

---

## LABORATÓRIO DE SENSIBILIDADE, UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

FELA MOSCOVICI

Este trabalho da Prof.<sup>a</sup> Fela Moscovici pertence à coleção "Cadernos de Administração Pública", editada pela Fundação Getúlio Vargas. Aí figura sob o número 59. Sua ilustrada A., que ensina Psicologia na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da mesma entidade, para isso se especializou em cursos recebidos em nosso País e nos Estados Unidos.

O volume, de 170 páginas, compõe-se de três partes: I — Treinamento de Relações Humanas; II — Laboratório de Sensibilidade na Escola Brasileira de Administração Pública; e III — Teoria e Prática.

Numa rápida introdução, a A. esclarece o enquadramento do tema principal nas práticas da Administração. O nome "laboratório de sensibilidade" não designa propriamente um local devidamente aparelhado para pesquisa de sensibilidade em geral, mas, sim, "um dos mais modernos métodos de treinamento de participação de grupo e liderança". Ao fim da Parte I, vem a informar também que esse método, originário dos Estados Unidos, há alguns anos vem sendo ensaiado em nosso País, tendo agora, na EBAP, através do Centro de Pesquisas Administrativas, um de seus núcleos de investigação teórico-prática, através de ensaios com futuros administradores.

Realmente, o nome "laboratório de sensibilidade" é uma abreviação de "laboratório de sensibilidade às relações interpessoais", ou de "laboratório de sensibilidade social", tomada esta expressão como a capacidade de cada qual para perceber e reagir a situações de grupo e de nelas integrar-se, com proveito próprio e da coletividade. A A., a essa capacidade, caracteriza da seguinte forma: "a de perceber como os outros pensam, sentem e tendem a agir, concomitantemente à própria atuação". E logo acrescenta: "Essa capacidade de percepção por sua vez permite ao indivíduo adquirir formas mais adequadas de reação em situações interpessoais, determinando maior flexibilidade de comportamento, tão necessária à vida e ao trabalho em grupo".

Exigindo a ação administrativa, por sua própria natureza, a regulação de relações interpessoais, pois visa a dar unidade de objetivos e de métodos a atividades que a muitos congreguem, segue-se que o estudo dos problemas de tais relações profundamente interessa aos que tenham de cuidar da formação de administradores. É o que, aliás, nalgumas páginas de apresentação do volume, afirma a Diretora da EBAP, Prof.<sup>a</sup> Beatriz M. de Souza Wahrlich, salientando que a eficiência das reformas administrativas não poderá resultar apenas da adoção de simples "modelos prescritivos" na estrutura de serviços, mas de novas bases no preparo de dirigentes e em seu aperfeiçoamento. E justifica êsse modo de ver, com a autoridade que lhe dá a longa experiência na matéria, afirmando também: "O estudo e a observação dos métodos ortodoxos de treinamento para liderança e direção convenceram-me que uma ênfase marcadamente intelectual no aperfeiçoamento de administradores e líderes não será suficiente. Se desejamos realmente modificar atitudes e comportamento, temos de nos assegurar de que aqueles cujas atitudes e comportamento precisam ser modificados sejam de fato colocados num ambiente e condições em que a mudança apresente uma alternativa realística. E é esta, a meu ver, a contribuição principal que o "laboratório de sensibilidade" objetiva oferecer, e que, em mãos íntegras e capazes, efetivamente oferece."

O trabalho da Prof.<sup>a</sup> Fela Moscovici, elaborado segundo esta orientação, já em tese, portanto, deve despertar aos estudiosos de administração, em geral, um grande interesse. Sua importância consiste principalmente em oferecer-lhes uma visão, ainda que simplificada, das realidades mesmas da administração quanto aos elementos humanos de que necessariamente tem de servir-se; ou em chamar a necessária atenção para os aspectos de organização psicológica do trabalho, os quais, nos sistemas de produção atuais, quer de mercadorias, quer de serviços, reclamam de organizadores e administradores, em todos os escalões, conhecimentos menos vagos sobre o comportamento humano e as atitudes adequadas para sua aplicação.

Aliás, na mesma coleção, "Cadernos de Administração Pública", vários volumes, direta ou indiretamente, salientam êsse modo de ver. Por exemplo: n.º 4, "Relações Humanas na Indústria"; n.º 19, "A era do Administrador Profissional"; n.º 35, "Como Dirigir Reuniões"; n.º 39, "Relações Humanas nas Atividades Modernas"; n.º 58, "Processo Decisório". Ademais, dois "Cadernos", os de n.ºs 42 e 56, respectivamente denominados "Uma Análise das Teorias de Organização" e "Formação para a Administração Pú-

blica", situam essa complexa questão na história dos estudos da Administração, como na seqüência dos ensaios de preparação teórico-prática dos administradores. Se acaso o leitor não conheça êsses volumes, terá interesse em fazê-lo, para possível atualização de suas idéias, obtendo com isso mais perfeita compreensão do estudo que aqui se analisa.

Nos estudos gerais da especialidade, maior progresso vem sendo alcançado, com efeito, com o desenvolvimento da idéia de que não se bastará conhecer o "processo administrativo", ou a seqüência de suas fases em abstrato, tal como os precursores da especialidade terão feito, mas, também, conhecer o "comportamento administrativo", isto é, os modos e as formas pelos quais os administradores "agem" e "por que" agem; e tudo, não em esquemas abstratos, mas em situações concretas, "aqui" e "agora", com estas determinadas pessoas, e não outras. É essa, na verdade, a característica dos estudos atuais, dos fundamentos da Administração, bem demonstrada, por exemplo, no volume de James March e Hebert Simon, sob o título "Organizations", de que a Fundação Getúlio Vargas acaba de divulgar a tradução.

O que faz o volume da Prof.<sup>a</sup> Moscovici é, precisamente, oferecer aos interessados uma visão resumida, mas suficientemente clara, dos fundamentos, técnicas e resultados de ensaios levados a cabo na EBAP, como um dos recursos práticos para que futuros administradores possam, em si mesmos, sentir a realidade das situações criadas pelas "relações interpessoais". Dêsse modo, a matéria é desenvolvida sob o aspecto prático, donde o título da Parte I "Treinamento de Relações Humanas". Mas, nas páginas iniciais dessa parte, como seria necessário, é apresentada uma síntese do que se veio chamar "dinâmica de grupo", com informações históricas e esclarecimento de certos conceitos fundamentais. A A. presume que o leitor possua noções propedêuticas sobre "personalidade", logo considerando os aspectos de liderança, e outros também, de importância nos atuais estudos de psicologia.

Nessas páginas refere várias concepções, e de modo especial, a "teoria de campo", de Kurt Lewin, sem obscurecer, no contexto geral, que as raízes históricas terão provindo de mais longe, ou seja, das doutrinas de Freud. Será oportuno lembrar ao leitor que a difusão da expressão "relações interpessoais" proveio mesmo dos trabalhos do psicanalista Harry S. Sullivan, criador êle próprio de uma "psicologia interpersonalista". Mas é certo que, entre as doutrinas originárias da psicanálise e as concepções dêste autor, há como que uma ponte através das teorias de Karen Horney e das de Fromm. Mas os modelos da teoria de Lewin possibilitaram o desenvolvimento de constructos de valor operacional, os quais vieram a ser largamente empregados em situações de psicologia clínica, e estão sendo agora verificados mediante pesquisas experimentais muito curiosas.

