

RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Monografias do Curso de Mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública*

Em dezembro de 1976 a *Revista de Administração Pública* iniciou a publicação de resumos das monografias aprovadas no Curso de Mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública que, embora representando ainda uma massa crítica embrionária, vão permitir o surgimento e amadurecimento de idéias e estudos que se espera enriquecerão o conhecimento administrativo.

O objetivo da *Revista de Administração Pública*, ao publicar resumos das monografias aprovadas, é não apenas divulgar o trabalho dos mestrandos da EBAP, mas também funcionar como instrumento emulador em relação aos alunos cujas monografias se encontram em fase de elaboração ou julgamento.

Fundação de Serviços Especiais de Saúde Pública — FSESP: um estudo de desenvolvimento institucional, de Angela Maria Menezes Peçanha

Comissão julgadora:
Getúlio Pereira de Carvalho (presidente)
Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini
Ernani de Paiva Ferreira Braga

A Fundação de Serviços Especiais de Saúde Pública, FSESP, é um órgão vinculado ao Ministério da Saúde. Criado em 1942, como Serviço Especial

* Estas monografias encontram-se na Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas, Edifícios Dr. Luiz Simões Lopes, Praia de Botafogo, 190, 7º andar, Rio de Janeiro. Delas podem ser obtidas cópias na biblioteca do Instituto Brasileiro de Informações em Ciências e Tecnologia do Conselho Nacional de Pesquisas, Av. Gen. Justo, 171, térreo, Rio de Janeiro, RJ.

de Saúde Pública, tem sido capaz de conferir soluções organizacionais satisfatórias para o grave problema brasileiro de ineficácia no setor de saúde pública, destacando-se no seu campo de atuação. A FSESP atua em praticamente todo o território nacional de forma direta, por meio de seus órgãos técnicos ou, indiretamente, colaborando com outros órgãos do Ministério da Saúde, das secretarias estaduais de saúde, mantendo convênios com diversas outras organizações do Brasil e do exterior.

A sobrevivência desta organização, sua capacidade de expandir sua esfera de influência e mesmo de orientar os cursos de ação, em determinados momentos, da saúde pública no Brasil, fizeram-na objeto do presente estudo, sob um ângulo de desenvolvimento institucional.

Sendo a institucionalização um processo, é possível desenvolverem-se instituições desde que seja observada uma estratégia nesse sentido. Neste estudo foram identificados como elementos principais da estratégia da institucionalização da FSESP sua doutrina e seus objetivos. À doutrina cabe a principal função de prover a organização dos meios necessários à sua sobrevivência e ao atingimento dos objetivos.

Por meio da doutrina, a FSESP garantiu o comprometimento dos seus membros com os objetivos organizacionais, objetivos estes que, inicialmente de cunho político-econômico, evoluíram para um cunho essencialmente social. Foi ainda a doutrina da FSESP a grande responsável pela exteriorização de normas e valores, garantindo um alargamento cada vez mais amplo da área de influência da instituição.

De um modo geral a FSESP tem sido responsável pela criação de inúmeras organizações que englobam suas normas e valores básicos. Comportando-se como órgão normalizador de muitas atividades de saúde e saneamento, não se afastou de sua execução. Sua experiência pode ser considerada singular e sua influência ganha significativa importância por ter sido a única organização de saúde pública, no Brasil, capaz de oferecer algumas respostas eficazes aos graves problemas existentes neste setor.

Em busca de uma estratégia de reforma administrativa (análise de uma experiência estadual), de Berilo Ramos Borba

Comissão julgadora:

Paulo Roberto Motta (presidente)

Armando Moreira da Cunha

Cecílio A. F. Berndsen

Na literatura brasileira sobre reforma administrativa, são raros os trabalhos que abordam de uma maneira crítica o problema da estratégia de mudança em administração pública.

Esta monografia tem por objetivo preencher parte dessa lacuna. Partindo da experiência de reforma vivida pelo Estado da Paraíba, o autor procurou

analisar, dentro de uma abordagem crítica, a estratégia de mudança adotada pelos movimentos de reforma administrativa que brotaram no Estado ao longo do tempo e que se refletem na sua recente experiência de reforma. Ao aplicar um modelo de estratégia à realidade paraibana, faz uma tentativa de apresentar, como hipótese de trabalho, uma alternativa de operacionalização do esquema teórico a nível da administração pública estadual.

Os dados e informações que serviram de fundamento a esta análise foram, em geral, colhidos de autores que já escreveram sobre a realidade administrativa e política brasileira, de documentos existentes e também de um levantamento político-administrativo do Estado da Paraíba, que o autor realizou com vistas à elaboração da monografia.

