

## RESENHA BIBLIOGRÁFICA

### Organizations in action

THOMPSON, James D. Mc Graw-Hill, 1967, 192 p.

A preocupação generalizada de toda teoria é a busca da sua universalidade. Este tem sido também o caso da teoria da organização, que até bem pouco tempo estava preocupada em descobrir os elementos essenciais a todas as organizações complexas. Embora a descoberta de elementos universais seja necessária, ela sozinha não leva senão a uma compreensão estática, e o que precisamos exatamente é desenvolver nossa capacidade no sentido de dominar as potencialidades dinâmicas de alguns desses elementos. Tal fato mostra um amadurecimento da teoria da organização. Para tanto contribuem os inúmeros estudos empíricos que tornam possíveis as comparações e os contrastes que não só reforçam a hipótese da existência de elementos comuns mas, o que é mais importante, sugerem maneiras de conceber as variáveis.

O objetivo básico do livro é chamar atenção para certos desenvolvimentos que tendem a passar despercebidos, pois estamos acostumados a raciocinar dentro de limites estabelecidos por disciplinas, enquanto as organizações são fenômenos interdisciplinares. A partir de tal compreensão, estabelecer um esquema conceitual que seja capaz de ligar os vários pontos importantes dos estudos existentes necessários à compreensão das organizações complexas. Para atingir o objetivo desejado o autor estabelece, conscientemente, uma série de autolimitações tais como: 1) reduzir seu estudo das organizações instrumentais àquelas que induzem ou obrigam à participação; 2) não considerar a evolução das teorias organizacionais, pois embora conceitos sejam importantes, a ordem de seu surgimento não o é; 3) exercer considerável discricão, isto é, usar aqueles conceitos que

lhes parecem mais importantes para conseguir o objetivo, desprezando todos os demais, e 4) modificar alguns conceitos correntes na literatura administrativa mostrando sempre em que os novos conceitos diferem dos já anteriormente em uso. Analisada especificamente pelo sociólogo, pelo economista, pelo cientista político, esta obra mostrará que certos refinamentos foram deixados de lado deliberadamente para que sua utilidade fosse estendida de forma generalizada a qualquer categoria típica das organizações.

Inicialmente, a preocupação fundamental diz respeito à organização. As organizações agem, mas o que determina o como e o quando elas agirão? Há um precedente, extremamente simplista, que considera a organização como projeção de um homem ou um grupo de homens. Se assim fosse, para compreendermos a organização não seria necessário senão um estudo das variáveis da personalidade do dirigente, o que simplificaria a tarefa no caso específico, mas tornaria a generalização extremamente difícil. Assim, nesta primeira análise, o autor preocupa-se em estudar algumas das forças impessoais que geram e determinam o comportamento das organizações. Algumas delas tomam certas atitudes padronizadas simplesmente porque não podem fugir a isto ou porque espera-se que elas produzam resultados, que suas ações sejam razoáveis ou racionais. Tais conceitos de racionalidade aplicados à Administração estabelecem limites, "constraints", dentro dos quais se desenvolverá a ação organizacional. É preciso que se analise o significado de tais conceitos e se veja até que ponto eles se chocam com as organizações.

As organizações defrontam-se com incertezas que são causadas, basicamente, pela tecnologia e pelo ambiente. É preciso que tais fatores sejam estudados, qual seu impacto sobre as organizações e de que forma essas reagem a novas concepções e estruturas. Caso esta tese mostre-se verdadeira podemos então supor que organizações com mesma tecnologia e mesmos problemas relativamente ao ambiente devam ter comportamentos semelhantes. Em outras palavras, devem aparecer padrões de comportamento. Não somente isto, mas também que variações de padrões nos problemas apresentados pela tecnologia e ambiente resultam em diferenças sistemáticas na ação organizacional. Nossa habilidade em encontrar padrões nos fenômenos depende da adequação dos esquemas conceituais que empregamos ou, em outras palavras, as respostas que obteremos dependerão das perguntas que formularmos.

