

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Os Planos de Desenvolvimento e o Fator Administração

LUCIANO F. MESQUITA

As nações experimentam ciclos de euforia econômica que se intercalam em longos hiatos de depressão. Na fase de pré-guerra, em 1913, especialmente, era geral a sensação de segurança e de que o progresso parecia ser uma fatalidade universal, sem solução de continuidade. Sobreveio, entretanto, o período agônico de 1914-1918, cujo fim, na famosa floresta de Compiègne, assinalou o início de uma série ininterrupta de conflitos intestinos e internacionais que culminaram, na China, na Espanha e na Abissínia, em sangüinários pronunciamentos a que a humanidade não deve nenhuma gratidão porque deles não advieram benefícios sociais, científicos ou econômicos. Em 1939, com a saturação dos ânimos, manipulados no geral da violência, abalou o mundo o assalto à Polônia pelos exércitos nazistas. O fato contaminou toda a Europa, em menos de vinte horas, daquele mesmo histerismo mavórtico que em toda a história tem conduzido países e povos, mais cedo ou mais tarde, ao declínio e à ruína.

A despreocupação de governos e governados nos momentos de expectativa de luta, quando as fáceis condições de vida e de trabalho obliteram o senso das realidades e levam os indivíduos a considerar as advertências de ameaça de perturbação do bem-estar nacional como simples pessimismo de cassandras, enfraquece as nações que não planejam o seu futuro. Exemplo disso foi a França que as hostes alemãs talaram em meses apenas de campanha, a partir da ruptura das muralhas táticas de Maginot. Outro exemplo foi o estado da indústria britânica, incapaz de armar o Império contra o inimigo que lhe apertava o cerco. No campo econômico, a ausência de previsão, inclusive para fins administrativos numa situação de emergência, importou, por outro lado, na iminência de colapso das frentes internas, devido à falta de meios hábeis de gestão dos elementos sumários de defesa civil e de preservação do moral. Em 1939, certos povos não estavam preparados para enfrentar a crise que os afetou. Em muitos casos, a defecção, a retirada dita estratégica e o colaboracionismo dos governos tática ou expressamente vencidos decorreram da pobreza de preparo de seus recursos para os momentos de maior esforço. O planejamento, como aspecto indispensável dos programas governamentais e administrativos, consistia, em certos círculos,

em ligeiras resenhas das respectivas capacidades ou de enumeração falha ou assistemática de medidas que deveriam ser postas em vigor, no âmbito de certas e determinadas tarefas, a fim de atender aos reclamos nacionais: transportes, educação, saúde, forças armadas, organização política, abastecimento, mercados etc.

Enquanto esse quadro de incúria predominou na maioria das terras da Europa, América e Ásia, foi potencial a ameaça de retrocesso ou estagnação das energias produtivas. O valor do planejamento ficou, aliás, comprovado na última guerra com o sucesso germânico, em face mesmo da indisciplina que imperou na indústria e no comércio, para não dizer na política e na administração, dos países a que os exércitos de Hitler visaram de imediato. Não fora o sentido de aventura bélica que os líderes teutos emprestaram ao mérito de seu planejamento e os rumos da civilização não teriam descambiado para a catástrofe que custou a Coventry um sacrifício jamais sofrido por outra cidade nos três últimos séculos. Com a paz, todavia, as elites de cada comunidade nacional, conscientes das circunstâncias em que vive o mundo de nossos tempos, passaram a dedicar atenção sempre maior ao planejamento. Antes, o plano quinquenal da União Soviética já representara sintoma do interesse do poder público pela organização industrial, agrícola e do trabalho num amplo sentido, com o intuito de promover, de modo ordenado e rítmico, o desenvolvimento geral e modificar o sistema de produção, distribuição e consumo sob o regime de um plano em que se integraram todas as esferas de atividades e todas as providências destinadas a aperfeiçoar-lhes o respectivo rendimento. Agora, França, Itália, Inglaterra e Bélgica, entre outras nações, procuram impor ordem às respectivas economias através do planejamento enquanto os Estados Unidos, como notável exceção no ocidente, desde 1932 ou até mesmo antes, intentavam uma série de experiências com a planificação. Não foi outro o sentido do "New Deal", ainda que a força das tendências individualistas que dominam o gênio americano, consubstanciadas na Constituição de 1787, limitassem o raio de ação de Roosevelt às reformas marginais de seus métodos de governo. Da coordenação e integração dos fatores econômicos num programa único, patrocinado, administra-

do ou supervisionado pelo Estado, não escapou, porém, a nação norte-americana, cuja potência, em pleno apogeu, dada a índole progressista e prática de seu povo, já se mostrava subordinada ao planejamento. Na França de após-guerra, o plano Monet foi a resposta às reivindicações nacionais de recuperação e desenvolvimento. Na Grã-Bretanha, os trabalhistas e, hoje, os conservadores, se empenharam e se empenham em planejar a economia do Império. A Itália é exemplo de reconstrução e operosidade em matéria de plano e programa nacionais.

Na palavra de Mancera Ortiz, porém, e, na de Luciano Mesquita, a administração é o elemento que condiciona os resultados desses planejamentos. De 1930 a 1936 não foram outros os argumentos que no Brasil justificaram as grandes reformas do serviço civil. A crise de 1929, que afetou sêria-

mente a economia brasileira, exigiu que o governo de 1930 reformasse seus processos burocráticos para que pudesse cumprir, por seu intermédio, o compromisso de restaurar as finanças brasileiras. Não cabe aqui o registro de nossa evolução nesse terreno. São de todos conhecidas as soluções aliviadas e postas em prática, de 1930 em diante, com o objetivo de racionalizar a administração pública e facilitar, destarte, a execução dos planos governamentais.

No presente artigo sobre o tema "plano de desenvolvimento econômico e administração", o autor estuda a importância do segundo termo em relação ao primeiro e nos oferece uma síntese de suas observações, com apoio, aliás, nos argumentos de MANNHEIM, ORTIZ, BETTELHEIM e outros.

