

Planejamento Administrativo

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

PALESTRA PRONUNCIADA, EM 1950, NA ESCOLA DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO.

A GRADEÇO ao comando da Escola do Estado-Maior do Exército a oportunidade deste contato com o brilhante grupo de oficiais de nossas forças armadas que aqui aprimora seus conhecimentos técnicos e sua cultura geral para melhor servir à nação.

Inclui o programa deste curso o estudo de problemas da administração geral do Estado, o que facilmente se compreende. A guerra, em cuja técnica sois especialistas, assumiu neste século o caráter de guerra total, definida como "um conflito armado entre Estados soberanos, suportada e mantida pela sociedade em armas" (1). O conceito de guerra total, desenvolvido pelo General Erick Ludendorff foi por este utilizado para expressar a idéia de que os conflitos armados entre as nações não são mais, nos dias de hoje, apenas uma questão de exércitos opondo-se uns aos outros, como de duas nações se enfrentando, cada uma com seu poderio econômico total mobilizado e dirigido contra o inimigo.

Assim, para os modernos comandantes de exército é tão importante o conhecimento da ciência militar quanto da organização total do país, de sua estrutura econômica, política e social, das falhas e defeitos da sua administração para que, durante a paz, possam planejar a mobilização, em tempo de guerra, de todas as forças, recursos e possibilidades da nação.

O tema desta palestra: "planejamento administrativo", terá de ser primeiramente delimitado, dada a excessiva extensão do conceito que envolve. De poucas palavras têm-se abusado tanto em nosso século como de planejamento, plano e planificação. Com razão afirma Lionel Robbins (2) que a planificação é a grande panacéia de nossa época e que seu significado é ambíguo, já que, na concepção popular, define qualquer política que se pretenda apresentar como altamente conveniente. O homem comum, conforme seja politicamente um democrata, um socialista ou um adepto dos regimes totalitários, considera plani-

ficação a coordenação de atividades, instrumentos, técnicas e recursos para a consecução do objetivo político que tem em vista.

Donald Stone adverte com razão que o planejamento não é um fim em si mesmo, mas apenas uma fase incidente na realização de um trabalho ou na consecução de um objetivo. Segundo o mesmo autor, "o planejamento nada mais é do que a coleta e a análise de informações pertinentes a determinado assunto e o ato de concluir, na base de tais elementos, qual deva ser o futuro modo de ação". (3)

O essencial, portanto, antes de se estabelecer qualquer planejamento, é firmar o objetivo que se pretende atingir. Ao falarmos em planejamento administrativo, com referência particular aos negócios do Estado, devemos, antes de tudo, verificar qual o objetivo da administração pública. Ora, este objetivo varia de acordo com as convicções políticas, morais e filosóficas predominantes em um Estado, em um determinado momento de sua história.

Pela sua tradição cristã, pela sua história, pela índole do seu povo, o Brasil repele quaisquer objetivos de predomínio de uma classe ou de uma raça sobre outras, não tem ambições de expansão política, econômica ou territorial à custa ou em detrimento de outras nações. Os 128 anos de nação independente e a nossa história política e econômica permitem afirmar que o regime da igualdade jurídica dos cidadãos e um sistema econômico que garanta a todos iguais oportunidades são os anéis da grande maioria da nossa população.

Assim, o objetivo do Estado brasileiro é o que São Tomaz de Aquino já assinalava como justificativo da existência do poder civil: *promover o bem comum do povo*. É a mesma afirmação de Harold Laski, um dos maiores teóricos políticos de nosso tempo, quando declara que o princípio supremo a que o Estado deve submeter-se e que o deve orientar é sempre o do bem social, definido este como o imperativo da nossa personalidade que nos leva a procurar as coisas que vale a pena serem obtidas, a fim de que, por meio

(1) HENRY WILLIAM SPIEGEL, *The economics of total war*, New York — London, 1942, pág. 37.

(2) LIONEL ROBBINS, *Economic planing and international order*.

(3) DONALD C. STONE, *O planejamento como processo de administração*, Revista do Serviço Público de novembro de 1942.

delas, possamos enriquecer a grande comunidade a que servimos. (4)

A existência do Estado implica, porém, em limitações à atividade dos cidadãos e em sacrifícios e renúncias por parte destes. Em primeiro lugar, em limitações à liberdade civil, que só pode ser exercida até o ponto em que não prejudique a liberdade e os direitos de outrem. Em segundo lugar, em restrições ao direito de propriedade, cujo uso não é ilimitado, mas condicionado ao bem-estar da coletividade. Em terceiro lugar, na prestação à comunidade de serviços obrigatórios, gratuitos ou insuficientemente remunerados, como o serviço militar, eleitoral, do júri e outros. Finalmente, na entrega compulsória ao Tesouro Público de uma parte das rendas ou da riqueza dos indivíduos, através das contribuições públicas, destinadas à satisfação das necessidades coletivas.