Posteriormente, o autor passa a focar não mais a organização, mas sim os membros da organização, o homem — "Nós devemos considerar o comportamento das pessoas não só nas organizações mas em torno dessas, caso queiramos compreender realmente o comportamento das organizações." Várias questões importantes surgem de imediato: se partimos do princípio que as organizações procuram evitar a incerteza, quando sujeitas a normas de racionalidade, como e em que medida pode a organização obter uma medida de certeza ou previsibilidade com relação ao comportamento de seus membros? Caso esses se comportem de maneira imprevisível a organização estará em dificuldade. O segundo aspecto fun-

damental diz respeito à discricção por parte dos elementos da organização. É lógico que fatores como a tecnologia e o ambiente influenciam o comportamento da organização mas raramente o condicionam totalmente. Chegar-se-á sempre a um ponto em que as organizações defrontam-se com escolhas: terão de optar por esta ou aquela solução. E são homens que assumem tais decisões. Desta forma justifica-se a análise em profundidade feita pelo autor com relação ao exercício da discricção. Argumenta ele que a oportunidade de exercer a discricção não está uniformemente distribuída na organização, que a tecnologia, o ambiente, a concepção organizacional e a estrutura resultam em padrões de discricção. Assim, é preciso saber: 1) quem participa do exercício da discricção; 2) quais as relações entre tais participantes; 3) sobre o que versa a discricção, e 4) como ela é expressa. "Em resumo, devemos explorar o próprio processo administrativo."

O que nos chama especial atenção neste livro é o modo de apresentação das idéias do autor em forma de proposições destacadas do restante do texto, facilitando, assim, sua identificação, aceitação ou rejeição, se julgadas incorretas. Ao determinar tais proposições seu objetivo não foi estabelecer verdades difinitivas mas "estudar a ação organizacional teórica e empiricamente, reafirmando a necessidade de estudar as organizações de forma global e, para tal propósito, o significado fundamental da noção de sistema-aberto e da dimensão certeza-incerteza".

Diríamos que o autor é ao mesmo tempo integrador e original, na medida em que, partindo de conceitos vários de autores diversos como os de *domain* (Levine e White) *task environment* (Dill), *sociotechnical system* (Trist e Banforth), reúne-os de uma forma nova, dá-lhes um ângulo não antes concebido, dinamiza-os dentro de uma teoria inteligente voltada à ação organizacional. Sua linguagem é clara, precisa e perfeitamente adequada às idéias desenvolvidas. Trata-se, acreditamos nós, de um livro que merece ser lido e meditado.

GERALDO RONCHETTI CARAVANTES

### **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**

IANNI, Octavio. Rio, Editora Civilização Brasileira, 1971.

Na sua mais recente obra *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 - 1970)* Octavio Ianni faz uma análise das relações entre o Estado e a Economia, cuja principal manifestação ele situa na política econômica. Assim sendo, o livro enfoca as diferentes políticas econômicas adotadas pelos governos brasileiros de 1930 a 1970, período em que o Estado experimentou mudanças profundas na estrutura do poder, passando do que ele chamou estado oligárquico à hegemonia do setor industrial no

sistema econômico, concentrando-se na esfera das atividades econômicas de industrialização, capital estrangeiro e força de trabalho.

A exposição se desdobra em seis capítulos, cada um abrangendo uma fase distinta da política econômica adotada pelos governos entre 1930 e 1970. Os capítulos estão assim intitulados: A política econômica nacionalista (1930/45); A política econômica liberal (1946/50); Desenvolvimento e capitalismo nacional (1951/54); Industrialização e interdependência (1955/60); A crise da democracia (1961/64); Interdependência e modernização (1964/70).

O autor não se limita "a uma seqüência histórica". De cada fase são apresentados dados, documentos e declarações de personalidades, por meio dos quais ele pretende levar os leitores a avaliarem o grau das transformações ocorridas no quadro sócio-político durante essas quatro décadas. Examina os conteúdos práticos e ideológicos da política econômica do Governo, visando a esclarecer como se organizam, funcionam e se transformam as relações de dominação e apropriação.

Examina as tendências dominantes das políticas governamentais — fossem essas de estabilização ou de desenvolvimento — o capitalismo nacionalista e o capitalismo dependente. A primeira tendência implicaria na crescente nacionalização dos centros de decisão sobre assuntos econômicos. A segunda, no reconhecimento das exigências da interdependência das nações capitalistas.

À coexistência das duas tendências em todos os governos, Ianni chamou de movimento pendular, onde teria predominado o capitalismo dependente. Fez ainda referências à estratégia de desenvolvimento socialista, cujos representantes não chegaram a controlar os centros de decisão da política econômica.

Na evolução do sistema político-econômico, o autor identifica duas tendências: crescente participação estatal na economia e política econômica planificada e a convergência das duas como fator decisivo para a criação de condições favoráveis ao funcionamento e à expansão do capitalismo monopolista em condições de dependência.