SUMÁRIO — 1. Introdução — 2. Alguns pressupostos a considerar — 3. Algumas indagações administrativas quando se planeja — 4. Necessidade de prévio levantamento da situação administrativa — 5. Tudo é administração do ponto de vista da administração — 6. Planejamento, Burocracia e Liberdade; tomada de posição — 7. Planejadores, Economistas e Administradores — 8. A responsabilidade da Administração em relação ao planejado ou a planejar. — 9. Causa do pequeno rendimento de alguns planos: falta de administração — 10. Pequena nota psicológica — 11. Alguns dos pontos básicos — 12. O crescimento da Administração e conseqüências a considerar no momento de planejar — 13. A experiência orçamentária como fonte e ponto de partida.

1. INTRODUÇÃO

NESTE estudo analisaremos alguns dos problemas administrativos relacionados com a elaboração, a direção e a execução dos chamados "planos de desenvolvimento", tendo por objetivo demonstrar, tanto quanto fôr possível, a importância do fator administração para o sucesso de tais instrumentos de ação pública.

O tema será tratado tendo em vista, sobretudo, as regiões e países subdesenvolvidos onde, por motivos óbvios, os problemas administrativos em aprêço assumem proporções maiores, e de natureza mais grave; requerendo, por isso mesmo, de parte das autoridades públicas, cuidados excepcionais.

* * *

A matéria enquadra-se, em parte, no item 2 da "agenda tentativa" estabelecida para o Congresso Internacional de Ciências Administrativas a realizar-se em Estambul, no qual se prevê o estudo e debate dos "problemas relacionados con-

la conduccion de programas de desarrollo económico". (1)

Dizemos, em parte, considerando que, aqui não teremos em vista, apenas, os planos de desenvolvimento econômico, mas, todos aqueles instrumentos, de origem governamental, capazes de mobilizarem os recursos sociais em favor da melhoria das condições de vida da sociedade atingida pelos benefícios programados, o que poderá ser conseguido, inclusive com a cooperação, a participação — e no interesse, pelo menos indireto — de todos os elementos de um dado corpo social. (2)

(1) Cf. ORTIZ, Rafael Mancera — *La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico*, pág. 9 — México, D.F., 1953.

(2) Neste passo encaramos a atividade do Estado Moderno segundo a interpretação sociológica de Karl Mannheim, conforme a expõe in *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, págs. 62-63 — Fondo de Cultura Económica. O antagonismo dado como assentado na época liberal entre o Estado e a Sociedade já não existe, ou tende fatalmente a não existir. O primeiro e a última identificam-se nisto a que Mannheim chama de "o corpo político". No "corpo político" tomam parte "todos os grupos e dirigentes que desempenham papel ativo na organização da sociedade", pouco importando que sejam "empresários autodesignados, magistrados eleitos, altos funcionários sindicais, ou senhores feudais do passado". No dizer do grande sociólogo a definição em causa encerra duas vantagens. Permite que a sociologia política dê atenção adequada às forças sociais que não são reguladas pelo Estado no sentido tradicional, que não estão controladas pela burocracia e, não obstante, podem constituir parte integrante dos processos políticos da direção, organização e coordenação governamentais. Mannheim acrescenta que esta sua interpretação não só permite ao intérprete do mundo moderno descartar-se da antiquada concepção dualista: — Estado, de um lado, e Sociedade de outro — como serve para o combate contra o falso pressuposto de que a liberdade é ameaçada unicamente pelo poder do Estado, como se outras organizações da sociedade não fôssem igualmente perigosas, e não constituíssem obstáculo ao desenvolvimento da individualidade humana.

Vale a pena transcrever-se os fundamentos que, segundo MANNHEIM, não só tornam obsoleta a concepção dualista de Estado (Burocracia) e Sociedade, como despem de sentido a afirmação de que a luta pela liberdade con-

Daí haveremos preferido usar a expressão — planos de desenvolvimento — sem assinalar a natureza ou o propósito específico dos referidos instrumentos, até mesmo porque, dentro da posição na qual nos colocamos, levaremos também em consideração os programas menores da administração; isto é, aqueles que, financiados à conta de recursos ordinários, ou tipicamente orçamentários, nem por isso deixam de constituir autêntico e legítimo investimento de caráter produtivo ou reprodutivo, na concepção econômica desses termos.

E, uma vez que pretendemos, conforme dissemos de início, assinalar a importância do fator administração na adequada formulação e execução desses empreendimentos tão em voga na direção dos negócios públicos hodiernos, orientaremos as nossas conclusões partindo dos pressupostos adiante formulados, que nos parecem válidos, mormente no caso dos países subdesenvolvidos, ou daqueles cuja administração pública, não obstante a riqueza nacional, não atingiu, ainda, níveis compatíveis de eficiência.

2. ALGUNS PRESSUPOSTOS A CONSIDERAR

Julgamos que os governos, ao pretenderem executar planos ou programas extraordinários, que importem em investimentos maciços, suscetíveis de reclamarem uma sobrecarga de trabalho do aparelho governamental, devem ter em vista, na elaboração daqueles (planos e programas) as seguin-

siste em manietar no possível as atividades e funções do primeiro, isto é, do Estado ou Burocracia. Estes fundamentos são os que abaixo transcrevemos em língua espanhola, a fim de evitar qualquer tração ao texto da edição consultada:

a) Se han desarrollado burocracias en el seno de los intereses privados, en forma tal, que a veces igualan en fuerza y poderío a las burocracias centrales;

b) La clara distinción entre el personal administrativo elegido, nombrado o auto-designado (el llamado "independiente") tiende a perder claridad;

c) Ya no hay clara distinción entre los directores e gerentes privados, que deben sus funciones a un nombramiento y siguen una carrera bien definida, y los dirigentes publicamente elegidos e nombrados. Además, tanto las corporaciones públicas como las privadas llevan a cabo funciones que tienen importancia política (es decir, afectan el interés público). Muchos intereses quedan resueltos mediante una auto-reglamentación, siendo así que anteriormente se creía que la administración oficial era la más autorizada para su satisfacción adecuada. Por otra parte, existen cuerpos consultivos de expertos adjuntos a los servicios administrativos, cuyo carácter no es burocrático;

d) Muchas instituciones mercantiles e industriales, organizaciones obreras y otras asociaciones voluntarias, tienen importancia pública; su coordinación ni es ya asunto propio de decisiones privadas;

e) El Estado actúa en varios países como socio de sociedades de negocios "privados"; por ello se han desmoronado las viejas fronteras entre las empresas privadas y las públicas;

f) Finalmente — problema menos estudiado — estas combinaciones han desarrollado en ciertos sectores de la burocracia un nuevo tipo de personalidad. Este tipo de persona combina la iniciativa del empresario libre con la tradición del funcionario público y piensa fundamentalmente en términos de bienestar público.

tes diretivas, ou pressupostos, como anteriormente chamamos:

- os planos se devem cingir à capacidade (3) de adaptação normal da administração existente;
- a capacidade de adaptação normal da administração existente está sempre, definitivamente, vinculada a recursos econômicos, financeiros e humanos;
- a execução dos programas planejados deve, por isto mesmo, obedecer a critérios rígidos de prioridade, de maneira que permita que a experiência adquirida num setor, venha a servir ao trabalho a ser desenvolvido no setor seguinte, o que muito concorrerá para a aglutinação técnica das equipes empenhadas no trabalho governamental.

