

# O DESENVOLVIMENTO, AS CIÊNCIAS SOCIAIS E A TOMADA DE DECISÃO NO SETOR PÚBLICO\*

STEVEN J. KLEES\*\*

*1. Introdução; 2. Perspectivas teóricas; 3. Perspectivas metodológicas; 4. Implicações gerais da análise de teoria e método; 5. Implicações para a tomada de decisão no setor público; 6. Conclusões.*

## 1. Introdução

Este artigo é o resultado de vários anos de pesquisa e ensino nas áreas de desenvolvimento e administração pública. Através dele pretendemos apresentar nossa visão sobre as inter-relações das estratégias de desenvolvimento, o pensamento nas ciências sociais e a tomada de decisão no setor público. Os argumentos aqui apresentados podem ser resumidos da seguinte maneira:

- a) dentro das ciências sociais, podemos distinguir duas linhas de pensamento, nítidas, fortes e coerentes, que têm implicações divergentes para a análise de qualquer problema que desafia o setor público;
- b) os métodos de pesquisa empírica, que têm sérios problemas conceituais e práticos, não podem ser utilizados para comprovar a veracidade de nenhuma destas linhas de pensamento;
- c) devido às limitações das teorias e métodos utilizados pelas ciências sociais, a abordagem da administração moderna sobre a tomada de decisão tem poucas possibilidades de esclarecer ou melhorar as estratégias seguidas para a solução dos problemas mais sérios enfrentados pelo setor público;
- d) é necessário, portanto, desenvolver, em relação à administração pública, uma nova abordagem que enfatize mais a abrangência e a abertura dos processos decisórios do setor público.

Deve ficar claro que tais argumentos não podem ser comprovados em um livro; menos, ainda, em um artigo breve. O ponto de vista esboçado acima é por demais abrangente, falando em geral sobre as ciências sociais, os métodos de pesquisa e as técnicas de administração moderna sendo, pois, impossível comprová-lo. O que pretendemos é sugerir a base destes argumentos através da análise de alguns tópicos mais limitados.

Nossa discussão dos problemas enfrentados pelo setor público enfocará aqueles relacionados com o desenvolvimento. Para indicar a aplicação mais ampla dos argumentos, discutir-se-á a análise de duas áreas específicas de ação pública:

\* O autor agradece as valiosas contribuições de Aldair Pereira de Araujo, Carlos Humberto Rios, João de Lemos Vasconcelos, Marcos Antonio Tôres Pereira, Wayne Thomas Enders, e, especialmente, Rosenite Alves de Oliveira à versão preliminar do trabalho.

\*\* Ph.D em administração e economia pela Universidade de Stanford, EUA. Professor visitante do Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, até 1980. (Endereço do autor: Store Bldg. 205 — Department of Educational Research, Development and Foundations — College of Education — Florida State University, Tallahassee, Florida, 32306, USA.)

educação e comunicação. No tocante às ciências sociais, enfatizar-se-á a economia, freqüentemente considerada a mais forte para ajudar na formação de políticas governamentais e fornecer a base de muitas técnicas de administração moderna. A respeito das técnicas de tomadas de decisão dentro do setor público, considerar-se-ão as características das abordagens subjacentes à análise de sistemas e ao planejamento. Ainda assim, a análise fica muito ampla e podemos apenas sugerir as bases de nosso pensamento. Para apoiar os argumentos, referir-nos-emos à literatura nacional e internacional.

Mais especificamente, no item 2 examinaremos as principais perspectivas teóricas relevantes para a análise do desenvolvimento, em geral, bem como o papel dos sistemas de educação e comunicação no desenvolvimento, em particular. Falaremos sobre duas linhas de pensamento, às quais chamamos paradigma dominante e paradigma crítico. Esta colocação é, indubitavelmente, uma enorme simplificação dos raciocínios das ciências sociais. Esperamos, todavia, mostrar que é uma simplificação muito útil. No item 3 discutiremos as perspectivas metodológicas da pesquisa empírica<sup>1</sup> e no 4 resumiremos algumas implicações da discussão da teoria e dos métodos em relação às ciências sociais e aos problemas enfrentados no setor público em geral. No item 5 consideraremos a aplicação do ponto de vista apresentado às abordagens de tomada de decisão dentro do setor público. Finalmente, no item 6 apresentaremos algumas conclusões gerais.

## 2. *Perspectivas teóricas*

### 2.1 Teorias e estratégias de desenvolvimento

Na visão do paradigma dominante, que se baseia em parte nas idéias de concorrência perfeita e na suposição da eficiência social da “mão invisível” na maioria das circunstâncias, o desenvolvimento costuma ser sinônimo de crescimento econômico. Geralmente, este é definido como os aumentos anuais do valor real do montante de bens e serviços produzidos pela economia, medidos, em geral por meio de índices como o Produto Interno Bruto (PIB) ou PIB/*per capita*. A fonte geradora do crescimento é tida como uma função do investimento; retirando parte dos recursos da produção de bens e serviços de consumo e destinando-a a atividades como a construção de máquinas, futuramente usadas na produção, ou como a educação, pesquisa e desenvolvimento, podemos incrementar nossas técnicas produtivas e, assim, obter uma produção de bens e serviços de consumo maior no futuro.

As políticas do último pós-guerra refletiram as estratégias de desenvolvimento fundamentadas nesta teoria. As nações mais ricas tendiam a atribuir o problema da existência de nações mais pobres a obstáculos à formação de capital. As nações

<sup>1</sup> Para maiores detalhes, especialmente sobre os itens 2 e 3, veja Ashby, J.; Klees, S.; Pachico, D. & Wells, S. *Alternative strategies in the economic analysis of information/education projects*. In: McAnany, E., org. *Communications in the rural third world: the role of information in development*. New York, Praeger Publishers, 1980; Ashby, J.; Klees, S.; Pachico, D. & Wells, S. *Desenvolvimento agrícola e capital humano: o impacto da educação e da comunicação*. In: Werthein, J. & Bordenave, J.D., org. *Educação rural no Terceiro Mundo: aspectos teóricos e novas alternativas*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1980; e Wells, S. & Klees, S. *Health economics and development*. New York, Praeger Publishers, 1980.

mais pobres dispunham de uma grande quantidade de mão-de-obra, enquanto que no plano internacional havia uma verdadeira abundância de tecnologias de produção a escolher. O problema consistia em transferir tecnologia. Para superar a pobreza, uma nação pobre necessitava apertar o cinto, abrir mão de parte de seu consumo atual e investir seus recursos nessas novas tecnologias. Como alternativa, uma injeção de ajuda externa poderia auxiliar a quebrar o ciclo. O desenvolvimento industrial era considerado como o pólo dinâmico do crescimento econômico. Julgava-se que o requisito do desenvolvimento industrial, pelo menos de início, fosse canalizar investimentos em capital físico que, por sua vez, era tido como a força motriz da revolução industrial nos últimos três séculos. No começo da década de 60 as desilusões provocadas pelos efeitos aparentes dos empréstimos e doações das nações mais ricas às mais pobres para construção de represas, fábricas e maquinarias, juntamente com a formulação de uma teoria que enfatizava a importância crucial do investimento em recursos humanos para o crescimento econômico, o que será discutido mais adiante, causaram séria preocupação com o problema da formação de capital humano através da educação e do treinamento, que passou a ser considerado um complemento necessário aos investimentos em capital físico.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento rural e a produtividade agrícola tinham importância apenas secundária. A indústria, sobretudo a indústria de bens de capital, era encarada como o setor-chave do crescimento econômico.<sup>2</sup> Considerava-se que a sociedade rural em países de baixa renda fosse intrinsecamente estática, economicamente estagnada e culturalmente tradicionalista. A agricultura tradicional era vista como economicamente ineficiente na utilização dos fatores de produção disponíveis e caracterizada por baixa propensão a poupar e a investir. Desta óptica, a importância primordial da agricultura residia na formação de uma reserva de mão-de-obra excedente capaz de ser rapidamente transferida para o setor industrial sem, com isto, afetar os níveis de produção agrícola. O próprio crescimento da agricultura só era importante na medida em que contribuisse para abastecer a crescente população urbano-industrial.

Na perspectiva dessa estratégia de desenvolvimento, as condições de pobreza rural e os baixos níveis de produção agrícola encontrariam suas explicações últimas nas raízes culturais da persistente ineficiência da agricultura. O agricultor era considerado um prisioneiro da cultura tradicional, incapaz de reagir a incentivos econômicos — na melhor das hipóteses, um ignorante das possibilidades de mudança, ou, na pior das hipóteses, um “preguiçoso” e refratário à mudança — em relação ao qual (agricultor acreditava-se que tenderia a realizar apenas o trabalho estritamente necessário para satisfazer seus níveis tradicionais de consumo.<sup>3</sup> A solução apontada para o problema da estagnação agrícola consiste, primeiramente, em extinguir a sociedade tradicional, o que ocorreria com o passar do tempo em consequência da industrialização, a exemplo do que havia acontecido nas nações mais ricas. Este processo de modernização, associado à remodelação dos valores e atitudes tradicionais poderia ser acelerado através da difusão da educação e da comunicação de massa.<sup>4</sup> Outrossim, as deficiências técnicas da

<sup>2</sup> Hirschman, A.O. *The Strategy of economic development*. New Haven, Yale University Press, 1958.

<sup>3</sup> Reynolds, L.G. The content of development economics. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, v. 59, May 1969.

<sup>4</sup> Veja, por exemplo, Myrdal, G. *Asian drama: inquiry into the poverty of nations*. New York, Twentieth Century Fund, 1968; Inkeles, A. Making man modern: on the causes and consequences of individual change in six developing countries. *American Journal of So-*

agricultura poderiam ser solucionadas, como na indústria, pela transferência direta de tecnologia dos países ricos.

Ultimamente, o paradigma dominante tem sido mudado em alguns aspectos. A estratégia de desenvolvimento baseada na expansão do PIB mediante investimentos na indústria pesada tem-se mostrado cada vez mais inaceitável. As preocupações com equidade levantadas, ao menos em parte, pelas crescentes e sempre frustradas expectativas dos pobres, levaram a um questionamento dos fracassos e descontinuidades das políticas de crescimento adotadas no passado. As crises de escassez de alimentos provaram, em alguns casos, ser um sacrifício demasiado severo para que se permitisse a continuação de uma política de investimentos que beneficiava somente a indústria, em detrimento da agricultura.<sup>5</sup>

Mesmo nos países cujo crescimento não fora inibido diretamente, devido à crise de escassez de alimentos, ou indiretamente, devido a pressões em sua balança comercial pela necessidade de importar comida, o modelo de crescimento baseado na industrialização mostrou efeitos indesejáveis na distribuição de renda e no emprego.<sup>6</sup> Ademais, mesmo naquelas regiões em que o crescimento industrial apresentava um ritmo mais acelerado, a economia não conseguia expandir-se a ponto de gerar uma oferta de empregos condizente com o crescimento da população, sem mencionar as massas de imigrantes que, em ondas cada vez maiores, trocavam o campo pela cidade. Dada a relação entre baixa renda e natalidade elevada, a taxa de desemprego crescia a níveis insuportáveis, quando mais não fosse pelo seu efeito acelerador sobre o aumento da população.<sup>7</sup> Além disso, no setor agrícola, os benefícios da transferência de tecnologia tenderam a concentrar-se sobretudo nas mãos dos fazendeiros mais ricos e prósperos, enquanto os pequenos agricultores, de certo modo, pareciam encontrar-se em uma situação pior que há uma década atrás, tanto em termos absolutos quanto relativos.<sup>8</sup>

Por outro lado, ao mesmo tempo em que as estratégias de crescimento baseado na industrialização se mostravam cada vez mais insatisfatórias, passava-se a dar atenção crescente aos projetos impulsionados pela agricultura. Isto se deveu a um conjunto de fatores, dentre os quais: a) sucessos tecnológicos alcançados com a descoberta de espécies de alta produtividade, determinando, em certos casos, incrementos espetaculares no volume da produção agrícola (a chamada "revolução verde");<sup>9</sup> b) formulação de modelos de crescimento que atribuíam à agricultura um papel-chave no incremento da produção, no nível de emprego e de investimentos e, ao mesmo tempo, indiretamente na redução da natalidade através de sua influência na renda e no emprego;<sup>10</sup> e c) o exemplo de alguns países, como

*ciology*, 75(2), 1969; e Armer, M. & Yontz, R. Formal education and individual modernity in African society. *American Journal of Sociology*, v. 76, 1971.

<sup>5</sup> Schultz, T.W. *Economic crises in world agriculture*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965.

<sup>6</sup> Mellor, J.W. *The New economics of growth*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1976.

<sup>7</sup> Kocher, J.E. *Rural development, income distribution and fertility decline*. New York, The Population Council, 1973.

<sup>8</sup> Freebairn, D.K. Income disparities in the agricultural sector: regional and institutional stresses. In: Poleman, T.T. & Freebairn, D.K., org. *Food, population and employment: the impact of the green revolution*. New York, Praeger Publishers, 1973.

<sup>9</sup> Veja Brown, L. *Seeds of change: the green revolution and development in the 1970's*. New York, Praeger Publishers, 1970.