O autor utilizou também sua experiência pessoal na condição de assessor e de secretário de Estado, bem como dados e informações colhidos em contatos com repartições responsáveis, arquivos públicos e particulares e numerosas entrevistas não-estruturadas com técnicos, políticos, professores universitários que já ocuparam ou ainda ocupam elevados cargos públicos no Estado da Paraíba.

Destes elementos criteriosamente utilizados, brotaram muitas das afirmações e conclusões que dão consistência e realismo ao estudo monográfico.

A administração pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa, de Cornélio Octávio Pinheiro Pimenta

Comissão julgadora:

Cecílio A. F. Berndsen (presidente)

Carl Major Jenks

Gustavo F. Bayer

A presente monografia apresenta uma análise histórica de nosso sistema administrativo e uma comparação com os modelos burocráticos, especialmente de Max Weber e Riggs.

Foi com base na compreensão subjetiva do sistema administrativo brasileiro que o autor formulou sua tese, atento à lição de Max Weber de que “nenhuma interpretação em termos de sentido, por mais evidente que seja, poder pretender, com base nessa evidência, ser a interpretação causal válida”. “Ela sempre será apenas uma hipótese causal especialmente evidente.”

O autor afirma não acreditar no êxito da aplicação do “modelo weberiano da burocracia” a um processo de reforma administrativa (no Brasil ou em qualquer outro país), e levanta dúvidas quanto à aplicabilidade normativa de qualquer outro modelo, ideal ou não, inclusive o de Riggs, pois também eles não são mais do que “uma hipótese causal”.

Portanto, esta monografia não pretende lançar propostas “modelísticas”. O autor acredita, porém, ter assinalado, de forma suficientemente clara, que há especificidades na evolução histórica do sistema político-administrativo brasileiro, cuja análise e explicação causal são absolutamente necessárias para que se compreenda não só os problemas que uma reforma administrativa, no caso concreto do Brasil, terá que enfrentar e resolver, como também a fim de que ocorra uma estreita interdependência entre os sistemas administrativos e políticos.

Essa interdependência, a não ser que se pretenda fortalecer o Estado patrimonial, tornando-o “mais eficiente”, desaconselha a prematura implantação de uma reforma administrativa sem que, previamente, sejam criadas as condições socioeconômicas que possibilitem reformas no sistema político, tendentes a superar as formas e ações patrimoniais de domínio pelas que caracterizam um Estado racional.

A evasão no ensino superior (um estudo sobre a Universidade Federal de Goiás), de Edwarde Rosa

Comissão julgadora:

Cecílio A. F. Berndsen (presidente)

Getúlio Carvalho

Jorge Gustavo da Costa

Comparando-se a evolução do número de vagas no vestibular, ano a ano, e cotejando-se este dado com o número de concluintes de cursos superiores no Brasil, nota-se a existência de significativo percentual de evasão.

Até o presente, este fenômeno tem sido analisado, com certa profundidade, somente no ensino primário, tendo-se em vista os alarmantes índices que alcança.

O autor da monografia afirma que se a evasão é importante no ensino primário, porque colabora para a manutenção de elevadas taxas de analfabetismo, mais ainda o é no ensino superior, onde onera exageradamente os custos, e também porque, devido à ausência de terminalidade da maioria dos cursos de nível médio no Brasil, o aluno após um período superior a 12 anos de estudo, não possui qualquer habilitação profissional.

O ponto central das preocupações deste estudo é a evasão verificada nos cursos superiores e suas repercussões sobre o custo do ensino. A monografia não procura conhecer as causas da evasão, mas tenta estabelecer as possíveis associações que possam existir entre este fenômeno e algumas variáveis características dos cursos ministrados pela Universidade Federal de Goiás.

O estudo monográfico abrange apenas a Universidade Federal de Goiás e a pesquisa fundamenta-se, essencialmente, nas seguintes indagações:

1. Qual o percentual de evasão que ocorre em cada curso ministrado pela UFGO?
2. Até que ponto a evasão onera e compromete o custo do aluno graduado nos diversos cursos?
3. Existirá associação entre o fenômeno da evasão e, por exemplo: a procura de vagas no vestibular, ou seja, a relação candidato/vaga, a quantidade de recursos financeiros gastos em cada curso, o tempo de duração de cada curso, o grau de aperfeiçoamento dos professores, a quantidade de professores sujeitos aos regimes de 12, 20 e 40h semanais, a procura de profissionais formados pelo curso (mercado de trabalho), o sexo dos alunos, o nível de notas obtidas no exame vestibular?

