

## RESENHA BIBLIOGRÁFICA

### Technology for developing nations

POATS, RUTHERFORD M. Washington, The Brookings Institution, 1972.

Apenas através da utilização da tecnologia com a finalidade de aumentar o valor de seus recursos limitados, a maioria dos países do mundo, predominantemente pobres, pode ter algumas oportunidades de satisfazer a demanda global por empregos, alimentos e melhores níveis de vida.

A maior parte dos países em desenvolvimento sofre, quase por definição, uma carência aguda de conhecimentos e instituições necessárias para proceder às mudanças sociais e tecnológicas provocadas pelo progresso. Em *Technology for developing nations*, Rutherford N. Poats identifica e arrola as oportunidades existentes de colaboração tecnológica entre os países em processo de desenvolvimento e as nações ocidentais mais avançadas e sugere uma série de providências práticas na arregimentação desses esforços.

Analisando retrospectivamente as medidas adotadas pelo Ponto IV, através de seus programas de assistência técnica, o autor conclui que as tentativas iniciais em busca dos caminhos que melhor conduzissem ao desenvolvimento acabaram, por influência das interpretações dadas pelo Presidente Truman à filosofia que orientava o Programa, por transformá-los em trilhas estreitas e cegas.

A idéia otimista de que os Estados Unidos podiam transplantar sua própria experiência de desenvolvimento para países com ecologias diversas como os asiáticos, africanos e latino-americanos trouxe desilusões e

anseios por outras alternativas de progresso imediato, que tivessem por base a pesquisa sistemática de problemas sociais e tecnológicos fundamentais.

Segundo Poats, os Estados Unidos têm agora oportunidade única de prestar assistência técnica apropriada já que a administração de Nixon julga que o auxílio americano deve ser menos intervencionista e mais adaptado às necessidades dos países em desenvolvimento. O programa norte-americano de auxílio aos países em desenvolvimento vem assim, sendo revisto em novas bases.

Nas atividades desenvolvidas por universidades, fundações privadas e associações profissionais, o autor visualiza mudanças mais profundas do que as do setor governamental. Seu livro é quase uma agenda de atos a serem desenvolvidos por essas instituições com o intuito de aplicar sua capacidade intelectual à descoberta de novas abordagens para a assistência técnica — abordagens inovadoras, seletivas e essencialmente baseadas em pesquisa, exigindo e proporcionando um clima com alto teor de colaboração.

Um dos modelos utilizados como exemplo pelo autor é o da fundação patrocinadora de pesquisa nas Filipinas e no México, o qual tornou possível a chamada “revolução verde” ou seja, adoção de novas variedades de arroz e de trigo, altamente produtivas, que revitalizaram a agricultura e melhoraram as perspectivas de produção de alimentos em dezenas de lavouras.

A revolução verde originou-se em pesquisa cuidadosamente orientada, cujo objetivo era reorientar a produção de alimentos. Este fato mostrou que a pesquisa aplicada propiciou o surgimento de uma tecnologia dramaticamente melhorada que capacitou os agricultores a cultivar sementes de melhor qualidade sob condições variadas de solo e clima.

Poats diz que esforços semelhantes, baseados em pesquisa aplicada e financiada por capital conseguido através de assistência financeira, poderiam ser uma solução razoável para atacar os problemas nas seis áreas interdependentes em que quase todos os países de baixa renda são carentes de auxílio: agricultura, indústria, saúde, alimentação, controle populacional e educação.

Os cuidados médicos são usados pelo autor para ilustrar alguns dos problemas e soluções.

As nações pobres precisam melhorar a produtividade de seus serviços públicos no campo da saúde, tanto no que se refere à ação preventiva como profilática, de maneira a alcançar a faixa menos protegida da sociedade.

Essa diagnose, que é comum a todas as nações pobres, demanda, porém, prescrições incomuns, nova tecnologia e nova abordagem e tratamento por parte dos consultores especializados em serviços de saúde. Quando a meta governamental é conseguir melhor saúde para todos os cidadãos, os países pobres enfrentam problemas para os quais a experiência

ocidental oferece poucas soluções práticas. Neste campo, como no da agricultura, parece clara a necessidade de abordagens inovadoras que só podem derivar de pesquisa e experimentação específica, conduzida no próprio contexto ao qual as soluções serão aplicadas.