<sup>10</sup> Mellor, J.W. op. cit.

a República Popular da China, que conseguiu viabilizar um projeto de desenvolvimento rural em grande escala.<sup>11</sup>

As concepções iniciais de que a agricultura tradicional era ineficiente, bem como as explicações culturais da pobreza crônica viram-se cada vez mais contestadas. Os baixos níveis de produção da agricultura tradicional passaram a ser atribuídos, com o correr do tempo, à evolução de um estado de equilíbrio do setor agrícola, que se mantinha relativamente eficiente dada a utilização de uma tecnologia tradicional, mas que, ao mesmo tempo, restringia as oportunidades econômicas de expansão da produção. Numerosos estudos indicaram que os investimentos em fatores convencionais de produção apresentavam, ao contrário do que sustentavam as doutrinas anteriores, uma reduzida taxa de remuneração, oferecendo, assim, poucos incentivos para se economizar e investir no setor agrícola.<sup>12</sup> Os agricultores que utilizam a tecnologia tradicional passaram a ser considerados relativamente eficientes no emprego dos fatores de produção disponíveis, bem como sensíveis aos preços e oportunidades de introduzir mudanças sempre que as inovações se mostrassem vantajosas.<sup>13</sup> Assim, foi-se formando uma concepção do agricultor dos países menos desenvolvidos como um tomador racional de decisões, semelhante aos homens do campo numa agricultura modernizada.

Simultaneamente, à medida que o fracasso na difusão da tecnologia importada entre certas classes de agricultores podia ser explicado pelas falhas e pela pequena rentabilidade dessa mesma tecnologia, as limitações do processo de transferência tecnológica direta passaram a ser reconhecidas.<sup>14</sup> Passou-se a considerar como uma das fontes básicas da produtividade agrícola a capacidade de desenvolver inovações tecnológicas apropriadas, que utilizassem os fatores de produção disponíveis.<sup>15</sup> Nessa perspectiva, a estratégia de desenvolvimento voltada para o aumento da produção agrícola necessitava de uma oferta de novos fatores de produção, adequados às especificidades econômicas e agrônômicas e, portanto, suficientemente vantajosos para que os agricultores se sentissem estimulados a usá-los. Conseqüentemente, os investimentos em sistemas regionais e nacionais de pesquisa agrícola eram de importância crucial para o êxito dessa estratégia.<sup>16</sup> Educação e comunicação ainda ficam como fatores-chaves para capacitar esses agricultores a processar e utilizar informações, adaptando suas decisões aos novos elementos de risco e incerteza acarretados pelos novos fatores de produção.<sup>17</sup>

O paradigma crítico questiona as bases fundamentais dessas estratégias de desenvolvimento, quer as respaldadas pela industrialização quer as que se fundamentam na agricultura, sustentando que o ponto mais fraco reside em sua incapacidade de levar em conta as implicações da má distribuição de poder e

<sup>11</sup> Wheelwright, E.L. & McFarlane, B. *The Chinese road to socialism*. New York, Monthly Review Press, 1970.

<sup>12</sup> Schultz, T.W. *Transforming traditional agriculture*. New Haven, Yale University Press, 1964.

<sup>13</sup> Wharton, C.R., Jr. Risk, uncertainty and the subsistence farmer: technological innovation and resistance to change in the context of survival. *Studies in Economic Anthropology*, v. 7, 1976; e Mellor, J.W. op. cit.

<sup>14</sup> Mellor, J.W. op. cit.

<sup>15</sup> Hyami, Y. & Ruttan, V.W. *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971.

<sup>16</sup> Arndt, T.M.; Dalrymple, D.G. & Ruttan, V.W., org. *Resource allocation and productivity in national and international research*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977; Evenson, R. & Kislev, Y. *Agricultural research and productivity*. New Haven, Yale University Press, 1975.

<sup>17</sup> Schultz, T.W. *Transforming traditional agriculture*. op. cit.

riqueza nos países de baixa renda. Em primeiro lugar, sustenta-se que a estagnação agrícola desses países tem suas raízes históricas cravadas nas relações internacionais do colonialismo e da troca desigual entre os países produtores de matérias-primas e os produtores de bens industriais de capital.<sup>18</sup> Argumentava-se que essas relações sustentaram um tipo de distribuição desigual de riqueza e poder nos países mais pobres, o que tornou possível às suas elites adotar padrões de consumo semelhantes aos dos países mais ricos, mas que dependiam de importações. Esses padrões de consumo, as importações e a dependência de bens de capital, característicos dessas economias, distorcem o processo de industrialização, orientando-o para produzir bens de consumo de luxo, e exigindo ao mesmo tempo mão-de-obra barata, o que comprime a procura por bens de consumo popular; isso prejudica a produção agrícola de gêneros alimentícios no que toca aos termos de intercâmbio interno e à remuneração dos investimentos.<sup>19</sup> Em consequência, a agricultura nessas sociedades encontra-se submetida a um processo histórico de estagnação.

O caminho do desenvolvimento industrial é visto como limitado pela estrutura mundial do capitalismo. A dominação das poderosas empresas multinacionais age nos países pobres para manter uma fonte de mão-de-obra barata, para controlar o tipo de crescimento industrial atingido e a tecnologia utilizada, e para auferir lucros.<sup>20</sup> As possibilidades de desenvolvimento através da agricultura são igualmente limitadas pela manutenção das relações coloniais entre países, usando o poder econômico em vez do controle político direto, como antigamente<sup>21</sup> e pela estrutura interna, a seguir discutida.

A distribuição do poder e da riqueza, característica das formas tradicionais de produção agrícola, constitui a principal barreira ao incremento da produção da agricultura. Os grandes latifúndios tendem a subutilizar a terra e a mão-de-obra em confronto com as pequenas propriedades baseadas na mão-de-obra intensiva, que atingem índices de produção mais elevados por metro quadrado de terra.<sup>22</sup> A estrutura de poder provoca distorções no mercado de insumos, dentre os quais se destacam o capital, o crédito e as novas tecnologias, em proveito dos proprietários maiores, os quais se voltam para as exportações aos mercados estrangeiros.<sup>23</sup> Nessa perspectiva, o conservadorismo dos proprietários menores e mais pobres reflete sua reduzida capacidade de controlar os recursos escassos e a eles ter acesso. Ademais, supõe-se que o desejo da elite capitalista e/ou latifundiária seja o de minimizar os problemas trabalhistas, criando um exército de reserva formado por trabalhadores desempregados ou subempregados. Devido a isto, o desenvolvimento da tecnologia tende a se voltar para técnicas baseadas no uso intensivo de capital e extensivo de terras, e poupadores de mão-de-obra.<sup>24</sup> A

<sup>18</sup> Frank, A.G. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York, Monthly Review Press, 1969.

<sup>19</sup> De Janvry, A. The political economy of rural development in Latin America: an interpretation. *American Journal of Agricultural Economics*, Aug. 1975.

<sup>20</sup> Barnet, R.J. & Müller, R.E. *Global reach: the power of the multinational corporations*. New York, Simon & Schuster, 1974.

<sup>21</sup> George, S. *How the other half dies: the real reasons for world hunger*. London, Penguin Books, 1977.

<sup>22</sup> Griffin, K.B. *The Political economy of agrarian change*. New York, Macmillan, 1974; Sen, A.K. Size of holdings and productivity. *The Economic Weekly*, Feb. 1964.

<sup>23</sup> Griffin, K.B. op. cit.

<sup>24</sup> Gintis, H. The nature of labor exchange and the theory of capitalist production. *Review of Radical Political Economy*, v. 8, Summer 1976. De Janvry, A. Inducement of technolo-

possibilidade de a pesquisa tecnológica vir a apresentar uma solução para o problema da estagnação agrícola parece, portanto, seriamente limitada pelas estruturas políticas e burocráticas vigentes, que determinam a oferta de novas tecnologias. O investimento na capacitação individual do homem do campo, facilitando-lhe o acesso à educação e às informações, parece estar sujeito às mesmas limitações.

Este enfoque, desenvolvido a partir das teorias de Marx, dá ênfase às forças históricas e estruturais que determinam as mudanças societárias e, por extensão, o desenvolvimento. O impacto global provocado pelo alto grau de concentração de capital, que caracteriza nossa época, é visto como o fator de maior peso na determinação da existência de nações mais pobres e de seu desenvolvimento desigual, gravitando sempre em torno das exigências dos centros mais ricos.

O verdadeiro desenvolvimento nacional só poderá ocorrer quando o acirramento das contradições deste sistema mundial de capitalismo monopolista conduzir à sua própria destruição final.

A maioria dos estudos dessa perspectiva não vê tal mudança social sob o prisma de um determinismo econômico ou histórico (ao contrário das frequentes tentativas com que se procura caricaturá-los), e sim como algo possível de ser influenciado pela política e pelas ações coletivas dos indivíduos.<sup>25</sup> A ênfase que Freire<sup>26</sup> atribui à educação "concientizadora", às fazendas e empresas dirigidas por cooperativas de trabalhadores e às alianças econômicas e políticas entre os países do Terceiro Mundo são exemplos de estratégias que, sob este aspecto, talvez possam conduzir a um desenvolvimento societário mais justo e menos alienante.

## 2.2 O papel da educação

O papel da educação no desenvolvimento está condicionado pelo contexto da teoria dentro da qual é analisado. Dentro do paradigma dominante, a importância de sistema de educação para o desenvolvimento começou a ser enfatizada no início da década de 60, quando os economistas se propuseram a explicar o crescimento dos países desenvolvidos em perspectiva histórica. Já sabiam eles que, mesmo após a introdução das medidas convencionais de capital e trabalho na estimativa empírica de uma função de produção agregada, ainda sobrava considerável proporção do crescimento que não conseguia ser explicada. Nesse sentido, o trabalho desenvolvido por Denison<sup>27</sup> abriu perspectivas fecundas. Suas conclusões sugeriam que a escolarização, na medida em que contribuía para aprimorar a capacidade da força de trabalho, era importante fator de crescimento que, até então, vinha sendo ignorado.

gical and institutional innovations: an interpretative framework. In: Arndt, T.M.; Dalrymple D.G. & Tuttan, V.W., org. op. cit.

<sup>25</sup> Ollman, B. *Alienation: Marx's conception of man in capitalist society*. New York, Cambridge University Press, 1976.

<sup>26</sup> Freire, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1976.

<sup>27</sup> Denison, E.F. *Why growth rates differ*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1967.

A importância da educação como investimento foi fortemente respaldada pela teoria do capital humano.<sup>28</sup> A frequência à escola, a participação em programas não-formais de treinamento e a aprendizagem no local de trabalho são atividades que envolvem gastos imediatos e reais de tempo dos professores e alunos e de recursos materiais. Como resultado desses investimentos dispendiosos, acredita-se que as habilidades produtivas dos alunos elevam-se a ponto de torná-los mais produtivos após o treinamento. Essas habilidades produtivas, adquiridas através de determinada experiência de aprendizagem, podem ser encaradas como um bem de capital, isto é, como capital humano. Como o capital físico, o capital humano é formado mediante um investimento inicial e é um fator de produção que obtém remuneração pelos seus serviços. Conseqüentemente, os gastos com a educação ou a difusão de informações podem ser considerados investimentos, e a análise econômica pode ser proveitosamente aplicada ao seu estudo não só para determinar se se está fazendo uso eficaz dos recursos aplicados em capital humano, mas também para comparar sua taxa de remuneração com outros tipos alternativos de investimento.

Os primeiros trabalhos escritos segundo essa perspectiva possibilitaram o surgimento do chamado planejamento de recursos humanos, que permeou os enfoques adotados no planejamento de sistemas educacionais em países de baixa renda. Relações grosseiras entre níveis educacionais e produtividade setorial, juntamente com suposições rígidas sobre a estrutura da indústria e da agricultura deram margem ao aparecimento de estratégias educacionais recomendando determinadas proporções entre o volume de investimento e o total de alunos matriculados nos diversos níveis de escolaridade.<sup>29</sup> Contudo, a fraca base teórica da perspectiva adotada pelo planejamento de recursos humanos e sua duvidosa aplicabilidade histórica conseguiram convencer até os mais ortodoxos economistas neoclássicos de que a abordagem é, na melhor das hipóteses, inadequada.<sup>30</sup> O enfoque que esses economistas adotam hoje baseia-se na avaliação do impacto da educação sobre a produção industrial ou agrícola, através da aplicação de modelos estatísticos ao processo de determinação de venda dos trabalhadores ou ao próprio processo de produção. Tais estimativas do impacto da educação sobre a produção, o lucro ou a renda, articuladas a uma análise dos custos dessas atividades educacionais permitem computar e comparar as taxas de remuneração oferecidas pelos diversos investimentos educacionais e outros, através da análise custo-benefício.

O trabalho de Welch<sup>31</sup> exerceu particular influência nessa área, perscrutando, pelo menos em certa medida, o mecanismo através do qual, presume-se, a educação afeta a produtividade e buscando enfoques empíricos que permitem mensurar as diversas modalidades desse impacto. Dessa óptica, julga-se que a educação é capaz de gerar determinadas habilidades, freqüentemente não explicitadas mas consideradas possuidoras de base cognitiva, passíveis de ampliar a capacidade de trabalho e, ao mesmo tempo, que é capaz de proporcionar aptidões e atitudes, também raramente definidas, que qualificam os tomadores de decisões na indús-

<sup>28</sup> Becker, G.S. *Human capital*. New York, National Bureau of Economic Research, 1964; Schultz, T.W. *The Economic value of education*. New York, Columbia University Press, 1963.

