dezenas ou mesmo centenas com que lida no decorrer de um tempo limitado; contudo, para o cidadão comum, o contato envolve assunto de interesse imediato e pessoal. De fato, seu resultado pode afetar a subsistência, a liberdade ou mesmo a vida dessa pessoa.

Isto não quer dizer, porém, que no contexto do contato com o público o funcionário sempre oprima o cidadão ou o transforme em vítima. Existe o potencial para isso, obviamente, já que a relação de poder, na diáde, é usualmente assimétrica — claramente a favor do burocrata. No entanto, quando, por exemplo, membros da classe social superior do público lidam com recepcionistas humildes ou pessoal de campo, a situação pode mudar inteiramente. Além disso, conquanto o cidadão possa se sentir relativamente livre para contestar decisões ou para reclamar, em certas circunstâncias o funcionário precisa, muitas vezes, independentemente de estímulo específico, agir dentro dos limites de regulamentos e orientações superiores e sujeitar-se a supervisão ou controles, posteriores ao contato.

É claro que a natureza exata de qualquer contato específico — para ambos os lados — dependerá de muitas variáveis programáticas e contextuais. Em consequência, os contatos com o público diferem muito, e é difícil estabelecer até que ponto podemos generalizar sobre o assunto. Contatos de iniciativa do governo, por exemplo, tendem a parecer mais compulsórios para o cidadão do que os que, de início, são procurados pelo público. O mesmo ocorre com os que implicam a prestação de serviço ou a troca de informação. Algumas interações são de rápida duração, enquanto outras podem durar uma vida inteira. Aí também o local ou cenário do encontro influi, inevitavelmente: uma entrevista na sede de um ministério ou na delegacia de polícia ou mais ainda uma visita de funcionários à casa do cidadão no meio da noite, assume para este um significado muito diferente da transação diurna numa repartição pública, ou da correspondência formal com um órgão qualquer.

O que se está colocando aqui é que, a despeito dessas diferenças radicais, uma perspectiva microdinâmica sobre a condução dos negócios públicos com o cidadão comum pode proporcionar um conceito organizacional extremamente útil para o estudo administrativo. E isso é verdadeiro tanto do ponto de vista da pesquisa acadêmica quanto da avaliação prática dos programas. São consideráveis as atividades de pesquisa e ensino desenvolvidas nessa área, mas de maneira descontínua. Determinadas profissões e especialidades como, por exemplo, medicina, magistério e representantes de vendas estão há muito tempo interessadas nas interações de seus próprios integrantes. Da mesma forma, órgãos governamentais isolados treinam funcionários que lidam com o público, tais como assistentes sociais e policiais. Muito embora múltipla e até mesmo trivial, sua natureza compartimentalizada dificulta nossa percepção de sua importância global. Uma atenção mais orientada propicia melhores oportunidades de comparação, de desenvolvimento de normas e de descoberta de formas práticas de aperfeiçoamento dos contatos públicos.

3. Literatura sobre o contato com o público

Em certos países desenvolvidos, particularmente nos EUA, considerável volume de literatura acadêmica começou a surgir nessa área. Muito embora eu não vá defender a opinião de que toda essa literatura é importante para

o Terceiro Mundo, seus princípios gerais serão de interesse para aqueles que desejam repensar a administração para o desenvolvimento em termos de contato com o público.³

Os trabalhos publicados podem ser classificados de várias maneiras. Uma delas consiste em distinguir entre publicações que são, basicamente: a) instrumentalistas; b) sistêmicas ou c) críticas. Os estudos *instrumentalistas* encaram o contato com o público como um processo que busca a consecução de metas. As indagações feitas nesses casos dizem respeito à extensão em que as metas do cidadão e do órgão público são atingidas no curso da interação. O órgão está sendo eficiente e eficaz? O cliente está sendo tratado de maneira justa e humana? A perspectiva pressupõe que essas perguntas possam ser respondidas através de uma pesquisa avaliativa que seja potencialmente capaz de produzir aperfeiçoamentos. Implicitamente, o enfoque instrumentalista aceita como legítimas as estruturas de contato existentes e, assim, também suscetíveis de estudo racionalista. Exemplos de trabalhos desse tipo são avaliações de programas feitos por órgãos do governo federal norte-americano, como o Social and Rehabilitation Service, o Urban Institute e a Family Service Association.⁴

Ilustrativos também são estudos sobre as barreiras cliente/assistente social, feitos por Martin, Stark e Tessler, e pesquisas sobre a linguagem burocrática, por Movrogenes e outros e Goodsell e outros.⁵

A literatura de natureza *sistêmica* é antes normativa do que prescritiva, em seus propósitos. Situa-se no contexto da tradição da ciência social, isto é, procura descrever e explicar, sem se preocupar em apresentar propostas de melhoria. Grande parte desse trabalho tenta ser abrangente, discutindo assuntos como influências ambientais, ligações causais, seqüência de etapas e conseqüências funcionais. Também são examinadas características do cliente, do funcionário, da organização e do programa, devendo acrescentar-se que muitos escritos sistêmicos são fundamentalmente teóricos, não empíricos. No campo dos serviços humanos, Hasenfeld desenvolveu teorias com sistemas e com

³ Deve-se mencionar que dois livros de conferências sobre o contato com o público foram publicados: o que já foi citado e Katz, Elihu & Danet, Brenda, ed. *Bureaucracy and the public: a reader in official-client relations*. New York, Basic Books, 1973. Cada um deles contém também numerosas citações da literatura especializada. Além disso, Katz e Danet publicaram um ensaio bibliográfico: *Communication between bureaucracy and the public*. In: Pool, Ithiel de Sola et alii, ed. *Handbook of communication*. Chicago, Rand McNally, 1973. p. 666-705.

⁴ U. S. Department of Health, Education and Welfare. *Social services effectiveness study*. Washington, DC, Government Privating Office, 1976; Millar, Annie; Hatry, Harry & Koss, Margo. *Monitoring the outcomes of social services*. Washington, DC, Urban Institute, 1977; Beck, Dorothy Fahs & Jones, Mary Ann. *Progress on family problems*. New York, Family Service Association of America, 1973.