3. ALGUMAS INDAGAÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA QUANDO SE PLANEJA

Dentro desta orientação passemos então a alguns outros pontos que, de perto, interessam ao trabalho.

Os aspectos administrativos dos planos de desenvolvimento envolvem o estudo, a caracterização, e um sem-número de decisões a respeito de problemas outros que não o administrativo propriamente dito. Mas, e aí é que se ressalta, e ganha em grandeza, a importância do fator administração. Não existe problema humano, que exija soluções práticas, objetivas — e, por outro lado, requeira a cooperação e o trabalho orientado de muitos — que dispense administração, que se não fundamente nos princípios de administração, que não repouse, enfim, numa estrutura funcional em certo sentido independente do problema a ser tratado, resolvido ou orientado. Fundamentemos esta afirmação com um exemplo: Toda vez que um determinado governo pretende investir grandes somas em um setor, digamos, transportes, as suas preocupações não se limitam a questões de natureza como tais:

a) se é útil fazer o investimento;

b) se é possível fazê-lo;

c) se é possível aplicá-lo corretamente, isto é, sem desperdícios e segundo os modelos técnicos recomendados;

d) se é possível adquirir os equipamentos no tempo oportuno, e assim por diante.

(3) Empregamos o termo *capacidade* excluído o conceito de riqueza. Julgamos que a administração de um país subdesenvolvido pode equiparar-se quanto à sua eficiência, à de um outro altamente desenvolvido. A riqueza de uma dada administração, a dos Estados Unidos, por exemplo, diz, apenas, de sua medida. Nesta riqueza ela pode ser tanto mais, ou tanto menos, eficiente que outra dotada de menores recursos materiais. O termo *capacidade*, como a empregamos antes, diz respeito à organização, sistema sob o qual se rege, funciona e se apóia.

Não. As suas preocupações e indagações dizem respeito, também, a questões outras, de natureza tipicamente administrativa, como tais:

a) se é possível contar com pessoal especializado em número suficiente para a manutenção do serviço a ser criado;

b) como deve ser feito o recrutamento do pessoal disponível ou, no caso, de ser insuficiente aquêle que existe, como será possível prepará-lo de maneira a ser possível aproveitá-lo no momento oportuno;

c) qual o regime administrativo a ser adotado no serviço cuja criação se pretende;

d) donde provirão os recursos para a sua manutenção;

e) qual a garantia para o levantamento dos mesmos, e assim por diante.

O problema inicial, por conseguinte, ampliou-se. Ganhou em complexidade. Já não deve interessar ao govêrno saber somente se é útil, e se lhe é possível, investir grandes somas no setor transportes. Interessa-lhe saber muito mais. E, diga-se desde logo, ser imprescindível que saiba o máximo, especialmente de tudo aquilo que concerne à administração, pois a esta é que competirá não só desencumbir-se do programa pretendido, como arcar com as responsabilidades do acréscimo de serviço decorrente da execução daquele. (4)

4. NECESSIDADE DE PRÉVIO LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO ADMINISTRATIVA

Se é assim, é de tôda conveniência que os governos, antes de se abalçarem à execução, e até mesmo à formulação de tais planos de desenvolvimento, encarem os problemas administrativos que lhes são concernentes, prèviamente determinando à Administração o levantamento, tão completo quanto possível, das condições de vida do aparelho administrativo existente. Isso é tanto mais imprescindível quando se considera que, conforme o dizer de RAFAEL MANCERA ORTIZ, os

(4) Não são raros os casos de hospitais não chegarem a funcionar, ou passarem a funcionar precariamente, por falta de médicos, enfermeiros e outros profissionais qualificados; de rodovias que são mal conservadas, depois de construídas, por falta de engenheiros etc.; de ferrovias, postos agropecuários etc., que, por deficiências quase invencíveis em matéria de pessoal, passam a funcionar precariamente, concorrendo, inclusive, para desviar pessoal qualificado de outros setores, o que redundará em "descobrir um santo para cobrir outro". Os grandes programas de investimentos públicos, que entre outros aspectos, visem à criação de serviços como os citados, devem ser precedidos, com antecipação mais ou menos longa, das medidas concernentes à formação de equipes. O Conselho Nacional do Petróleo andou acertado quando, prevendo maciços investimentos no setor do petróleo (pesquisas, instalação de refinarias etc.) — o que se fará através da Petrobrás, o *holding* a ser instituído dentro em breve no país — cuidou de, por antecipação, ir criando novas equipes técnicas, ministrando cursos especializados de natureza eminentemente objetiva. Muitos serão os estudantes preparados nestes cursos — que têm o caráter, também, de *treinamento em serviço* — que terão a oportunidade de alcançarem maiores conhecimentos e melhores salários, mediante a concessão de *bólsas de estudo*, oferecidas pelo C.N.P.

governos são a miúde levados a enfrentar novos e complexos programas de desenvolvimento com "organizações inadequadas e pessoal administrativo de escassa preparação". Por isso mesmo o citado autor mexicano, ao ressaltar a importância do que vimos falando, diz com muita propriedade o seguinte:

"De la misma manera que los países necesitan planificar y ejecutar programas bien concebidos, así también deben empeñarse en un estudio sistemático de su administración gubernamental para llevar a cabo en forma eficiente sus planes de desarrollo económico y social". (5)

5. TUDO É ADMINISTRAÇÃO DO PONTO DE VISTA DA ADMINISTRAÇÃO

Mas, os problemas administrativos relacionados com os programas de desenvolvimento são de várias espécies, ou melhor, dizem respeito a aspectos de administração cujos ângulos se diferenciam em virtude mesmo da multiplicidade dos setores relativos às atividades públicas. A administração financeira é diversa da concernente à saúde. A da saúde não é a mesma que dos transportes. A da agricultura tem características próprias e, por conseguinte, problemas próprios. Dentro de um mesmo setor, como seja, finanças, as administrações destinadas a questões específicas, tais como, moeda, câmbio, tributação, arrecadação, fiscalização, têm problemas que lhes são peculiares, e que jamais poderão ser inteiramente alcançados pelas demais.