<sup>29</sup> Harbison, F.H. & Myers, C.A., org. *Manpower and education: country studies in economic development*. New York, McGraw-Hill, 1965.

<sup>30</sup> Para uma crítica mais rigorosa veja Blaug, M. *An introduction to the economics of education*. Baltimore, Penguin Books, 1970.

<sup>31</sup> Welch, F. Education in production. *Journal of Political Economy*, v. 78, 1970.



tria ou na agricultura para um melhor processamento e avaliação das informações que interessam à produção, o que possibilita uma melhor alocação dos recursos disponíveis. Isso fez com que muitos pesquisadores na área se dedicassem a calcular tais efeitos por meio de modelos estatísticos dos processos de produção industrial ou agrícola.<sup>32</sup>

Surgiram várias objeções a esta aplicação do enfoque do capital humano à avaliação de atividades educacionais, mesmo dentro do paradigma dominante. A relação entre educação e crescimento econômico pode muito bem implicar em causalidade inversa, ou seja, que o crescimento crie uma sociedade que consuma mais educação.<sup>33</sup> A relação entre educação e renda tanto pode ser causada pela educação, atuando como um filtro no sentido de selecionar os indivíduos mais produtivos, ou como um mecanismo selecionador de *status* para posições produtivas, quanto também pela capacidade da educação gerar habilidades realmente produtivas.<sup>34</sup> Além disso, o nível de renda pode não apresentar qualquer relação com a produtividade, se o conjunto da economia não estiver funcionando à base de uma concorrência perfeita.

Na perspectiva do paradigma crítico, a educação é vista fundamentalmente como parte de uma superestrutura ideológica destinada a reforçar as atitudes necessárias à perpetuação da produção capitalista bem como a legitimar a dominação exercida pelas elites. Ainda que a educação possa ter um valor produtivo na ampliação da capacidade dos seres humanos produzirem bens e serviços, esta produtividade acha-se submetida a uma estrita definição capitalista do que seja crescimento, desenvolvimento e valor social, refletindo os interesses dos ricos e poderosos. Nesse sentido, as relações entre educação e renda refletem mais o desenvolvimento de um conjunto de características afetivas do trabalhador (como pontualidade ou motivação por recompensas exteriores), as quais são diferentes para cada classe social, do que propriamente habilidades cognitivas, reforçando um sistema hierárquico e alienante de produção capitalista.<sup>35</sup> Como um todo, os sistemas educacionais providenciam uma máscara de meritocracia, escondendo a realidade da estrutura de classes sociais e a base das desigualdades do capitalismo.<sup>36</sup>

Dessa perspectiva, a capacidade dos sistemas educacionais de alterar as estruturas de poder que vetam as oportunidades individuais é muito limitada. Mesmo que a educação seja capaz de provocar incrementos na produção industrial ou agrícola, sua contribuição será nula para ajudar os grupos ou os países pobres, cujas condições resultam de uma estrutura histórica de exploração interna e externa que tem necessidade vital de relegar os indivíduos e as nações a situações marginais.

<sup>32</sup> Griliches, Z. Notes on the role of education in production functions and growth accounting. In: Hansen, W.L., org. *Education, income, and human capital*. New York, Columbia University Press, 1970.

<sup>33</sup> Blaug, M. op. cit.

<sup>34</sup> Arrow, K. Higher education as a filter. *Journal of Political Economy*, v. 2, 1973; Spence, M.A. *Job market signalling*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1974.

<sup>35</sup> Bowles, S. & Gintis, H. *Schooling in capitalist America*. New York, Basic Books, 1976; Gintis, H. The nature of labor exchange and the theory of capitalist production. *Review of Radical Political Economy*, v. 8, Summer 1976.

<sup>36</sup> La Belle, T.J. & Verhine, R.E. Nonformal educational stratification: implications for Latin America. *Harvard Education Review*, v. 45, May 1975; Carnoy, M. *Education as cultural imperialism*. New York, David McKay, 1974.

## 2.5 O papel da comunicação

De um modo geral, os economistas ignoram a importância de uma análise específica do papel das comunicações no funcionamento dos sistemas econômicos. Contudo, há uma vasta literatura sobre o papel econômico das informações. A teoria econômica neoclássica supõe geralmente que a todos é garantido o acesso às informações completas e exatas sobre as condições do mercado e às técnicas de produção. Devido ao óbvio irrealismo desta suposição, muitos desses teóricos passaram a estudar o impacto, sobre a produção e a eficiência econômica, das diversas situações em que o acesso às informações não é assim tão perfeito.<sup>37</sup> Nessa perspectiva, costuma-se defender a importância do livre fluxo de idéias e informações para a eficiência da produção, além dos benefícios que ele traz ao desenvolvimento social e às oportunidades individuais.<sup>38</sup>

A despeito da relativa falta de atenção específica ao assunto, a análise dos investimentos em sistemas de comunicação ajusta-se perfeitamente ao quadro de referência da teoria do capital humano. A divulgação de informações importantes sobre as condições do mercado, oportunidades e novas tecnologias de produção deveria servir para ampliar a capacidade alocativa dos tomadores de decisões na indústria ou na agricultura no tocante à compra de insumos e sua organização eficiente. Ademais, essas informações poderiam contribuir diretamente para o aumento da produtividade dos trabalhadores. Nesse sentido, os sistemas de comunicação podem intensificar o valor produtivo dos seres humanos, permitindo que os investimentos nessa área sejam vistos como um acréscimo ao montante disponível de capital humano. Na realidade, os limites entre a informação e a educação tendem a se tornar cada vez mais imprecisos à medida que estudamos a natureza informal da maioria dos processos educativos e o tipo de aprendizagem afetiva e cognitiva produzido pela maioria dos sistemas de comunicação. É fácil imaginar os economistas substituindo ou suplementando suas variáveis educacionais, em funções de produção, por variáveis comunicacionais que refletem, por exemplo, o grau de exposição aos *mass-media*. Embora não tenha sido adotado até o presente momento, este enfoque parece ter validade teórica no contexto de uma perspectiva dominante, e é provável que venha a ser desenvolvido no bojo de tentativas para tornar mais eficazes esses modelos teóricos e empíricos dos processos produtivos.

Enquanto os economistas não costumam dar muita atenção à comunicação, os teóricos da comunicação vêm atribuindo pelo menos certa ênfase à economia, particularmente no tocante ao papel da comunicação no desenvolvimento nacional. O enfoque adotado no estudo do desenvolvimento baseia-se, porém, tanto nos conceitos de economia quanto nos de outras disciplinas, como a antropologia, a sociologia, a psicologia e a ciência política.<sup>39</sup> Em geral, os teóricos da comunicação caracterizam a transferência de tecnologia como a essência do processo de desenvolvimento, no que se assemelham à perspectiva dos economistas neoclássicos. Entretanto, este enfoque também dá ênfase a um aspecto dessa transferência de

<sup>37</sup> Stigler, G. The economic of information. *Journal of Political Economy*, v. 69, June 1961.

<sup>38</sup> Coates, H. *The Market place of ideas*. American Economic Association Papers and Proceedings, 1973.

<sup>39</sup> Rogers, E.M. & Schoemaker, F. *Communication of innovations*. New York, The Free Press, 1971; Frey, W.F. Communication and development. In: de Sola Pool, I.; Schramm, W.; Frey, F.W.; Maccoby, N. & Parker, E.B., org. *Handbook of communication*. New York, Rand McNally, 1973.

tecnologia que é geralmente negligenciado pelos economistas — a difusão de inovações. A economia, com suas suposições de informação livre e perfeita e de atores econômicos racionais sempre procurando maximizar seus ganhos, omite-se completamente, na maioria das vezes, nesta questão de difusão de inovações.

Parte dessa literatura teoriza que a adoção de novas tecnologias requer mudanças institucionais e estruturais nas sociedades tradicionais, a fim de alterar o papel da família, da religião e da cultura permitindo, assim, a especialização, mobilidade e racionalidade necessárias à formação e ao crescimento de uma economia de mercado.<sup>40</sup> A função dos sistemas de comunicação é encarada numa perspectiva análoga à dos sistemas de educação: fornecer informações e provocar mudanças de atitude, consideradas úteis às necessidades de modernização da sociedade. O trabalho de Lerner<sup>41</sup> exerceu grande influência neste sentido. Está centrado no estabelecimento da relação entre a urbanização, a alfabetização e o contato com os *mass-media*, de um lado, e, de outro, com o desenvolvimento expresso como um conceito de participação societária agregativa envolvendo manifestações políticas, econômicas e psicológicas. Sua hipótese é de que o processo de urbanização provoca um aumento do índice de alfabetização que, por sua vez, leva ao desenvolvimento dos *mass-media*. O desenvolvimento social, traduzido em termos de maior renda *per capita*, participação política e outros supostos indicadores de modernidade, resultaria da difusão de idéias e atitudes inovadoras através da urbanização, alfabetização e contato com os *mass-media*. Nesse contexto, o setor rural e agrícola da economia tem como função precípua servir de fonte de mão-de-obra e de alimentos às áreas urbanas em crescimento.

O enfoque descrito acima guarda um estreito paralelo com a teoria econômica do crescimento baseado na industrialização, discutida no início deste trabalho, atribuindo um papel similar à população rural. Os economistas que insistiam em que o desenvolvimento necessitava de capital humano sob a forma de índices mínimos de alfabetização e proporções adequadas entre o número de alunos matriculados nos cursos primários, secundários e superiores, passaram a ser secundados pelos teóricos da comunicação, segundo os quais a obtenção de taxas mínimas de urbanização e alfabetização seria necessária à expansão dos *mass-media* e, conseqüentemente, ao próprio desenvolvimento.

O funcionamento do processo descrito por Lerner pode ser enfocado não só a nível societário mas também individual. A ênfase de muitas pesquisas recentes no terreno da comunicação centra-se no nível individual, estudando os processos pelos quais as pessoas adotam inovações.<sup>42</sup> Tais estudos foram consideravelmente influenciados pelo respaldo de teorias sociológicas e psicológicas, estando as primeiras voltadas para os estádios do processo de adoção de inovações (*e.g.*, conhecimento inicial, interesse, avaliação, ensaio e aceitação) e as últimas, para a operação de modelos de papéis (*role models*) e atributos de personalidade que reforçam o comportamento inovador.<sup>43</sup> Os teóricos da comunicação nessa área enfatizam o impacto exercido sobre a adoção de inovação por conjuntos de

<sup>40</sup> Smelser, N. Toward a theory of a social change. In: Smelser, N. *Essays in sociological explanation*. Princeton, New Jersey, Prentice-Hall, 1968; Golding, P. Media role in national development: critique of a theoretical orthodoxy. *Journal of Communication*, Summer 1974.

<sup>41</sup> Lerner, D. Toward a communication theory of modernization. In: Pye, L.W., org. *Communications and political development*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1963.

<sup>42</sup> Rogers, E.M. *Diffusion of innovations*. New York, Free Press of Glencoe, 1962.

<sup>43</sup> McClelland, D. *The Achieving society*. New York, Van Nostrand, 1961; Hagen, E. *On the theory of social change*. Urbana, University of Illinois Press, 1962.

variáveis que descrevem quer os tipos de contato com os meios de comunicação, quer os tipos de orientação psicológica individual, tais como empatia, cosmo-politismo ou número de jornais existentes em uma casa. Mais recentemente, com o crescente interesse do paradigma dominante pelo tema do desenvolvimento agrícola, os estudos realizados pelos teóricos da comunicação sofreram um deslocamento de sua ênfase; através de sua perspectiva que analisa como os indivíduos adotam inovações, começaram a estudar as propriedades de um sistema de comunicação e as características psicológicas que estimulam a adoção de inovações no setor agrícola.<sup>44</sup>

Esta maneira de encarar o papel das comunicações no desenvolvimento ajusta-se também ao enfoque adotado pelos teóricos econômicos que, embora atribuíssem uma importante função ao empresariado, jamais se detiveram na análise do processo através do qual os empresários surgiam. A ênfase que os economistas, mais recentemente, vêm atribuindo aos efeitos que a capacidade de alocação dos indivíduos exerce sobre a produtividade e o desenvolvimento<sup>45</sup> é suplementada por uma vasta literatura sobre comunicação, voltada para a investigação das características que distinguem os alocadores bem sucedidos, considerando-os pioneiros na adoção de novas tecnologias.

Mais uma vez, voltaram a surgir inúmeras críticas a essa literatura. Em muitos casos, guardavam um estreito paralelo com as críticas, já discutidas, da visão dominante de desenvolvimento e de educação. Talvez o fato mais notável tenha sido que a preocupação cada vez maior com a justiça social encontrou repercussão nas pesquisas sobre comunicação. A ênfase que vem sendo dada recentemente às conseqüências da chamada “brecha comunicacional” percebida, sobretudo, nos resultados de pesquisas segundo as quais são os indivíduos de *status* sócio-econômico mais elevado que usufruem as maiores vantagens dos sistemas de *mass-media*,<sup>46</sup> aproxima-se bastante das críticas econômicas ao desenvolvimento desigual e injusto e das pesquisas educacionais que atestam que os maiores ganhos de conhecimento e as mais altas taxas de remuneração para os investimentos educativos destinam-se aos estudantes oriundos de famílias de mais alta renda.