⁵ Martin, J. M. Socio-cultural differences: barriers in casework with delinquents. *Social Work*, 2:22-5, July 1957; Stark, Francis B. Barriers to client-worker communication and intake. *Social Casework*, 40:177-83, Apr. 1959; Tessler, Richard C. Clients reactions to initial interviews: determinants of relationship-centered a problem-centered satisfaction. *Journal of Counseling Psychology*, 22:187-91, may 1975; Movrogenes, Nancy A.; Hansen, Earl F. & Winkely, Carol K. But can the client understand it? *Social Work*, 22:110-2, 1977; Goodsell, Charles T.; Austin, Raymond E.; Hedblom, Karen L. & Rose, Clarence C. Bureaucracy expresses itself: how state documents address the public. *Social Science Quarterly*, 62:576-91, Sept. 1981.

estruturas de troca.⁶ Katz e Danet desenvolveram, para todos os contatos com o público, um modelo de sistemas que distingue entre “insumos” (*inputs*) — ambiente, organização, situação —, “fatores intermediários” (*throughputs*) — interações sobre estilo, procedimentos, recursos — e “produtos” (*outputs*) — resultados relacionados com estilo, procedimentos, recursos.⁷ Nelson apresenta, também, uma seqüência de etapas baseada na busca de auxílio pelo cliente; Lefton e Rosengren classificam os contatos segundo dimensões “laterais” e “longitudinais”; e Thompson expõe teorias sobre “estrutura da transação” com o ambiente.⁸

A literatura crítica sobre o contato com o público não procura, por sua vez, nem aperfeiçoá-lo, nem conceituá-lo, mas discutir a interação burocrática como exploradora, parcial, inumana, discriminatória ou, em outras palavras, indesejável. De modo geral, os autores que seguem essa orientação mostram-se muito favoráveis ao cliente e contrários às instituições estabelecidas, já que consideram que o encontro leva, inevitavelmente, ao predomínio governamental e à supressão do indivíduo. Implicitamente, a abordagem crítica rejeita o *status quo* como alguma coisa que não vale uma reforma instrumentalista, embora as mudanças radicais necessárias para a consecução de justiça e equidade normalmente não sejam prescritas. Da mesma forma, autores que têm a mesma opinião muitas vezes rejeitam o positivismo lógico como um paradigma de pesquisa e afirmam que apenas a pesquisa qualitativa, interpretativa ou humanista pode contribuir para entendimento e mudança. Entre os artigos clássicos de natureza crítica encontramos os de Merton, sobre a disfuncionalidade burocrática, e de Sjoberg e outros, sobre a sujeição da classe mais baixa.⁹ Livros importantes incluem o trabalho de Hummel sobre patologias burocráticas, a crítica de Piven e Cloward sobre a assistência social, o ataque de Lipsky ao arbítrio “a nível da rua”, a alusão ao cliente como um “caso”, denunciada por Prottas, e a tese de Lewis de que os cidadãos se transformam em “vítimas” da burocracia.¹⁰

A grande massa de literatura à qual nos referimos tem sido publicada nos EUA e diz respeito a fenômenos norte-americanos. Exceções a essa regra são estudos ingleses, europeus ocidentais e israelenses. Hill escreveu, de um modo geral, sobre a relação entre o Estado e o indivíduo na Inglaterra, enquanto estudos empíricos sobre a prestação de serviços, na Grã-Bretanha, têm

⁶ Hasenfeld, Yeheskel. Client-organization relations: a systems perspective. In: Sarri, Rosemary C. & Hasenfeld, ed. *The Management of Human Services*. New York, Columbia University Press, 1978. cap. 8; Hasenfeld. People processing organizations: an exchange approach. *American Sociological Review*, 37:256-63, June 1972.

⁷ Katz e Danet. *Bureaucracy and the public*. op. cit. p. 3-27.

⁸ Nelson, Barbara J. Help-seeking from public authorities: who arrives at the agency door? *Policy Sciences*, 12:175-92, 1980; Lefton, Mark & Rosengren, William R. Organizations and clients: lateral and longitudinal dimensions. *American Sociological Review*, 32:802-10, Dec. 1966; Thompson, James D. Organizations and output transactions. *American Journal of Sociology*, 68:309-24, Nov. 1962.

⁹ Merton, Robert K. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 17:560-8, 1940; Sjoberg, Gideon; Brymer, Richard & Farris, Buford. Bureaucracy and the lower class. *Sociology and Social Research*, 50:325-37, Apr. 1966.

¹⁰ Fox Piven, Frances & Cloward, Richard A. *Regulating the poor*. New York, Random House, 1971; Lipsky, Michael. *Street-level bureaucracy*. New York, Russell Sage, 1980; Manditch Prottas, Jeffrey. *People-processing*. Lexington, DC, Heath, 1979; Lewis, Eugene. *American politics in a bureaucratic age*. Cambridge, Winthrop, 1977.

sido publicados por Goldberg, Hall, Mayer e Stevenson.¹¹ Na Europa Continental, a pesquisa tem sido feita na Holanda por Bokestijn, na França por Catrice-Lorey e na Alemanha por Grunow e outros.¹² A interação entre os burocratas e os cidadãos israelenses tem sido examinada por Bar-Yosef, Danet, Hartman, Eisenstadt e Katz.¹³ No que diz respeito à literatura americana, deve-se mencionar que, além dos trabalhos anteriormente citados, numerosos estudos têm sido promovidos, não propriamente sobre o contato com o público, mas sobre temas que envolvem o contato que incluem a prestação de serviço urbano, visita de assistente social, arbítrio policial e o processo de queixas e reclamações no governo.¹⁴

4. Importância do tema para o Terceiro Mundo

Até que ponto a perspectiva do contato com o público tem aplicação aos países do Terceiro Mundo? Pode-se afirmar que sua importância é limitada, em razão do caráter esmagadoramente imperativo de problemas "maiores". Não é novidade para os líderes políticos dessas nações o enfrentamento de questões absolutamente fundamentais, como o caos econômico, as ameaças de intervenção estrangeira, desordem interna, incapacidade de controlar o próprio território, fome e doenças generalizadas, até mesmo a sobrevivência dos regimes. Os intelectuais do Terceiro Mundo, por sua vez, muitas vezes preocupam-se com assuntos muito distanciados do concreto desempenho administrativo. Para os administradores e planejadores do governo, o próprio volume dos problemas políticos parece clamar por empreendimentos genéricos, de grande escala, em vez de um enfoque a nível do cidadão. O próprio conceito

¹¹ Hill, Michael J. *The state, administration and the individual*. Totowa, New Jersey, Rowman & Littlefield, 1976; Goldberg, E. Matilda. *Helping the aged*. London, Allen & Urwin, 1970. Hall, Anthony S. *The point of entry*. London, Allen & Urwin, 1974; Mayer, John E. & Timms, Noel. *The client speaks*. New York, Atherton, 1970; Stevenson, Olive. *Claimant or client?* London, Allen & Urwin, 1973.