Diagnóstico em desenvolvimento organizacional: estudo de um caso sob a perspectiva teórica de DO, de Gercina Alves de Oliveira

Comissão julgadora:

Beatriz Marques de Souza Wahrlich (presidente)

Cecílio A. F. Berndsen

Júlio Freitas

A monografia refere-se ao estudo de um caso de consultoria de desenvolvimento organizacional (DO).

Trata-se de um diagnóstico, elaborado segundo a metodologia de DO, sobre a implantação de um sistema de treinamento em um Estado do Nordeste do Brasil.

Objetivando estabelecer um quadro conceptual dessa área de conhecimento, a autora faz algumas considerações preliminares sobre DO e suas características fundamentais, colocando em relevo as idéias básicas subjacentes às definições de DO, que foram as seguintes:

- a) mudança planejada da organização;
- b) mudança concebida como processo contínuo, assemelhando-se a processo institucional;
- c) natureza de sistema social das organizações (sistemas abertos) em interação com o ambiente;
- d) atuação do sistema humano para fazer com que aconteçam as mudanças, mesmo que estas incidam sobre componentes estruturais, técnicos e outros semelhantes.

Na monografia, DO foi focalizado sob dois ângulos:

1. Como um enfoque de administração, orientado para a mudança e o desenvolvimento das organizações.
2. Como um processo pelo qual o sistema humano das organizações se prepara para lidar com a mudança.

Dentro da primeira perspectiva, a implantação de um sistema de treinamento é não só um problema de mudança planejada, como um problema de administração, sendo, em consequência, passível de ser tratado por uma abordagem de DO.

A visualização de DO pelo segundo ângulo, isto é, como um processo pelo qual o sistema humano das organizações se prepara para lidar com a mudança, corresponde a uma das principais características da metodologia de DO, e, por conseguinte, de sua consultoria.

A autora também apresenta uma revisão crítica da literatura de DO, fazendo uma análise das premissas, bases teóricas e valores postulados pelos principais autores de DO, segundo o que tem sido publicado.

Há uma descrição analítica e interpretativa das atividades desenvolvidas pela consultoria, uma síntese do diagnóstico a que se chegou junto com a organização-cliente e alguns comentários sobre os resultados manifestos e latentes da consultoria efetuada.

Caracterizando DO no campo da teoria administrativa, tomando por base, principalmente, as análises e conclusões elaboradas a partir da revisão da literatura, a autora tenta extrair algumas conclusões do caso à luz das concepções teóricas, valorativas e metodológicas de DO.

Destinando uma parte ao tratamento do contexto institucional-estrutural do problema, a autora fala dos antecedentes, da definição operacional de termos usados no caso, bem como da metodologia utilizada pela consultoria.

Criação de municípios no Rio Grande do Sul, de José Ribeiro Hessel

Comissão julgadora:

Cecílio A. F. Berndsen (presidente)

Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini

Júlio Freitas

A presente monografia trata, de um modo geral, do processo de formação dos municípios gaúchos.

A criação de um município está vinculada à população da área solicitante, que deve ser superior a 8 mil habitantes; à receita pública da área pleiteante; às possibilidades de desenvolvimento da região e à favorabilidade dos plebiscitos para tal realizados.

Em caso de municípios já existentes, a ausência de um desses quesitos (ou seu decréscimo, em termos de população, receita pública etc.) implicará sua extinção.

Cabe à Assembléia Legislativa, com sanção do governador, criar municípios e autorizar plebiscitos para a criação dos mesmos.

Apesar de todas essas exigências legais, o autor identifica, no contexto gaúcho, casos de municípios criados sem obediência às condições legais.

O primeiro passo para a formação de um município é a constituição de uma comissão, responsável pela coleta de assinaturas entre os eleitores da região e encaminhamento do pedido à Assembléia Legislativa, que levantará dados e informações sobre a região que deseja emancipar-se e dará ou não permissão para que o plebiscito seja realizado. Depois de aprovada pela Assembléia e promulgada pelo governador do Estado ou pela própria Assembléia a lei que cria o município, a etapa final é a sua instalação.

Convém salientar que, normalmente, os distritos que tentam a emancipação são importantes no seu município de origem.

Assim, quando ocorrem manifestações contrárias à criação de um município, o Estado do Rio Grande do Sul tem procurado encontrar a melhor maneira de solucionar o problema.

O município é a menor unidade político-administrativa do Brasil. Conta com o prefeito — Poder Executivo — e com a Câmara dos Vereadores — Poder Legislativo.