Quanto ao planejamento, apresenta-o como resultado da necessidade de o Estado desempenhar papéis novos e decisivos na reorientação, funcionamento, diversificação e expansão da economia do País. Localiza no período da II Guerra Mundial as origens da ideologia e prática do planejamento no Brasil, como técnica mais racional de organização de informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução, num início que considerou desordenado e em função de dilemas práticos. O leitor receberá informações a partir das quais poderá analisar criticamente o conteúdo e os pontos principais do Plano SALTE, do Plano de Metas, do Plano Trienal, do PAEG, do Plano Decenal do Desenvolvimento Econômico e Social, do PED e das Metas e Bases para a Ação do Governo.

Procura mostrar que houve uma mudança qualitativa no sistema econômico brasileiro decorrente da maior participação do Estado no domínio econômico.

Nessa intervenção, o Estado confundiu-se com o Poder Executivo. E à medida que esse poder se volta para os problemas econômicos, torna-se mais complexa a estrutura governamental, que incorpora o pensamento técnico e científico. Este vai assegurar o fortalecimento e a hegemonia do Executivo.

Dessa forma, Ianni relata como surge e se desenvolve, por exigência da política econômica, esta nova dimensão do Poder Executivo: a tecnoestrutura estatal. Como tecnoestrutura ele entende não somente os tecnocratas, mas as estruturas político-administrativas especiais (de que são exemplos o Ministério do Planejamento, o IPEA), por meio das quais o Poder Executivo exerce sua intervenção no sistema econômico.

No capítulo que trata das conclusões, Ianni faz uma apresentação sistematizada dos pontos principais de que se dispôs a tratar ao longo da obra.

A forma de apresentação é bastante didática.

O livro destina-se a todos que se interessam pelos aspectos políticos, econômicos e sociais do desenvolvimento brasileiro e, mais de perto, àqueles que acompanham a experiência brasileira de planejamento como instrumento da atuação mais efetiva do Estado nas atividades econômicas.

ANNA MARIA MONTEIRO CAMPOS

Hirshman, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

Como impedir a decadência de instituições, ou recuperá-las quando decaem? Como fazer com que firmas, organizações e estados funcionem de maneira mais eficiente e satisfatória para os que utilizam seus serviços, nelas trabalham ou, de qualquer forma, se beneficiam de suas atividades? Este é um tema de importância fundamental tanto nos Estados Unidos, onde a crise das instituições é generalizada, quanto nos países subdesenvolvidos, onde a utilização plena das potencialidades organizacionais e econômicas parece ser uma condição indispensável para o progresso. Esta pequena obra-prima de Hirshman lança luz nova e, muitas vezes, inesperada sobre estas questões, a partir de um vínculo conceitualmente claro que estabelece entre o raciocínio econômico e o raciocínio político na análise da eficiência. É difícil, em um comentário, precisar o valor das idéias do livro, e talvez o mais conveniente seja enumerar algumas das distinções e principais conceitos estudados por Hirshman.

A primeira distinção é entre "exit" e "voice", que poder-se-ia traduzir, ainda que de forma imprecisa, por "retirada" e "participação", ou, simplesmente, "saída" e "voz". A idéia é simples, mas fecunda: existem duas possíveis alternativas de comportamento ante a insatisfação com o produto,

ou, com o funcionamento de uma organização: substituí-la por outra ou manifestar seu descontentamento, e assim concorrer para que ela melhore.

A importância desta distinção surge imediatamente quando Hirshman mostra que ela corresponde, fundamentalmente, à distinção entre o domínio da economia e o domínio da política, entre o domínio da ciência econômica e o da ciência política. A análise econômica, mostra Hirshman, sempre partiu do modelo clássico de competição no mercado, que implica uma constante troca de posições dos participantes em busca de melhores preços. Os insatisfeitos abandonam um produto por outro, uma firma por outra, um partido político por outro; a perda de clientela é um sinal para que o nível anterior de funcionamento se restabeleça, ou então o início da decadência institucional e sua substituição por outra. Assim, a racionalidade do sistema é mantida em nível ótimo, de maneira simples e automática.

A este modelo econômico contrapõe-se um outro, de tipo político: a participação ou o protesto. Ainda que os economistas tendam a preferir a saída, e os cientistas políticos a participação, o fato é que a existência de uma ou outra alternativa não é obra do acaso ou de preferências, mas uma função de várias características bem definidas.