¹² Bokestijn, Cees. Stress in bureaucratic encounters. In: Sarason & Spielberger, ed. *Stress and anxiety*. Washington, Hemisphere Publishing, 1980. v. 7; Catrice-Lorey, Antoinette. Social security and its relations with beneficiaries. *Bulletin of International Social Security Association*, 19:286-97, 1966; Grunow, Dieter. Client-centered research in Europe. In: Goodsell, ed. *The public encounter*. cap. 12.

¹³ Bar-Yosef, Rivka & Schild, E. O. Pressures and defenses in bureaucratic roles. *American Journal of Sociology*, 71:665-73, May 1966; Danet, Brenda. The language of persuasion in bureaucracy. *American Sociological Review*, 36:847-59, Oct. 1971; Danet, Brenda & Hartman, Harriet. Coping with bureaucracy: the Israeli case. *Social Forces*, 51:7-22, Sept., 1971; Eisenstadt, S. N. Bureaucracy, bureaucratization and deburocratization. In: *Administrative Science Quarterly*, 4:302-20, Dec. 1959; Katz, Elihu & Eisenstadt. Some sociological observations on the response of Israeli organizations to new immigrants. *Administrative Science Quarterly*, 5:113-33, June 1960.

¹⁴ Diamond, Paul R.; Chamberlain, Constance & Hillyard, Hayne. *A dilemma of local government*. Lexington, DC Heath; 1979; Levy, Frank E.; Meltsner, Arnold J. & Wildavsky, Aaron. *Urban outcomes*. Berkeley, University of California Press, 1974; Lineberry, Robert L. *Equality and urban policy*. Beverly Hills, Sage Publications, 1977; Francis, Roy G. & Stone, Robert C. *Service and procedure in bureaucracy*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1956; Ker Muir, William. *Police: street corner politicians*. Chicago, University of Chicago Press, 1977; Reiss, Albert J. *The police and the public*. New Haven, Yale University Press, 1971; Wilson, James Q. *Varieties of police behavior*. New York, Atheneum, 1973; Gelhorn, Walter. *Ombudsmen and others*. Cambridge, Harvard University Press, 1966; Hill, Larry B. *The model ombudsman*. Princeton, Princeton University Press, 1976.

de desenvolvimento pode ser concebido como exigência de que se dê prioridade *um* a melhorias físicas e materiais, em contraposição a meros “problemas pessoais”.

Há, contudo, uma outra faceta da questão. Primeiro, pode-se dizer que o contato público assume importância especial em nações do Terceiro Mundo pela simples razão de que o setor público é especialmente importante nessas sociedades. Em muitos países em desenvolvimento, a comunidade empresarial privada é relativamente pequena e fraca. Os países socialistas, é claro, expandem deliberadamente o campo da ação governamental, para administrar e dirigir uma grande parcela dos esforços coletivos da sociedade. Em muitas nações do Terceiro Mundo, conseqüentemente, é a burocracia oficial que se destaca como a coletividade organizada mais importante do país. Robert Daland fala da burocracia pública brasileira, por exemplo, como “a maior, a mais contínua, a mais estável, a mais dispendiosa e a mais complexa instituição que se pode encontrar no Brasil”.¹⁵

O contato com o público é importante para o Terceiro Mundo por uma razão ainda mais significativa do que a magnitude de sua presença. Apresenta-se como um fator para aumentar a legitimidade da ordem política. É através do contato com o público que os cidadãos vêem, de fato, o governo em ação, o que lhes permite, coletiva e cumulativamente, fazer seus julgamentos sobre a capacidade prática do governo.

Os povos do Terceiro Mundo já não vivem sob sistemas coloniais formais, nos quais têm que se sujeitar à ação burocrática autoritária e rígida que Lucian Pye chama de “espírito do amanuense”.¹⁶ Hoje em dia os “nativos”, tratados com desprezo pelo “amanuense” de Pye, são cidadãos maduros, vivendo sob governos conduzidos e administrados por sua própria gente. É claro que assim é que deve ser, mas isso significa também que os bodes expiatórios coloniais não estão disponíveis quando o governo não funciona — quando os discursos carismáticos, as visões ideológicas e os movimentos de militância não resultam em ação concreta no cenário em que tem que aparecer o serviço prestado pelo governo. Em última análise, independentemente do poder das idéias ou da influência dos líderes, a legitimidade precisa ser conquistada — através do contato público.

Tenho consciência do fato de que “legitimidade” é um termo que soa profundamente negativo para muitos leitores. É encarado, muitas vezes, como capaz de sugerir cega aquiescência a uma ordem política firmemente consolidada, de bases estreitas e talvez moralmente sem valor. Contudo, *qualquer* ordem política exige certo grau de aceitação pública; se se espera que chegue a funcionar, temos que nos lembrar disso; mesmo a ordem “revolucionária” radical e recém-instalada nada pode fazer além de dar a seus representantes um fugaz poder pessoal, a menos que consiga certa dose de aceitação e confiança de parcela significativa do público. Assim, o argumento, neste caso, não é o de que a perspectiva do contato com o público pode, de maneira conveniente, “segurar” as sociedades turbulentas; ao contrário, a alegação é a de que aqui está o ponto em que as mudanças significativas e as vidas

¹⁵ Daland, Robert T. *Exploring brazilian bureaucracy; performance and pathology*. Washington, DC, University Press of America, 1980. p. 57.