Como administrador, o prefeito deve fazer funcionar a prefeitura, organizando-a de modo que possa desempenhar satisfatoriamente as atribuições preestabelecidas. Cabe a ele, também, encaminhar as reivindicações do município.

Segundo o autor, pode-se estabelecer um esquema de formação de municípios: os núcleos populacionais originam povoados, que por sua vez originam vilas. As vilas constituem os distritos e os distritos se juntam, formando uma cidade. A cidade dá origem ao município. Mas dois (ou mais) distritos podem agrupar-se para formar um município, como ocorre com a maioria dos municípios gaúchos.

O autor apresenta, ainda, seis hipóteses sobre as causas da emancipação e desmembramento de municípios:

- a) a formação étnico-social da população gaúcha, com características de justaposição e não-assimilação, influi na criação de novos municípios;
- b) a não-identidade, no Brasil, entre governo municipal e governo local colabora para a criação de municípios;
- c) os municípios que apresentam diferentes estruturas socioeconômicas em seu território tendem a ser desmembrados;
- d) a desigual distribuição de despesas municipais é motivo para a tentativa de emancipação;
- e) o maior desenvolvimento de um distrito em relação à sede municipal leva esse distrito a buscar emancipação;
- f) as dificuldades de comunicações entre sede municipal e distritos influem no processo de emancipação.

Centralização e descentralização das bibliotecas universitárias brasileiras, de Lusimar Silva Ferreira

Comissão julgadora:

Lydia Queiroz Sambaquy (presidente)

Carl Major Jenks

Cecílio A. F. Berndsen

O Brasil, atualmente, está passando por expressivo processo de desenvolvimento científico e tecnológico, que exige imediatas modificações na estrutura educacional, para adequação do ensino à nova realidade nacional.

A presente monografia pretende mostrar a importância do papel a ser desempenhado pelas bibliotecas universitárias, no contexto de uma reformulação política do ensino superior no Brasil; alternativas de organização de bibliotecas universitárias e sua participação em sistemas cooperativos e automatizados; formas de organização das bibliotecas; seu grau de centralização e sua relação com a idade da universidade; a idade da biblioteca central e recursos orçamentários, entre outras variáveis.

Segundo a autora, apesar da crescente conscientização do valor da biblioteca, ela ainda não ocupa o lugar que lhe cabe na estrutura universitária brasileira, como órgão de apoio do ensino e da pesquisa.

O fato é que as bibliotecas não têm tido desenvolvimento compatível com o das universidades, embora os novos métodos de ensino pós-reforma e a própria função da universidade baseada no trinômio ensino, pesquisa e extensão façam com que as bibliotecas sejam mais solicitadas, no sentido de melhoria de serviços, do ponto de vista qualitativo ou quantitativo.

Não possuímos os dados necessários para um diagnóstico da situação real das bibliotecas universitárias brasileiras. Desconhecemos, inclusive, o número de bibliotecas universitárias existentes, sobretudo nessa fase de mudança em que toda a universidade se renova, reunindo, separando ou extinguindo departamentos, faculdades, escolas, institutos e centros. Sabemos que algumas bibliotecas se têm desdobrado, enquanto outras se têm agrupado. As formas como se estruturam são também diversas, não havendo unanimidade quanto à que seja melhor, entre elas.

O objetivo da presente monografia é contribuir, de alguma forma, para chamar a atenção para os problemas de área tão importante da administração universitária, que vem, ultimamente, sendo alvo das preocupações do Ministério da Educação e Cultura.

Ilchman, Warren F. & Uphoff, Norman Thomas. La ciencia política en la economía dinámica (The political economy of change). Trad. Daniel Vieitez. México, Ed. Linursa-Wiley, 1971. 326 p.

JOSÉ DE ARIMATÉIA RODRIGUES*

La ciencia política en la economía dinámica é considerado pelos autores como uma obra preliminar, cujo principal objetivo é responder em forma de protesto ao *state of the arts* do estudo das nações em processo de desenvolvimento e das ações políticas ao alcance de suas lideranças.

Valendo-se da adaptação de conceitos e de instrumentos da análise econômica aplicados à ciência política, os autores montam um modelo de política que permitirá melhor entendimento das realidades subdesenvolvidas, oferecendo, inclusive, perspectiva de atuação prática. Partindo da suposição da existência de uma estreita analogia entre ciência econômica e ciência política, que não tem sido explorada pelos textos de ciência política, Ilchman e Uphoff tentam desenvolver um “casamento” da economia com a política, dando surgimento ao que chamam de “uma nova versão de um velho tema, a economia política”. Mostram que todos os conceitos utilizados pela economia, tais como função de produção, elasticidade de demanda e de oferta, utilidade marginal, retornos crescentes ou decrescentes, investimentos etc., são perfeitamente usáveis, *mutatis mutandis*, com a “roupagem” da ciência política.