Mais profundas ainda são as críticas que questionam a ênfase não-histórica que é dada às características individuais e que conclamam à adoção de um enfoque histórico e estrutural no estudo do funcionamento e das repercussões dos sistemas comunicacionais sobre o desenvolvimento de um país. Considera-se que a teoria de Lerner é uma manipulação mecânica de variáveis estruturais, inadequada para a compreensão das forças que influenciam a urbanização, a alfabetização e o crescimento dos *mass-media*.<sup>47</sup> A ênfase com que os teóricos “difusionistas” tratam o problema da relação das audiências com os sistemas de comunicação é criticada por basear-se numa teoria idealista e fantasiosa de mudança social, em que as idéias são vistas como forças motrizes das transformações. Contrariamente a isso, os críticos argumentam que o impacto de um sistema de comunicação poderia ser muito mais bem compreendido se se estudassem as fontes que geram as mensagens dos *media* — a concentração do poder e da riqueza e o correspondente

<sup>44</sup> Rogers, E.M. *Modernization among peasants: the impact of communications*. New York, Holt, Rinehart & Winston, 1969.

<sup>45</sup> Schultz, T.W. The value of the ability to deal with disequilibria. *Journal of Economic Literature*, 13(3), 1975.

<sup>46</sup> Donohue, C.A.; Tichenor, T.J. & Olien, C.N. Mass media and the knowledge gap: a hypothesis reconsidered. *Communications Research*, 2(1), jan. 1975.

<sup>47</sup> Golding, P. op. cit.

controle da estrutura nacional e internacional da indústria da comunicação.<sup>48</sup> O ideal do livre fluxo de informação, implícito nas pesquisas sobre comunicação, é considerado um instrumento a serviço dos poderosos para perpetuar uma estrutura de dependência. Segundo o paradigma crítico, a comunicação, a exemplo do que acontece com a educação, atua no sentido de manter uma superestrutura ideológica legitimadora de enormes injustiças entre as nações, ou no interior de uma mesma nação; qualquer que seja o “desenvolvimento” que essa estrutura venha a produzir, será sempre em benefício das elites que detêm o controle.

### 3. *Perspectivas metodológicas*

Passaremos em revista, de forma bem menos minuciosa os enfoques metodológicos com que essas teorias contribuem para uma investigação empírica sobre o desenvolvimento, visto que a maioria dos leitores está provavelmente familiarizado com os procedimentos que se costumam utilizar nas pesquisas.<sup>49</sup>

A existência de abordagens semelhantes entre os métodos de pesquisa utilizados para investigar os tópicos discutidos no item 2 não deve surpreender a ninguém, já que a crença vigente na atualidade é de que qualquer tema das ciências físicas ou sociais pode ser estudado mediante processo de coleta e análise estatística de dados relativamente objetivos e quantificáveis. Segundo este ponto de vista, a melhor maneira de se estudar um fenômeno empírico e, assim, testar a validade da teoria, é a experimentação. A experimentação envolve a manipulação de uma variável, enquanto que todas as demais são mantidas constantes, examinando-se, então, o impacto daí resultante. O processo experimental pressupõe a causalidade, uma vez que a manipulação antecede o efeito, admitindo-se que nada mais se tenha alterado. Infelizmente, sabe-se hoje que a maior parte dos fenômenos sociais não pode ser assim tão facilmente estudada, devido às dificuldades práticas e morais para se criar situações experimentais capazes de satisfazer a tamanhas exigências de controle rigoroso.

Assim, o método adotado pela maioria dos cientistas sociais consiste na formulação de modelos de sistemas e na observação empírica de dados reais a fim de comprovar inferências causais. As primeiras teorias de desenvolvimento, norteadas que estavam pela noção de crescimento industrial, refletiam em parte as relações históricas, casualmente observadas, do impulso que a revolução industrial imprimira ao crescimento econômico. A influência da educação no desenvolvimento refletia as relações, empiricamente detectadas, entre um alto nível de educação e um elevado índice de produtividade, entre os indivíduos e as nações (sendo que a produtividade dos indivíduos era medida em termos de renda e, a das nações, em termos de PIB). Contudo, a velha máxima segundo a qual “correlação não é o mesmo que causação”, e a existência de um alto número de versões alternativas para explicar essas relações entre duas variáveis, levaram a maioria dos economistas a desqualificar esta evidência simplista como base teórica.<sup>50</sup> Apoiando-se no aperfeiçoamento das teorias e métodos estatísticos e na utilização do processamento de dados, a maioria dos economistas passou a dar

<sup>48</sup> Schiller, H. *Communication and cultural domination*. White Plains, New York, International Arts and Sciences Press, 1976.

<sup>49</sup> Para uma análise mais pormenorizada, veja Ashby, J.; Kless, S.; Pachico, D. & Wells, S. op. cit.

<sup>50</sup> Blaug, M. op. cit.

maior ênfase às técnicas de análise de regressão, por julgá-las capazes de isolar as diversas influências causais desde que se conseguisse especificar e operacionalizar corretamente um modelo causal completo e válido.

Os pesquisadores nas demais áreas das ciências sociais tenderiam a ser rotulados pelos economistas como um tanto carentes de sofisticação metodológica. Na maioria dos casos, esses pesquisadores baseiam-se em técnicas de correlação, separando os efeitos das variáveis "intervenientes" e supondo que a existência de uma correlação parcial estatisticamente significativa seja suficiente para sustentar uma hipótese teórica. A econometria, que estuda os métodos empíricos utilizados em economia, sustenta, em geral, que este enfoque não é capaz de isolar com precisão as influências causais em um sistema complexo.<sup>51</sup> As variáveis que deixam de ser levadas em consideração tendem a produzir resultados tendenciosos e, além disso, a medida de correlação é comparada com o coeficiente de regressão, considerada uma estimativa muito inadequada do efeito, especialmente quando — e quase sempre é este o caso — as variáveis incluídas estão relacionadas entre si (problema da multicolinearidade).<sup>52</sup> A quase totalidade da literatura sobre o tema da difusão de informação pode ser fortemente criticada sob este aspecto. A análise de trajetória (*path analysis*), abordagem que vem sendo usada por alguns sociólogos, e que agora passa a ser adotada em outras disciplinas, é considerada mais razoável, pois é baseada na formulação de modelos causais e completos do processo social a ser estudado. Novamente, o âmago desta crítica aos enfoques empíricos de correlação não é que eles não dêem atenção à teoria, mas sim que as teorias sobre um processo social precisam ser estudadas utilizando técnicas (como análise de regressão) que permitam incluir simultaneamente todas as variáveis relevantes.

É óbvio que a análise de regressão também apresenta problemas significativos, alguns dos quais os economistas já identificaram e vêm estudando há muito tempo. Mesmo assim, o ponto de vista geralmente aceito é o de que, apesar desses problemas, trata-se do melhor método atualmente disponível. Contudo, a capacidade de a análise de regressão isolar influências causais a partir da observação de relações brutas sofre sérias limitações, já que as medidas de impacto resultantes tenderão a ser muito imprecisas, a menos que prevaleçam várias condições que poderiam ser consideradas quase irreais, tais como: a teoria deve ser capaz de abarcar todos os principais fatores causais do fenômeno estudado; a teoria deve não apenas especificar esses fatores, mas também suas inter-relações; a teoria deve ser operacionalizada com precisão suficiente para que as variáveis mensuradas constituam substitutos válidos para os fatores causais conceptuais; as variáveis efetivamente mensuradas devem ter certas propriedades que façam com que as diferenças quantitativas sejam significativas; a relação funcional quantitativa teorizada deve refletir com precisão as verdadeiras relações existentes entre as variáveis; todos os fatores que afetem o fenômeno estudado, mas não estejam incluídos no modelo, não devem ter qualquer relação com as variáveis incluídas. A despeito de condições tão rigorosas, é de se admirar que poucos estudos empíricos se preocupem em checar a sensibilidade de seus resultados frente à especificação alternativa de variáveis e funções, quando, quase sempre, se encontra disponível um grande número de alternativas razoáveis.

<sup>51</sup> Rao, P. & Miller, R.L. *Applied econometrics*. Belmont, California, Wadsworth Publishing, 1971.

<sup>52</sup> Veja Bowles, S. & Levin, H.M. The determinants of scholastic achievement: an appraisal of some recent evidence. *Journal of Human Resources*, Winter 1968.

Devido a essas contradições básicas à maior parte das situações de pesquisa em ciências sociais, pode parecer um tanto surpreendente que este tipo de análise estatística ainda mereça tanta confiança. A despeito da predominância de sua utilização, parece que ela não conseguiu resolver muitas — se é que resolveu alguma — das controvérsias teóricas devido, sobretudo, talvez, às limitações acima apontadas. A maioria dos pesquisadores reconhece tais limitações na prática, atribuindo pouca confiabilidade à mensuração quantitativa do impacto estimado, enfatizando, ao invés disso, a questão da direção da influência — quer a variável pareça ou não ter uma influência significativa quer positiva quer negativa (do ponto de vista estatístico) sobre o fenômeno estudado. Contudo, a fim de avaliar a significância prática e política de um fator, é necessário calcular a magnitude desses impactos (como, por exemplo, na aplicação de análise custo-benefício). Devido à falta de coerência entre os vários estudos até mesmo no que diz respeito à direção do impacto, para não falar de sua magnitude, não é de se estranhar que prolifere uma literatura com infindáveis debates sobre qualquer problema social.

Não queremos, com isto, insinuar que essas análises não tenham sido de utilidade alguma. Em análise de regressão, surgem relações relativamente coerentes, ao menos quanto à direção da influência entre determinadas variáveis, tais como educação e volume da produção ou educação e nível de renda, depois que outros fatores tenham sido supostamente levados em consideração. Entretanto, a maior parte dessas relações empiricamente coerentes, que são estimadas, oferece poucas implicações políticas diferentes das que poderiam ser inferidas a partir de correlações brutas entre duas variáveis, sem que outros supostos fatores causais fossem controlados. Ademais, as controvérsias discutidas no item 2 não enfocam teorias que suponham relações de direções opostas; as questões se resumem em saber, por exemplo, *por que* maiores quantidades de educação e comunicação estão positivamente relacionadas com países e indivíduos mais ricos? Transformar tais relações em uma solução para a controvérsia de explicação causal do fenômeno do desenvolvimento (ou da maioria dos outros fenômenos estudados pelas ciências sociais) parece — pelo menos é esta nossa opinião — tarefa superior à capacidade da pesquisa empírica.

É interessante observar que muitos teóricos do paradigma crítico não deixam de utilizar tais métodos de pesquisa. Frequentemente, economistas radicais trabalham com as mesmas regressões dos neoclássicos, interpretando resultados semelhantes sob o prisma de uma perspectiva completamente diferente. No entanto, a filosofia deste paradigma preconiza, na verdade, a adoção de um enfoque mais qualitativo e histórico.<sup>53</sup> Em nossa opinião, os teóricos que utilizam a análise de regressão fazem-no principalmente devido à influência de sua formação inicial, à estrutura de recompensas do mundo acadêmico e à necessidade de usar a metodologia dominante para assegurar que seus trabalhos recebam a atenção dos cientistas sociais, e não propriamente devido a uma crença na capacidade de tais métodos comprovarem uma determinada hipótese causal. Pelo menos em economia, os métodos do materialismo histórico e dialético tendem a ser considerados tautológicos, e é comum os economistas neoclássicos conclamarem os radicais a desenvolverem modelos mais adequados e testáveis, a fim de permitir que os fatos empíricos possam estabelecer a “verdade”.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Ollman, B. op. cit.

<sup>54</sup> Poirier, D.S. *Econometric methodology in radical economics*. *American Economic Review*, Menasha, American Economic Association, Feb. 1977.

Os teóricos do paradigma crítico que atuam em outras áreas do conhecimento (não em economia), como a sociologia ou a comunicação, parecem ter enfrentado menos dificuldades para abandonar a metodologia dominante nas ciências sociais devido, em parte, talvez, à importância menos absoluta (porém crescente) que suas disciplinas atribuem à formulação de modelos causais em bases quantitativas. Eles e outros produziram uma literatura cada vez mais extensa criticando os usos e procedimentos básicos dos métodos quantitativos, tais como: a tendenciosidade gerada por uma estrutura que determina as questões que devem ser formuladas e estudadas; o fato de que esses métodos de pesquisa se revestem de uma utilidade consideravelmente maior se o pesquisador julga que a análise causal deva dar ênfase às características dos indivíduos e pequenos grupos, em oposição às propriedades estruturais dos macrossistemas; e a natureza do que sejam processos causais e do que deva constituir evidência, argumento ou prova.<sup>55</sup>

#### 4. Implicações gerais da análise de teoria e método<sup>56</sup>

O intento da revisão das perspectivas no item 2 era sugerir que existem duas linhas de pensamento subjacentes à maioria das pesquisas nas ciências sociais. Embora a simplificação incorporada na descrição de apenas duas linhas esconda todos os desvios dos vários campos de estudo, esperamos ter demonstrado que esses paradigmas simplificados representam significantes correntes de pensamento, pelo menos nas áreas de economia, educação e comunicação aplicada ao desenvolvimento.<sup>57</sup> Como já vimos, na última década o paradigma dominante mudou seu enfoque:

<sup>55</sup> Phillips, D.; Costner, H. & Fennessey, J. The madness in our methods: a three author exchange in four parts. *Sociology and Social Research*, v. 58, Apr. 1974.