Isto não obstante, em tôdas essas administrações especiais restam sempre problemas, por assim dizer, residuais, comuns ao *gênero administração*. Estes problemas são os geralmente entendidos como sendo os de administração pròpriamente dita, aquêles que, para ser bem conduzidos, e para bem servirem às finalidades dos órgãos públicos, exigem tratamento sistemático e adequado, segundo regras próprias.

O fator administração, por conseguinte, é tudo.

No caso particular, então, dos planos e programas de desenvolvimento, êsse fator é tão básico que somos levados a dizer (acompanhando o pensamento de FAYOL, quando assinala que "na empresa tudo é o dirigente"), que, em matéria de planejamento, tudo é administração. Administração antes. Administração durante. Administração depois. Administração sempre.

6. PLANEJAMENTO, BUROCRACIA E LIBERDADE; TOMADA DE POSIÇÃO

Defendida assim a tese preliminar de que o fator administração é sobremodo relevante para o sucesso dos planejamentos governamentais, sejam

(5) Cf. ORTIZ, Rafael Mancera — *La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico*, págs. 14-15, México, D.F., 1953.

êstes de maior ou menor amplitude, parece-nos oportuno que, antes de entrarmos na matéria básica, cujos pressupostos assentamos ao iniciar este estudo, digamos algumas palavras a propósito do que se deva entender como planejamento, sublinhando alguns pontos relativos à interferência dêste (do planejamento) no problema central da liberdade.

Julgamos conveniente a abordagem desta questão, tendo em vista o quanto os estudos desta natureza — que de alguma forma advogam o fortalecimento dêste *ente* fabuloso de nosso século, a Burocracia — são capazes de suscitar dúvidas sobre a posição democrática daqueles que os escrevem.

Neste passo estamos com CHARLES BETTELHEIM quando, contrapondo argumentos aos economistas liberais, diz que, uma vez havendo identificação entre a *liberdade* e a *planificação*, os órgãos exigidos pela última constituem “serviteurs de la société et non ceux d’une classe com d’une couche sociale”. (6)

Esta afirmação do Prof. BETTELHEIM, parece-nos corresponder, como nenhuma outra, à idéia de que a Administração Pública é organismo da sociedade em si mesma e, por conseguinte, in-fenso a interesses de grupos e classes. Isto não importa no desconhecimento, ou negativa, de que assim, nem sempre tenha sido ou se verificado. Mas, à luz da própria natureza do serviço público, e de sua finalidade como a vemos, mesmo em passado o mais longínquo, (7) a Administração Pública, esta *burocracia* enfim, por vêzes tão justamente detestada, constitui-se sempre em fator, mais de liberdade que de opressão. E, se mais a serviço da liberdade não se tem pôsto é porque, precisamente, conforme o pensamento de KARL MANNHEIM, só agora é que a democracia se inicia nisto a que êle denomina de “planificação para a liberdade”.

Depois, há que se ressaltar em relação ao problema da liberdade: ou esta corresponde à efetiva capacidade de se ser livre, o que jamais poderá ser conseguido em face da miséria, ou a liberdade não é nada disto de que tanto falamos e, neste caso, corresponde, apenas, a um estado subjetivo que a qualquer um é dado ou não viver, de acôrdo com o seu grau de indiferença em relação ao mundo.

(6) Cf. BETTELHEIM, Charles — *Problèmes Théoriques et Pratiques de la Planification*, págs. 10-11 — Press Universitaires de France.

(7) A História é rica em exemplos de administrações, mesmo quando a testa de impérios absolutos, inteiramente dedicadas às sociedades a cujo serviço se achavam, mais benefícios oferecendo aos povos, como um conjunto, que prejuízos e males lhes trazendo. KARL MANNHEIM, na obra à qual já fizemos referência (ver pág. 148), ao colocar o problema da planificação em termos democráticos, entre outras observações, faz as seguintes: “Uma análise das funções governamentais pode-nos mostrar que certos contrôles que favorecem a planificação *servem* à causa da liberdade”. E adiante: “E’ uma prova lamentável de que a planificação não tem sido compreendida, o fato de que os contrôles *por si mesmos* tenham sido interpretados como uma ameaça à liberdade”.

Se a idéia do planejamento não se concilia com a da liberdade, ou melhor ainda, se o planejamento não se compagina com a liberdade, como o diz FREDERICO HAYDEK em seu livro *O Caminho da Servidão*; se o primeiro nos conduz fatalmente a uma renúncia, por assim dizer, consciente do ser humano, de sociedades inteiras, a êste *dom social* e *da pessoa*, então haveremos de convir que a liberdade é morta, e nunca, certamente, será alcançada. Pois, o planejamento, parece-nos, constitui, no mundo presente, o caminho decisivo para que se detenham as fontes donde justamente promanam os motivos de servidão, como sejam, o desequilíbrio social, a fome e o ressentimento.

* * *

Voltemos, todavia, ao objetivo central do presente estudo.

7. PLANEJADORES, ECONOMISTAS E ADMINISTRADORES

Parece ocioso ressaltar a importância de prévia e cuidadosa fixação de normas e processos de trabalho aos quais se deva submeter a execução dos chamados “planos de desenvolvimento.” Mas, o problema — melhor seria dizer — a necessidade, é tão fundamental para o sucesso dos referidos instrumentos de ação do poder público, que, insistir sobre a mesma, acentuando-lhe as linhas, afigura-se-nos indispensável, especialmente se se tiver em vista que os economistas, e planejadores em geral, pouco se interessam pelo *fator administração como tal*, embora não desconheçam a importância dêste para o sucesso de qualquer atividade decorrente de planificação.