A preocupação do autor é descobrir qual poderá ser a contribuição dos Estados Unidos. Segundo ele, a primeira preocupação dos Estados Unidos deve ser tomar consciência de que têm uma contribuição de valor a oferecer num campo em que levam vantagem sobre as demais nações e que seus especialistas podem organizar-se para colaborar com as instituições de saúde dos países pobres. Sugere, assim, que as escolas de medicina, associações profissionais, instituições públicas e privadas de pesquisa norte-americanas trabalhem em colaboração com a agências oficiais de assistência técnica internacional em busca desse objetivo. Devem elaborar, de acordo com as autoridades dos países pobres, novos programas norte-americanos para auxiliar na realização de pesquisas no setor saúde, sugerindo a instalação de órgãos de planejamento junto aos ministérios de saúde e centros de pesquisa nesse campo. Enquanto esses programas se desenvolvem, seu propósito deve ser estimular o surgimento do julgamento com bases racionais e a utilização mais eficiente dos recursos locais.

O autor comenta que, tanto no campo de saúde como em qualquer outro setor, o mercado para a assistência técnica norte-americana aos países em desenvolvimento vem declinando na proporção exata do crescimento de sua auto-confiança e nacionalismo. A experiência de duas décadas parece indicar que a assistência técnica deveria evoluir em busca de um estilo de colaboração entre instituições não governamentais, cooperação essa cuja superioridade tem sido sobejamente demonstrada.

Haverá, porém, talentos disponíveis para responder às demandas criadas por esse tipo de abordagem? O autor considera que esse problema será um desafio tanto para os administradores dos programas oficiais de auxílio norte-americanos como para as associações profissionais a eles ligadas. Uma maneira de responder adequadamente ao desafio consistiria em usar um só intermediário — como um grupo de universidades ou uma grande firma consultora — para implementar toda a assistência técnica norte-americana, especialmente no caso de programas nacionais de menores proporções ou âmbito de ação mais restrito.

Em países mais avançados a administração da assistência técnica norte-americana pode ser atribuída a fundações sem fins lucrativos, criados com esse objetivo específico e financiadas pelos dois governos. A um programa de assistência técnica revitalizado e de cunho mais profissionalizante é essencial a participação de outros grupos nacionais dos quais poderiam partir, indubitavelmente, sugestões quanto a outras maneiras de atrair e utilizar os serviços de especialistas estrangeiros.

Segundo o autor, não há uma única solução possível para os problemas da pobreza das massas: nem a tecnologia, nem qualquer outro fator considerado isoladamente pode constituir-se na “solução”. O compromete-

timento social das lideranças nacionais, a formação local de capital e as transferências de capital estrangeiro alinham-se entre os demais ingredientes essenciais. Apesar de tudo, o autor acredita que os Estados Unidos deveriam reconhecer que a assistência técnica é o ponto focal de suas relações com os países em desenvolvimento e que a cooperação técnica deveria tornar-se compromisso permanente, constantemente renovado, de todas as suas associações profissionais.

Este livro, cujo autor foi por alguns anos funcionário da USAID, constitui-se num libelo contra a política de assistência técnica adotada pelos Estados Unidos com relação aos países em estágio mais atrasado de desenvolvimento.

Da análise dos erros do passado, ele extrai sugestões para novas estratégias, nem sempre tão novas, mas meras combinações mistas de métodos usados anteriormente, cujo mérito, porém, consiste em considerar igualmente importante, do ponto de vista qualitativo, a participação de assistentes e assistidos.

ANA MARIA MARQUESINI

### **Systems analysis and project management**

CLELAND, DAVID I. & KING, WILLIAM R. 1. ed., New York, McGraw-Hill, 1968. 315 p.

*Systems analysis and project management* representa uma tentativa bem sucedida de apresentação das modernas idéias sobre análise de sistemas e administração por projetos, de maneira a demonstrar sua unidade essencial e sua aplicabilidade a uma extensa variedade de ambientes administrativos, públicos e empresariais.

Focalizando as áreas de conflito aparente entre o pensamento da administração tradicional e as modernas idéias de análise de sistemas, os autores dão surgimento a fontes ainda inexploradas de discussões, das quais podem surgir novas concepções e contribuições valiosas neste campo.

Seus autores, David I. Cleland e William R. King, respectivamente professor do Management Air Force Institute of Technology da Base Aérea de Wright Patterson, em Ohio, e professor associado da Graduate School of Business, da Universidade de Pittsburgh, à época em que foi escrito o livro, trazem para *Systems analysis and project management* a vivência adquirida em atividades acadêmicas e profissionais.

A organização moderna, seja ela pública ou privada, depara-se continuamente com desafios e confronta-se com uma corrente contínua de projetos potenciais. Os detentores do poder decisório, os responsáveis pelo levantamento e análise das necessidades organizacionais e pela elaboração e implementação de projetos são auxiliados pelas informações fornecidas por indivíduos colocados nos diferentes níveis hierárquicos porque, para a comparação e avaliação das propostas de projetos

e para a seleção daqueles que deverão ser implementados, é necessário uma compreensão global dos processos estratégicos de formulação de decisões.