Seja como fôr, os chamados "laboratórios de sensibilidade" dão oportunidade para análise de situações concretas da dinâmica de grupo, ao mesmo tempo que propiciam aos participantes de cada grupo condições de treinamento em relações interpessoais. A A. nos mostra como se poderá alcançar isto, explicando os aspectos teóricos e práticos no decorrer do comportamento dos chamados "grupos T", abreviação da expressão original "Training

Groups". Nêles, algumas pessoas, em número não avultado, em conjuntos pouco estruturados, participam como aprendizes de situações sociais, quer na forma de atuação individual, autônoma, quer na de participação solidária. Não há, no entanto, entre tais situações, qualquer separação linear ou oposição substancial.

Essa é uma idéia também dominante na teoria de Sullivan, segundo a qual a espécie de pessoa que alguém "possa ser" só chegará a ser bem caracterizada através de seu comportamento quando relacionado com o de outras pessoas; ou, afinal, que cada pessoa não pode ser estudada por outrem, nem a si mesma revelar-se, com clareza, sem que esteja numa situação concreta de um grupo de cujas atividades participe. Os grupos precisarão ter condições para que, em situações determinadas, cada participante chegue a descobrir sua personalidade mediante confrontos progressivos entre uma imagem "real" de si mesmo, através de sua conduta no grupo, e as imagens imaginárias, ou eidéticas, que até entãc tenha admitido a seu próprio respeito.

Isso quer dizer que, nas situações dos grupos T, seus participantes são levados a melhor conhecer-se, ou a proceder à sua auto-análise, podendo-se assim afirmar, (como bem observa a A.), que há semelhanças entre as situações que êles proporcionam e as situações de "terapia de grupo". Mas logo afirma também que há diferenças acentuadas entre um e outro caso, pois nos grupos T presume-se que "os participantes sejam sadios", ou que "tendam a utilizar elementos sôbre a conduta atual e suas conseqüências imediatas, ao invés de procurar causas genéticas profundas". Com apoio dos especialistas que cita, conclui aí por dizer que o grupo T "tende a lidar preferentemente com comportamentos conscientes e pré-conscientes, e não com motivações inconscientes", conclusão essa que, evidentemente, pode ser debatida.

Depois dessas noções básicas e a apresentação de dados da história dos grupos de treinamento, (ensaiados, aliás, a menos de vinte anos), a Prof.<sup>a</sup> Moscovici caracteriza o seu estado atual. Na evolução referida, os orientadores dêsses grupos viram variar suas funções, no sentido de mais facilitarem a auto-crítica, ou o conhecimento das relações interpessoais, como tais, ou os cuidados pela integração do grupo como "sistema social". No estágio atual, tornou-se mais nítido o objetivo que devem visar: cada conjunto é agora "considerado como um grupo que se destina a facilitar situações de aprendizagem a cada um de seus membros".

Cada participante, explica a A., "é encorajado a funcionar como participante-observador, como ator-diagnosticsador, como planejador-executor-avaliador, como prático-teórico, como expressor (*sic*) de sentimentos e crítico de expressão emocional, e como cliente-assistente". Em tudo isso, é estimulado a sentir o grupo como conjunto e a analisar as respostas, a verificar aspectos da fragmentação de seus padrões de conduta pessoal, bem como os da conduta geral do grupo, com crescente compreensão das razões dêsses fatos. Igualmente, é levado a criar e a experimentar padrões de respostas suas, mais integradas. Assim se compreende que os grupos T possam funcionar como recurso para efeitos reeducativos em cada um de seus membros, conclusão essa que não era pacificamente admitida quando começaram a ser ensaiados. Tal conclusão, podemos comentar, torna sua prática aconselhável também na for-

mação de outras classes de profissionais, que não só a dos administradores — a dos educadores, por exemplo, — como aliás já se vem fazendo nalguns países.

Quanto à estruturação dos grupos T, duas variantes são agora reconhecidas. A primeira é a de conjuntos que "se instrumentem" por si mesmos, sendo o orientador deslocado de sua posição de "participante direto" para a de simples "espectador". Os elementos de informação, no decorrer das atividades, aparecerão sob a forma de dados providos de todos os membros do grupo, que para isso cooperarão em documentos escritos (análise livre de situações, ou resposta a questionários). Dados de expressão quantificada poderão ser obtidos, tabulados e classificados pelo grupo, como elementos de estruturação. Serão escalas de julgamento de uns membros sobre os demais, listas de atividades típicas quanto a situações de liderança, etc. Tudo estará na dependência do critério adotado para composição do grupo: o da heterogeneidade das ocupações dos participantes, por exemplo; o de grupos verticais quanto às atividades da organização do trabalho que se considere; o de sua representação hierárquica.

A outra variante será a de "terapia de grupo para normais", na qual se dará maior importância à compreensão, por parte de cada participante, de sua conduta e das razões dela, a serem deduzidas das formas mais constantes de suas relações com os demais membros. Nela, acentuam-se as conseqüências da aprendizagem, na feição muito flexível de "reeducação social". Em outros termos, cada participante deverá, alternadamente, sentir-se como membro do grupo, e como ele próprio, isto é, como pessoa livre, mas capaz de participação cooperativa.

Em qualquer das variantes, o "laboratório de sensibilidade oferece oportunidades para desenvolver as qualidades de participação num grupo, como membro e como líder", o que exige "que os aprendizes compreendam suas necessidades internas, valores, percepções e recursos", além de conduzi-los ao "conhecimento das oportunidades e expectativas dos ambientes sociais nos quais atuam".

Para a obtenção desses resultados, na seção ou capítulo "Laboratório de Sensibilidade", a Prof.<sup>a</sup> Fela Moscovici mais a fundo examina as razões desse título, os objetivos que os grupos devem ter, os métodos a empregar, os obstáculos que possam surgir, pela variação das atitudes dos participantes nos programas de aprendizagem. Essas páginas documentam o excelente domínio da matéria tratada, como, também, a preparação da A. em assuntos de psicologia educacional. E a parte inicial do livro se encerra com uma desenvolvida notícia sobre "laboratórios de sensibilidade" em nosso País.

Toda a Parte II é dedicada a descrever a composição e as atividades observadas nos laboratórios que se têm desenvolvido na EBAP. O primeiro deles foi iniciado em abril de 1963, com 17 participantes, alunos do primeiro ano do curso regular dessa Escola. Funcionou sob a orientação do Prof. Edward J. Jones Jr. da Universidade do Sul da Califórnia, com a colaboração da Prof.<sup>a</sup> Moscovici. O segundo, no mesmo ano, organizou-se com 22 alunos do Curso Intensivo de Administração Pública, com elementos de pro-

cedência muito variada. A orientação metodológica, a cargo da A., foi similar à do laboratório inicial, com modificação de alguns procedimentos, a qual é claramente indicada. A técnica geral continuou a ser "não-diretiva", isto é, que a organização instrumentada viesse a surgir da situação "de fato" inicial.