¹⁶ Pye, Lucian W. Bureaucratic development and the psychology of institutionalization. In: Braibanti, Ralph, ed. *Political and administrative development*. Durham, Duke University Press, 1969. p. 408-13.

das pessoas estabelecem, de fato, um vínculo. Na realidade, o contato público deve ser, em certo sentido, o último ponto em que acontece qualquer verdadeira revolução.

5. *Alguns trabalhos sobre o contato com o público no Terceiro Mundo*

A despeito de sua importância, nosso conhecimento sistemático sobre o contato público no Terceiro Mundo é relativamente pequeno. Vamos agora resumir e reunir algumas coisas da literatura publicada sobre o assunto em três grupos: a) pesquisa essencialmente descritiva; b) investigações sobre o cidadão; c) estudo comparativo de campo, feito por este autor.

5.1 *Descrições generalizadas*

O mais importante teórico de administração pública nos países em desenvolvimento é Fred Riggs, que nos oferece uma visão muito sombria da interação cidadão/burocracia, em seu modelo generalizado dessas nações, a “sociedade prismática”. A burocracia, neste tipo de sociedade, é caracterizada pela congestão gerencial, na cúpula, pelo desigual cumprimento das regras, pelo favoritismo em relação a pessoas privilegiadas, pela corrupção desmedida e pela enorme ineficiência. No que se refere ao contato com o público propriamente dito, o produto dessas condições, de acordo com Riggs, é cinismo, anomia e oportunismo:

“Em última análise, o público da sociedade prismática encara com cinismo a lei e a administração. O funcionário é visto como uma sanguessuga oportunista, e a atitude aceita, em relação ao governo, não leva em conta qualquer princípio — uma atitude de impotência e desesperança. As pessoas deixam de lado as tentativas de reforma e procuram cooptar com as situações que se apresentam, valer-se de influências, paga o que tiver que ser pago esperando, de algum modo, sobreviver; tentam, se possível, conseguir para si uma parte dos favores do sistema.”¹⁷

No estudo sobre a burocracia e os funcionários públicos no Paquistão, Muneer Ahmed encontrou exemplos concretos de condições capazes de gerar essas atitudes de alienação. Enquanto entrevistava pessoalmente 432 funcionários paquistaneses, ficou espantado com a proporção em que os funcionários recebiam amigos pessoais em seus locais de trabalho, em relação ao atendimento às necessidades do público. Verificou também a existência, entre os funcionários, de uma generalizada opinião favorável ao uso da força contra os camponeses, se necessário, para a execução de projetos de desenvolvimento. Ahmed relatou, além disso, suas experiências pessoais nas visitas feitas aos gabinetes governamentais:

“No decorrer das visitas aos gabinetes governamentais, quando entrevistava o pessoal, foi possível observar que alguns funcionários eram ainda guarda-

¹⁷ Riggs, Fred W. *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*. Boston, Houghton Mifflin, 1964. p. 279.

dos por sentinelas, armadas de revólver e baioneta. Em alguns casos, todas as dependências dos departamentos eram declaradas zonas proibidas a visitantes. A entrada só era permitida em horário preestabelecido. Para controlar o ingresso de pessoas foi adotado um sofisticado sistema de passes cujas normas de concessão, às vezes, eram pouco menos trabalhosas do que as que envolvem a obtenção de um passaporte.

A posse desse passe, por si só, não resolvia o problema. Era preciso ainda enfrentar negociações com mais alguns intermediários, ou seja, o policial incumbido da guarda e o assessor pessoal. Já se observou, antes, que isso, de modo algum, não constituía um processo fácil. Os esforços necessários para que se chegasse à presença de um funcionário graduado podiam, em muitos casos, ser comparáveis aos que se tem de fazer para ganhar uma corrida de obstáculos.

Só muito raramente acontecia de um departamento dispor de um recepcionista e, mais raramente ainda, de uma sala de espera. De vez em quando, podiam ser vistas grandes filas estendendo-se até o meio da estrada, sem proteção contra o sol ou a chuva, as pessoas tentando chegar a uma portinhola gradeada, atrás da qual estava sentado um funcionário, visível apenas através de uma abertura na tela metálica, por onde recebia os requerimentos.¹⁸

No que diz respeito ao Brasil, Robert Daland afirma que as relações entre o público e a burocracia originam-se de um conjunto de normas administrativas e de expectativas do público que tem prevalecido desde o período colonial. Aquilo que se prende diretamente ao contato com o público pode ser enumerado como se segue:

A) *Por parte da clientela (não-administradores)*

- crença na inconsistência do comportamento administrativo;
- crença no direito de roubar da Coroa, sempre que possível;
- uso de suborno, para obtenção de vantagens não permitidas pela lei;
- pouca expectativa de rapidez, por parte dos administradores;
- pouca expectativa de desempenho competente, por parte dos administradores.

B) *Por parte da burocracia*

- todas as atitudes e comportamentos referidos acima;
- atribuição de grande valor ao cumprimento de normas formais;
- atribuição de pouco valor à conformidade com o “espírito” das normas formais;
- desejo de explorar a posição ocupada para obtenção de proveito financeiro o mais rapidamente possível;
- a existência de muitas posições “cativas”, consideradas propriedade privada...¹⁹

¹⁸ Ahmad, Muneer. *The civil servant in Pakistan*. Karachi, Oxford University Press, 1964. cap. 5, com citação da p. 118.

¹⁹ Daland. *Exploring brazilian bureaucracy*. p. 43-4.