<sup>56</sup> Até este ponto a maioria da bibliografia utilizada para justificar os argumentos apresentados é dos Estados Unidos. Há porém, debates semelhantes em qualquer país. No Brasil, apoiando o raciocínio do paradigma dominante na área de desenvolvimento econômico, veja, por exemplo, Langoni, C.G. *A Economia de transformação*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975; na educação, Castro, Cláudio de Moura. *Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade*. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro, 1976; e na comunicação, Beltrão, F. Utilização dos meios de comunicação de massa para o desenvolvimento. *Revista de Comunicação Social*, 6(1/2), 1976. Apoiando o raciocínio do paradigma crítico na área de desenvolvimento econômico, veja Pereira, L.C.B. A estratégia de desenvolvimento entre 1967 e 1973. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(4):17-26, jul./ago. 1977; e Pereira, L.C.B. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo, Editora Brasileira, 1972; na educação, veja Rossi, W. G. *Capitalismo e educação*. São Paulo, Editora Cortez & Moraes, 1978; e na comunicação, veja Wertheim, J., org. *Meios de comunicação: realidade e mito*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1979. Para uma discussão interessante e profunda dos debates fundamentais sobre metodologia de pesquisa, veja Demo, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo, Atlas, 1980. No restante do texto, os argumentos são orientados mais especificamente para o Brasil e, conseqüentemente, utiliza-se muito mais uma bibliografia brasileira.

<sup>57</sup> Alguns dos desvios existentes dentro de cada paradigma são importantes. Dentro da economia neoclássica há, por exemplo, forte debate entre os conservadores e os liberais sobre o grau desejável de intervencionismo do governo (veja a diferença entre Friedman e Samuelson discutida em Silk, L. *Os Economistas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978; ou a discussão entre Langoni, C.G., org. A participação do Estado na economia brasileira. Documento básico da IV CONCLAP. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 37(32):5-18, out./dez. 1977; e Simonsen, M.H. Relações entre governo e setor privado. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 37(32):22-6, out./dez. 1977. Dentro do paradigma crítico na economia, são importantes as divergências —



- a) de crescimento baseado somente na indústria, a maior ênfase na agricultura;
- b) de interesse primeiramente na rapidez de crescimento, a maior interesse por equidade;
- c) de estratégias centralizadas no uso de tecnologia por agricultores resistentes a mudanças, à tecnologia mais aplicável localmente, desenhada conforme a idéia de que os agricultores se comportam racionalmente.

Apesar das mudanças no foco geral, as características-chave do paradigma dominante permaneceram constantes:

- a) a ênfase no critério de eficiência;
- b) a importância da transferência de tecnologia;
- c) a idéia de que a educação e a comunicação são essenciais para a eficiente tomada de decisões e para a transferência de tecnologia;
- d) a crença de que as desigualdades do sistema são temporárias e podem ser eliminadas mais rapidamente por meio de políticas bem dirigidas.

O paradigma crítico questiona a base de cada um desses pressupostos:

- a) a noção de eficiência dentro da economia tradicional é vista como totalmente inaplicável às realidades de poder e classe, significando que os preços de bens e serviços nada têm a ver com o "valor social" e, como consequência, que a análise de custos e benefícios monetários oferece pouca utilidade à avaliação;
- b) a transferência de tecnologia é dirigida pelas organizações capitalistas poderosas e, na melhor das hipóteses, qualquer benefício decorrente chega às camadas mais pobres da sociedade muito devagar e, mais provavelmente, resulta em um aumento da diferença entre os ricos e os pobres;
- c) os sistemas de educação e comunicação são vistos como úteis ao sistema de produção capitalista alienante e desigual e ao reforço de uma ideologia baseada numa orientação de sucesso individualista, da meritocracia, da ética de trabalho, e da inexistência de classe;
- d) as desigualdades do sistema são inerentes e necessárias à operação do capitalismo, e a maioria das políticas corretivas, mesmo as bem intencionadas, teria pouca possibilidade de ajudar os grupos marginalizados, caso não encarasse diretamente o sistema capitalista.

Tais críticas não significam que esses teóricos considerem predeterminados os resultados do conflito entre a classe capitalista e a classe trabalhadora. A maioria desses teóricos diria que o aumento da atenção às questões de equidade é devido ao aumento de poder e consciência das classes mais pobres, e que o futuro depende dos resultados dessa luta.

Os dois paradigmas sugerem estratégias diferentes de desenvolvimento, como já dissemos. Normalmente, para resolver os debates entre teorias concorrentes, os cientistas sociais confiam na pesquisa empírica. Porém, nossa discussão das abordagens metodológicas põe em dúvida a capacidade dos métodos de pesquisa de escolher um paradigma como a "verdade". Os problemas com métodos experimentais e correlacionais levam os cientistas sociais a confiarem mais na análise de regressão. Não obstante, as condições necessárias à validade da análise de regressão nunca são realizadas na prática e, então, os resultados sempre apre-

na análise da operação do capitalismo global e as conseqüentes políticas recomendadas — entre a teoria estruturalista e a teoria de dependência (veja a discussão de Rattner, H. Algumas considerações sobre as concepções da gestão tecnológica nas diversas teorias do desenvolvimento econômico. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 18(3):9-15, jul./set. 1978. Não obstante, a nosso ver, essas diferenças são pequenas em comparação com a diferença profunda entre os dois paradigmas.

sentam direção indeterminada. Portanto, não deveria surpreender o fato de que os problemas de interesse nas ciências sociais sejam infundavelmente debatidos, e, freqüentemente, utilizem os mesmos métodos e, às vezes, os mesmos resultados, para apoiar pontos de vista divergentes. Tudo isso indica que, ao contrário das atuais tendências, o uso de métodos mais qualitativos tem tanta validade quanto o de métodos quantitativos. Não obstante, deveríamos frisar que a igual imprecisão dos métodos qualitativos também não nos oferece uma orientação clara quanto à escolha das políticas do setor público.

A escolha da palavra "paradigma" foi intencional. A principal implicação da análise apresentada até este ponto é que as duas perspectivas discutidas são verdadeiros paradigmas no sentido que Kuhn<sup>58</sup> usou o termo com referência às ciências naturais. Segundo ele, as maiores mudanças históricas nas perspectivas das ciências naturais foram causadas, sim, pelo conjunto das forças sociais e não pela evidência empírica; um paradigma é facilmente protegido das observações contraditórias por meio da formação de hipóteses auxiliares aos seus conceitos centrais, hipóteses que podem explicar qualquer fenômeno divergente. É impossível escolher entre os dois paradigmas com base na evidência empírica devido tanto às dificuldades dos métodos quantitativos quanto ao fato de que o uso de tais métodos não é considerado como regra aceitável pelos teóricos de ambos os paradigmas.

Embora enfatizemos a literatura dentro dos campos de estudo da economia, da educação e da comunicação relevante ao desenvolvimento, temos convicção de que estes paradigmas representam uma divisão básica dentro de todas as ciências sociais. A sociologia dominante encara uma gama de ópticas desde a análise de mudança individual às teorias da burocracia e do funcionalismo.<sup>59</sup> Esta abordagem como um todo tem sido desafiada pela sociologia crítica, em termos de sua tendência conservadora, apoiando o *status quo*, enfocando o equilíbrio e carecendo de um entendimento das forças sistêmicas, as quais estão influenciando no desenvolvimento dos indivíduos e das sociedades.<sup>60</sup> Na ciência política podemos assistir ao mesmo debate entre as escolas que enfocaram as regras das instituições políticas e o comportamento dos indivíduos e as escolas que têm um enfoque chamado neomarxista.<sup>61</sup> Na psicologia, a tendência tradicional de examinar problemas individuais em termos individuais tem sido questionada cada vez mais pela emergência de uma escola de pensamento radical, escola que liga os problemas psicológicos às relações sociais do capitalismo industrial.<sup>62</sup>

Podemos continuar a examinar o assunto, mas é claro que não temos espaço aqui para estender este debate para todas as ciências sociais (veja, por exemplo, as críticas que desafiam as abordagens dominantes na história e na antropologia,

<sup>58</sup> Kuhn, T. *The Structure of scientific revolutions*. Chicago, University of Chicago Press, 1962.

<sup>59</sup> Inkeles, A. *O que é sociologia*. São Paulo, Pioneira, 1971.

<sup>60</sup> Coulson, M. & Riddell, C. *Approaching sociology: a critical introduction*. London, Routledge & Kegan Paul, 1970; Rattner, H. Desenvolvimento da comunidade no processo de urbanização: notas para uma crítica das teorias sociológicas do planejamento. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 16(3):15-26, jun. 1976; Pereira, L. *Ensaio de sociologia do desenvolvimento*. São Paulo, Pioneira, 1978.

<sup>61</sup> Agesta, L.S. Direções da ciência política contemporânea. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, (39):7-29, jul. 1974.

<sup>62</sup> Veja Brown, P. *Toward a marxist psychology*. New York, Basic Books, 1974.

como fizeram Escobar e Godelier.<sup>63</sup> Não obstante, acreditamos já ter indicado o sentido em que há dois paradigmas com diferenças profundas. O dominante reflete a ênfase nas características dos elementos individuais, em termos de pessoas e instituições. O paradigma crítico, por sua vez, reflete uma ênfase nas propriedades da estrutura social como um todo. O paradigma dominante tende a aceitar a ordem social existente como um dado, e busca meios para melhorar seu funcionamento através da mudança de vários elementos como, por exemplo, o desenho e desempenho de instituições sociais, a educação e a saúde dos indivíduos, a produtividade das empresas etc. O paradigma crítico questiona fundamentalmente a ordem social, ligando os problemas sociais de hoje às características dessa ordem, dizendo que tais problemas — pobreza, falta de educação e de saúde, poluição, desequilíbrio entre nações e regiões, inflação, desemprego etc. — não são devidos ao mal funcionamento do sistema social, mas sim conseqüências lógicas dessa ordem. Acreditamos que essa análise tem implicações importantíssimas para a tomada de decisão no setor público, o que será discutido no item seguinte.<sup>64</sup>

### 5. Implicações para a tomada de decisão no setor público

Nas últimas décadas tem-se desenvolvido a chamada administração científica ou administração moderna. Hoje em dia, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, constitui forte crença que o uso destas novas abordagens pode melhorar a racionalidade e a eficiência da administração. Assim, por exemplo, Servan-Schreiber<sup>65</sup> falou do desafio americano à Europa em termos de orientação gerencial e Mitraud, Mattos e Zaidman<sup>66</sup> concluíram seu artigo sobre reforma administrativa no Governo Federal do Brasil dizendo o seguinte: “Tudo conduz à conclusão de que não se conseguirá obter eficácia na administração federal sem adoção, em curto prazo, de instrumentos gerenciais modernos”.

Como se caracterizam e o que significam esses instrumentos, técnicas e métodos modernos, e como relacioná-los aos argumentos já apresentados são os assuntos deste item. Enfocamos as abordagens à tomada de decisões dentro do setor público no Brasil, com referência especial aos problemas ligados ao desenvolvimento nacional. Há duas premissas subjacentes à discussão:

a) qualquer abordagem dentro da administração tem alguma teoria, explícita ou implícita, ligada às teorias das ciências sociais, que orienta e justifica sua aplicação;

b) o conflito entre o paradigma dominante e o paradigma crítico reflete-se nos debates dentro da administração; nosso entendimento desse conflito pode ser útil para avaliar esses debates.

<sup>63</sup> Escobar, C.H. *Ciência da história e ideologia*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1970; e Godelier, M. *Perspectives in marxist anthropology*. London, Cambridge University Press, 1977.

<sup>64</sup> A escolha das palavras “dominante” e “crítico” também foi intencional. O paradigma dominante é dominante no sentido de que orienta quase todo o pensamento no mundo ocidental. O paradigma crítico é uma crítica no sentido de Kovel (Kovel, J. *A complete guide to therapy*. New York, Pantheon Books, 1976. p. 12-14: “an inquiry that reveals the hidden inner assumptions of a phenomenon, grounds it in history and does not pretend that the observer stands separate from the thing observed”).

<sup>65</sup> Servan-Schreiber, J.J. *O Desafio americano*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1968.

<sup>66</sup> Mitraud, A.D.; Mattos, C.A. & Zaidman, L. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(4):165-99, out./dez. 1977, especialmente p. 198.