Uma seção especial apresenta o julgamento desse segundo laboratório, depois de transcorrido um ano, através das respostas a questionários enviados aos alunos, pelo correio, e, assim também, através de impressões e debates, numa reunião com eles realizada, mais tarde.

Essa parte, a mais longa, pois ocupa metade do volume, é de excepcional importância para todos quantos desejem obter uma visão concreta da matéria. Pelos dados e documentos que registra, transmite uma expressão viva e real da marcha das atividades. Ao mesmo tempo, conforme declara a A., foi o estudo de acompanhamento e avaliação que permitiu "diagnosticar falhas metodológicas e localizar problemas para novas pesquisas", aí indicadas com clareza e senso de perfeita responsabilidade profissional.

Dois dezenas de páginas constituem a última parte, sob o título "Teoria e Prática". Nelas são apresentadas conclusões gerais sobre os trabalhos realizados e observações críticas registradas com sinceridade. A comprovação disso está em que a A. deixa em aberto várias questões, a começar pela definição dos próprios objetivos que se deva ter em vista no "treinamento de relações humanas". Outra, é a precariedade de recursos e instrumentos para verificação de tal trabalho, visto que, até agora, são eles pouco precisos e válidos. Uma terceira, enfim, para só mencionar as mais relevantes, é a de que, no treinamento de relações humanas, certos recursos serão empregados na conformidade dos "valores éticos dos próprios orientadores". A técnica de "laboratório" pode expor os participantes a tensões de ordem emocional, mais ou menos intensas, gerando conflitos e traumatismos desnecessários e, em consequência, reabrindo os problemas de ajustamento pessoal.

Para justificar essas observações, judiciosamente diz a A. que "o treinamento em grupo T ou laboratório não é terapia de grupo, embora haja semelhanças e pontos de contato. O orientador de um laboratório não é um psicólogo clínico ou, pelo menos, não está desempenhando um papel de terapeuta. Mister se faz definir bem os papéis e não confundi-los". Em qualquer caso, deixa a Prof.<sup>a</sup> Moscovici bem claro, deverá o orientador estar preparado para sua tarefa.

Ao encerrar o volume a A. insiste em dizer que considera o seu estudo apenas como um ensaio preliminar na matéria, lembrando que outras investigações serão necessárias, a fim de que se possa aquilatar do valor dos "laboratórios" em geral, e dos métodos que a EBAP vem experimentando.

Não se poderá deixar de louvar essa atitude de prudência, a qual, longe de apequenar o valor do trabalho, mais o exalta, ao mesmo tempo que dá testemunho da elevação do espírito reinante nas atividades da EBAP, e que é comum às instituições da Fundação Getúlio Vargas. O livro representa contribuição muito valiosa, tanto para os interessados no problema particular

de que trata, quanto para os que apenas desejem uma exemplificação de novos recursos da psicologia aplicada.

Um único reparo se poderá fazer, quanto ao emprêgo de alguns neologismos e de expressões não traduzidas, que aparecem no texto. Mas isso certamente será sanado, pela própria A., quando de uma próxima reimpressão da obra.

Laurenço Filho

## UM LITÍGIO ADMINISTRATIVO

CLOVIS ZOBARAN MONTEIRO

Exposição de um "caso" administrativo, segundo o método do caso, de crescente uso no ensino e na pesquisa de Administração Pública, **Um Litígio Administrativo** focaliza o debate em torno do comando das atividades de perícia médica num antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões, reivindicado pelo Departamento de Benefícios e pelo de Assistência Médica. O autor é um de nossos mais abalizados técnicos em previdência social, com longa vivência de sua administração, valorizada por lúcido e permanente interesse tanto pelos aspectos práticos, de execução e funcionamento dos serviços, quanto pelas questões doutrinárias ou de política administrativa, como esta.

O volume n.º 68 da acatada série "Cadernos de Administração Pública" da Fundação Getúlio Vargas tem, de saída, o mérito de se ocupar de previdência social, concorrendo assim para seu melhor conhecimento e compreensão, fato que se reveste de grande alcance quando se considera que a previdência social, a despeito de sua crescente importância, é ainda uma ilustre desconhecida, quase sempre mal interpretada e deturpada. A situação já foi pior, mas continua aguda a escassez de publicações sobre previdência social, capazes de divulgá-la adequadamente, não só junto às classes diretamente interessadas mas também perante a opinião pública em geral, sem cujo apoio ela dificilmente poderá aperfeiçoar-se na medida desejável.

Diga-se de passagem que a Fundação Getúlio Vargas ocupa lisonjeira posição de vanguarda no que tange a essa imprescindível divulgação, valendo ressaltar, a respeito, que a previdência social figurou com relêvo na edição inaugural da sua mais recente publicação técnica, a promissora **Revista de Administração Pública**.

A importância da perícia médica dentro da previdência social é comparável à importância desta como medida de proteção social. Por outras palavras: a perícia médica, servindo de base para a concessão dos benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), *ipso facto* serve de base à própria previdência social, uma vez que correspondem a tais benefícios cerca de dois terços do movimento desta.

Os que conhecem de perto o assunto sabem que a previdência social a bem dizer gira em torno da perícia médica; e sabem, igualmente, quanto a perícia médica é difícil e complexa, não só pelo inevitável conteúdo subjetivo

de suas conclusões, mas também pela natureza especial de suas técnicas. Já se chegou a afirmar que o médico perito tem de ser mais perito do que médico, e em verdade não basta ser um bom médico para ser um bom perito.

Até mesmo entre os que lastreiam suas meditações e projetos numa longa e esclarecida vivência do problema, existe quem sonhe com o dia em que a previdência social não dependerá da perícia médica tanto quanto hoje. Até já se cogitou, pelo menos em caráter especulativo, de uma espécie de "arbitramento" do direito ao benefício por incapacidade: em face da alegação da impossibilidade de trabalhar, um funcionário experimentado, que não teria necessariamente de ser médico, julgaria a procedência ou improcedência da alegação, e com base em suas próprias conclusões subjetivas, arbitraría a duração do benefício, ou o denegaria.

Também já se pensou em transferir do benefício em dinheiro para a assistência médica a preocupação básica da previdência social. Até aqui a prestação pecuniária tem sido a essencial, sendo a prestação assistencial apenas complementar: presta-se assistência médica, na medida das possibilidades da previdência social, como reforço do benefício e com a esperança de recuperar o trabalhador, fazendo-o voltar ao trabalho e deixando-se de pagar-lhe o benefício, embora na prática essa conceituação da assistência médica como medida de economia seja bastante discutível; a modificação consistiria, em última análise, em cuidar primeiro do tratamento do segurado, pagando-lhe o benefício como corolário da assistência médica. O plano é ousado e talvez inviável, mas o que ora se deseja ressaltar é que assim a perícia médica se deslocaria do pedestal onde hoje a vemos colocada.

Enquanto não chega êsse remoto dia, temos de procurar aperfeiçoá-la tanto quanto possível, quer do ângulo de suas técnicas próprias (sem esquecer o velho problema dos exames complementares, que tanto a oneram e retardam), quer sob seus aspectos administrativos, tendo à frente exatamente o que provocou o litígio em foco; e devemos admitir que o volume 68 dos "Cadernos de Administração Pública", concorrendo genericamente para o melhor conhecimento e compreensão da previdência social, também concorrerá, especificamente, para êsse imperioso aperfeiçoamento da perícia médica previdenciária, questão crucial, como acaba de ser ressaltado.