O desinteresse explica-se face às diferenças e oposições entre o pensamento econômico e o administrativo. Enquanto o primeiro trata dos problemas atentando para os aspectos *produção, rendimento* etc., o pensamento administrativo encara as questões que lhes são submetidas em termos de *eficiência humana, de capacidade operacional de organismos* disponíveis, ou cuja criação é imposta pelas questões e problemas dependentes de encaminhamento e solução.

Os economistas e planejadores estão coerentes consigo mesmos quando assumem tal atitude em relação ao fator administração, pois, realmente, os fatores se distinguem na teoria e na prática, não obstante se relacionem quando o programa governamental é formulado.

A posição de cada um dos grupos, administradores de um lado, economistas e planejadores de outro, poderá ser esclarecida da seguinte forma: — Enquanto os últimos indagam:

- a) que mercadorias devem ser produzidas e em que quantidades?;
- b) como devem ser produzidos êsses bens?;
- c) para quem devem ser produzidos êsses bens?, (8) os administradores, tendo em vista a

(8) Cf. SAMUELSON, Paul A. — in *Introdução à Análise Econômica*, tradução de O. A. Dias Carneiro, “Agir”, pág. 17.

administração, e face aos planos que lhes compete executar, formulam indagações cujos termos são expressos desta maneira:

- 1.º) que vamos fazer?;
- 2.º) com quais meios contaremos?, e
- 3.º) como nos organizaremos para que o sucesso do plano seja assegurado? (9)

8. A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO EM RELAÇÃO AO PLANEJADO OU A PLANEJAR

A prévia fixação das normas e processos administrativos a que deva obedecer a execução dos planos governamentais destinados a fomentar ou favorecer o desenvolvimento de um dado país ou região, parece condição *sine qua non* para o sucesso dos mesmos. As experiências colhidas a esse respeito pelos governantes, técnicos e administradores empenhados na execução de tais instrumentos, têm demonstrado que de pouco vale a excelência dos propósitos consubstanciados na lei, ou a perfeição técnica dos programas elaborados, e respectivos projetos — se, *administrativamente*, a ação governamental não estiver precisamente delineada à data de início da vigência das leis que autorizam os programas extraordinários. Tal como se a administração, na sua neutralidade de aparelhamento executor da política governamental, ao entrar em contato com os propósitos desta, recebendo incumbências e atribuições, passasse a encará-las como se dissesse: “administration d’abord”, o que evidentemente não impede à Administração considerar de modo eficaz a política em que se fundamenta o plano adotado e a ser executado.

* * *

Examinaremos, assim, os dados fundamentais à referida ação governamental, cuja responsabilidade logicamente recai sobre a Administração Pública.

Se a Administração não fôr capaz de assegurar ao Governo a fiel e pronta execução do plano por este desejado, melhor será então não levar este último avante. Melhor será que antes se estudem as modificações pelas quais deva passar a própria Administração, para que o Governo intente por fim a execução do plano, pois tem cabimento, no setor administrativo, o princípio militar de que não existe estratégia, por mais genial, capaz de resistir, ou melhor, de tornar-se eficiente, bem sucedida, se paralelamente não contar com meios adequados à execução de tudo aquilo que o chefe militar, com o seu estado-maior, planejou.

(9) Veja-se RAFAEL MANCERA ORTIZ, in *La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico*, México, D.F., 1953, onde o ilustre Subsecretário de Hacienda y Crédito Público, ressaltando a importância da Administração Pública, diz que: “El conocimiento técnico de las funciones públicas excede, en mucho, al de como planificar efektivamente, organizar y administrar tales funciones”.

Impossível é, portanto, conceber-se que um governo responsável se disponha a investir grandes somas em determinados setores da vida pública, sem previamente aferir a capacidade da máquina administrativa de que dispõe. E’ agir como alguém que, possuindo um carro usado, resolva-se a empreender uma grande viagem sem antes mandar fazer uma vistoria completa no motor do mesmo. Fatalmente, é quase certo, este alguém passará por sérios dissabores, se não fôr levado até a desistir no meio do percurso.

Não obstante, assim como acontece a muitos viajantes, poucos não são os governos que se abalançam à execução de planos perfeitamente exequíveis do ponto de vista técnico e, vamos mesmo dizer, financeiro, sem que, previamente, tenham determinado aos órgãos responsáveis um levantamento preciso das condições de funcionamento da Administração Pública, levantamento este em que se tenha em vista a sua capacidade — da Administração existente — para receber novas atribuições. O que geralmente acontece é, pois, achar-se aquela em condições de funcionamento sempre aquém das necessidades normais, especialmente nos países de economia subdesenvolvida, dada a natural pobreza dos meios financeiros.

Se do levantamento ao qual nos referimos resultar a convicção de que se fazem necessárias algumas modificações, claro é que o Governo há de indagar quais sejam estas, propondo-as ao Legislativo ou — se não fôr o caso — adotando-as mediante os atos executivos adequados, a fim de que a Administração, ao receber a incumbência de executar o plano, esteja em condições de arcar com as novas responsabilidades.

Insistimos nesta necessidade porque estamos entre os convencidos de que a ausência dessa prévia aferição constitui uma das causas principais — já não dizemos para fracasso de muitos planos — mas para o pouco rendimento dos mesmos na ordem prática. Como o escasso rendimento de tais instrumentos redundava sempre em motivo de descrédito, perante a opinião pública, dos chamados “planejamentos governamentais”, e, ainda, o que é mais grave, em descrédito do *aparelhamento permanente* do governo destinado a executar-lhe as leis e as diretrizes, indispensável é que se não esqueça da mencionada aferição, no momento em que se desejar elaborar e executar planos de desenvolvimento.

9. CAUSA DO PEQUENO RENDIMENTO DE ALGUNS PLANOS: FALTA DE ADMINISTRAÇÃO

Uma das observações mais comuns, por exemplo, em relação aos planos governamentais de desenvolvimento, é a de que os resultados obtidos através da execução dos mesmos estão sempre aquém do previsto ou estimado. Isto acontece por dois motivos fundamentais: ou os propósitos do plano foram exagerados em relação aos meios

de execução (10) — e, neste caso, houve demagogia em apresentá-los — ou então, porque, não obstante o perfeito equilíbrio do plano e a determinação do governo em executá-lo, mais poderosa foi a *fôrça da inércia*, no caso, representada por uma burocracia roída, seja por tradições obsoletas, seja por descoordenação dos meios de ação disponíveis, seja pela inflação de contrôles formais, seja pela falta de ousadia e incapacidade de trabalho de seus dirigentes.