A primeira destas características é a que contrapõe situações de mercado competitivo a situações de monopólio. Em situações de monopólio, o consumidor, ou membro da instituição, não tem alternativa, e a palavra é sua única forma de protesto contra a qualidade do produto que recebe. Se os mecanismos de ajuste automático da retirada não existem, isto não significa, evidentemente, que mecanismos de participação estejam sempre presentes. Na realidade, enquanto que abandonar um produto por outro ou uma organização por outra é coisa relativamente simples, manifestar-se e fazer-se ouvir requer a criação de canais apropriados, estabelecimento de certa legitimação etc.

Existe, realmente, uma terceira possibilidade que não é nem "exit" e nem "voice", mas a simples apatia e acomodação. O resultado de uma situação deste tipo é, evidentemente, a perda da eficiência e da qualidade do produto da organização, sem mecanismos que a estimulem a melhorar. Basta pensar nas relações entre o público e a administração governamental em um país subdesenvolvido para que as implicações desta situação se tornem evidentes.

Na realidade, Hirshman mostra que algumas combinações de "exit" e "voice" podem levar, exatamente, à decadência institucional, quando, por exemplo, as possibilidades de abandonar uma instituição por parte de seus elementos mais ativos priva-a de fontes mais dinâmicas de transformação. É importante, aqui, e teoricamente engenhosa, a distinção que Hirshman faz entre deterioração de preço e deterioração da qualidade dos produtos de uma instituição ou organização. O que ele evidencia é que uma perda de qualidade não pode ser traduzida em termos de uma perda em valor do produto, e exemplifica porque. Em um caso de aumento de preço, os primeiros a deixarem uma organização ou um produto são os clientes

marginais, que são afetados em primeiro lugar pela pressão do custo. No caso de deterioração de qualidade, no entanto, os primeiros a deixarem-na são os melhores, os que realmente conhecem o produto; e, por isso, a qualidade continuará a decair sem freios ou limitações.

Existe, certamente, um mecanismo que limita esta imigração contínua dos mais talentosos e potencialmente ativos, denominado "lealdade". Este é o terceiro conceito central do livro, e está ligado à existência de uma memória de eficiente desempenho no passado e uma expectativa de igual desempenho no futuro. A lealdade é importante para que instituições possam reter os protestos e críticas que necessitam, mas a lealdade, para funcionar, tampouco pode ser total. Aqui Hirshman entra, quase sem perceber, na área das teorias de barganha e negociação desenvolvidas por Schelling, e mostra como, para que a voz seja ouvida, ela deve trazer explícita a ameaça de retirada, ameaça que será tanto mais efetiva quanto mais potencialmente real.

A ampliação que a introdução dos conceitos de "voz" e "lealdade" traz aos mecanismos de autocorreção das instituições mostra, por um lado, que o mundo dos mecanismos econômicos é limitado; mas também mostra a dificuldade com que mecanismos de reajuste políticos são implantados e funcionam, e a facilidade com que processos de decadência institucional se instauram e progridem sem mecanismos de ajuste previsíveis.

Se os mecanismos de ajuste por reação, quer de tipo "voice", quer de tipo "exit", não funcionam, há que buscar outras fontes pelas quais altos níveis de eficiência possam ser garantidos. O primeiro conjunto destas fontes são aqueles mecanismos ligados às próprias características internas da organização, do ponto de vista de seus comandos. Todas as teorias de tipo psicocultural de eficiência, a partir da famosa equação entre capitalismo e ética protestante, tendem a considerar a existência de uma força interior dos líderes como o elemento capaz de manter as coisas funcionando o melhor possível. A este "need for achievement" contrapõe-se no entanto, teorias mais sociológicas que tendem a produzir resultados muito mais pessimistas. E a lei da entropia, segundo a qual o nível de informação e organização dos sistemas tende a decair naturalmente, se não existem mecanismos de correção; são as leis de ferro da oligarquia, propostas há dezenas de anos por Michels, mostrando a tendência à oligarquização de partidos políticos e organizações, em uma linha de raciocínio similar à de Galbraith quando mostra, em seu estudo do novo estado industrial, a tendência à integração horizontal e vertical e à autopreservação institucional como a motivação principal das grandes organizações contemporâneas, em lugar da motivação clássica de eficiência em termos de lucro máximo; é, enfim, o "Princípio Peter" da esclerose contínua das organizações pela promoção contínua dos mais hábeis a seus níveis de incompetência; é, em resumo, a lei da autopreservação e do menor esforço.