Tendo por objeto de suas 52 páginas "um litígio administrativo" em torno da perícia médica dentro da estrutura administrativa de antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões, só na página 38 ingressa o livro na "área litigiosa", sendo êste, por sinal, o título do tópico em que o tema começa a ser focalizado.

Até então, e após justificar o título escolhido (no tópico "Por que Litígio?", o autor discorre largamente sobre a matéria em que se insere o "caso". Para melhor situar o leitor, expõe a "Evolução da previdência social no Brasil"; apresenta "A previdência social e seus grandes números" (segurados, pagamentos de benefícios, receita de contribuições, etc.); resalta o "Aspecto mutualístico da previdência social", realmente uma de suas características mais expressivas; enumera e descreve "Benefícios e serviços", num esforço talvez dispensável; expõe e analisa a "Organização administrativa



da previdência social"; e por último, antes de ingressar na já mencionada "área litigiosa", detém-se em rápido paralelo entre "O Departamento de Benefícios (DB) e o Departamento de Assistência Médica (DAM)". Ao tópico central, "A área litigiosa", seguem-se: "Reabre-se o assunto", "Marchas e contramarchas", "Decisão inesperada" e "Interpretação de uma atitude".

Tanto a extensa matéria introdutória (com excesso de cifras e até de quadros) quanto a parte específica são focalizadas com pleno conhecimento de causa, mas existe certa desproporção entre a casca e a polpa, se assim se pode dizer, em face da brevidade do tratamento do assunto principal, do "caso" propriamente dito.

Sendo um estudioso antes de previdência social que de administração, acredito que essa impressão resulte sobretudo de pouca familiaridade com o método didático do "caso", pois é inegável que o litígio exposto leva a pensar sobre suas causas, a procurar identificar seus vários aspectos, a especular sobre suas repercussões.

Ocorrem, por exemplo, questões como estas: Até que ponto a preocupação de comandar a perícia médica se prende apenas a razões técnicas, à necessidade de controlar todas as fases da concessão e da manutenção dos benefícios, para conservá-las dentro dos limites corretos? Ao contrário, com que intensidade entram em jogo fatores menos construtivos, como o simples interesse de dominar um setor da amplitude e da natureza da perícia médica, que envolve apreciável soma de prestígio e de autoridade (porte do Departamento, número dos cargos em comissão, poder de nomear, etc.)? Ao mesmo tempo, a relutância do DB em abrir mão da perícia não decorrerá também de um excesso de autoconfiança ou de "bairrismo"? Até onde o fracasso do DAM, nos períodos em que teve a seu cargo a perícia, não terá resultado de falta de cooperação do DB, ou de entrosamento entre ambos? Mais genericamente, que é preferível do ponto de vista da boa administração: concentrar em um único órgão todas as fases das tarefas a seu cargo, ou permitir que ele se valha do concurso de órgão paralelo entre cujas atribuições possa situar-se mais especificamente uma dessas fases, ainda que das mais importantes? Por que a influência política se fazia sentir mais sobre o DAM do que sobre o DB?

Estas são apenas algumas das questões suscitadas pelo volume 68 dos "Cadernos de Administração Pública"; e se o objetivo dos "casos", ao que sei, é exatamente o de servir como ponto de partida para o debate e a análise de seus temas, parece fora de dúvida que tal objetivo foi alcançado no exemplo em foco.

Volto ao ponto da partida: o simples fato de se tratar de um trabalho sobre previdência social, escrito por quem domina a matéria com segurança, já situa **Um Litígio Administrativo** como publicação oportuna e útil. E termino com a advertência implícita no seu final: muitas vezes a boa administração é a melhor política.

## PROGRAMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

JAN TINBERGEN

O livro é de um especialista em planejamento econômico que granjeou, com toda justiça, um grande renome mundial. É o formulador do "modelo de decisão", cuja exposição sumária encontra-se na Parte IV de seu livro **Econometrics**. O modelo foi posto em prática pelo próprio Autor que obteve, com ele, grande sucesso ao debelar as crises econômicas holandesas em 1949 e 1950.

O livro divide-se em quatro capítulos intitulados: Elementos da Política do Desenvolvimento; A Essência da Programação; A Análise dos Projetos e, finalmente, Métodos para Analisar, Explorar, Incentivar os Investimentos Privados.

Não se trata de um livro para especialistas. Destina-se, exclusivamente, ao grande público, dado seu caráter extremamente elementar. Frisa, porém, certos pontos essenciais ao planejamento econômico que, infelizmente, jamais foram tomados em consideração pelos que, desde o plano SALTE até o PAEG, planejaram para o Brasil. Por exemplo: às páginas 10, diz: "O que a programação tenta evitar é que sobrevenham imprevistos. Além de ser **consistente**, a programação também deve tentar dar alguma orientação para que se obtenha uma visão acabada da realidade econômica. Serve para revelar quais as informações que estão faltando, indicando onde procurá-las". Em outras palavras, o que o Autor quer dizer é que é essencial que o planejamento formule um "modelo" de crescimento. Isto se aplica como uma luva, por exemplo, ao PAEG. Tivessem seus autores, diante dos olhos, um modelo de crescimento, por mais rudimentar que fôsse, não teriam sido colhidos de surpresa pela inflação decorrente do **superavit** do Balanço de Pagamentos. Há outros pontos, também, que apresentam grande interesse. A insistência sobre os custos alternativos e a idéia de que é o fluxo circular da riqueza o que deve fundamentar o planejamento, são dois tópicos sobre os quais não apenas o grande público, mas também os planejadores brasileiros, aprenderiam com proveito.

O caráter extremamente elementar do livro não permite a Tinbergen dar definições muito precisas sobre conceitos fundamentais para o planejador. A idéia de interdependência entre os setores econômicos não está descrita com muita precisão. O Autor não distingue entre a interdependência dos **inputs** e **outputs** dos diversos setores industriais e a interdependência do sistema de contabilidade intersetorial e a contabilidade nacional. Nesse ponto, o artigo do Prof. Kerstenetzky "A Formação da Política Econômica em Termos Quantitativos" (*Revista Brasileira de Economia*, jun./set. 1966) ainda que elementar, é superior aos capítulos do livro em que Tinbergen estuda o problema.

Há também um ponto em que o Autor, limitando-se, propositadamente, a uma linguagem muito elementar, não consegue expressar-se com a devida clareza. Refiro-me aos problemas dos preços contábeis. Às páginas 44, diz: "O ponto central a ter-se em conta é o de que determinados preços do mer-

cado, particularmente os dos fatores de produção (capital, mão-de-obra, divisas estrangeiras) discrepam, muitas vezes, do "valor intrínseco" ou "preços contábeis". Ora, valor intrínseco é um conceito que não faz sentido num mundo em que as escolas de preferências individuais são diferentes.