Os cientistas políticos, assim como os demais cientistas sociais, necessitam ainda de instrumentos analíticos capazes de abordar os problemas de produtividade. Os economistas podem analisar a produção e fazer comparações, mas só em termos de recursos econômicos. O problema da produção política, enfrentado pelos países em processo de desenvolvimento, segundo os autores, tem que ser a maior preocupação de todo sociólogo ou cientista político que procure compreender e ajudar a minorar as deficiências daqueles países.

Que tipo de modelo de ciência social seria passível de aplicação política? O modelo formulado proporciona uma base útil para tratar os assuntos políticos como um processo, de tal maneira que a escolha de mudanças políticas para qualquer tipo de regime possa ser analisada em termos dinâmicos. O modelo de economia política proposto tem coerência e lógica próprias derivadas, em parte, da teoria econômica. É uma consequência lógica de muitas contribuições da ciência social e seus fundamentos são encontrados nos trabalhos de Almond, Apter, Easton e Parson.

O termo “economia política” tem conotação diferente daquela que lhe vinha sendo atribuída e pode ser definido como a análise das consequências

* Aluno do Curso de Mestrado da EBAP.

das escolhas políticas que os *statesmen* e outros indivíduos façam, envolvendo recursos escassos.

Para o novo modelo de economia política, um conceito capital é o de “produtividade política”. Ao *statesman* interessa não só a produção de bens e serviços, mas também outros valores pelos quais é responsável e cuja maximização não pode ser conseguida apenas por meio de recursos econômicos. O que deve preocupar o *statesman* são as conseqüências produtivas de medidas políticas a serem tomadas em relação às atuais e futuras alocações, a categorias, autoridade e recursos econômicos, bem como à poupança de recursos, de sorte que estejam disponíveis quando seja necessária nova tomada de decisão. Os recursos políticos podem assim ser consumidos, usados produtivamente, poupados, investidos, recuperados ou emprestados. Da mesma forma os bens e serviços políticos poderão, em sentido figurado, ser negociados, no mercado político, social e econômico.

Da existência de recursos, bens e mercado político, surge o fundamento do poder. Um regime rico em recursos é virtualmente poderoso, mas outro, pobre nesse campo, em que a liderança emprega toda a disponibilidade de recursos de forma inovativa e eficiente, para conseguir maior aceitação, é também poderoso em termos relativos. Os *statesmen* são poderosos até o ponto em que sejam capazes de gerar e aumentar a produtividade do capital político.

Da mesma maneira que tudo que é reduzível a dinheiro torna-se “econômico”, os recursos econômicos, sociais e de outros gêneros tornam-se “políticos” quando afetam ou implicam o exercício de autoridade. Os recursos políticos, assim como os econômicos, têm diferentes alternativas de utilização (consumo, poupança e investimento) e podem ser expressos sob a forma de fluxo. Cada recurso político (bens e serviços, posição social, informação, autoridade, legitimidade, coerção ou violência) dá ao seu possuidor uma certa quantidade de poder que depende de muitos fatores.

No mercado social e político, temos o aspecto de “nacionalização”, termo que tem conotação política, implica expropriação e se associa com o conceito de “estruturação nacional”. Outro termo é “politização”, que os autores comparam com a monetarização da economia nacional.

O valor dos recursos políticos é determinado pela interação da oferta e da demanda, da mesma maneira que se fixam os preços em valor monetário, para os bens e serviços. Em economia política, devido à inexistência de medidas de valor, em termos monetários, o preço ou valor do recurso é dado por um “tipo de câmbio”, ou seja, por uma relação de troca. Para estabelecer este tipo de câmbio, o regime ou o setor deve conhecer os custos de oportunidade do recurso.

A inflação política ocorrerá naqueles casos em que a demanda real de autoridade e de outros recursos do regime exceder a oferta disponível. A autoridade — ou moeda política — é avaliada segundo sua eficácia para obter ou forçar seu acatamento. Do ponto de vista do *statesman* pode ser correto, em política, que, no que concerne à autoridade, é preferível algum excesso de demanda sobre a oferta. Caso isto ocorra, haverá deflação política ou, de maneira mais extrema, poderá ocorrer a depressão política.