* * *

Se qualquer governo intenta levar avante a execução de qualquer “plano de desenvolvimento” — de grande envergadura, ou mesmo limitado a determinados setores — sem antes atentar para o aparelhamento administrativo de que dispõe, mesmo que dêle, diretamente, não pretenda servir-se para executar todo o plano, êsse governo mostra desconhecer um princípio que nos parece básico em matéria de planejamento, qual seja o de que os planejamentos não se referem, apenas, a projetos para serem executados num futuro dado, mas, também, a instituições — num dado momento — com projeções sôbre o futuro. Isto quer dizer que, a todo planejamento geral, ou que vise, apenas, a aspectos particulares da vida das nações — corresponde sempre uma simultânea e concomitante *apreciação dos elementos institucionais* — pois, se tal apreciação não fôr feita, correr-se-á o risco de não se contar com instrumental adequado, tanto à orientação superior da matéria submetida a planejamento, como à sua execução após os estudos promovidos.

Na prática, observa-se que os órgãos encarregados da execução da tarefa extraordinária passam automaticamente a descurar de seus programas normais, permanentes; ou então o contrário, continuam a enfrentar os problemas normais, pouco ou nenhuma atenção dando à tarefa extraordinária.

10. PEQUENA NOTA PSICOLÓGICA

Como é natural, o administrador, por inúmeros motivos, tende a dar maior atenção ao programa extraordinário que lhe foi cometido pelo governo. A tendência em causa corresponde a uma atitude psicológica.

O programa extraordinário representa, para êle, uma espécie de tábua de salvação. Tábua de salvação contra a rotina estéril e o ceticismo que já começa a corroer-lhe as maiores e melhores esperanças. Nêle, no programa, poderá estar a sua oportunidade de afirmação e de fé. Através da execução daquilo que nêle se prevê, poderá o administrador — não só ver o seu nome ligado a algo a que sempre aspirou desde que ingressou no

serviço público, mas também o instrumento necessário ao trabalho engajado, aquêle que realizamos sabendo que será útil e de resultados animadores.

11. ALGUNS DOS PÔNTOS BÁSICOS

Mas, em qualquer dos casos, isto é, venha o administrador a se interessar ou não pela tarefa extraordinária que lhe foi atribuída, contará o governo, no final, com uma administração em piores condições que aquelas que existiam antes da execução do pretendido plano, e com um plano parcialmente executado, acrescentando-se, assim, aos motivos de descrença geral a respeito da eficiência do Estado, êstes outros provenientes ou gerados pelo tumulto advindo à administração em virtude da execução irracional de tarefas extraordinárias.

E tudo porque não se cogitou, no tempo oportuno, de indagar, mediante prévios estudos se, do ponto de vista administrativo, o plano pretendido era exequível, ou, ao contrário, se a sua execução estava a requerer, antes de mais nada, uma revisão da estrutura disponível, com a adoção de *medidas administrativas também extraordinárias*, a fim de que o sucesso do empreendimento contasse com margem segura de previsão.

Esta indagação é tanto mais importante se se considerar que o desperdício e o imoderado crescimento do serviço público nos países economicamente pobres, constitui sempre fator de empobrecimento geral e motivo dos mais ponderáveis para, no campo das lutas sociais, alimentar o ressentimento das massas.

* * *

Para a execução de qualquer plano ou programa de desenvolvimento convém sempre, por conseguinte, que a administração reúna o máximo de conhecimentos e de decisões a respeito, pelo menos, dos seguintes pontos:

- quem vai executar o plano; se órgãos permanentes, ou organismo especialmente criado para êsse fim; (11)
- tanto num caso como noutro, quais as medidas administrativas que, por antecipação, devem ser tomadas;
- tanto num caso como noutro, a quem caberá o contrôlo supremo, e em quais condições, de maneira a evitar-se, o máximo possível, a indecisão e, por conseguinte, a perda de tempo;
- em que, especificamente, e até onde, cada autoridade empenhada na execução do plano deve ser ouvida para orientar e

(11) O problema da elaboração e da direção superior dos planos de desenvolvimento é outra questão, e de natureza mais alta. Êste trabalho pressupõe e existência de, pelo menos, um núcleo inicial de planejamento, um órgão que, embora não perfeito, seja capaz de assessorar o governo na direção superior da política governamental, quando traduzida, ou a traduzir-se, em serviços efetivos.

(10) Entre êstes meios: recursos financeiros, equipes técnicas, mão-de-obra, materiais, equipamentos, instrumentos legais, temos que considerar os da Administração como organização e estrutura, como sejam, pessoal suficiente de rotina, direção coordenada de cada unidade e das unidades entre si e com os órgãos superiores etc.

decidir, bem como a quem cabe, em última instância, nesses casos específicos, a decisão final, de caráter técnico;

- de qual sistema de órgãos há de se servir o Governo, direta ou indiretamente, para dar solução adequada aos casos programados e, portanto, dependentes de medidas práticas;
- qual o processo de cooperação administrativa a ser adotada entre os diversos setores; (12)
- qual o sistema ou sistemas de fiscalização.

Apoiado nestas bases o governo concorrerá para o fortalecimento da administração e assegurará a si mesmo um ponto de apoio vital para o desenvolvimento do programa ao qual se propõe perante a Nação.