Pareceria, em outras palavras, que, deixadas a si mesmas, as direções das organizações tenderiam a preocupar-se principalmente com a autopreservação, deixando que a qualidade de seu produto e de seus serviços se

deteriore. Se os mecanismos de ajuste automático tampouco operam, outras formas deveriam ser encontradas. O meio para encontrar estes mecanismos parece estar na idéia de que o público cliente de uma organização não pode se limitar aos que se relacionem com ela diretamente, já que estes são muitas vezes impotentes para reagir, como Hirshman tão bem demonstra. Um conceito mais amplo de "público", e uma extensão da noção de "política", mais além dos simples conceitos de agregação de interesses, parecem ser necessários para entender o que falta. Depois das análises brilhantes de Hirshman, as portas para este aprofundamento estão abertas.

SIMON SCHWARTZMAN

As vítimas dos campos de concentração, os expatriados e os perseguidos da última Grande Guerra foram os elementos iniciais que permitiram a Elso Arruda, Psiquiatra e Psicólogo do ISOP, estabelecer um conceito de opressão e revelar seus efeitos orgânicos, psíquicos, anímicos e existenciais.

**Síndrome de Opressão** relaciona as causas gerais dos transtornos de personalidade a que estão sujeitas ainda hoje as vítimas de guerra. E demonstra como a opressão se manifesta em tempos de paz, com efeitos não menos graves, sobretudo quando suas vítimas são crianças.

O livro se reveste também de interesse metodológico, pois a exposição da tese da opressão se constitui em um modelo novo para descrição e explicação dos estudos da Psicologia em geral.

A venda nas principais livrarias ou pelo reembolso postal. Pedidos para a FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS — Praia de Botafogo, 188, C.P. 21.120, ZC-05, Rio de Janeiro, GB.

## **Desenvolvimento Global: utopia ou realidade?**

Lester B. Pearson & Malcolm S. Adiseshiah

A obra é formada por artigos publicados no **El Correo** da UNESCO, em 1970, que aqui aparecem traduzidos para o português.

A 1.<sup>a</sup> parte traz o relatório Pearson, com o título “Uma nova estratégia global”. O Dr. Pearson foi primeiro-ministro do Canadá de 1963-1968 e Prêmio Nobel da paz em 1957.

Muito se ouve falar sobre desenvolvimento, seja ele econômico, social ou em qualquer outro contexto. Segundo o Dr. Pearson “o desenvolvimento econômico e social é um conceito antigo que, em nossa era moderna, adquiriu novo significado e finalidade. Ao persegui-lo, dois são os ramos do pensamento humano que se unem: a fé no progresso e a convicção de que o homem pode dominar seu destino”.

A 2.<sup>a</sup> parte do livro trata do contexto latino-americano, com 3 seções distintas: o caleidoscópio do terceiro mundo, a espiral do desemprego e a encruzilhada do desenvolvimento.

O leitor terá, assim, reunido em um pequeno livro de somente 69 páginas, grande volume de opiniões e pensamentos sobre o desenvolvimento, tema que tanto preocupa o homem moderno.

Um lançamento da Fundação Getulio Vargas.

## AMÉRICA LATINA

### — SEUS ASPECTOS, SUA HISTÓRIA, SEUS PROBLEMAS

Luiz Souza Gomes

Uma visão geral do Continente e análises específicas das diversas regiões, enfatizando acontecimentos e características que afetaram a América Latina como um todo. Eventos e peculiaridades regionais são sempre tratados com prudência e contenção, de forma a não desvirtuar o intento primeiro que foi o de oferecer uma análise geral do continente.

Estudam-se aspectos geográficos, Pré-História e fatos históricos da América Latina, bem como seus caudilhos e revolucionários, farrapos ou farroupilhas e a guerra das quatro nações.

Há todo um capítulo contendo histórico dos congressos e conferências, a partir do Congresso do Panamá convocado por Bolívar, em que se procurou configurar a unidade americana.

São ainda objeto de exame a Aliança Para o Progresso e a revisão da política pan-americana empreendida pelo Brasil, conhecida como OPA (Operação Pan-Americana).

Quando cresce em complexidade o panorama político, econômico e social do continente, uma obra como a do Professor Luiz Souza Gomes exerce um papel indispensável junto a estudantes e leigos: o de oferecer uma visão clara, ordenada e didática dos fundamentos sobre os quais assentaram e desenvolveram-se os intrincados problemas da América Latina Contemporânea.

Um lançamento da Fundação Getúlio Vargas.