O *statesman* pode acolher com beneplácito a inflação política. Seu interesse poderá estar não em exterminá-la, mas em tê-la sob controle. Manejadas com habilidade, as demandas que acompanham a inflação política podem ser usadas para ampliar o alcance da esfera pública. O êxito do *statesman* no manejo dos recursos relaciona-se, sem dúvida, com sua habilidade de controlar a inflação ou a deflação e a capacidade que tenha de poupar e investir. Aos autores parece que é importante uma política anti-monopolista que faça parte de um enfoque amplo e integrado que deverá incluir políticas equivalentes às políticas fiscal, tributária, monetária etc., para cumprir as aspirações do *statesman*.

Por outro lado, os participantes do processo político teriam que conseguir uma alocação mais produtiva dos recursos econômicos, sociais e políticos, para eles e/ou para a comunidade como um todo. Entre outros objetivos, esta distribuição dos recursos visaria basicamente uma redução das disparidades inter-regionais e maior equidade do bem-estar social.

Tanto para adquirir como para manter autoridade, o *statesman* necessita “formar capital político”, que poderá ser obtido pela mobilização dos setores e das poupanças de recursos políticos. Os juros políticos são as formas de remunerar as poupanças dos setores que as emprestam ao *statesman* para realizar inversões na infra-estrutura política e administrativa, em estabilidade etc.

A idéia de infra-estrutura, aplicada à política, não é recente. Surge quando os cientistas políticos e sociais começaram a pensar no Estado como organismo indispensável à produção política. Mesmo reconhecendo a amplitude das características da infra-estrutura política, esta é visada “primordialmente na mobilização do apoio e dos recursos para adquirir e manter autoridade”. A infra-estrutura administrativa é necessária para o exercício da autoridade.

A economia política ainda é um livro aberto a todos, não só os *statesmen* podem estudá-la e colocá-la em prática, como qualquer um poderá oferecer suas contribuições. O estudo da economia política pode ser um modo de conciliar a preocupação dos cientistas sociais pela política pública com suas aspirações pelo desenvolvimento da ciência social. Por política entende-se o uso de recursos por quem está investido de autoridade, para lograr os fins desejados.

Considerando os problemas de política que se apresentam a muitos líderes de países em desenvolvimento e tendo em vista o tipo de assessoramento que os cientistas sociais podem oferecer, com o propósito de solucioná-los (no contexto do “saber ótimo” e da “ignorância ótima”), são sugeridas seis estratégias governamentais para o caso específico de melhorar o espírito empresarial nas pequenas empresas, reduzir a corrupção burocrática e aumentar a produtividade da burocracia: a motivação de objetivos, de David McClelland; o rompimento da sociedade tradicional, de Everest Hagen; as inversões desequilibradoras, de Albert O. Hirschman; os incentivos econômicos, de Gustav Papanek; a criação de uma política pluralista, de Fred Riggs; e os cálculos dos custos e benefícios, de J. S. Nye.

Trata-se, portanto, de um livro relevante não só ao entendimento da administração pública e da ciência política, mas também, e especialmente, do processo de tomada de decisão na condução dos negócios públicos em todos os níveis hierárquicos. Considerando os objetivos do livro, acreditamos que os mesmos foram alcançados. É importante a contribuição dos autores ao tentar casar o interesse dos economistas pela produtividade econômica, com a sensibilidade dos cientistas políticos pelas questões de distribuição de valor e poder. Da economia procuram captar mais o rigor conceitual do que seus aspectos quantitativos. Ora como sabemos que mesmo a economia ainda não dispõe de conceitos rígidos e universalmente aceitos, isto poderá reduzir, em parte, a efetividade dos conceitos e de uma série de variáveis do modelo proposto.

Cukierman, Zigmundo Salomão. O modelo PERT-CPM aplicado a projetos. Rio de Janeiro, Ed. Rio, Sociedade Cultural, 1977. 250 p.

ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI*

Esta obra compreende um conjunto de processos e técnicas para planejamento, programação, controle e coordenação de projetos, além da aplicação das “matrizes decisórias” à abordagem de projetos.

Mesmo não sendo original quanto ao conteúdo, já que resulta da interpretação de outras obras da área, representa contudo a vivência profissional do autor, que adota uma metodologia muito própria, baseada em sua vasta experiência didática.

A obra constitui-se de quatro partes principais — Considerações iniciais; O modelo PERT-CPM; Matrizes decisórias: aplicação a projetos e Conclusão — pelas quais se distribuem os vários subtítulos que caracterizam seu conteúdo.

A primeira parte apresenta a concepção sistêmica de projeto e os modelos de redes, instrumentos para sua operacionalização.