O Autor preocupa-se muito em dar uma definição clara de preço contábil. Volta a êle no anexo III. Malgrado seus esforços, porém, o leitor fica sempre com a impressão de tratar-se de algo artificial. Os exemplos que dá são, entretanto, realmente felizes. Diz, por exemplo, às páginas 100: "O preço contábil destes mercados (o de mão-de-obra não qualificada, ordinariamente muito abundante nos países subdesenvolvidos) é zero ou pouco mais". Diz também: "Os preços do mercado internacional, somados às tarifas alfandegárias dão um valor, aos produtos importados, mais correto que os dos preços em vigor no mercado nacional". Sem ter um idéia do equilíbrio geral, o leitor fica sem saber o porquê de tudo isso. A meu ver, o Autor poderia, em anexo, apresentar um modelo bastante simples de programação matemática, frisando a íntima conexão existente entre o primal e o dual. Acredito que, dessa forma, o leitor teria uma idéia mais precisa do que é um "preço contábil" e a analogia entre o cálculo que o economista faz, no papel, e o mecanismo do mercado competitivo que força os compradores dos fatores de produção a pagar a seus proprietários o pleno valor deles, ao mesmo tempo em que essa mesma concorrência força seus proprietários a baixar os preços a um mínimo consistente com o referido valor pleno. Nesse caso, é fácil perceber que, longe de ser artificial, o preço contábil é mais realista do que o do mercado, no caso de desequilíbrios estruturais.

Não se veja, nessa crítica, nenhuma intenção de desmerecer as qualidades de Tinbergen. Ao contrário. A crítica apenas confirma as próprias idéias do Autor que, no prefácio de seu **Econometrics**, afirma que há certos conceitos econômicos que não podem ser expressos a não ser através de equações (talvez dissesse, hoje, desigualdades) simultâneas.

Por não querer apelar para a linguagem matemática, o Autor não consegue descrever, com precisão, alguns conceitos de relevância. Por essa mesma razão, não menciona a "causação circular" de Myrdal, tão importante para o planejamento da economia dos países subdesenvolvidos. Não poderia fazê-lo, visto como a solução do problema não seria percebida, a menos que se descreva a economia por um sistema de equações simultâneas. Nada disso, porém, tira o mérito da obra. O livro é de grande utilidade para o grande público, muito embora, dado o seu caráter propositadamente elementar, destina-se, antes, a suscitar a curiosidade do leigo para os problemas do planejamento econômico do que, propriamente, iniciá-lo nas sistemáticas da política econômica em termos quantitativos, que é a única que apresenta utilidade prática, numa economia de complexidade crescente.

## ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

REAL INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este é mais um livro que veio acrescentar-se à já extensa bibliografia em português sobre a problemática do desenvolvimento econômico, como parte do programa de traduções da Série "Administração para o Desenvolvimento", dentro de um convênio firmado entre a Fundação Getúlio Vargas e a USAID-Brasil. Reúne os principais estudos apresentados à Conferência sobre a Organização Administrativa para o Desenvolvimento Econômico realizada no Pembroke College, em Cambridge, em meados de 1959, refletindo "a importância que o Governo do Reino Unido empresta ao apoio ao desenvolvimento econômico nos territórios da Comunidade e descrevendo a contribuição prestada neste sentido". Os oito estudos isolados que constituem o volume são a transcrição de três conferências e do trabalho de oito grupos de estudos, preponderantemente de técnicos e profissionais de alto nível hierárquico do continente africano.

A tônica do livro é a convicção da responsabilidade crescente do setor governamental pela aceleração e êxito do desenvolvimento sócio-econômico, já que compete àquela esfera a criação de um clima propício àquele processo, através da formulação de planos a longo prazo e da provisão contínua de meios para sua eficiente execução. Assim, precisam os governos de uma organização e instrumentos administrativos adequados para poderem agir como agentes catalizadores do desenvolvimento. Os estudos apresentados abordam alguns aspectos considerados prioritários nesse sentido, embora de forma desconexa.

A obra em pauta tem, do ponto de vista do leitor brasileiro, uma série de limitações marcantes. A primeira delas é a extrema superficialidade na exposição dos problemas ou áreas enfocadas, que conduz o tratamento dos tópicos a um nível extremado de generalização. Isso é inevitável tratando-se de um livro que, em pouco mais de uma centena de páginas, procura discutir assuntos administrativos tão amplos — e distantes entre si — como "lançamento e arrecadação de impostos" e "o papel das empresas públicas, empresas privadas e cooperativas", passando pela "organização central de Governo para planejamento". O campo abarcado pelos autores é tão vasto que, dadas suas limitações de tratamento, a publicação incorreu em dois traços academicamente negativos: primeiro, uma surpreendente simplificação dos problemas tratados, reduzindo-os à sua expressão mais primitiva e óbvia; e segundo, uma sucessão ingênua de princípios e aforismas, dentro de uma sistemática de abordagem há muito abandonada pelos autores mais lúcidos e amadurecidos. É difícil, na verdade, ler com paciência trechos como a recomendação de que "um funcionário fiscal deve aplicar-se em impor uma tributação justa, tanto para o contribuinte como para o fisco... A tentação de errar a favor do fisco só para não recair em erro na outra direção, deve ser resistida". Recomendações "técnicas" dessa ordem constituem a espinha dorsal dessa publicação do Real Instituto de Administração Pública.

Há uma outra constante facilmente observável: a adoção literal do chamado "approach" do pré-requisito, em que o processo do desenvolvimento seria

impossível de ser alcançado antes que determinados problemas fôssem resolvidos, ou seja, em que a adoção mágica de técnicas modernas e racionais de administração é uma tarefa prévia a qualquer esforço desenvolvimentista. Essa visão tecnicista da vida social conduz às tentativas de implantação de esquemas administrativos sujeitos a valores típicos dos centros industrializados, a partir de uma crença irracional num possível poder imanente da racionalização técnica. Percebe-se, na leitura de "Organização Administrativa para o Desenvolvimento Econômico", uma surpreendente valorização da competência técnica como um dado desligado dos fatores condicionantes do mundo subdesenvolvido, com a adoção da terapêutica comodista da transplantação mecânica de critérios e técnicas desenvolvidos em outras sociedades. Esse fato, que constitui uma posição pacificamente aceita no meio acadêmico do ensino de administração no Brasil, é sistematicamente violentado pela tônica simplificadora das sugestões e normas apresentadas pelos autores para usufruto do mundo subdesenvolvido.

Como se afirmou anteriormente, não há uma seqüência lógica entre os oito estudos apresentados, que passam, assim, a constituir compartimentos estanques, passíveis de uma análise valorativa isolada, embora haja pouca discrepância do nível de colaboração. Como um todo, esse livro veio aumentar a bibliografia econômica e administrativa disponível para o estudioso brasileiro, sem acrescentar, porém, nada de novo e original. Há um sem-número de obras e ensaios, de autoria de brasileiros, que refletem uma maturidade e uma sofisticação acadêmica que não admitem comparação com o trabalho ora criticado. "Organização Administrativa para o Desenvolvimento Econômico" pode constituir-se numa leitura útil — embora com enormes reservas — se encarado como uma "cartilha" de desenvolvimento econômico; para um leitor exigente, porém, será provavelmente um desperdício de tempo.