De novo, deve ficar claro que o enfoque é muito amplo e, portanto, somente podemos sugerir algumas implicações relevantes ao pensamento administrativo. Pretendemos examinar dois campos de estudo interdependentes, nos quais pode ser enquadrada a maioria das discussões sobre a tomada de decisão no setor público: a análise de sistemas e o planejamento.<sup>67</sup>

## 5.1 A análise de sistemas

A análise de sistemas nasceu, durante a Segunda Guerra Mundial, dos desenvolvimentos matemáticos na estatística e com o início do novo campo de estudo da pesquisa operacional, tendo sido aplicada com êxito tanto aos problemas de guerra bem definidos, quanto às áreas de transportes, abastecimentos e aspectos de estratégia militar. Nos EUA, depois da guerra, os militares continuaram investindo no desenvolvimento e no uso dessas abordagens. Apoiado pelo uso crescente dos computadores, do pensamento cibernético e de uma ideologia racionalista, o enfoque sistêmico espalhou-se muito rápido e até hoje é a base subjacente de quase todos os métodos de administração moderna no mundo todo.<sup>68</sup>

A orientação dominante nas ciências sociais combinava muito bem com o enfoque sistêmico. A análise neoclássica da economia, o funcionalismo estrutural da sociologia e a aplicação dos conceitos sistêmicos em áreas como ciência política, comunicação e educação reforçavam este ponto de vista. Dentro da administração, as várias abordagens quantitativas da tomada de decisão foram elaboradas no contexto do pensamento sistêmico. Dado um sistema bem delimitado, a idéia central é a avaliação das relações entre suas entradas e saídas, funcionando a própria avaliação como uma espécie de *feedback* para melhorar a eficiência do sistema. Há muitas técnicas aplicadas sob essa óptica, tais como as examinadas por Machline<sup>69</sup> com respeito à gestão de tecnologia: análise econômica, programação matemática, métodos estatísticos, métodos de decisão no risco e na incerteza, teoria dos jogos, métodos de simulação, árvores de decisão, etc.

Dentro da perspectiva dominante da administração, que corresponde à das ciências sociais, já discutida, tais métodos constituem a “racionalidade” e conduzem à “eficiência”. Por exemplo, Machline<sup>70</sup> definiu implicitamente o uso das técnicas acima como “a metodologia racional de tomada de decisão”. No setor público, a abordagem que melhor ilustra o pensamento dominante na administração talvez seja a análise custo-benefício e custo-efetividade, derivada da economia neoclássica.

A idéia de análise custo-benefício está ligada ao critério dos lucros dentro do setor privado: pode avaliar os custos das entradas em qualquer sistema, e compará-los com o valor das saídas em termos dos benefícios monetários à sociedade.

<sup>67</sup> Embora pretendamos dispensar maior atenção às técnicas e às abordagens gerais do que às características organizacionais da tomada de decisão, ressaltamos que dentro da literatura organizacional também existe o debate entre os dois paradigmas. Veja, por exemplo, a discussão de Chiavenato (Chiavenato, I. Novas abordagens na teoria administrativa. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 19(2):27-42, abr./jun. 1979), sobre as escolas americanas e européias da teoria organizacional.

<sup>68</sup> Veja Churchman, C.W. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis, Vozes, 1972, p. 23, que definiu o “subsistema de administração” como a aplicação do enfoque sistêmico.

<sup>69</sup> Machline, C. O processo decisório na gestão de tecnologia. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(6):33-43, nov./dez. 1977.

<sup>70</sup> Id. *ibid.* p. 141.

A análise custo-efetividade trata da mesma coisa, diferindo apenas no fato de suas saídas serem medidas em termos não-monetários. Hoje, qualquer atividade do setor público é justificada através deste enfoque de eficiência econômica. Citamos, como exemplos, a defesa de Simonsen<sup>71</sup> do grau de intervencionismo na economia, a avaliação de Castro<sup>72</sup> do investimento nos sistemas de educação, a discussão de Araújo<sup>73</sup> das peculiaridades do mercado de serviços de saúde, a análise de Hicks<sup>74</sup> dos problemas do meio-ambiente, o exame de Barat<sup>75</sup> da relação entre desenvolvimento urbano e localização industrial, ou as recomendações de Rodrigues<sup>76</sup> com respeito à política agrícola.

O âmago desta perspectiva é que, se os benefícios de uma atividade fossem maiores que os custos, a atividade contribuiria para a “eficiência social”, no sentido da chamada “otimização de Pareto” dentro da economia neoclássica: poderia melhorar o bem-estar de algumas pessoas sem prejudicar ninguém. Às vezes, a aplicação dessa perspectiva analítica é levada ao extremo de sugerir que deveríamos eliminar a política de tomada de decisão, decidindo tudo do ponto de vista técnico. Mais modesta é a posição de estudiosos como Daros,<sup>77</sup> que tenta enquadrar esse tipo de análise técnica no jogo político como uma “disciplina racionalizadora”, embora limitada.

Quase todos os métodos quantitativos de avaliação exigem pelo menos três pressupostos:

- a) que as alternativas sejam bem delimitadas, no sentido de que tenhamos um sistema suficientemente fechado, o que possibilita isolá-lo e examiná-lo;
- b) que possamos medir o impacto *causal* de cada alternativa;
- c) que tenhamos um ou alguns critérios para julgar o valor das alternativas.

Cada um dos pressupostos é questionado dentro do paradigma crítico. Um dos melhores artigos sobre o assunto é o de Rattner<sup>78</sup> que critica a tentativa dominante de “reduzir a vida social a um modelo sistêmico mecanicista”, perdendo-se “na análise de fatos isolados e fragmentados”. Examinamos no item 3, as fraquezas dos métodos das ciências sociais, que pretendem separar e quantificar as causas dos fenômenos que observamos na complexidade do sistema social. Assim, na visão crítica, torna-se um mito perigoso a crença dominante do espírito positivista de que podemos quantificar e analisar tecnicamente a relação entre as entradas e saídas de um sistema isolado.

Além disso, talvez seja mais duvidoso ainda o uso de critérios como “eficiência social”. A validade dos preços de mercado como medidas de custos ou benefícios *sociais* depende da existência de uma concorrência em todos os setores

<sup>71</sup> Simonsen, M.H. op. cit.

<sup>72</sup> Castro, Cláudio de Moura. op. cit.

<sup>73</sup> Araújo, J.D. As peculiaridades do mercado de serviços de saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(3):97-109, jul./set. 1977.

<sup>74</sup> Hicks, J.F. Planejamento da qualidade do meio-ambiente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 12(2):183-96, abr./jun. 1978.

<sup>75</sup> Barat, J. Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 12(2):117-37, abr./jun. 1978.

<sup>76</sup> Rodrigues, J.A. O papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico e as políticas governamentais para o setor agrícola. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 12(3):9-37, jul./set. 1978.

<sup>77</sup> Daros, E.J. A política econômico-financeira e as decisões do setor público. *DADOS*, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1972.

<sup>78</sup> Rattner, H. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(1):21-7, jan./fev. 1977.

da economia, para que os preços sejam representativos do valor social. Como isto nunca ocorre na realidade, não existe uma definição quantificável do que significa eficiência no sentido social. Os economistas neo-clássicos reconhecem este problema seríssimo e sugerem a possibilidade do analista poder "corrigir" os preços.<sup>79</sup> Todavia, tais correções são sempre feitas numa maneira *ad hoc*, faltando-lhes a teoria ou um modo empírico de determiná-las.

Os mesmos problemas surgem na análise de equidade. Geralmente, os economistas neoclássicos acreditam que deveriam ser separados os critérios de eficiência e equidade, deixando o segundo a uma decisão da sociedade, a ser implementado através da política tributária do governo, enquanto o primeiro deve ser o critério para avaliação de qualquer atividade específica. Reconhecendo que na prática a redistribuição da riqueza não acontece como um todo, tais economistas estão tentando incorporar à análise medidas de equidade como outro critério de avaliação de qualquer atividade.<sup>80</sup> Mesmo agências internacionais, como o Banco Mundial, estão começando a exigir essa abordagem. Porém as medidas de equidade são também *ad hoc* e fundamentadas na idéia básica de que existe um *trade-off* entre eficiência e equidade.

O paradigma crítico sugere não apenas a falsidade dessa dicotomia, mas que o uso de um critério como eficiência social esconde o fato de existirem grupos que ganham e outros que perdem em qualquer programa social. Uma análise do tipo custo-benefício só pode ser utilizada para mostrar os ganhos e prejuízos decorrentes de uma política em relação a camadas sociais diferentes, e não tem validade para uma análise dos benefícios líquidos em relação a um conceito fictício da "sociedade como um todo". Essa crítica pode ser esclarecida por meio da discussão do contexto da tomada de decisão, ou seja, o planejamento.

## 5.2 O planejamento

O uso dos métodos quantitativos, enquadrados na análise de sistemas, implica a existência de algum processo de estabelecimento de prioridades e análise das políticas alternativas, ou seja, na existência de algum tipo de planejamento. Como indica Cornélio e Mold,<sup>81</sup> "a própria essência de planejamento" é considerada "o processo contínuo de tomada de decisão". Hoje em dia existe "a visão do planejamento como indispensável ao desenvolvimento. Nessa visão, planejar é ser racional... ou se adere ao planejamento ou se opta pela irracionalidade".<sup>82</sup>

A maioria da literatura discute o que Hicks<sup>83</sup> chama de "duas linhas de planejamento governamental: a análise econômica e os aspectos organizacionais do planejamento. Ou, de uma outra perspectiva, a análise econômica visa basi-

<sup>79</sup> Bacha, E.L. Princípios econômicos para a avaliação governamental de projetos de investimento. *DADOS*, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1972.

<sup>80</sup> Hicks, J.F. A taxa social de desconto e o objetivo de redistribuição de renda. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 3(4):953-92, dez. 1973.

<sup>81</sup> Cornélio, A.F. & Mold, Z.M. Planejamento hoje: uma opção contextual em debate. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(4):55-83, out./dez. 1977. Veja, especialmente, p. 62.

<sup>82</sup> Cintra, A.O. Sistema de planejamento, modernização e comportamento inovador na administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(4):41-53, out./dez. 1977, especialmente p. 42.

<sup>83</sup> Hicks, J.F. Planejamento da qualidade do meio-ambiente. *Revista de Administração Pública*, cit. p. 184.

camente ao produto do planejamento; a análise organizacional preocupa-se mais com planejamento como um processo". Neste item examinamos aspectos do planejamento como produto e processo do ponto de vista dos paradigmas dominante e crítico.

O debate principal dentro da literatura da perspectiva dominante ocorre entre duas estratégias de planejamento, as quais combinam aspectos de produto e processo: planejamento compreensivo vs. incremental.<sup>84</sup> O planejamento compreensivo, como falou Cintra,<sup>85</sup> é visto como a "quintessência" do modelo racional de decisão: "examina-se o conjunto das alternativas de ação, levantam-se as conseqüências de cada alternativa, avaliam-se tais conseqüências em função dos valores relevantes do *decision-maker* e, com base nessa avaliação, escolhe-se a melhor alternativa". O planejamento incremental, desenvolvido por Lindblom,<sup>86</sup> rejeita tanto a aplicabilidade quanto a desejabilidade do modelo anterior. Com o planejamento incremental começa-se com a consideração de um número reduzido de alternativas, que diferem apenas incrementalmente da política existente, sem fazer diferenciação clara entre fins e meios, escolhendo uma alternativa através de um processo político que visa atacar, de maneira sucessiva e repetida, os problemas sociais que surgem.

Ambas as estratégias têm sido criticadas dentro do paradigma dominante. O planejamento abrangente é encarado como uma visão utópica, dada a complexidade dos problemas e as realidades do processo político decisório, e assinala-se que a sua aplicação obteve pouco êxito ou mesmo conduziu a grandes fracassos. O planejamento incremental, embora mais realístico, é criticado por sua tendência a confundir o que é viável com o que é ótimo, isto é, a confusão entre o que é e o que deve ser. Frisa-se, também, que seu uso só faz sentido se for pequena a insatisfação com o *status quo*. As conclusões gerais dentro desta literatura são de que não existe apenas um estilo de planejamento ideal; dependendo dos problemas, às vezes uma ou outra estratégia pode ser melhor; essas alternativas são realmente os extremos de um contínuo de estratégias que combinam feições de ambas.

Apesar dessas críticas, a visão dominante do planejamento combina bem com as abordagens quantitativas, as quais visam à objetividade e racionalidade do processo de tomada de decisão. Mesmo dentro do arcabouço de planejamento incremental, tais técnicas tornam-se úteis para analisar as conseqüências e a viabilidade das alternativas consideradas. Não obstante, com este conjunto de abordagens há problemas mais profundos que são examinados do ponto de vista do paradigma crítico. Talvez a crítica mais séria se dirija à noção de que o planejamento tem conotação de ser científico, objetivo, neutro, ou apolítico. Mesmo dentro da literatura dominante encontra-se essa crítica, embora colocada como um defeito a ser superado através de uma separação mais profunda entre as partes mais técnicas e mais "políticas" do planejamento. Ao contrário, na visão do paradigma crítico, como argumenta Rattner,<sup>87</sup> "o planejamento é, em todas as suas fases, essencialmente um ato político... carregado de juízos de valor".

<sup>84</sup> Aydos, E.D. O processo de planejamento e o papel do analista de políticas no governo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. (38):143-79. jan. 1974; e Cintra, A.O. op. cit.

<sup>85</sup> Cintra, A.O. op. cit. p. 42.

<sup>86</sup> Braybrooke, D. & Lindblom, C. *A Strategy of decisions*. New York, Free Press, 1963.

<sup>87</sup> Rattner, H. Indicadores sociais... op. cit. p. 23.

Desta óptica, a análise técnica e quantitativa torna-se uma maneira de esconder a base real da tomada de decisão. Muitas vezes, como admitiu Daros,<sup>88</sup> esses estudos “têm sido utilizados para formalizar algo que já foi decidido”. Isso, contudo, não tem de ser tão óbvio; a natureza dos critérios utilizados e a orientação do processo de planejamento pressupõem uma realidade social onde não existe conflito, mas sim algum tipo de consenso sobre o que são bem-estar comum e interesse público, como, por exemplo, concretizados nas definições de eficiência e crescimento econômico.