O cerne da obra é a parte 2, em que o autor analisa, a começar pela sua origem, o modelo PERT-CPM, sua conceituação e características especiais, a estimativa dos atributos, cálculo de datas, caminho crítico, folgas de atividades, graus de prioridade, ligações lógicas, cronograma de barras, diagrama de fechas e de blocos, o atributo custo (o processo da alocação de recursos, o PERT-custo e o *status-index*) e os problemas de implantação, controle e processamento eletrônico do PERT-CPM.

A parte 3 trata da concepção das “matrizes decisórias”, abordando, especificamente, três delas aplicadas a projetos: a matriz de diagnóstico

* Professora da EBAP.

e integração institucional; a matriz de interdependência e a matriz de estrutura lógica.

Característica que imprime à obra um cunho profundamente pragmático é a inserção de exercícios específicos ao final de praticamente todos os subtópicos, finalizando com um exercício de integração que faz a ponte de ligação entre os anteriores e dá ao leitor a visão global da aplicação dos ensinamentos veiculados ao longo do livro.

A última parte — Conclusões — transcreve trecho da obra de Moysés Jacob Lilienbaum — *O modelo PERT-CPM — sistemática de sua aplicação à administração de projetos* a quem o autor dedica seu trabalho, como “uma forma de eternizá-lo, perpetuando aquilo que dele aprendemos e aplicamos com sucesso”.

Com esta obra o autor objetiva atingir tanto o neófito no assunto, como o responsável por treinamento nessa área, e o profissional que utiliza o PERT-CPM. Os temas, desenvolvidos dentro de uma seqüência lógica, permitem ao leitor de diferentes níveis e formação profissional acompanhar a exposição, operacionalizando rapidamente os conceitos apresentados sem precisar recorrer a modelos matemáticos sofisticados.

Constitui-se esta obra, enfim, em um conjunto de conceitos apresentados de forma clara, ilustrados por exercícios objetivos acompanhados de soluções que capacitam o leitor a proceder, a cada passo, à auto-avaliação.

Pela experiência do autor, pela ampla procura e aceitação de seus cursos e pelos resultados que eles vêm produzindo, esta obra deverá constituir-se em leitura obrigatória de administradores, economistas, bacharéis em ciências contábeis, engenheiros, médicos, educadores, psicólogos, sociólogos etc.

Crozier, Michel. Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisations modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. Paris, Éditions du Seuil, 1963.

PAULO R. LIMA E SILVA*

O trabalho em questão é uma análise interpretativa da burocracia francesa à luz de uma pesquisa exaustiva em duas grandes organizações, quando o autor correlaciona as relações de poder e resistência à mudança com o sistema sociocultural vigente.

A análise é nitidamente marcada pelo pensamento sociofilosófico do autor e caracterizada pela ênfase dada à luta pelo poder nas organizações,

* Aluno do Curso de Mestrado da EBAP.

pois, segundo ele, o estudo do problema do poder em quase nada evoluiu depois das idéias de Maquiavel ou de Marx.

O autor parte da suposição de que os modelos burocráticos podem trazer elementos novos para compreender o desenvolvimento das formas modernas de organização e as disfunções que o acompanham.

Os 10 capítulos do livro estão agrupados em quatro grandes partes. Nas duas primeiras, o autor apresenta dados gerais das organizações pesquisadas; na terceira, analisa o fenômeno burocrático do ponto de vista da teoria das organizações e na última coloca o fenômeno burocrático como um fenômeno cultural francês.

Na parte 1 o autor descreve as características da Agência Contábil — grande organização da administração indireta do Ministério das Finanças da França, abrangendo aspectos como: localização e técnicas de trabalho, organização hierárquica, o processo da tomada de decisão etc. Deduz-se que a produtividade da Agência é obtida graças a um sistema tradicional de pressão direta sobre os empregados. A maior parte dos problemas da Agência é resultante da natureza desumana do trabalho que transforma os trabalhadores em robôs e os faz perder suas individualidades e o gosto pela atividade que exercem.

A segunda parte é dedicada à caracterização do Monopólio Industrial — grande organização industrial pertencente ao Estado. Conceitua as suas categorias de pessoal, descreve a departamentalização e detém-se na caracterização do sistema de relações de poder (alianças e coalizões intergrupais) e nos conflitos desenvolvidos no seio da direção e dos engenheiros técnicos com relação a estas.