**Breno Genari**

---

## **PUBLIC UTILITY ECONOMICS**

**PAUL S. GARFIELD e WALLACE F. LOVEJEY**

Prentice-Hall Inc. — New Jersey

### **I — INTRODUÇÃO**

O estudo de alguns ramos do setor secundário da Economia, isto é, do Setor Industrial, é bastante recente. A preocupação marcada tanto nos livros-texto, quanto em outros livros, de um modo geral, é a de se considerar o Setor Industrial na parte de transformação. Entretanto, face à aceleração do processo de crescimento econômico representado, em última análise, por uma diversificação das economias dos países chamados desenvolvidos, novos problemas começaram a surgir, tendo em vista principalmente alguns ramos específicos do setor industrial, bem como certos ramos do setor terciário (servi-

ços). Estes novos setores passaram a manipular parcelas consideráveis da Renda Nacional absorvendo contingentes apreciáveis de mão-de-obra, sem falar nos efeitos indiretos, derivados de sua atuação.

Neste sentido, o livro lançado em 1964 por Paul S. Garfield (economista da Foster Associates Inc.) e Wallace F. Lovejoy (professor associado da Southern University de Dallas) reveste-se de singular importância, visto que aborda os aspectos econômicos dos Serviços Industriais de Utilidade Pública (fornecimento de gás; energia elétrica em suas diversas fases de geração, transmissão, distribuição; serviços de água; comunicações e outros). Este ramo tem algumas características específicas, já que nele as operações não são somente de natureza industrial, mas abrangem, também, fases de operação que são, como aliás o próprio nome está a indicar, de natureza terciária. É também de se fazer notar que este é um setor muitas vezes criticado, inclusive nos próprios países desenvolvidos, como acontece freqüentemente nos Estados Unidos.

Para os países em vias de desenvolvimento, o tema também tem a sua importância, embora as magnitudes sejam diversas. Trata-se, nesse caso, de uma insuficiência quantitativa e qualitativa bem mais pronunciada, como é óbvio, mas que poderá também ocorrer em nações hoje atrasadas.

## II — ESCOPO FUNDAMENTAL

A parte inicial do livro aborda as condições específicas em que se desenvolvem as atividades dos Serviços de Utilidade Pública. Trata, inicialmente, da parte referente à competição que se estabelece fora das regras normais inerentes aos outros negócios, já que a intervenção regulamentadora governamental se faz de maneira direta, com duplo objetivo: a) estabelecer preços ou tarifas razoáveis e, conseqüentemente, assegurar remuneração adequada; b) garantir aos usuários qualidade de serviço.

Quais são os fatores que distinguem um negócio qualquer dos Serviços Industriais de Utilidade Pública? São os seguintes:

- 1.º) competição limitada ou, muitas vezes, puro e simples monopólio;
- 2.º) cobrança de tarifas gerais, sendo vedada a cobrança de tarifas discriminatórias (qualquer que seja o consumidor industrial pagará a mesma tarifa pelo fornecimento de energia elétrica, por exemplo);
- 3.º) certa margem de risco, na medida em que o lucro pode não ser razoável, face à ocorrência de um fator imprevisível, ocasionando problemas, já que a flexibilidade, neste ramo industrial, é muito pequena;
- 4.º) obrigação de prestação de serviços adequados;
- 5.º) vinculação íntima das operações a transporte e distribuição.

Ainda nesta parte inicial, fazem os autores uma abordagem histórica do desenvolvimento dos Serviços Industriais de Utilidade Pública, principalmente nos Estados Unidos, chegando ao estágio atual, em que em 1960 contribuía esse setor para a formação do total de Ativo Fixo das empresas com 89,9 bilhões de dólares, o que representava cerca de 17% do total, quantidade

expressiva como ramo industrial isolado, já que era somente ultrapassado pelo setor manufatureiro, como um todo, o qual, por sua vez, contribuía com 252,2 bilhões de dólares, totalizando o setor industrial, (como um todo), 529,3 bilhões de dólares.

### III — ASPECTOS ECONÔMICOS DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DE UTILIDADE PÚBLICA

#### A — Exploração através de monopólio

A necessidade de ser este tipo de atividade explorado sob forma de monopólio foi ressaltada pela primeira vez, por John Stuart Mill, depois que Londres tornou-se a primeira cidade a se utilizar dos Serviços de Gás. Observava, em 1848, que:

- 1.º) os serviços de água e gás, em Londres, só poderiam ser ofertados a um custo baixo, uma vez eliminadas as duplicações oriundas da competição entre as firmas fornecedoras;
- 2.º) conseqüentemente, competição era um fator de instabilidade e deveria ser, inevitavelmente, substituída pelo monopólio.

#### B — Quais as demais características econômicas dos serviços industriais de utilidade pública?

- 1.º) Este setor requer ativo fixo proporcionalmente maior do que outros ramos industriais.
- 2.º) O custo total é extremamente afetado pelos custos fixos, sendo, por conseguinte, menor a influência dos custos variáveis tais como matéria-prima, mão-de-obra, etc. Os demais grupos industriais, exigindo menor inversão de ativo fixo, sofrem maior influência nos seus custos finais em decorrência de alterações que eventualmente ocorram nos custos variáveis. Este fato também traz outras conseqüências:
  - a) plena utilização da planta é fator importantíssimo, já que dela dependem os custos unitários;
  - b) se o mercado fosse competitivo, haveria forte possibilidade de capacidade ociosa; daí a necessidade técnica de monopólio, que se justifica ainda pelo retorno lento de capital;
  - c) nessas condições, também o tamanho da planta exercerá papel particularmente importante, uma vez que as despesas variáveis não crescem em proporção ao aumento da dimensão da empresa, possibilitando, ainda, preços melhores ao usuário.
- 3.º) Outro fator demonstrando a necessidade técnica e econômica do monopólio, pode ocorrer quando exista um aumento na faixa de mercado a ser explorada. Neste caso — utilizando raciocínio análogo ao do parágrafo anterior — é mais lógico que a empresa já estabelecida aumente a sua oferta, evitando-se a entrada de uma nova firma, cujo custo operacional seria, necessariamente, mais ele-

vado (exceto em caso muito raro, quando dispusesse de tecnologia mais avançada).

- 4.º) Por outro lado, a demanda dos usuários dos serviços não é a mesma; alguns têm maiores necessidades do que outros. Se uma empresa só tem uma parcela do mercado, o número desse tipo de usuário será pequeno, forçando a empresa a aumentar seus custos operacionais, com sobrecarga, sem que haja receita correspondente. Um mercado mais amplo já permitirá atender a um número maior desse tipo de usuário, proporcionando receita compatível com a elevação dos custos.
- 5.º) Finalmente, embora com menor influência, os custos indiretos tenderão a ser absorvidos diante de um mercado mais amplo. Neste caso, o monopólio também apresenta suas vantagens, já que a maior demanda induzida pelo crescimento vegetativo dos consumidores propiciará melhor alocação de fatores.

### **C — A demanda para os serviços industriais de utilidade pública**

O primeiro fator de levantamento de mercado é a avaliação em termos de utilização no tempo, já que não há, neste tipo de serviço, possibilidade de acumulação de estoque. As flutuações são diárias, semanais e mensais, isto é, a demanda cai ou ascende nas diversas variáveis de tempo, trazendo, em consequência, capacidade ociosa, a qual, acumulada durante o ano, pode levar o investidor a diminuir a planta e não poder atender ao serviço, em períodos de elevação da demanda.