Daland descreve também a *performance* administrativa no Brasil contemporâneo como extremamente lenta, processualista e indiferente. Todos os assuntos a serem decididos são colocados em uma pasta de arquivo ou dossiê (processo), que passa sistematicamente de funcionário a funcionário. Se um assunto foge à rotina, a obtenção de qualquer tipo de resposta da burocracia é improvável, diz Daland, a menos que o interessado tenha poder, posição social, ou tomado as medidas informais adequadas ao caso, como recorrer a um suborno. Como resultado, intermediários profissionais, ou “facilitadores” (despachantes), são freqüentemente contratados para ficar nas filas de espera e descobrir os atalhos necessários. Daland percebe, porém, diferenças substanciais de desempenho entre ministérios tradicionais e entidades administrativas mais voltadas para o desenvolvimento, considerando as últimas mais inovadoras e eficientes.²⁰

5.2 Investigações sobre o cidadão

A pequena quantidade de pesquisas sobre contato público, feitas nos países do Terceiro Mundo apóia, substancialmente, os retratos traçados por Riggs, Ahmed e Daland. Um estudo sobre cinco nações, feito por Gabriel Almond e Sidney Verba, em 1959/60, encontrou diferenças substanciais entre países, quanto à expectativa de tratamento igual por parte dos órgãos do governo.²¹ Uma das perguntas feitas: “Suponha que você deva levar a uma repartição governamental um problema, por exemplo, referente a impostos, ou a regulamentos sobre habitação. Acha que receberia um tratamento igual — isto é, você seria tratado tão bem quanto qualquer outra pessoa?” As proporções de resposta afirmativa foram:

	(%)
EUA	83
Reino Unido	83
Alemanha Ocidental	65
Itália	53
México	42

Perguntou-se também: “Se você explicasse seu ponto de vista aos funcionários, que resultado acha que teria? Seu ponto de vista seria seriamente considerado, seria tratado com descaso ou seria totalmente desconsiderado?” Uma resposta de “séria consideração” foi dada nas proporções seguintes:

	(%)
EUA	48
Reino Unido	59
Alemanha Ocidental	53
Itália	35
México	14

²⁰ Id. *ibid.* p. 208-11, 223-7.

²¹ Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney. *The civic culture*. Boston, Little Brown, 1963. p. 70-2.

Em outra pesquisa comparada sobre o cidadão Samuel Eldersveld usou no estado de Delhi, na Índia, em 1964, o mesmo vocabulário básico de certas perguntas investigatórias feitas em Detroit, Michigan, uma década antes.²² Uma referia-se à proporção de funcionários públicos tidos como corruptos e a outra indagava sobre a necessidade de “pistolão” para se conseguir ajuda do governo. Os resultados foram:

Funcionários provavelmente corruptos	Detroit (%)	Delhi (urbana) (%)	Delhi (rural) (%)
A maioria	13	42	48
Cerca de metade	13	17	9
Uns poucos	71	19	16
Nenhum	7	7	12
Outras respostas/ não sabem	9	15	16

Importância do “pistolão”	Detroit (%)	Delhi (urbana) (%)	Delhi (rural) (%)
Tem papel importante	41	54	70
Tem alguma importância	28	6	5
Depende	4	3	2
Não	15	7	11
Outras respostas/ não sabem	12	30	12

Com respeito a dados investigatórios comparáveis sobre um tipo de ato burocrático, a aplicação da lei, foram feitas perguntas mais ou menos semelhantes, sobre a maneira como o público via a polícia, em estudos distintos realizados nos EUA e na Nigéria.²³ Em 1967, esta pergunta foi feita aos norte-americanos, em amostragem nacional: “Até que ponto você acha bom o trabalho feito pela polícia, no que se refere à proteção da vida e da propriedade do povo por aqui?” Em 1980, Otwin Marenin informou sobre uma pesquisa em que se perguntou aos nigerianos: “Falando de modo geral, até que ponto você diria que é bom o trabalho feito pela polícia, para manutenção da lei e da ordem nesta comunidade?” Os resultados foram:

EUA (%)	Nigéria (%)
Muito bom	Excelente 5
Razoavelmente bom	Bom 38
Razoavelmente fraco	Razoável 44
Muito fraco	Fraco 13
Não sabem	Não responderam 1

²² Eldersveld, Samuel J.; Jagannadham, V. & Barnabas, A. P. *The citizen and administrator in a developing democracy*. Glenview, Scott Foresman, 1968. p. 293; Eldersveld. Bureaucratic contact with the public in India. In: *Indian Journal of Public Administration*, 11:231, Apr./June 1955.

²³ Verba, Sidney & H. Nie, Norman. *Participation in America*. New York, Harper & Row, 1972. p. 374. Marenin, Otwin. *Law enforcement and political change in Post-Civil War Nigeria*. San Francisco, 1980. p. 33. Trabalho apresentado à American Society for Public Administration.

Esses resultados indicam opiniões relativamente pessimistas do público sobre a burocracia nos países em desenvolvimento, em comparação com as nações industrializadas, conquanto a agregação dos resultados das pesquisas possa ocultar importantes diferenças dentro dos países. Uma investigação sobre relações entre burocracia e clientes, em Gana, por exemplo, mostra que a percepção que as pessoas consultadas têm dos métodos mais eficientes para se lidar com os funcionários públicos varia com o *status* educacional e social. Quarenta e seis por cento dos estudantes, no exemplo de uma universidade, disseram que a pessoa deveria simplesmente ir à repartição do governo e expor o seu assunto, enquanto 26% desse mesmo exemplo sugeriram que se deveria oferecer um “agradado” (suborno) ou arranjar um intermediário. Numa amostra de ganenses analfabetos ou semi-analfabetos, porém, essas percentagens foram de 28 e 44%, respectivamente. Da mesma forma, estudantes oriundos de classes sociais inferiores e sem experiência de viagens ao estrangeiro mostraram-se mais predispostos a acreditar que os funcionários públicos esperam ser “agradados”.²⁴

5.3 Um estudo comparado no campo postal

Em 1972-74 este autor realizou um estudo comparado de contatos com o público no serviço postal dos EUA e da Costa Rica. O planejamento da pesquisa, aplicada de maneira idêntica nos dois países, envolvia entrevistas com funcionários postais, obtenção de dados estatísticos operacionalizáveis, uso do serviço postal como teste, exame dos regulamentos e utilização de observadores, que faziam o papel de clientes normais dos correios. A variável da classe social foi introduzida, fazendo-se com que um falso usuário, em cada país, fosse pessoa altamente educada e bem-vestida, enquanto as outras se vestiam mal e usavam linguajar de pessoas de pouca cultura.