12. O CRESCIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO E CONSEQÜÊNCIAS A CONSIDERAR NO MOMENTO DE PLANEJAR

Se os planos, conforme dissemos de início, se devem cingir à capacidade de adaptação normal da administração e se esta capacidade está fatalmente vinculada a recursos financeiros, econômicos e humanos, não vemos como ser possível planejar-se economicamente, ou em sentido mais restrito, para setor específico das atividades ou funções do Estado, sem que, preliminarmente, se proceda a *rigoroso levantamento administrativo, com conseqüente planejamento da administração.*

É que os programas de desenvolvimento importam sempre em crescimento das próprias funções do Estado, inclusive daquelas que lhe são históricas. Ora, tais funções, quando executadas, quando postas em prática, redundam em administração, e se a tendência desta última é a de se expandir à medida que maiores recursos lhe são deferidos, jamais se verificando uma constrição significativa de seu aparelhamento, necessário é então que sempre se guardem em vista os seguintes pontos:

- que os planos de desenvolvimento não constituem, por si mesmos, fatores capazes de garantirem uma melhoria real da Administração como tal;
- que, ao contrário, de um modo geral, encerrado o programa, ou melhor, concluídas as obras e serviços previstos no plano, passam estes e aquelas a constituir encargos permanentes da Administração, muitos deles até onerosos quanto ao aspecto financeiro; (13)

(12) No caso dos Estados organizados sob a forma federativa, é importante que, a cooperação entre os níveis políticos, após os entendimentos de natureza política, seja regulamentada administrativamente, de maneira a evitar-se o menor número de dúvidas a respeito dos propósitos e acordos formulados através daqueles entendimentos.

(13) Hospitais; rodovias sujeitas a conservação; ferrovias, escolas, núcleos apropecuários etc., serviços estes, todos eles, que haverão de requerer recursos permanentes,

- que tais encargos se refletem sobre toda a vida da Administração, acentuando-lhe, muitas vezes, as deficiências tradicionais;
- que os planos de desenvolvimento podem concorrer, quando não estudados e elaborados à luz do fator *administração*, para dividir as atenções da Administração, enfraquecendo-a como organização.

13. A EXPERIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA COMO FONTE E PONTO DE PARTIDA

Os pontos assinalados têm íntima relação com a experiência orçamentária. Refletem um conhecimento que não deve ser muito diferente entre aqueles que, em todos os países, se dedicam à árdua tarefa de "equilibrar o orçamento".

Os orçamentos públicos, mormente nos países subdesenvolvidos, ressentem-se de características técnicas capazes de favorecerem a execução adequada de tarefas extraordinárias. Mesmo quando os governos, conscientes desta situação, apêlam para outros instrumentos legais, e instituem programas financeiros paralelos, o fazem, ainda assim, confiando no Orçamento ordinário, por mais incrível ou paradoxal que esta afirmação pareça.

Fazemos explícito o nosso pensamento lembrando o quanto, em virtude mesmo da estrutura da receita pública desses países, toda ela firmada em critérios e bases pouco econômicas, impossível é aos governos dos mesmos, fundamentarem o ônus da execução de amplos programas em outra fonte que não a orçamentária; já porque os empréstimos públicos necessariamente se refletem sobre a citada fonte, já porque nela se entrosam as questões cambiais e monetárias, obviamente desapoizadas sob o ponto de vista estrito da economia.

Mas, estas são deficiências a corrigir através de medidas que não muito de perto interessam à matéria enfocada neste trabalho. Citamo-las a título de advertência no que tange às conseqüências administrativas, mormente no setor orçamentário.

Seja como fôr, entretanto, parece oportuno assinalar que os programas de desenvolvimento não devem jamais sacrificar o planejamento nor-

em material, pessoal etc., e, muitas vezes, em detrimento de outros mais antigos. Considere-se, no caso, que enquanto os planos são executados à conta de recursos financeiros extraordinários, a Administração é mantida através dos recursos tributários, ordinários. Toda vez que o serviço previsto em um plano, passa à condição de serviço permanente da administração, é mais uma fatia da receita que passa a ter outra aplicação. Há de se dizer que a receita tende a crescer e vem crescendo. E, ainda, que os planos têm também objetivos fiscais. Isto é, que são reprodutivos para o Tesouro, nem que seja de forma indireta. Tudo isso está certo. Mas, muito mais certo é o fato de que, os governos, ao saírem da execução de inúmeros "planos", se vêem a braços com despesas pesadas em relação às suas receitas normais. Este é ponto, por conseguinte, dos mais importantes a se considerar quando se pretende planejar extraordinariamente. O estudo do planejamento deve contar com uma previsão, pelo menos, do que fatalmente acontecerá depois.

mal da administração, aquêlê que é realizado através do Orçamento ordinário. Via de regra é mais produtivo — e deve mesmo ser mais indicado — passar-se aos programas extraordinários de desenvolvimento, quando a programação orçamentária já não oferecer possibilidades de melhorias substanciais ou sensíveis; isto é, quando o Orçamento, por si mesmo, em sua qualidade de *programa de governo*, se achar esgotado. Esgotado no sentido de atender cabalmente aos serviços nêle previstos — isto, evidentemente, de um modo geral — uma vez que sempre é possível aos governos quando o querem — e deveriam todos atentar vivamente para êste aspecto — eliminar do Orçamento os serviços tipicamente onerosos, que sômente subsistem em virtude da inércia natural dos governos, e da própria administração, em relação aos mesmos. Dissemos, portanto, esgotado no que tange aos programas de governo consubstanciados no Orçamento, sem ter em vista o caso particular de cada serviço financiado através da receita daquele. Isto é como se dissêssemos ser sempre problemático o resultado dos planos de desenvolvimento, quando não apoiados, verdadeiramente apoiados, em uma administração orçamentária sólida, que saiba com segurança onde estão os defeitos ou deficiências da administração corrente, e disponha da força necessária para ir corrigindo sistematicamente a uns e a outros.

Daí considerarmos a *experiência orçamentária* como a *fonte* e o *ponto de partida* para o planejamento. Se esta experiência não fôr capaz de oferecer ao govêrno os elementos de base suficientes a um julgamento atualizado do funcionamento do serviço público — e, portanto, da eficiência real dos órgãos governamentais em suas características de organismos criados e destinados ao fim especial de prestar serviço público, orientando corretamente a vida da sociedade, corrigindo-lhe os movimentos anormais, ou suprindo-lhe as deficiências que a iniciativa privada não é capacitada a solver — problemático será a qualquer govêrno conseguir os frutos esperados do planejamento em larga escala. Êste não passará de uma superafetação em relação ao ambiente administrativo reinante no país. Pois, de um lado — em virtude mesmo do “conteúdo ideal” do programa planejado em relação à situação de fato do aparelho administrativo atuante — não será possível obter-se, de parte do mesmo, a cooperação, o engajamento necessário, nas idéias e diretrizes que presidiram a formulação do programa extraordinário. Por outro lado — dado que assim fatalmente acontecerá na prática — ver-se-á o govêrno a braços (no decorrer da execução do programa) com problemas de ajustamentos e reajustamentos de natureza administrativa, cujas soluções serão difíceis, senão inexecutáveis, pelo menos no tempo em que aquêlê (o programa) exigiria fôsseem conseguidas.

