

PESQUISA ADMINISTRATIVA

Um Projeto de Pesquisa

Professôra MARIALICE PESSOA

com a colaboração de ANA MARIA BRASILEIRO
e ROSSI AUGUSTA ALVES CORRÊA.

Apresentamos aos leitores da Revista do Serviço Público um nôvo colaborador: Professôra Marialice Pessoa, cujo "curriculum-vitae" publicamos na Seção "Notas" subordinado ao título "Nossos Colaboradores". — N. R.

* * *

INTRODUÇÃO

O SURTO de desenvolvimento observado na metodologia das Ciências do Comportamento Humano, na última década, impõe revisão completa dos métodos de ensino no campo da Administração. Tal ensino deve, necessariamente, basear-se em observações sistemáticas (pesquisas) da realidade político-administrativa.

No Brasil, onde são grandes as discrepâncias entre a estrutura formal e a realidade funcional, em virtude do ritmo acelerado do seu processo de desenvolvimento, imperiosa se faz a realização de pesquisas dentro das técnicas modernas.

Há necessidade de se criar uma nova mentalidade, uma mentalidade voltada para o estudo dos fenômenos tais como eles se apresentam no contexto social. A mera argumentação deve ceder lugar à linguagem dos fatos cujos resultados nos levem a novas descobertas.

A publicação do presente projeto de pesquisa visa despertar o interesse por esta técnica pouco difundida no Brasil.

* * *

PROJETO DE UM ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

I — Sumário da pesquisa

A presente pesquisa tem por objetivo o estudo da distribuição do poder em três municípios brasileiros de diferentes graus.

de desenvolvimento. Uma vez identificados os centros de poder ela visará, ainda, tirar conclusões a respeito de como é o poder exercido na ação governamental, que canais, formalmente indicados ou não, são utilizados, que tipo de decisões são tomadas e como são elas postas em prática.

Pretende-se utilizar além do enfoque decisional (que decisões importantes são tomadas, como e por quê), o muito discutido enfoque reputacional (quem é "percebido" pela comunidade como detentor de poder) e o enfoque posicional (quem ocupa posições formais de liderança).

II — Finalidades práticas

A — O conhecimento da formação e localização dos centros de poder nas comunidades dar-nos-á elementos para compreendermos os fenômenos típicos do governo municipal.

B — Com base nessas informações poderemos traçar diretrizes para uma política de desenvolvimento que mais se coadune com a realidade local.

III — O Problema

Uma comunidade em fase de transição, de desenvolvimento, é uma comunidade em conflito consigo mesma. Elementos novos são introduzidos sem que os antigos, a quem os advertícios se propunham substituir, deixem de ter eficácia. Uma das manifestações dêsse processo de transição é a que se reflete nas fontes do poder político. Novos elementos trazem novas necessidades. Um sistema de distribuição de poder perfeitamente eficaz em uma comunidade de mudança lenta, deixa de ser funcional numa em fase de desenvolvimento. A introdução dêsses elementos alienígenas ao contexto cultural acarreta ainda incongruências entre a forma e função, de um lado, e comportamento-realidade, de outro, na condução da coisa pública (fenômeno a que Fred Riggs denominou *formalismo*).

Quando atentamos para o processo de distribuição do poder e da maneira pela qual as decisões político-administrativas são feitas diversas perguntas nos vêm à mente:

— Como se processa a distribuição de poder político em uma comunidade? Haverá relação entre a densidade demográfica e a forma de distribuição do poder? Estará êle concentrado nas mãos de um pequeno grupo, de uma elite do poder? Em caso positivo, qual será a composição de tal elite? Será ela homogêneamente constituída, isto é, formada por elementos provenientes de um

mesmo "stratum" social com os mesmos tipos de formação educacional, etc.? Qual será o principal fator na distribuição do poder? A origem social (famílias tradicionais)? A educação formal? O prestígio político e administrativo adquirido na própria comunidade através de serviços a ela prestados? O grau de desenvolvimento material da comunidade afetará a balança do poder? Em que sentido? Qual a relação entre a estrutura formal e a distribuição real de poder? Qual é o grau de influência dos líderes formais e informais nas decisões político-administrativas? Seguem as decisões a forma da lei, ou haverá "contorno"? Que grupos ou indivíduos são favorecidos ou prejudicados por tais decisões? Até que ponto os laços de família, de amizade, de religião e políticos influem nas decisões?