Após caracterizar as duas organizações, Crozier parte para a interpretação do fenômeno burocrático respaldado na análise da teoria das organizações. Rechaça de imediato o modelo mecanicista por excluir as relações complexas e as ambigüidades em torno do poder. Critica os comportamentalistas por se interessarem exclusivamente pelos sentimentos, pretendendo ignorar o mundo das ações e a realidade mecanicista clássica; negando-se a prestar atenção ao sistema hierárquico formal, eles puderam escapar ao problema do poder. Coloca também à margem os lewinistas, a despeito de eles terem estudado as relações de comando no seio das organizações, percebendo-o como uma relação pessoal, descaracterizada de seus aspectos sociológicos.

Após análise de várias correntes da teoria das organizações, coloca à prova o modelo neo-racionalista ou método de análise estratégica, examinando a estratégia de cada uma das categorias profissionais (do Monopólio e da Agência) e o que elas significam para os indivíduos. Considera que só podemos perceber o funcionamento das organizações se nos desviarmos das tentativas de simplificação: “o homem deve fazer face, ao mesmo tempo, a todos os níveis, às exigências de um racionalismo unitário e à resistência dos meios humanos”.

Mais adiante, analisa a evolução das teorias burocráticas partindo de Max Weber, que teria dado uma brilhante descrição do “tipo ideal” de

burocracia e preparâdo o terreno para uma sociologia da burocracia livre de todo julgamento de valor, mas afirma que, ainda em nossos dias, o problema da burocracia constitui-se sempre em uma zona de incertezas, rebelde a análises científicas.

Questiona se as organizações racionais modernas correspondentes ao “tipo ideal” não se saem bem pelo fato de induzirem seus membros a uma situação de padronização. Com colocações deste tipo, apresenta a posição de vários autores sobre o fenômeno burocrático e o modelo ideal de Weber.

Na quarta e última parte relaciona o fenômeno burocrático às regras do jogo e mecanismos de funcionamento do sistema social e cultural da sociedade na qual ele aparece.

Le phénomène bureaucratique constitui-se em peça fundamental do estudo da burocracia por enfocar um aspecto pouco explorado pela teoria das organizações — o poder. O livro apresenta um material de grande valia para a compreensão da administração pública, a despeito de caracterizar a realidade francesa. Como aspecto negativo, se bem que não se constitua em demérito ao conteúdo, apontamos a forma como Crozier apresenta os resultados da pesquisa — de maneira fragmentada, abdicando da rigidez de seu esquema teórico. Acreditamos que seria mais inteligível apresentá-lo de forma sequencial, respaldada em uma base teórica.

Urge que o livro seja traduzido para o português, pois se constitui em leitura recomendada a todos que pretendem estudar o fenômeno burocrático, apresenta uma rica experiência empírica e traz, no seu conteúdo, um embasamento teórico mínimo para sua compreensão.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro — IDORT-RJ —, 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
Assistência técnica	e administração
	Congressos

Sede: Rua Prof. Alfredo Gomes, 22 — Rio de Janeiro, RJ.

MONOGRAFIAS SINTÉTICAS DE PROFISSÕES DE NÍVEL SUPERIOR

Isop

Várias razões motivaram a organização e estruturação do elenco de monografias sintéticas de profissões de nível superior. Primeiramente, a necessidade de informar uma população de jovens, quase todos na faixa escolar de 1.º e 2.º graus, dos campos de atividades profissionais, cuja opção se impõe para prosseguimento de cursos ulteriores. Mas, não só candidatos à formação em 3.º grau procuram informações a respeito. Também, a população leiga em geral (principalmente pais e responsáveis) e educadores que se dedicam à informação ocupacional.

A forma sintética foi escolhida com o propósito de oferecer contato informativo a maior número de carreiras que se oferecem aos jovens em fase de escolha de profissões a seguir. Outra vantagem que as monografias sintéticas podem oferecer é servir como instrumento de pesquisa sobre a matéria, pois a leitura de monografias completas exigiria tempo maior, orientação e esclarecimentos na maneira de utilizar as informações. Para elaboração do plano inicial partiu-se do **levantamento das profissões existentes** e da estruturação de um **roteiro** para execução de cada monografia. O roteiro foi estabelecido com a eleição dos itens julgados "imprescindíveis e mínimos" para a informação da profissão.

São os seguintes:

1. Designação do campo de atividade e do profissional;
2. O que é: descrição sucinta que caracteriza a profissão;
3. As tarefas e atividades principais, incluindo especializações, quando houver;
4. Local de trabalho: ambiente e instituições;
5. Estudo e preparo: matérias curriculares.

Trata-se, pois, de obra imprescindível a todos os que, de alguma forma, estejam ligados à orientação profissional, ao futuro dos jovens em nosso país.

Pedidos à

EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
Praia de Botafogo, 188 — CP 9.052 — ZC-02
Rio de Janeiro — RJ