Como dizer-se *experiência orçamentária* corresponde, no caso, a dizer-se *administração orçamentária* em seu sentido o mais amplo e mais completo, não há por onde fugir-se à questão funda-

mental de que o sucesso dos *planos de desenvolvimento* — repousando como repousa, em grande parte, no *fator administração* — depende, dentro dêste último, sobretudo, da eficiência do setor orçamentário.

Ê que para o setor orçamentário — para a administração que lhe é específica (14) convergem os problemas advindos, suscitados ou decorrentes da institucionalização dos demais.

A administração orçamentária, mesmo quando precária, funciona à maneira de filtro onde se depositam todos os atritos e fricções. Se a direção executiva dos serviços encontra dificuldades em realizar aquilo que pretende fazer, ou não o consegue fazer segundo os modelos imaginados, há sempre uma brecha para que a referida direção venha a desopilar-se acusando à administração orçamentária. Se os quadros técnicos, por sua vez, não encontram à sua disposição, no momento oportuno, aquilo que desejam e esperam da administração na qual se vinculam, a esta última é sempre possível achar um jeito de descartar-se do problema criado pelo quadro técnico, remetendo-o à consideração da administração orçamentária. E não se diga que êstes senhores não têm razão. De fato, muita coisa não acontece numa Administração quando o Orçamento é bem administrado; isto é, quando a sua elaboração obedece aos requisitos técnicos indispensáveis à formulação e previsão de serviços a realizar; quando a sua execução, seu contrôle e sua fiscalização dispõem dos elementos (poderes, inclusive) requeridos a ação pronta e oportuna.

Se é assim, e se o problema orçamentário (não dizemos sômente em seus aspectos financeiros, de equilíbrio orçamentário, tributação, dívida pública etc. . . . mas, também, naqueles pertinentes à técnica de orçar, de calcular custos e programar trabalho etc. etc.) continua a constituir, na maioria dos países, verdadeiro desafio à eficiência da Administração Pública, não vemos como ser possível, sensatamente, intentár-se tarefas extraordinárias, quando de antemão se sabe quão precária é a administração que lhe corresponde, e não se desconhece, por outro lado, o vulto da sobre-

(14) Estamos considerando a administração orçamentária como o conjunto ou sistema de tôdas aquelas peças ou unidades administrativas que, de alguma forma, intervenham nos problemas econômico-financeiros típicos de um govêrno. Não se trata, pois, apenas, de *agências orçamentárias* em sentido restrito, sejam centrais ou não. É certo que da qualidade técnica dos serviços por estas realizados dependerá muito, não só a eficiência dos serviços públicos em geral (relacionados ou não com problemas econômico-financeiros), mas também a possibilidade de coordenação final dos elementos de base aos quais nos referimos, para o fim especial de disporem os governos de dados seguros a respeito dos problemas submetidos a planejamento. Frisamos êste aspecto tendo em vista que, nos dias de hoje, mesmo em não havendo planos de desenvolvimento como tal, não é pequena a parcela de esforços e dispêndios governamentais em setores historicamente não incluídos nas atividades do Estado. E tudo isso é realizado através dos orçamentos públicos, ou de medidas que, de algum modo, sôbre os mesmos repercutem.

carga que tais tarefas imporão ao setor orçamentário.

Dêse modo, somos levados a concluir êste trabalho apontando como substancial aos planos de desenvolvimento a *preexistência* de uma administração orçamentária sólida.

A ponderação a ser feita do *fator administração* em suas relações com programas a elaborar e desenvolver — ponderação esta cuja importância procuramos assinalar no decurso dêste trabalho — far-se-á com maior facilidade tomando-se como fonte e ponto de partida, conforme dissemos, a administração orçamentária ou a experiência dela extraída.

Estamos certos de que os demais aspectos da administração, mesmo que demandem correções, serão de importância secundária se antes do *levantamento administrativo*, com conseqüente *planejamento administrativo*, contar a Administração Pública com um *sistema orçamentário* capacitado a favorecer o controle governamental das atividades comuns, normais, de governo.

Daí não nos ser possível encerrar essas nossas considerações e teses, senão propondo:

a) que os governos atentem de modo especial — no que tange à eficiência do aparelho administrativo — para o *setor orçamentário*, tendo em vista dotá-lo dos recursos e poderes necessários ao controle real dos programas normais de trabalho deferidos à Administração, através do Orçamento;

b) que os governos tenham em vista as *leis e demais instrumentos* legais que regem (no caso, entram) a administração pública em matéria de *orçamento, contabilidade, controle e tomada de*

contas, tendo por objetivo adaptar uns e outras às necessidades e reclamos da vida moderna;

c) que os governos desenvolvam esforços no sentido de criar *órgãos de planejamento* que tenham como base de abastecimento, fonte de informação, retaguarda de trabalho, e ponto de apoio, serviços, tão perfeitos quanto possível, de *estatística* e de *orçamento*; compreendidos êstes últimos, tanto no que diz respeito à elaboração, como execução e controle (controle quanto a rendimento, produtividade e custo dos programas de trabalho; controle quanto à contabilidade, tomada de contas e fiscalização).

Promovidas estas medidas, julgamos ser possível caminhar-se na direção do planejamento em larga escala, sem correr-se o risco de, por um lado, tumultuar-se as atividades normais de governo, assoreando o trabalho administrativo normal; e, por outro, planejar-se acima ou abaixo da realidade, levando-se a quase certeza do insucesso, para desprestígio final, não só dos planos em si mesmos, mas também da Administração Pública.

Num mundo como o de hoje, e após as centenas de estudos a respeito das crises sociais e conseqüente crescimento das responsabilidades do Estado (da Administração Pública, portanto), não é possível que passemos a uma etapa posterior como a do planejamento em larga escala — e na qual apenas nos iniciamos — sem atentar para a estrutura subjacente de uma sociedade em transição. Parte das mais importantes e ponderáveis desta estrutura é a Administração Pública, ainda não funcionando, não obstante todos os progressos obtidos, segundo os modelos do mundo novo diante do qual nos defrontamos e somos os pioneiros.