IV — Título da Pesquisa

Quem governa e como se governa? — Estudo comparativo de três municípios brasileiros.

V — Definições

Para efeitos deste estudo tentaremos operacionalizar as definições dos seguintes conceitos:

Poder	Função
Influência	Formalismo
Autoridade	Papel
Tradicionalismo	Desenvolvimento
Classes Sociais	Forasteiro
Processo Decisório	Peleguismo
Forma	Pistolão

VI — Premissas e Hipóteses

A. Premissas

1. Admitimos que as sociedades menos desenvolvidas apresentam um maior grau de tradicionalismo.

2. Admitimos que o exercício do poder e as manifestações de "formalismo" sejam facilmente observáveis no plano de governo municipal, sobretudo em se tratando de comunidade pequenas. Em primeiro lugar, porque o complexo político-administrativo do município será de mais fácil captação que o de um governo central. Em segundo lugar, porque o processo de ma-

nifestações de "formalismo", acima referido, será de mais fácil observação em um município, pelas razões seguintes:

a) No município será mais fácil identificar os indivíduos que detêm em suas mãos o poder e as formas de poder por eles exercidas.

b) Nas comunidades menores, menos complexas, é comum que certas fórmulas, formas e modelos de comunidades maiores sejam adotadas de maneira acrítica e apressada.

B. Hipóteses

Parte 1 — *Quem Governa?*

1.1 A importância de elementos tradicionais (origem social, religião, etc.), na seleção dos líderes políticos (formais e informais) é inversamente proporcional ao desenvolvimento do município.

1.1.1 O fator educação aumenta de importância na seleção dos líderes políticos na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município;

1.1.2 O fator origem social é o mais importante em municípios menos desenvolvidos.

1.1.3 A participação da mulher na liderança política, embora diminuta em qualquer localidade, aumenta na medida em que aumenta o desenvolvimento do município.

1.1.4 A influência política dos grupos religiosos (Igrejas e associações religiosas) e elementos místicos (macumba, espiritismo, etc.) diminui à medida que o município se desenvolve.

1.1.5 Os municípios menos desenvolvidos selecionam os seus líderes políticos entre pessoas de idade mais avançada.

1.1.6 Nas comunidades menos desenvolvidas é mais difícil se encontrar "forasteiros" participando na liderança política.

1.1.7 A participação política do emigrante (de segunda geração) está ligada aos seus sucessos econômicos e educacionais.

1.1.8 Com o desenvolvimento econômico do município há o deslocamento do poder das mãos dos grupos tradicionais para outros grupos.

1.1.9 Com o aumento da densidade demográfica há deslocamento dos centros de poder dos grupos tradicionais para outros grupos.

1.2 *Hipótese nula:*

1.2.1 A importância de elementos tradicionais (origem social, religião, etc.), na seleção dos líderes políticos (formais e

informais) é uma constante nos municípios de diferentes graus de desenvolvimento.

Parte — 2 — *Como se governa?* (Nesta parte, além de duas hipóteses gerais, vamos testar hipóteses nos campos específicos de Pessoal e Orçamento).

2.1 Nas sociedades em que os grupos tradicionais e renovadores se acham competindo pelo poder (sociedades prismáticas) o formalismo será maior do que naquelas em que o poder se acha concentrado nas mãos ou do grupo tradicional (sociedades "concentradas") ou do grupo renovador (sociedades desenvolvidas).

2.1.1 Nas comunidades tradicionais o formalismo será menor do que naquelas em que a tradição está em conflito equilibrado (homoestase) com os grupos renovadores.

2.1.2 Nas comunidades altamente desenvolvidas o formalismo será menor do que naquelas em fase de desenvolvimento nas quais elementos tradicionais e renovadores se acham mais ou menos equilibrados competindo pelo poder.

2.2 Nas comunidades onde se observa maior grau de formalismo observa-se também menor participação política da população.

2.2.1 *Hipótese nula:*

2.2.1.1 Não há relação entre o grau de formalismo e a participação política da população.

2.3 *Pessoal*

2.3.1 O fator educação aumenta de importância na seleção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.2 O fator experiência de trabalho aumenta de importância na seleção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.3 A importância do fator Educação é inversamente proporcional à do fator Experiência de trabalho na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.4 O fator origem social diminui de importância na seleção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.3.5 O fator "merecimento" aumenta de importância na promoção do pessoal de carreira na medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.4 Orçamento

2.4.1 A correspondência entre a dotação orçamentária e a sua aplicação varia na ordem direta do desenvolvimento do município.