Outro fator a ser considerado é o da elasticidade-preço da demanda. A sensibilidade da procura é condicionada, principalmente, pelos seguintes fatores:

- 1 — preço dos serviços sucedâneos;
- 2 — grau de necessidade;
- 3 — proporção do orçamento familiar ou dos custos, gasta na utilização do serviço.

A elasticidade variará de acordo com o fato de ser o consumidor doméstico ou industrial. Naqueles casos em que o serviço representa item substancial do orçamento doméstico ou dos custos, a demanda será relativamente elástica; em caso contrário, será relativamente inelástica.

### **D — Política de comercialização e tarifas**

Os elementos básicos de uma política tarifária devem atender às seguintes condições:

- 1 — características da demanda dos diferentes tipos de consumidor;
- 2 — diferentes utilizações do serviço;
- 3 — tempo que é demandado para atendimento ao serviço.

Quais são os objetivos de uma política tarifária e de comercialização?



- 1 — Receber a receita total autorizada pela entidade governamental reguladora.
- 2 — Efetuar a promoção das vendas com o fito de utilizar plenamente a capacidade instalada e, através disso, minimizar os custos unitários de operação.
- 3 — Cobrança de taxas adicionais para aqueles tipos de usuários que sobrecarregam o sistema, culminando, dêste modo, com o desencorajamento a êsse tipo de usuário.

### III — ASPECTOS FINANCEIROS

Conforme foi assinalado, um dos fatores característicos dêste setor é a existência de alta dose de investimentos em Ativo Fixo. Se utilizarmos uma relação de retôrno de investimentos, (Receita Bruta Total/Investimentos de Capital), verificaremos que é um setor pouco atrativo dêste ponto de vista. Confrontando-se com o setor manufatureiro, cujo coeficiente é de 2.00, o dos Serviços Industriais de Utilidade Pública oscila, conforme o ramo, entre 0.20 até um máximo de 0.60.

Tomando-se uma outra relação, a das Despesas Operacionais e da Receita Bruta Total, a situação é diversa, já que a incidência percentual do setor manufatureiro é mais elevada (94%) estando a dos Serviços Industriais de Utilidade Pública numa faixa compreendida entre 75 e 88%. Êste fato é consequência do anterior, já que estas últimas são obrigadas a manter suas despesas operacionais baixas, a fim de poderem mais rapidamente assimilarem seu ativo fixo.

Finalmente, cumpre salientar que se tomarmos a rentabilidade média anual de retôrno, (Lucro Líquido/Ativo Líquido) a longo prazo, ela tenderá a se elevar nos Serviços Industriais de Utilidade Pública. No período 1947/1961, o percentual oscilou entre 8.0 e 9.9% no último, é de 17.0 a 10.1% no setor manufatureiro. A média, nesse mesmo espaço de tempo, foi de, respectivamente, 9.3% e 13.5%.

### IV — ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A regulamentação obedece, conforme a natureza e tipo de serviço, ao Judiciário (considerada insatisfatória), ao Legislativo, e também ao Poder Executivo, nos três níveis, federal, estadual e municipal.

Os procedimentos administrativos tratam de aspectos inerentes às questões, levantadas pelas concessionárias ou pelo govêrno nos seus vários escalões, com respeito à qualidade dos serviços, bem como às revisões tarifárias.

De um modo geral, as concessões (franquias) são de dois tipos: perpétuas, as que têm duração indefinida ou de largo período (existem concessões de 999 anos) e as de prazo limitado, inferior a 50 anos.

## V — OUTROS ASPECTOS ABORDADOS

Os capítulos que se seguem no livro abordam, de um modo geral, em detalhe, os temas já enumerados.

- A — As despesas operacionais das empresas são apresentadas de forma padronizada e devem arrolar, obrigatoriamente, determinados elementos para que possa haver revisão tarifária (depreciação, avaliação do patrimônio). Os procedimentos para avaliação do patrimônio e depreciação são fixados pela autoridade governamental de acordo com o setor e a natureza do serviço prestado. A taxa de retorno de capital é também discutida e fixada pela autoridade governamental, havendo, no entanto, uma certa flexibilidade, para que não haja desincentivos a investimentos ou reinvestimentos.
- B — Na parte subsequente do livro, são levantados os casos específicos em que houve problemas entre governo e concessionárias.
- C — Um outro capítulo estuda problema que parece afetar especialmente os Serviços Industriais de Utilidade Pública, que é a incidência tributária que, confrontada com os demais setores industriais, apresenta algumas conseqüências específicas, tais como translação de impostos ao consumidor ou usuário, bem como o efeito sobre as tarifas dos diferentes impostos que, de um modo geral, são os seguintes:
  - 1 — imposto de propriedade;
  - 2 — imposto sobre o faturamento bruto ou receita bruta;
  - 3 — imposto de renda;
  - 4 — taxas e emolumentos para concessão de serviços.
- D — Um capítulo que adquire particular importância é o das relações entre empresas e empregados, principalmente pelo fato de que a política de preços dessas empresas é relativamente inflexível, ocasionando, obviamente, a mudança nos salários, impactos nos custos operacionais. Cabe ainda assinalar que as leis americanas, no que diz respeito à greve de empregados desse setor, são particularmente severas, muito embora haja uma gradação de variação de acordo com o Estado. A possibilidade de ocorrência de movimentos grevistas, entretanto, é um tanto ou quanto remota, dados os efeitos negativos que ocasionam na opinião pública, de modo que as questões têm sido, de um modo geral, resolvidas dentro do âmbito das empresas.
- E — Os dois capítulos posteriores dizem respeito às fontes de financiamento de que dispõem essas empresas, assim como aos aspectos organizacionais.

No primeiro caso, tal como nos demais ramos de negócio nos Estados Unidos, a importância do financiamento a longo e a curto prazo depende dos pequenos acionistas, ou seja, das poupanças populares, os quais contribuem com mais da metade da formação

do capital. Essa cifra é significativa, quando se observa que o montante exigido de capital nessas empresas é elevado e tem uma rentabilidade limitada, derivada de uma política tarifária um tanto ou quanto rígida.

No segundo caso, avulta uma contradição entre a lei federal de abuso do poder econômico (Lei Anti-Trust) e os problemas de monopólio e ampliação de empresas, que, como já se verificou, estão muito ligados aos problemas de eficiência.

- F — O último capítulo tece considerações a respeito da mudança tecnológica e das suas conseqüências, notando-se uma tendência declinante em termos de custos operacionais, que poderá alterar substancialmente os parâmetros de rentabilidade.

## VI — CONCLUSÕES

Conforme ficou bastante evidenciado, o livro reflete basicamente as condições vigentes nos Serviços Industriais de Utilidade Pública nos Estados Unidos. Ainda assim existe uma série de lições que são igualmente válidas, guardadas as devidas proporções, nos países em processo de desenvolvimento, como é nosso caso.

Uma das constantes do livro é a preocupação com o aumento da eficiência, quer através de melhores controles administrativos e financeiros, ou ainda através da introdução de tecnologia mais avançada, concluindo-se, por conseguinte, que as dificuldades inerentes ao setor, decorrem de uma inflexibilidade do sistema tarifário, mas são superadas pelas empresas através de providências de caráter interno, não procurando transferir-se eventuais ônus para os usuários dos serviços.