Pelos resultados do estudo, o serviço postal de Costa Rica era muito menos eficiente e mais caro, como indicam os números a seguir:²⁵

	Costa Rica	EUA
Quantidade média de correspondência em geral, manuseada por homem/ano	63.778	290.874
Média de demora na entrega de cartas de primeira classe (em dias)	3,40	1,22
Despesas postais <i>per capita</i> , em dólares	0,87	46,00

Descobriu-se — ao contrário das expectativas — que os regulamentos postais costarrriquenhos eram, de modo geral, menos “legalistas” que os norte-americanos, no sentido de que eram mais concisos e menos específicos. Observou-se igualmente que os empregados consultavam os manuais com menos freqüência na Costa Rica, e mostravam menos conhecimento minucioso sobre procedimentos relacionados a formulários e atestados. A tendência a cumprir a lei em decor-

²⁴ Prince, Robert M. *Society and bureaucracy in contemporary Ghana*. Berkeley, University of California Press, 1975. p. 116, 126-7.

²⁵ Goodsell, Charles T. The program variable in comparative administration: postal service. In: *International Review of Administrative Sciences*, 42(1):33-8, 1976.

rência de discretos protestos por parte dos falsos usuários foi aproximadamente igual nos dois países, com a aceitação de cartões-postais de tamanho inferior ao exigido em quase todos os casos, e uma dose de displicência mais ou menos equivalente na devolução, aos respectivos remetentes, de cartas postadas anteriormente sem a verificação ou controle dos envelopes avariados.²⁶

Bastante interessante o fato de que a atitude dos funcionários dos guichês em relação ao público não foi particularmente descortês nem indiferente em qualquer dos países. Quase nunca foi observada grosseria declarada, a despeito de algumas tentativas deliberadas de questionamento das ações dos funcionários no cumprimento de seus deveres. O tom usado pelos empregados postais ao dar instruções aos clientes era quase sempre agradável ou indiferente (resultado mais ou menos dividido igualmente entre os dois). Raramente houve casos de obsequiosidade, propinas nunca foram solicitadas e pequenos pacotes endereçados provocadoramente a um fictício "Clube de Pedras Preciosas e Jóias" nunca foram violados em qualquer dos países.²⁷

Houve também uma certa coerência nos dois países quanto ao tratamento diferente dispensado aos falsos usuários dos dois níveis sociais. Em ambos, os funcionários favoreceram abertamente o cliente de *status* mais elevado que com maior frequência foi cumprimentado inicialmente de forma mais calorosa e simpática, e recebeu instruções em tom de voz mais agradável. Conversas supérfluas, tais como gentilezas ou explicações espontâneas, foram com mais frequência dirigidas ao cidadão da classe mais alta. Da mesma forma, desentendimentos forjados sobre valor da postagem foram geralmente acompanhados de comentários corteses, no caso dos clientes de *status* superior, havendo, em relação aos usuários de classe inferior, um breve comentário equivalente a "o senhor está enganado".

No entanto, surgiu uma diferença digna de nota entre os países: enquanto o atendente do guichê norte-americano parecia mais ansioso para defender suas ações da crítica do cliente de classe superior (por exemplo, desculpando-se pela demora ou trazendo o manual para que o próprio cliente o consultasse), o costarriquenho era mais cerimonioso. Falava pouco com o cliente privilegiado, pedia menos desculpas e dava-se ao trabalho de lamber e aplicar pessoalmente os selos comprados. Aparentemente, tal cliente estava sendo desde logo classificado como pessoa de *status* superior; de fato, mesmo o fato de tratar diretamente com ele podia estar sendo coisa bem fora do comum, devido ao uso generalizado de intermediários e "mensageiros" para realização de serviço burocrático de rotina, como é uma ida aos correios.²⁸

Assim, para resumir a atividade de contato com o público que se verifica no Terceiro Mundo, as descrições generalizadas às quais nos referimos parecem enquadrar-se em um contexto de desempenho administrativo ineficiente, corrupto, desigual, descortês, incoerente, abusivo, lento e processualista em relação ao público. Os poucos estudos investigatórios sobre o cidadão, de que podemos

²⁶ Goodsell. An empirical test of "legalism" in administration. *Journal of Developing Areas*, 10:485-94, July 1976.

²⁷ Goodsell. Cross-cultural comparison of behavior of postal clerks toward Clients. *Administrative Science Quarterly*, 21:140-50, Mar. 1976.

²⁸ Observe a referência a esta prática na Índia, no trabalho de Kailash Prakash, intitulado *Service at the Post Office Counters in the United Kingdom and India: a comparative review*. *Indian Journal of Public Administration*, 10:83-4, Jan./Mar. 1964.

dispor, indicam, além disso, que o público dos países do Terceiro Mundo inclina-se a considerar o governo como relativamente ineficiente e caracterizado por favoritismo e corrupção, além de insensível face às pessoas.

É interessante que, em Gana, os elementos mais educados entre os que responderam às perguntas mostraram-se menos pessimistas, indicando, porém, que as percepções podem variar consideravelmente dentro da sociedade. Na verdade, minhas próprias comparações na área postal mostraram favoritismo da burocracia em relação aos cidadãos de nível superior, embora esse padrão tanto tenha sido encontrado nos EUA quanto na Costa Rica. Esse estudo produziu também resultados intrigantes, já que a eficiência postal do país centro-americano é comparativamente mais baixa; no entanto, seu sistema postal é, na realidade, menos legalista que o norte-americano, e não mostra sinais de descortesia ou de enriquecimento ilícito. Talvez saibamos, sobre o contato com o público no Terceiro Mundo, bem menos do que sugerem as generalizações baseadas em impressões. É certo que apenas começamos a arranhar a superfície deste importante tópico.

6. *Métodos de execução da pesquisa sobre contato com o público*

Como vimos, a pesquisa que tem sido feita sobre o contato com o público nos países do Terceiro Mundo utiliza uma variedade de métodos e, devido à escassez geral de trabalhos, tenho a convicção de que os estudiosos e avaliadores do Terceiro Mundo estão agora avançando em todas as frentes metodológicas. No momento não há, certamente, o perigo de exagero no uso de qualquer abordagem de pesquisa e o campo deve ser considerado, em termos gerais, "inteiramente aberto" para estudos criativos e diversificados.

Permitam-me a liberdade de listar algumas das possibilidades metodológicas. Há, disponíveis, quatro importantes possibilidades: 1) pesquisa mediante *survey*; 2) entrevistas em profundidade; 3) exame de registros; 4) observação direta.