Para promover o bem social e satisfazer as necessidades coletivas mantém o Estado o aparelhamento administrativo destinado à prestação de serviços ao público. Sempre constituiu um tema de controvérsia entre os cientistas sociais a delimitação entre as atividades que devem caber ao Estado e as que devem ser deixadas à iniciativa particular. Entre Adam Smith que somente atribuiu ao Estado os serviços de defesa nacional, justiça, segurança, educação e construção de estradas e os socialistas que advogam a propriedade estatal de todos os meios e instrumentos de produção, colocam-se inúmeras escolas e doutrinas mais ou menos intervencionistas, já que o Estado *gendarme* é hoje uma reminiscência do passado.

Trata-se porém de matéria em que não é possível o estabelecimento de princípios rígidos que não levem em conta o meio social, as circunstâncias históricas e os estágios da evolução econômica. O princípio básico que hoje norteia a atividade financeira do Estado: o *princípio da máxima vantagem social*, é um critério seguro para a delimitação, em cada momento histórico, do campo da iniciativa privada e da esfera da ação estatal.

Aplicando esse princípio, verificamos que atende atualmente ao critério da máxima vantagem social executar o Estado atividades e serviços que visam: 1.º) preservar a comunidade de desordens internas e de ataques exteriores, 2.º) melhorar a produção de bens e mercadorias, 3.º) melhorar a distribuição dos mesmos bens e mercadorias.

A preservação da comunidade de desordens internas e de agressões externas não significa apenas manter forças armadas, polícia e tribunais de justiça. Implica na adoção de uma política interna e exterior acertada, na disseminação da

educação pública em seus diversos graus e na elevação do nível intelectual da população para a melhor compreensão dos direitos e deveres de cada um.

A melhoria da produção significa um aumento da capacidade produtiva de cada um, de forma que um maior rendimento *per capita* possa ser obtido com menor esforço, redução do desperdício e obtenção do pleno emprego de todos os fatores da produção. Significa o incentivo à introdução de novas técnicas, à organização racional do trabalho, à disseminação do ensino técnico-profissional, assim como a adoção de uma política de defesa dos recursos naturais do país, de amparo à produção e aos produtores, de proteção do trabalho, de melhoria do índice sanitário da população e de ampliação e aperfeiçoamento dos meios de transporte.

A melhoria da distribuição traduz-se pela redução na desigualdade entre os rendimentos dos diversos indivíduos e famílias. Como o salienta Hugh Dalton, "uma redução nessa desigualdade é desejável, para que desta maneira os rendimentos possam distribuir-se, em um período dado, mais de acordo com as necessidades individuais e familiares nesse mesmo período e mais de acordo, também, com a capacidade para fazer um uso ótimo desses rendimentos" (5). Para diminuir essa desigualdade impõe-se a adoção de sistemas tributários justos e equitativos, o combate aos abusos do poder econômico, a adoção de planos de assistência e previdência sociais, a organização profissional dos trabalhadores, etc.

O sistema de órgãos criado pelo Estado com esse triplice objetivo deverá ser completado pelos denominados serviços auxiliares ou de administração geral, através dos quais se realizam as atividades-meios ou institucionais, que fornecem os instrumentos necessários para a realização das atividades-fins do mesmo Estado.

Esse conjunto gigantesco, complexo e majestoso, que constitui a Administração Pública em seu sentido mais amplo, deve agir como um todo, da maneira mais eficiente e sem desperdícios. E' ele mantido à custa de uma parte da riqueza e dos bens dos cidadãos, devendo ser portanto reduzido ao mínimo necessário o sacrifício pecuniário exigido para essa manutenção.

Para tal coordenação torna-se imperioso o planejamento da ação estatal em diversos níveis, quer em cada unidade administrativa por menor que seja, quer no conjunto visando a obtenção da indispensável harmonia de ação decorrente da identidade do objetivo: promoção do bem-estar social.

O primeiro elemento do planejamento é a previsão que, segundo Fayol, significa não só calcular como também preparar o futuro. O pro-

(4) HAROLD LASKI, *A Grammar of Politics*, London, 4.ª edição, 1938, pág. 26.