**Ralph M. Zerkowski**

---

## BRAZILIAN PLANNING

ROBERT T. DALAND

A Universidade da Carolina do Norte acaba de publicar um atualizado trabalho sobre planejamento no Brasil de autoria de Robert T. Daland, intitulado "Brazilian Planning".

O professor Daland é um velho amigo e conhecedor do Brasil. Aqui esteve durante alguns anos, justamente no período mais tumultuado de nossa vida política, no início da década dos 60.

Os acontecimentos do período o estimularam a estudar aspectos de nossa conjuntura político-administrativa. O presente livro é o resultado desses preo-

cupações e de seu invulgar interesse pelo Brasil. O trabalho é sintético. Desenvolve-se em pouco mais de duzentas páginas em que o autor analisa com muita acuidade e precisão aspectos do esforço brasileiro para institucionalizar o planejamento.

De um modo geral é generoso com a história do planejamento no Brasil, ao afirmar, na introdução, que ela se compõe de 20 anos de esforço consciente visando a institucionalização do planejamento central. Na verdade, não é bem assim. O primeiro plano de "Obras e Reparelhamento", como o próprio autor reconhece, não foi um plano, mas uma lista de despesas de capital. Ademais, não chegou a ser implementado. O segundo, conhecido com o nome de "Plano de Obras e Equipamentos" que foi, dentre os planos do Governo do Brasil, o que melhor se articulou em termos executivos, foi um esforço limitado e visando apenas a partes do Setor Público. O chamado plano SALTE foi uma verdadeira pilhéria, e assim chegamos até meados de 50, onde, com o Governo Juscelino, um Programa de Metas foi concebido para orientar as inversões do Setor Público Federal. Dificilmente seria possível batizar o Programa de Metas com o nome de "planejamento central".

Além disso, a experiência brasileira é desconexa. Por exemplo: as práticas de inter-relacionamento entre plano e orçamento público, previstas nos princípios da década de 40, especificamente no Plano de Obras e Equipamentos, foram abandonadas por uma nova equipe de Governo quando, no final da década, se tentou o chamado Plano SALTE. Desconexa, não consciente e positivamente não institucionalizada, a experiência brasileira é fecunda em lições negativas. O trabalho do professor Daland é ilustrativo dessas lições e busca, justamente, razões históricas e políticas para explicá-las.

Tende a utilizar, por isso mesmo, um enfoque que se aproxima do chamado **systems approach**, no seu esforço de, acima de tudo, buscar as inter-relações dialéticas entre os fatos estudados. A utilização do modelo de Saul Katz sobre o sistema de planejamento, para exemplificar o tipo e a complexidade da atividade que se espera do planejador, não faz justiça à riqueza de análise do autor. O modelo de Katz é utilizável para toda e qualquer atividade de planejamento governamental, sendo a ele indiferente o grau de desenvolvimento já atingido por uma determinada sociedade, enquanto Daland tentou, no texto, chamar a atenção para a **carga extra** de trabalho de que se investe o planejador nas sociedades subdesenvolvidas. Acreditamos que a modéstia intelectual de Daland não lhe permitiu emergir com um modelo próprio, o que, certamente, estaria mais adequado ao tipo de contribuição que vem de oferecer para o entendimento do processo de elaborar e executar planos de Governo nos países subdesenvolvidos.

A ênfase dada ao tipo de exigência social que obriga os planejadores a incorporarem, em doses crescentes, responsabilidades pela implementação, é uma idéia tecunda. Se confirmada historicamente, vai conduzir à necessidade de uma revisão da tese de que planejadores dos órgãos centrais de planejamento devem ser predominantemente economistas, forçando igualmente a uma reavaliação do sistema adotado, característico de um "planejamento de cúpu-

la". O modelo francês passaria a ser o mais indicado, com a ênfase que confere aos organismos executivos no processo de elaboração do plano. A presença de técnicos de administração, altos executivos e chefes encarregados de programas ou subprogramas de trabalho, nas diversas agências do Setor Público, nessa fase do planejamento, ordinariamente entregue, no Brasil, a economistas do organismo central, seria uma necessidade decorrente.

O grande mérito do livro é a busca sistemática das condições sociais e políticas que têm transformado o planejamento no Brasil numa **shadow-play**, para usar a própria terminologia do autor.

Dentro desse enfoque, o trabalho é uma verdadeira análise sociológica que destaca a chamada "ecologia da administração pública" no Brasil. O débito confessado do autor a Fred Riggs e seu enfoque ecológico deve ser descontado. Fred Riggs está em moda atualmente, mas a verdade é que tal enfoque é a própria razão de ser do método antropológico e do conceito de sociologia tal como defendido pelos grandes mestres da antropologia e da macro-sociologia como Malinovsky, Morgan, Ruth, Benedict, de um lado, e Spencer, Comte, Marx, Weber, Mannheim, Sorokin, etc., de outro. Recentemente a partir de Parsons e Merton, vem sendo ressuscitado pela moderna sociologia norte-americana com o nome de estrutural-funcionalismo. O **systems approach** é uma consequência dessa ótica global que busca aquilo que Karl Mannheim chamou de "interconexão do fenômenos". Os trabalhos de Fred Riggs têm, portanto, ascendência ilustre e remota no campo das ciências sociais.

Robert Daland se revela legítimo herdeiro dessa tradição intelectual, como também o é Fred Riggs. A busca dos fenômenos profundos que transcendem o esqualido debate político em termos de competência e estilos administrativos de governos é o resultado concreto desse enfoque tal como trabalhado nesse pequeno mas útil livro sobre planejamento no Brasil. Por isso o recomendamos à leitura de todos os interessados em analisar e compreender as causas profundas que têm levado ao desastre sistemático, as tentativas de introduzir o planejamento governamental no Brasil.

Há, entretanto, algumas imprecisões que nos parece necessário apontar. Entre elas a assertiva de que "o temperamento e os valores" do povo brasileiro não aceitam o esforço racional e a disciplina imposta pelo planejamento (pág. 12). Essa afirmativa repousa no estereótipo forjado pelos antropo-geógrafos e, sem o pretender, incorpora o preconceito contra o "temperamento" latino. Uma assertiva como essa obriga o autor ao ônus da prova e não pode ser feita de modo ligeiro e axiomático. Da mesma forma as causas que, segundo o autor, levaram o Brasil ao "desejo" de rápido desenvolvimento se apóiam demasiadamente no "efeito de demonstração", conceito nirkseano de validade relativa e não fazem jus às preocupações dialéticas demonstrados no decorrer do texto.

Não obstante esses pequenos reparos de ordem tópica, o trabalho desenvolve-se dentro de um esquema adequado de abordagem teórica, fazendo preceder a análise técnica dos planos brasileiros e de seu processo administrativo, de um capítulo histórico-compreensivo. Segue-se uma análise interessante das inter-relações entre política e planejamento, marcadas pela instabilidade

do sistema e pelo irracionalismo da burocracia no Brasil que merecem o cuidado atento da crítica especializada.

Em conclusão, consideramos o livro uma excelente contribuição ao estudo do planejamento no Brasil. Deve ser traduzido com urgência para tornar-se acessível ao grande público interessado.

**Nelson Mello • Souza**