Apesar de sua popularidade nas ciências sociais, a pesquisa mediante *surveys*, convém lembrar, sofre de vários defeitos intrínsecos. A confiança é depositada em informações de pessoas descompromissadas, desconhecidas, que respondem aos questionários e, em decorrência, o quadro que se apresenta é, necessariamente, superficial e não discriminatório, no que diz respeito à qualidade da resposta. Além disso, a utilização de perguntas padronizadas impõe, à pesquisa, pressupostos e opções externos. Contudo, como técnica, a pesquisa mediante *survey* é em geral não-dispendiosa, flexível quanto à geração de novos dados sobre muitos tópicos, facilmente dirigida para diferentes populações-alvo, e capaz de produzir generalizações projetáveis através de processos de amostragem e investigar a causalidade mediante o controle estatístico de variáveis.

Para o estudo de nosso tema, os *surveys* podem ser adotados relativamente 1) ao público em geral, para determinação de imagens globais da burocracia; 2) a clientes específicos, para apuração de percepções de pessoas experientes, em matéria de contatos com o público; 3) a funcionários que participam desses contatos, para identificação de atitudes em relação ao cidadão ou de aspectos específicos do trabalho que o contato envolve. Todos esses três tipos de estudo podem ser realizados mediante questionários enviados pelo correio, entrevistas por telefone ou a domicílio, com o valor dos dados colhidos aumentando pro-

vavelmente na ordem em que estão citados os três meios de pesquisa. Além disso, as pessoas podem ser entrevistadas em áreas de recepção, ou ao saírem das repartições públicas, e os funcionários podem ser avaliados em seus locais de trabalho, sob a égide de organizações profissionais ou sindicatos. Considerações importantes para o planejamento desses estudos incluem tamanho e composição da amostra; tendenciosidade das perguntas; segurança e grau de comprometimento de quem responde aos questionários e dados estatisticamente utilizáveis (pelo menos a utilização de números ordinais e, preferentemente, níveis de intervalo). É desejável também que haja garantia de que usuários e funcionários informem sobre contatos ocorridos em experiência recente, não sobre incidentes antigos ou impressões vagas. Outra possibilidade consiste na tentativa de captar as percepções dos três componentes de Katz e Danet — forma, processo e recursos. Ideal, de maneira particular, é o desenho que mede os resultados de contatos ou transações reais, avaliando, ao mesmo tempo, até que ponto são afetados o cliente e o funcionário.

A *entrevista* é outra categoria importante de técnica de pesquisa. Aqui a pessoa com quem se estabelece a comunicação não é apenas um respondente cuja opinião constitui o dado, mas também um informante que “abre uma janela” para o mundo que está sendo estudado. A entrevista pode ser semi-estruturada ou conter perguntas em aberto, sendo provavelmente melhor uma combinação de ambos os tipos. A desvantagem dessa abordagem é seu elevado custo, em termos financeiros e temporais, por entrevistado, tornando, dessa maneira, as amostras necessariamente pequenas. Desse modo, não é um método estatisticamente interessante, ou projetável para populações maiores. Contudo, a oportunidade de obtenção de uma compreensão mais profunda, tanto das percepções do entrevistado, quanto do próprio processo de contato com o público pode compensar, com vantagens, essas falhas. Na realidade, pode-se afirmar — aceitando o paradigma “qualitativo” da sociologia interpretativa — que esse constitui o único meio de penetração no mundo do cliente ou do funcionário, subjetivamente criados.

Para que isso aconteça, porém, será necessário que se disponha de muito tempo, que se liberte o entrevistado o mais possível de inibições, que se tenha certeza de conseguir o cenário adequado, isento de pressões, e que se domine a arte sutil da conversação semidirigida. Além disso, conseguir acesso a informantes bem situados e criteriosos é uma questão de tempo e de sorte.

Um programa longitudinal de entrevistas seria de muita utilidade, no estudo de contato com o público. Casos em andamento podem ser acompanhados através das mesmas pessoas e, dessa forma, a verdadeira dinâmica da interação do contato pode ser observada. Outra forma muito válida é o estudo “paralelo”, isto é, a entrevista simultânea de ambos os membros da diáde do contato. Um plano desse tipo permite observação equilibrada e comparação entre os diferentes “mundos” do funcionário e do cidadão.

Em terceiro lugar, os *registros escritos* são uma boa fonte de dados para estudo do contato com o público. Uma vez que estes constituem transações oficiais, dão origem, usualmente, a registros escritos. Contudo, tais trabalhos são preparados a partir apenas da perspectiva governamental; conseguir acesso a eles é, também, muitas vezes difícil. Mais ainda, dos registros oficiais só se pode retirar a informação neles inserida. Eles não são instrumentos maleáveis de descoberta, à maneira do que ocorre com as *surveys* e entrevistas. Outro problema é que os arquivos do governo contêm muita informação inaproveitá-

vel (a “taxa de impureza” é alta) e o isolamento de indicadores e variáveis importantes nem sempre é simples. Contudo, os registros escritos têm realmente a vantagem da durabilidade através do tempo e daí sua potencialidade como base para a formulação do estudo longitudinal e da interação dinâmica. Os casos podem ser acompanhados do princípio ao fim, comparados uns com os outros, e usados como base para certas generalizações. Requerimentos, pedidos, recursos e reclamações, em particular, prestam-se a esse tipo de análise. Se os casos são suficientemente recentes, é possível proceder a entrevistas de acompanhamento com as pessoas envolvidas.

Um tipo diferente de registro é aquele mantido com o objetivo específico de estudar o contato com o público. Funcionários públicos dispostos a cooperar podem ser solicitados a fazer “anotações” sobre suas interações com a clientela e suas percepções em relação a ela, em períodos determinados, em formulário preparado pelo pesquisador. Também os clientes que lidam constantemente com certas agências podem ser solicitados a fazer anotações sobre suas experiências, recebendo quantias modestas a título de remuneração. Estudantes universitários também podem fazer jus a créditos de pesquisa de campo, por essa colaboração.