O livro é composto de três partes. A parte 1, *Basic systems concepts*, fornece base conceitual tanto para a fase de planejamento, como para a de execução na administração moderna, enfatizando as vantagens da abordagem sistêmica aplicada ao dimensionamento dos problemas organizacionais.

A crescente carência mundial de recursos vem cada vez mais intensamente forçando administradores de organizações governamentais e particulares a adotarem como praxe não só o planejamento a longo prazo, ou seja, "o processo mediante o qual a organização prepara-se para a aplicação mais judiciosa de recursos, permitindo, assim, que essa distribuição seja feita de modo mais equilibrado" como também o processo de formulação de políticas estratégicas, que geralmente inclui ponderações a respeito de diferentes alternativas para alocação dos recursos que vão permitir que a organização atinja suas metas.

A primeira parte constitui-se quase numa pré-estréia do livro. Nela os autores procuram integrar à moldura formada pela teoria administrativa tradicional as idéias mais modernas de análise de sistemas e administração de projetos. Os autores lançam o conceito de *administrador total*, em sua opinião o único capaz de perceber e integrar as diferentes facetas que compõem as tarefas administrativas.

A parte 2 estuda a aplicação da abordagem sistêmica ao processo decisório e à análise das decisões estratégicas envolvidas nos aspectos planejamentistas da administração.

Compõe-se de cinco capítulos: *Systems analysis; A conceptual framework for systems analysis; methods of systems analysis; planning — programming — budgeting e systems analysis*, nos quais os autores citam exemplos extraídos da realidade industrial do campo governamental e privado. Focalizam ainda, nesta parte, os métodos através dos quais o analista compara diferentes alternativas e utiliza modelos diversificados, enfatizando a importância do papel desempenhado pelos resultados (parte integrante da análise formal de problemas decisórios) e a complementaridade que podemos perceber entre experiência e bom-senso ao analisarmos o comportamento do formulador de decisões. Ressaltam, ainda, que o analista de sistemas está mais habilitado a fazer julgamentos do que o indivíduo que formula decisões.

Os autores enfatizam a importância do papel representado pela moldura conceitual quando o analista de sistemas procura selecionar, dentre os problemas organizacionais identificados, aqueles que na realidade constituem o ponto-chave para a solução desejada, o que representa, em termos objetivos, economia de tempo e energia, já que orienta a mente do profissional no sentido de perceber as relações de causa-efeito levando-o a atribuir o valor adequado aos aspectos que terão reflexos mais profundos na implementação de decisão adotada.

O capítulo 5 enfatiza os benefícios trazidos pelo planejamento, e procura posicionar os planos em diferentes categorias, de acordo com a dimensão temporal considerada, pelos autores, a “dimensão crítica do planejamento”, e com o relacionamento que eles mantêm tanto com os objetivos gerais como as estratégias específicas da organização.

Os autores chamam a atenção para o papel desempenhado pelas influências ambientais que envolvem a organização e a relação entre essas e outras variáveis, de maneira tal que nenhuma parte pode ser afetada sem influenciar todas as demais.

O capítulo 6 trata dos aspectos do PPBS, introduzido no sistema governamental federal dos Estados Unidos, e cujos conceitos estão ganhando terreno no cenário administrativo mundial, enfatizando que a adoção do PPBS por qualquer organização de vulto exige não apenas o desenvolvimento de capacidade analítica como de um sistema de informações administrativas estabelecendo, dessa maneira, relação entre PPBS, MIS e análise de sistemas.

Na parte 3 — *Project management in executing decisions*, composta dos capítulos: *The project environment*; *Organizational concepts of project management*; *The organizational chart: a systems viewpoint*; *project authority*; *Project control*, e *Project planning and control*, os autores estudam e analisam a execução de decisões como o principal componente da responsabilidade do administrador. A ênfase com que as agências governamentais e extra-governamentais norte-americanas preocupadas com a defesa vêm adotando a administração por projetos levou os autores a elaborar um quadro comparativo do comportamento do mercado de bens de consumo e do mercado de bens relativos a defesa. Outra análise interessante é a comparação de diferentes pontos de vista em relação aos vários fenômenos administrativos, a partir da análise das funções e dos projetos; o estudo da dicotomia organizacional representada pelas posições *linha-staff* e pelo princípio hierárquico; relações entre superiores e subordinados; objetivos organizacionais, unidade de comando, equilíbrio entre autoridade e responsabilidade e a dimensão temporal do processo decisório.