No paradigma crítico nega-se esta visão. O planejamento e as técnicas ligadas à análise de sistemas são vistos, em uma sociedade capitalista, como partes dos conflitos básicos que “só podem ser analisados à luz dos interesses, objetivos e aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população que não tendem necessariamente a uma situação de equilíbrio consensual”.<sup>89</sup> O resultado da noção de “consenso” é que “caberia aos tecnocratas, mais do que resolver, definir o que é e o que não é problema social”.<sup>90</sup> Neste sentido, o planejamento e o modelo de tomada de decisão agem para legitimar o papel da tecnoburocracia,<sup>91</sup> reprimindo o debate público sobre problemas sociais e deixando a direção da sociedade aos detentores de *expertise*. Do ponto de vista do paradigma crítico o planejamento tem de ser avaliado não em termos das técnicas, mas de “quem planeja”, “quais seus objetivos e meios”, e “em função de quais grupos de interesse”.<sup>92</sup>

Dentro do paradigma dominante existem críticas sensíveis ao planejamento que reconhecem a falta de neutralidade e a necessidade de juízos de valor por parte do analista. Mas, mesmo assim, a maioria acha que esse problema pode ser solucionado através de maior cautela, sendo o ponto principal a complexidade dos sistemas sociais, a qual necessita de nova abordagem. Assim, Cintra<sup>93</sup> recomenda uma análise de sistema “que permita selecionar os pontos estratégicos, as áreas onde a intervenção é precisa”. Mais profunda ainda é a crítica de Cornélio e Mold,<sup>94</sup> para os quais o problema principal é a falta de implementação dos planos, devido aos fatores individuais e estruturais tais como: o dia-a-dia do administrador como “um resolvidor de múltiplos problemas quotidianos” propicia-lhe “muito pouco tempo para refletir sobre como e por quem vão ser executadas as decisões”; e, ao nível estrutural, a reforma administrativa preconizada pelo Decreto-lei n.º 200 tem conduzido “à perda de controle sobre a execução” de decisões. Suas recomendações, derivadas do movimento contextualista na administração — o que enfatiza a falta de generalizações na pesquisa empírica e a necessidade consequente de tratar com especificidade e singularidade os fenômenos sociais — indicam a necessidade de abordar o planejamento como processo e não como produto. Esses autores propõem uma me-

<sup>88</sup> Daros, E.J. op. cit. p. 86.

<sup>89</sup> Rattner, H. Indicadores sociais... op. cit. p. 23.

<sup>90</sup> Id. ibid. p. 24.

<sup>91</sup> Pereira, L.C.B. In: A estratégia de desenvolvimento entre 1967 e 1973. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(4):17-26, jul./ago. 1977. Na p. 21, o autor enfatiza que os tecnocratas se interessam pelo processo de desenvolvimento e pela análise da racionalidade econômica tanto para legitimar o seu poder quanto para enriquecer-se “à medida que os (seus) ordenados tendem a variar na proporção do excedente”.

<sup>92</sup> Rattner, H. Indicadores sociais... op. cit. p. 24.

<sup>93</sup> Cintra, A.O. op. cit. p. 51.

<sup>94</sup> Cornélio, A.F. & Mold, Z.M. op. cit. p. 59-60.



todologia para a análise das características organizacionais necessárias a um órgão de planejamento, operando em ambiente contextual.

Tais recomendações tratam dos problemas de planejamento observados dentro do paradigma dominante mas ignoram completamente o problema fundamental colocado pelo paradigma crítico. Defendem que, por meio de boas intenções dentro da tecnoburocracia, podemos planejar a melhoria dos problemas sociais se tivermos a abordagem correta. Ao contrário, o paradigma crítico argumenta que os problemas sociais de hoje são as conseqüências intencionais da estrutura de poder do capitalismo mundial e essa busca da *abordagem certa* somente esconde e mistifica a realidade da luta existente.

## 6. Conclusões

Neste artigo visamos analisar as implicações de duas linhas de pensamento das ciências sociais, aplicadas ao desenvolvimento, à pesquisa empírica e à tomada de decisão. O que chamamos de paradigma dominante tem técnicas, critérios e processos bem definidos para orientar e avaliar as ações do setor público, baseados, porém, a nosso ver, em um ponto de vista completamente irreal em relação ao mundo atual. Por outro lado, ao que chamamos de paradigma crítico parece faltar uma forma nítida de orientar e avaliar as decisões do setor público. Sua análise, todavia, é muito mais sensível à nossa realidade social.

Em nossa opinião, a irreabilidade do paradigma dominante torna-se ainda mais clara quando examinamos o raciocínio freqüentemente utilizado para analisar a fonte conjuntural dos problemas sociais de hoje. Essa visão, em geral, joga a culpa nos quatro fatores seguintes:<sup>95</sup>

- a) a ignorância ou a falta de vontade do povo;
- b) a ignorância ou a falta de vontade dos burocratas do setor público;
- c) o intervencionismo do governo nos negócios que deveriam ser deixados com o setor privado;
- d) a falta de dinheiro ou recursos.

Para aceitar esse pensamento parece-nos necessário esquecer completamente muitos aspectos da realidade social: que mão-de-obra barata e pouco letrada é útil para manter os lucros do sistema capitalista; que países ricos, mesmo com um povo bem educado, ainda ficam com a maioria dos problemas sociais dos países mais pobres; que vontade não significa nada sem poder; que uma política de *laissez-faire* não conduzirá à concorrência perfeita, mas à dominação ainda maior das empresas poderosas; e que a falta de recursos dedicados a solucionar os problemas sociais representa uma escolha política.

A nosso ver é claro que, apesar da exatidão da análise técnica do paradigma dominante, precisamos rejeitar sua aplicabilidade ao setor público. Talvez no setor privado, onde ficam mais claros os critérios de desempenho e a estrutura dos problemas, seja útil aplicar a abordagem dominante à tomada de decisão. Porém, a falta da base dos critérios sociais utilizados, o debate interminável

<sup>95</sup> Deveríamos frisar que não estamos falando somente de estudiosos e acadêmicos. Os paradigmas dominante e crítico têm suas contrapartidas no pensamento de qualquer classe da sociedade: os jornalistas, os políticos, e o povo em geral. Assim, por exemplo, a revista *Veja*, São Paulo, Abril Cultural, de 16 de julho de 1980, p. 84-92, critica soluções radicais para melhorar a injustiça social no Brasil e recomenda gradualismo, reforma administrativa e uma "determinação nacional".

sobre qualquer problema social, a inadequação dos métodos quantitativos para estabelecer causalidade empírica e a existência óbvia das forças estruturais em conflito profundo, tudo isso indica que o setor público precisa de uma abordagem completamente diferente.

Não pretendemos apresentar novas soluções para a questão de como tomar decisões no setor público ou de como orientar o desenvolvimento. Porém, nestas conclusões queremos enfatizar seis pontos principais, os quais são conseqüências de nossa análise.

Primeiro, deveríamos enfatizar que, apesar de nossa rejeição ao paradigma dominante, a escolha entre as duas perspectivas parece-nos ser baseada em um juízo de valor. Já explicamos por que a evidência empírica nunca vai comprovar que uma é a "verdade". Os debates de qualquer política jamais serão resolvidos por meio da ciência. Então, se não existe uma verdade, isto nos indica que, pelo menos, os administradores do setor público deveriam dar seu apoio ao lado menos pesquisado — o do paradigma crítico — como forma de abrir o diálogo sobre os problemas sociais.

Segundo, além do comportamento dos administradores de hoje, nossa análise tem implicações para o treinamento dos administradores do futuro. Concordamos com Tragtemberg<sup>96</sup> que as escolas de administração, tanto no exterior como no Brasil, enfatizam quase exclusivamente a ideologia "unidimensional e neopositivista" do paradigma dominante, favorecendo implicitamente as grandes empresas e um governo ligado ao poder do capitalismo monopolístico. Já que o paradigma crítico pode ajudar-nos a enfrentar os dilemas do presente, merece tratamento mais amplo no currículo.

Terceiro, as teorias das ciências sociais e da administração pública parecem oferecer à escolha de políticas muito menos direção do que gostaríamos. Existe um desejo comum de achar "a resposta certa" e muitas vezes administradores rejeitam a análise dos estudiosos que são devidamente cautelosos. Infelizmente, parece-nos que este é o estado real do conhecimento, que esta situação não vai melhorar e que continuar acreditando na precisão quantitativa do paradigma dominante constitui um sério erro. Não obstante, ambos os paradigmas poderão ser úteis ao tratamento dos problemas sociais porque ambos podem estimular nossa visão das fontes e dos vínculos entre esses problemas e sugerir novas políticas para superá-los. Apesar de não serem capazes de avaliar quantitativamente o valor social de uma política, talvez o maior prejuízo social, a nosso ver, resulte da falta de consideração de muitas políticas possíveis. Nisso, ambos os paradigmas podem ajudar-nos.

Quarto, em conseqüência do que pudemos verificar com a análise dos pontos fracos das técnicas e da teoria do paradigma dominante, o administrador público precisa ter cuidado para não ser seduzido facilmente pelo uso crescente da terminologia de "eficiência", "otimização", "maximização", "análise custo-benefício", "racionalidade", "planejamento", etc. Como vários analistas têm discutido, existe a tendência para se usar essas palavras quase como um antídoto mágico e para se empregar as técnicas associadas como um ritual sacerdotal.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Tragtemberg, M. *Curriculos de escolas de administração e neocapitalismo*. Apresentado ao III Seminário Latino-Americano sobre o Ensino de Administração, Porto Alegre, 1979.

<sup>97</sup> Cintra, A.O. op. cit.; e Pereira, J.C. Sobre o emprego do termo racional em economia e administração. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 17(1):28-33, jan./fev. 1977.

Nesse sentido, Guerreiro Ramos critica ambos os paradigmas: "... tanto a doutrina econômica convencional como a marxista são disfarçadas crenças religiosas antes que teorias científicas. Seus adeptos têm fé em símbolos deísticos como 'desenvolvimento' ou em abstrações como a 'mão invisível' e as 'leis da História' ". Ele tenta sugerir um novo paradigma, "o paradigma paraeconômico", como uma maneira de ir além da ideologia e de encarar a realidade social. Embora interessante, a nosso ver, um erro sério de Guerreiro Ramos é sua crença na cientificidade de seu paradigma — isto é, o nosso raciocínio é que qualquer paradigma se baseia em ideologias, em crenças, em fé.<sup>98</sup>

De fato, parece-nos quase uma nova religião. O administrador deve lembrar-se de que tal religião é, como todas, um ato de fé, e não é necessário ser crente. Para auto-defesa, o administrador de hoje deveria entender como argumentar assim, mas deveria compreender também que, devido à indeterminação inerente dessas abordagens, é possível, através delas, justificar qualquer política.

Quinto — e bem ligado ao último ponto — o administrador tem de lutar contra a tendência atual de confiar demais em *expertise*. Existe vasta literatura recente proclamando a chegada de uma nova era, baseada no conhecimento de que vamos — e devemos — ter uma nova ordem governada por esses detentores de conhecimento. Até o ponto em que nossa análise é válida, a capacidade do conhecimento de solucionar os problemas sociais continuará sendo fraca. Nosso ponto de vista não é o de que o conhecimento do especialista seja supérfluo: ele é necessário, mas não pode resolver problemas fundamentais. Sempre encontraremos especialistas que argumentem a favor e contra determinadas políticas: no tocante às usinas nucleares, à redistribuição da riqueza, à transferência de tecnologia, ao combate à inflação, ao desenvolvimento agrícola etc. Esses debates podem fornecer aos administradores públicos informação útil, mas eles têm de saber que, subjacente à discussão técnica, sempre há escondidos vários juízos de valores. O administrador deve descobrir esses vieses e abrir o debate para torná-los explícitos.

Esta observação conduz-nos à nossa última e, talvez, mais importante conclusão. Com base em nossos argumentos de que não existe uma resposta certa, de que sempre haverá debates fundamentais sobre qualquer política, de que não podemos confiar em *expertise* ou em técnicas científicas, de que não há um conceito aceitável de bem-estar comum, e de que qualquer política vai beneficiar alguns grupos da sociedade e prejudicar outros, precisamos de abertura e democratização do processo de tomada de decisão no setor público. Dentro do paradigma dominante existe uma crença, freqüentemente implícita, segundo a qual pouco importa quem sejam os tomadores de decisões no setor público. Desde que exista um processo político para estabelecer prioridades e critérios de bem-estar comum, as decisões específicas podem ser tomadas por qualquer técnico honesto que siga os resultados da análise objetiva e as recomendações dos especialistas. Entretanto, em um mundo onde qualquer técnica, especialista, ou critério de bem-estar é permeado de juízos de valor, cabe ao povo debater e avaliar a direção da política. Isto significa muito mais que a eleição dos políticos; significa a busca de novas maneiras para abrir o processo decisório e dar poder aos grupos marginalizados. Talvez signifique também mais recursos

<sup>98</sup> Guerreiro Ramos, Alberto. O Modelo econômico brasileiro: uma apreciação à luz da teoria da delimitação dos sistemas sociais. *Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração*, Florianópolis, Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 12, 1980.

dedicados ao processo de tomada de decisão, embora em uma sociedade realmente democrática a legitimação deste processo deva ser tão importante quanto os resultados.