Outro tipo de metodologia é a *observação*. Algumas vezes é possível combinar uma ou mais formas de observação com *surveys*, entrevistas e exame de arquivos, para que se possa chegar à “triangulação”, ou a projetos de pesquisa plurimetodológicos.²⁹

Uma forma de observação passiva é usada em atividades como o estudo de formulários, documentos e símbolos públicos apresentados pelos órgãos públicos aos cidadãos, observando a indumentária e o comportamento dos funcionários que aparecem em público (tal como os policiais), e analisando o aspecto físico do exterior dos edifícios oficiais. Um pouco mais ativa, mas mesmo assim discreta, é a observação que ocorre quando os pesquisadores se apresentam como clientes e penetram em áreas de recepção, aguardam em salas de espera e pedem informações de rotina. Estudos experimentais desse tipo podem ser realizados pondo-se os pesquisadores para apresentar diferentes situações aos funcionários, com a finalidade de identificar e comparar resultados, como ocorreu no estudo postal descrito. Consegue-se acrescentar outras variáveis ao processo alterando-se o sexo, a idade, a raça e os trajes dos pretensos usuários, bem como efetuando testes experimentais com a utilização de cartas e telefonemas programados às agências.

Outras formas de observação exigem a ativa cooperação de funcionários e incluem atividades como viagens em viaturas de patrulhamento, permanência atrás de balcões, para observar os contatos e escutar o que é dito e sua filmagem em vídeo-teipes. Os dados colhidos por esses meios correm o perigo de tendenciosidade pela adoção de um comportamento deliberadamente interesseiro, por parte dos funcionários observados, mas a experiência mostra que, com o tempo, a intrusão que o pesquisador representa é em parte esquecida e, praticamente ignorada. Um meio drástico de superação dessa tendenciosidade consiste na colocação temporária de observadores nas organizações, mas esse recurso consome tempo e pode pôr em risco o *status* ou mesmo a segurança do obser-

²⁹ Jick, Todd D. Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, 24:602-11, Dec. 1979.

vador. Pode também suscitar críticas sobre todo o projeto de pesquisa e seus patrocinadores.

Na condução da pesquisa de observação, é ética e estrategicamente importante ter-se em mente que a meta de obtenção de informações não deve ficar acima de todas as demais considerações. O pesquisador pode, por exemplo, por motivos de ordem moral, decidir evitar qualquer duplicidade. Quando as leis são frontalmente violadas pelas atividades de pesquisa, ou quando os recursos dos órgãos são significativamente despendidos com essas atividades, talvez seja necessário rejeitar fórmulas tecnicamente atraentes. Além disso, é importante proceder-se a uma avaliação do tempo e da privacidade de cada um dos respondentes e entrevistados. Uma pesquisa que possa eventualmente prejudicar a carreira dos funcionários deve ser conduzida com a maior cautela e, nessa hipótese, as salvaguardas mínimas são anonimato da fonte e análise conjunta.

7. *Estudo do contato culturalmente "aberto"*

Sustentamos, por conseguinte, que o contato entre cidadãos e funcionários públicos deve ser encarado, no Terceiro Mundo, como meio de aumentar a ênfase sobre o desempenho concreto do governo, que afeta diretamente a vida dos membros comuns da população — e, em consequência, a percepção que os cidadãos têm da legitimidade do governo.

Esta proposta não está sendo feita apenas com o objetivo de ampliar as oportunidades oferecidas aos pesquisadores acadêmicos, ou a adquirir maiores conhecimentos pelo conhecimento em si. A perspectiva do contato com o público pode ser adotada para um estudo prático e avaliativo tanto pelos pesquisadores governamentais quanto por estudiosos em geral, com a finalidade de aperfeiçoar processos e programas burocráticos que afetem diretamente o público. O conhecimento obtido pode ser usado para formulação de programas de treinamento, para alteração dos mecanismos e cenários de contatos com o público e para a identificação de órgãos ou agências particularmente deficientes. Mais ainda, o próprio estudo pode gerar, no governo, maior consciência da necessidade de produção, no setor público, de resultados que de fato satisfaçam o cidadão comum e não apenas os planejadores, políticos e consultores.

O fato de que os estudos sobre o contato com o público se centralizam nos EUA e, até aqui, têm estado em grande parte restritos a certas nações desenvolvidas cria, porém, um obstáculo à consecução desse objetivo. É possível conceber-se o surgimento de certo tipo de imperialismo acadêmico, o que aconteceria se, irrefletidamente, tais trabalhos aceitassem como "bons" os valores identificados nos contatos ocorridos nos países industrializados. Seria um erro, por exemplo, admitir-se que os mesmos conceitos de justiça, equidade, cortesia e mesmo eficiência se apliquem a todas as culturas. A exatidão da fila britânica, a impessoalidade do computador norte-americano e a meticulosidade da repartição alemã não são padrões de aplicação universal. O que é considerado "respeitoso" ou "humano", em termos de tratamento, é inteiramente dependente da cultura; o significado da "satisfação" do indivíduo é altamente relativo.

Em resumo, o estudo do contato com o público precisa estar aberto a diferentes valores culturais e isso significa, na maioria dos casos, que fique a cargo, sobretudo, de pesquisadores do próprio país. De outra maneira, muita crítica injustificada de práticas de contato com o público tenderá a se verificar —

não porque sejam elas intrinsecamente “más”, porém simplesmente por não se ajustarem ao que é considerado tratamento humano ou não-corrompido do cidadão em Londres, Washington ou Frankfurt. Somente através da incorporação de adequadas normas culturais pode o estudo abrangente desse tópico contribuir para um tipo de desenvolvimento que realmente intensifique a legitimidade, no contexto dos sistemas políticos do Terceiro Mundo.

Summary

It is proposed that the direct interaction between citizens and government officials — the “public encounter” — be studied in much greater degree in Third World countries. Government’s attempts to improve the life of national populations are always handicapped unless its legitimacy is earned through popular satisfaction with its efforts. Hence the delivery stage or action point of administration *vis-à-vis* individual citizens should be included as a site of efforts to achieve national development. The article discusses the significance of this focus for research, surveys existing literature on the subject, and explains known methods for studying it so that indigenous researchers can apply them within their individual cultural milieus. Brazil’s current debureaucratization program suggests our nation can be on the forefront of such research.

Renove sua



Nas livrarias da FGV:
Rio - Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029
Brasília - CLS 104, Bloco A, loja 37

assinatura a tempo