2.4.2 O fator "interêsse privado" na criação de isenções tributárias cede lugar ao fator "interêsse geral" à medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

2.4.3 A diferença entre o valor tributário que deveria ser pago e o que realmente é pago é menor nos municípios mais desenvolvidos.

2.4.4 A cobrança de "Contribuições de melhoria" aumenta de volume à medida em que aumenta o grau de desenvolvimento do município.

VII — Metodologia

Esta será uma pesquisa exploratória de caráter analítico-descritivo, onde hipóteses serão testadas.

Visa reunir dados através da análise da documentação, de entrevistas e de observação participante a fim de identificar os centros de poder nas localidades estudadas e comportamentos formalistas no processo decisório.

Constará de 4 fases:

Primeira fase: Seleção dos Municípios

Critério — O índice sintético adotado pelo I.B.A.M. para a classificação dos municípios denominado "escala padrão" que se baseia na área do município, na sua população e na receita municipal arrecadada ($\sqrt{D \times R}$).

Classificação dos municípios brasileiros em três grupos de acordo com esse critério. Escolha randômica de um município de cada grupo.

Segunda fase: Estudo de Documentação

- a) Constituição de 1946.
- b) Leis estaduais (Lei Orgânica dos Municípios).
- c) Principais Leis e regulamentos do município em questão.
- d) Lei nº 4.320.
- e) Orçamento e execução orçamentária.
- f) Jornais locais.

Terceira fase: Quem governa? — Constará de três etapas:

Primeira etapa: entrevistas estruturadas para a seleção das pessoas influentes.

Universo: a localidade .

Amostra: randômica ou proposital (?)

Segunda etapa:

a) escalonamento dos líderes que receberam quatro ou mais votos;

b) seleção dos juizes entre aquêles que receberam maior votação;

c) avaliação da influência dos indivíduos, feita pelos juizes, numa escala de cinco pontos, que vai da influência menor à influência maior.

Terceira etapa: entrevistas em profundidade com os indivíduos colocados nos três quartos superiores da tabela para determinar o "background" dos mesmos.

Quarta fase: Como se governa? — Constará de três etapas:

Primeira etapa: análise dos jornais locais e da documentação referente à administração de pessoal e orçamentária.

Segunda etapa: entrevistas com o prefeito, seus auxiliares, vereadores, membros do comércio local e elementos da oposição. Tais entrevistas visarão identificar manifestações de formalismo na administração.

Terceira etapa: identificar as manifestações de formalismo através do confronto dos dados pela observação participante, entrevistas e documentos.

VIII — Duração da Pesquisa

	<i>Dias</i>
A. Seleção dos municípios	4
B. Estudo da documentação	30
C. Formulação dos questionários	30
D. Teste e reformulação dos questionários	30
E. Visita aos municípios (30 dias cada)	90
F. Análise do material colhido	60
G. Preparação do primeiro texto do estudo	40
H. Crítica pelos colaboradores e redação do texto final	40
I. Imprevistas	36
Total: 12 meses	360

IX — Despesas (1)

A. <i>Pessoal</i>	
1. Coordenador (1)	Cr\$
2. Assistentes (3)	Cr\$
3. Datilógrafo (1)	Cr\$
B. <i>Material</i>	
5.000 fôlhas	Cr\$
(Relatórios e questionários)	
100 fôlhas de stencil	Cr\$
5.000 fichas	Cr\$
C. <i>Transporte</i>	
Viagem de 4 pessoas para os 3 municípios ..	Cr\$
D. <i>Hospedagem para 4 pessoas nos 3 municípios</i>	
E. <i>Publicação</i>	
Revisor (2)	Cr\$
Serviços tipográficos	Cr\$
F. <i>Eventuais</i>	
	Cr\$

(1) Por se tratar de um exemplo deixamos de mencionar as cifras.

X — *Um roteiro para apresentação da pesquisa:*

- I — Apresentação;
- II — Concepção teórica e metodologia;
- III — Caracterização Jurídico-administrativa do município brasileiro;
- IV — Caracterização histórica, geográfica, econômica, política e social dos municípios em questão;
- V — Estudo dos Centros de poder;
- VI — Estudo das decisões administrativas e das manifestações de formalismo;
- VII — Correlação estatística dos itens V e VI;
- VIII — Perspectivas;
- IX — Críticas e Conclusões;
- X — Bibliografia.