### *Summary*

In this article the author analyzes the inferences of two lines of thought in the realm of the social sciences, applied to development, experimental research and decision-making. The one he denominates dominant paradigm avails itself of well defined techniques, criteria and processes to orient and appraise the actions of the public sector, although based upon a completely unreal outlook, in terms of today's world. On the other hand, the line called critical paradigm seems to be lacking a clear-cut way to orient and appraise the decisions of the public sector, its analysis, however, being much more sensitive of Brazilian social reality.

Through this article, the author tries to present his personal view of the interrelations between developmental strategies, notions prevailing in the field of the social sciences and decision-making within the public sector. His arguments may be summarized as follows:

- a) in the realm of the social sciences, two clear-cut and coherent lines of thought permit differing implications for the analysis of any problem confronting the public sector;
- b) conceptual and practical problems in methods of empirical research hinder their being used to corroborate the validity of said lines of thought;
- c) limitations inherent to theories and methods applied by the social sciences hinder the improvement of strategies adopted to solve the more serious problems faced by the public sector;
- d) as concerns public administration, it is necessary to develop a new approach, particularly emphasizing the span and the opportunity for action offered by the decision-making process of the public sector.

The article studies the foremost theoretical perspectives of importance for the analysis of development, in its broadest terms, as well as the role of educational and communication systems in development, in particular, as related to the two lines of thought it designates as dominant paradigm and critical paradigm. It studies the methodological perspectives of experimental research, the inferences of discussions on theory and methods concerning the social sciences and the problems faced by the public sector as a whole, the application of the discussed points of view to approaches to decision-making within the public sector and so on. The conclusions are especially founded on an analysis of the reality prevailing in the less developed world.

### *Bibliografia*

- Agesta, L.S. Direções da ciência política contemporânea. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 39, jul. 1974.
- Araújo, J.D. As peculiaridades do mercado de serviços de saúde. *Revista de Administração Pública*, 11(3), jul./set. 1977.
- Arner, M. & Yontz, R. Formal education and individual modernity in African society. *American Journal of Sociology*, v. 76, 1971.

- Arndt, T.M.; Dalrymple, D.G. & Ruttan, V.W., org. *Resource allocation and productivity in national and international research*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977.
- Arrow, K. Higher education as a filter. *Journal of Political Economy*, v. 2, 1973.
- Ashby, J.; Klees, S.; Pachico, D. & Wells, S. Alternative strategies in the economic analysis of information/education projects. Em McAnany, E., org. *Communications in the rural third world: the role of information in development*. New York, Praeger Publishers, 1980.
- Ashby, J.; Klees, S.; Pachico, D. & Wells, S. Desenvolvimento agrícola e capital humano: o impacto da educação e da comunicação. In: Werthein, J. & Bordenave, J.D., org. *Educação rural no Terceiro Mundo: aspectos teóricos e novas alternativas*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1980.
- Aydos, E.D. O processo de planejamento e o papel do analista de políticas no governo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 38, jan. 1974.
- Bacha, E.L. Princípios econômicos para a avaliação governamental de projetos de investimentos. *DADOS*, 1972.
- Barat, J. Política de desenvolvimento urbano e política de localização industrial: uma abordagem integrada. *Revista de Administração Pública*, 12(2), abr./jun. 1978.
- Barnet, R.J. & Müller, R.E. *Global reach: the power of the multinational corporations*. New York, Simon & Schuster, 1974.
- Becker, G.S. *Human capital*. New York, National Bureau of Economic Research, 1964.
- Beltrão, F. Utilização dos meios de comunicação de massa para o desenvolvimento. *Revista de Comunicação Social*, 6(1/2), 1976.
- Blaug, M. *An introduction to the economics of education*. Baltimore, Penguin Books, 1970.
- Bowles, S. & Gintis, H. *Schooling in capitalist america*. New York, Basic Books, 1976.
- Bowles, S. & Levin, H.M. The determinants of scholastic achievement: an appraisal of some recent evidence. *Journal of Human Resources*, Winter 1968.
- Braybrooke, D. & Lindblom, C. *A strategy of decision*. New York, Free Press, 1963.
- Brown, L. *Seeds of change: the green revolution and development in the 1970's*. New York, Praeger Publishers, 1970.
- Brown, P. *Toward a marxist psychology*. New York, Basic Books, 1974.
- Carnoy, M. *Education as cultural imperialism*. New York, David McKay, 1974.
- Castro, Cláudio de Moura. *Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade*. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro, 1976.
- Chiavenato, I. Novas abordagens na teoria administrativa. *Revista de Administração de Empresas*, 19(2), abr./jun. 1979.
- Churchman, C.W. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis, Vozes, 1972.
- Cintra, A.O. Sistema de planejamento, modernização e comportamento inovador na administração. *Revista de Administração Pública*, 11(4), out./dez. 1977.
- Coates, H. The market place of ideas. *American Economic Association Papers and Proceedings*, 1973.
- Cornélio, A.F. & Mold, Z.M. Planejamento hoje: uma opção contextual em debate. *Revista de Administração Pública*, 11(4), out./dez. 1977.
- Coulson, M. & Riddell, C. *Approaching sociology: a critical introduction*. London, Routledge & Kegan Paul, 1970.
- Daros, E.J. A política econômico-financeira e as decisões de setor público. *DADOS*, 1972.
- De Janvry, A. The Political economy of rural development in Latin America: an interpretation. *American Journal of Agricultural Economics*, Aug. 1975.
- De Janvry, A. Inducement of technological and institutional innovations: an interpretative framework. In: Arndt, T.M. et alii. 1977.
- Demo, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo, Atlas, 1980.
- Denison, E.F. *Why growth rates differ*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1967.
- Donohue, G.A.; Tichenor, T.J. & Olien, C.N. Mass media and the knowledge gap: a hypothesis reconsidered. *Communications Research*, 2(1), Jan. 1975.
- Escobar, C.H. *Ciência da história e ideologia*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- Evenson, R. & Kislev, Y. *Agricultural research and productivity*. New Haven, Yale University Press, 1975.
- Frank, A.G. *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York, Monthly Review Press, 1969.
- Freebairn, D.K. Income disparities in the agricultural sector: regional and institutional stresses. In: Poleman, T.T. & Freebairn, D.K., org. *Food, population and employment: the impact of the green revolution*. New York, Praeger, 1973.
- Freire, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

- Frey, W.F. Communication and development. In: de Sola Pool, I.; Schramm, W.; Frey, F.W.; Maccoby, N. & Parker, E.B., org. *Handbook of communication*. New York, Rand McNally, 1973.
- George, S. *How the other half dies: the real reasons for world hunger*. London, Penguin Books, 1977.
- Gintis, H. The nature of labor exchange and the theory of capitalist production. *Review of Radical Political Economy*, v. 8, Summer 1976.
- Godelier, M. *Perspectives in marxist anthropology*. London, Cambridge University Press, 1977.
- Golding, P. Media role in national development: critique of a theoretical orthodoxy. *Journal of Communication*, Summer 1974.
- Griffin, K.B. *The Political economy of agrarian change*. New York, Macmillan, 1974.
- Griliches, Z. Notes on the role of education in production functions and growth accounting. In: Hansen, W.L., org. *Education, income and human capital*. New York, Columbia University Press, 1970.
- Hagen, E. *On the theory of social change*. Urbana, University of Illinois Press, 1962.
- Harbison, F.H. & Myers, C.A., org. *Manpower and education: country studies in economic development*. New York, McGraw-Hill, 1965.
- Hicks, J. A taxa social de desconto e o objetivo de redistribuição de renda. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3(4), dez. 1973.
- Hicks, J.F. Planejamento da qualidade do meio-ambiente. *Revista de Administração Pública*, 12(2), abr./jun. 1978.
- Hirschman, A.O. *The Strategy of economic development*. New Haven, Yale University Press, 1958.
- Hyami, Y. & Ruttan, V.W. *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971.
- Inkeles, A. Making man modern: on the causes and consequences of individual change in six developing countries. *American Journal of Sociology*, 75(2), 1969.
- Inkeles, A. *O que é sociologia*. São Paulo, Pioneira, 1971.
- Kocher, J.E. *Rural development, income distribution and fertility decline*. New York, The Population Council, 1973.
- Kovel, J. *A complete guide to therapy*. New York, Pantheon Books, 1976.
- Kuhn, T. *The Structure of scientific revolutions*. Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- La Belle, T.J. & Verhine, R.E. Nonformal educational stratification: implications for Latin America. *Harvard Education Review*, v. 45, May 1975.
- Langoni, C.G. *A Economia de transformação*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.
- , org. A participação do Estado na economia brasileira: Documento básico da IV CONCLAP. *Revista das Finanças Públicas*, v. 332, out./dez. 1977.
- Lerner, D. Toward a communication theory of modernization. In: Pye, L.W., org. *Communications and political development*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1963.
- Machline, C. O processo decisório na gestão de tecnologia. *Revista de Administração de Empresas*, 17(6), nov./dez. 1977.
- McClelland, D. *The Achieving society*. New York, Van Nostrand, 1961.
- Mellor, J.W. *The New economics of growth*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1976.
- Mitraud, A.D.; Mattos, C.A. & Zaidman, L. Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, 11(4), out./dez. 1977.
- Myrdal, G. *Asian drama: inquiry into the poverty of nations*. New York, Twentieth Century Fund, 1968.
- Ollman, B. *Alienation: Marx's conception of man in capitalist society*. New York, Cambridge University Press, 1976.
- Pereira, J.C. Sobre o emprego do termo racional em economia e administração. *Revista de Administração de Empresas*, 17(1), jan./fev. 1977.
- Pereira, L. *Ensaios de sociologia do desenvolvimento*. São Paulo, Pioneira, 1978.
- Pereira, L.C.B. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo, Editora Brasileira, 1972.
- . A estratégia de desenvolvimento entre 1967 e 1973. *Revista de Administração de Empresas*, 17(4), jul./ago. 1977.
- Phillips, D.; Costner, H. & Fennessey, J. The madness in our methods: three author exchange in four parts. *Sociology and Social Research*, 58, Apr. 1974.
- Poirier, D.S. Econometric methodology in radical economics. *American Economic Review*, Feb. 1977.
- Rao, P. & Miller, R.L. *Applied econometrics*. Belmont, California, Wadsworth Publishing, 1971.

- Rattner, H. Desenvolvimento da comunidade no processo de urbanização: notas para uma crítica das teorias sociológicas do planejamento. *Revista de Administração de Empresas*, 16 (3), jun. 1976.
- . Algumas considerações sobre as concepções da gestão tecnológica nas diversas teorias do desenvolvimento econômico. *Revista de Administração de Empresas*, 18(3), jul./set. 1978.
- . Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, 17(1), jan. 1977.
- Reynolds, L.G. The content of development economics. *American Economic Review*, v. 59. May 1969.
- Rodrigues, J.A. O papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico e as políticas governamentais para o setor agrícola. *Revista de Administração Pública*, 12(3), jul./set. 1978.
- Rogers, E.M. *Diffusion of innovations*. New York, Free Press of Glencoe, 1962.
- Rogers, E.M. *Modernization among peasants: the impact of communications*. New York, Holt, Rinehart & Winston, 1969.
- Rogers, E.M. & Shoemaker, F. *Communication of innovations*. New York, The Free Press, 1971.
- Rossi, W.G. *Capitalismo e educação*. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978.
- Shiller, H. *Communication and cultural domination*. White Plains, New York, International Arts and Sciences Press, 1976.
- Shultz, T.W. *The Economic value of education*. New York, Columbia University Press, 1963.
- . *Transforming traditional agriculture*. New Haven, Yale University Press, 1964.
- . *Economic crises in world agriculture*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965.
- . The value of the ability to deal with disequilibria. *Journal of Economic Literature*, 13(3), 1975.
- Sen, A.K. Size of holdings and productivity. *The Economic Weekly*, Feb. 1964.
- Servan Schreiber, J.J. *O Desafio americano*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1968.
- Silk, L. *Os Economistas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- Simonsen, M.H. Relações entre governo e setor privado. *Revista de Finanças Públicas*, n. 332, out./dez. 1977.
- Smelser, N. Toward a theory of a social change. In: Smelser, N. *Essays in sociological explanation*. Princeton, NJ, Prentice-Hall, 1968.
- Spence, M.A. *Job market signalling*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974.
- Stigler, G. The economics of information. *Journal of Political Economy*, v. 69, June 1961.
- Tragtemberg, M. Currículos de escolas de administração e neocapitalismo. Apresentado ao III Seminário Latino-Americano sobre o Ensino de Administração, Porto Alegre, 1979.
- Welch, F. Education in production. *Journal of political economy*, v. 78, 1970.
- Wells, S. & Klees, S. *Health economics and development*. New York, Praeger, 1980.
- Wertheim, J., org. *Meios de comunicação: realidade e mito*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1979.
- Wharton, C.R. Jr. Risk, uncertainty and the subsistence farmer: technological innovation and resistance to change in the context of survival. *Studies in Economic Anthropology*, v. 7, 1976.
- Wheelwright, E.L. & McFarlane, B. *The Chinese road to socialism*. New York, Monthly Review Press, 1970.