Os autores analisam os vários tipos de estrutura organizacional procurando identificar em cada uma delas os fatores que influenciam positiva ou negativamente no processo de adoção da administração por projetos. Ao fazer essa análise, procuram chamar a atenção para o fato de que a rigidez e inflexibilidade estrutural e comportamental criam clima profundamente pernicioso para qualquer talento inovador. Em matéria de criatividade, qualquer organização com tais características ficaria restrita aos poucos indivíduos colocados em posições privilegiadas, que conduziriam a grande massa inerte de subordinados robotizados. Para contornar o problema do cerceamento da liberdade criativa, os autores indicam a administração por projetos, porque só ela é capaz de considerar ao mesmo tempo aspectos técnicos e administrativos mediante a utilização de grupos de trabalho compostos de diferentes talentos que, de outro

modo, atuariam mais como um grupo fragmentado de especialistas em diferentes funções.

O capítulo 9 dá relevância ao fato de que a filosofia da administração por projetos, desenvolvida em resposta ao reconhecimento do inter-relacionamento das atividades organizacionais pode ser usada para salientar o mesmo fenômeno em relação ao pessoal de uma organização-grupos de pessoas executando tarefas diferenciadas, mas relacionadas entre si de maneira a atingir um objetivo comum e específico.

Os autores examinam ainda as características da administração organizada por projetos, de que maneira e por que este conceito se desenvolveu e tentam delinear o perfil do administrador de projetos, descrevendo o comportamento que lhe deve ser típico.

O capítulo 10 trata do papel desempenhado pela autoridade no ambiente criado pelo projeto, descrevendo os meios políticos empregados por seu administrador para aumentar sua autoridade legal e poder alcançar seus objetivos.

O capítulo 11 analisa o papel do controle na administração do projeto. Apresentando a filosofia que serve de base ao controle, os autores ressaltam a ênfase que na administração do projeto, deve ser dada à sua aplicação, suas subfunções, os pré-requisitos de um sistema de controle e o ciclo através do qual flui a informação necessária ao administrador, na sua função de controlador. Discute, ainda, os diferentes tipos de fontes informativas e os elementos básicos que facilitam o papel do administrador, na execução do controle sobre o projeto.

O capítulo 12 discute algumas das técnicas utilizadas para obter as informações necessárias à avaliação de projetos (*milestone*, organograma, Pert, CPM etc.) em termos de custos, benefícios e padrões de desempenhos, não somente para o projeto em si, mas também para cada atividade que o compõe, a fim de facilitar o controle.

Os métodos tradicionais de planejamento, controle e de estabelecimentos de prazos e cronogramas são apresentados aqui, preocupando-se os autores em estabelecer diretrizes para o preparo e análise do conjunto de atividades que constituem o plano, além de fornecer algumas informações sobre a história, utilidade e vantagens de utilização do PERT.

O livro apresenta ainda três apêndices: *Especificações do projeto*, *Manual do projeto*, e *Relação de itens para revisão administrativa do projeto*, que se constituem numa espécie de orientação detalhada para elaboração, implantação e checagem de aspectos essenciais do projeto, seguidos de um índice por assunto e autor citado.

O grande progresso verificado nestes últimos anos com relação à publicação de livros na área da administração tem aberto novos horizontes para o estudante, o professor, o profissional de administração. A proliferação de livros neste campo tem sido tão imensa que se torna difícil, para o profissional da administração, tomar contato com tudo que se publica nesse campo. Seria ingenuidade, por isso mesmo, dizer que este

livro é um dos mais úteis para o administrador moderno. Ele sugere, entretanto, novas abordagens a serem exploradas no ensino das disciplinas administrativas. É útil não só para os que são responsáveis pela formulação de decisões mas também para os encarregados da administração de projetos porque fornece a base para a comunicação entre analistas de sistemas e aqueles que devem atuar no plano decisório de um contexto no qual estes conceitos e idéias estão-se tornando progressivamente mais importantes.

As leituras recomendadas auxiliam o leitor a descobrir novas fontes de informações sobre a matéria apresentada.

Os exemplos apresentados estão ligados à realidade pública e privada e auxiliam o leitor a relacionar conceitos teóricos da administração à sua própria experiência profissional.

ANA MARIA MARQUESINI

O Instituto de Organização Racional do Trabalho da Guanabara — IDORT-GB — como seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização e administração
Assistência técnica	Congressos

Sede: Praia de Botafogo 186, Rio de Janeiro, GB.