(5) HUGH DALTON, *Princípios de Finanzas Públicas*, tradução espanhola, Buenos Aires, 1948, pág. 14.

grama de ação resultante do planejamento constitui, segundo o mesmo autor, "uma espécie de quadro do futuro, no qual os acontecimentos próximos se acham previstos com certa precisão, segundo a idéia que se tenha formado deles, mas onde os acontecimentos distantes aparecem cada vez mais vagos; é a marcha da empresa prevista e preparada para um determinado período de tempo" (6).

O programa de ação, que é uma técnica comum à administração pública e privada, repousa sobre três elementos essenciais: a) recursos disponíveis; b) natureza e importância das operações em curso; c) possibilidades futuras.

A técnica do planejamento administrativo, aplicável tanto ao Estado quanto às empresas particulares, tem alcançado nestas últimas um desenvolvimento muito maior. Diversas razões poderão ser enumeradas para explicar o retardamento na adoção generalizada, pela Administração Pública, de uma técnica tão necessária ao êxito de qualquer empreendimento.

Em primeiro lugar, a confecção de um plano de ação exige um grande esforço ao pessoal dirigente e a permanência, à frente da empresa, de um chefe competente e estável, rodeado de um bom estado-maior. Daí o maior desenvolvimento alcançado pela técnica do planejamento administrativo nos Estados totalitários, onde o partido ou grupo dominante conserva o poder em suas mãos por tempo indeterminado, quando um dos princípios básicos do Estado democrático é justamente o da temporariedade das funções governamentais. A instabilidade das funções governamentais nos países de regime democrático pode ser, porém, para efeito de planejamento e continuidade administrativa, suprida pela existência de um funcionalismo técnico e administrativo cuidadosamente selecionado, conservado à margem das competições político-partidárias e cercado de garantias paralelas ao cumprimento de deveres perfeitamente definidos.

As forças armadas, neste particular, levam indiscutível vantagem à administração civil, daí resultando a maior eficiência da organização militar, onde o planejamento é uma técnica consagrada. Com seus quadros dirigentes rigorosamente selecionados e permanentemente treinados e aperfeiçoados para o desempenho de seus encargos, com uma hierarquia perfeitamente estruturada e definida e com grande estabilidade nas funções de comando, podem as forças armadas conservar a sua organização quase que totalmente indene das interferências perturbadoras que tanto influenciam a administração civil.

A segunda dificuldade com que se defronta a técnica do planejamento na administração pública reside na dificuldade do prévio estabeleci-

mento de diretrizes conscienciosamente projetadas, que tracem o caminho a seguir durante um período de tempo suficientemente largo. Sabendo-se que as diretrizes básicas da administração pública são fixadas, em um regime democrático, por assembléias escolhidas pelo critério político-partidário e periodicamente renovadas, verifica-se a dificuldade existente para o estabelecimento das normas essenciais a um bom programa de ação. Convém salientar, porém, que essa dificuldade poderá ser removida em grande parte por meio de uma nítida separação de funções entre os Poderes Legislativo e Executivo, pela qual se assegure a este último liberdade de ação e integral responsabilidade na gestão dos negócios públicos.

A terceira dificuldade decorre da falta de cooperação comumente observada entre os diversos órgãos de administração pública e entre os vários agentes que gozam de autoridade e têm responsabilidades, quando nas empresas particulares a menor complexidade da organização e a permanente vigilância da direção suprema obrigam a existência dessa cooperação. Todos os que já tiveram contato com administração pública sabem como é difícil obter mesmo dentro de um único departamento, que as diversas divisões e seções trabalhem em harmonia, perfeitamente coordenadas na procura do objetivo comum. A maioria dos nossos serviços públicos atua como compartimentos estanques, com pretensões de auto-suficiência. Trata-se, todavia, de um defeito de lenta e difícil mas possível correção. A elevação do nível intelectual dos servidores públicos, o sistema de reuniões periódicas de chefes de serviço, a permuta entre funcionários dos diversos ministérios, constituem alguns dos meios adequados para o estabelecimento da indispensável coordenação entre todas as peças da máquina administrativa. Digna de referência, neste particular, é a diretriz adotada pela Escola Superior de Guerra, admitindo, em seus cursos, técnicos experimentados e de alto nível hierárquico na administração civil, que para ali levam os problemas desta última e de lá trarão, ao regressar aos seus serviços, os conhecimentos necessários ao entrosamento de todos os órgãos da administração pública para o objetivo comum da segurança nacional.

As dificuldades apontadas não impossibilitam, porém, a adoção da técnica do planejamento pela administração pública, quer o planejamento mais simples em cada unidade administrativa para a consecução de sua finalidade específica, quer o planejamento mais amplo e complexo de toda organização estatal para a mais fácil e eficiente consecução do objetivo de melhoria do bem-estar social. Cumpre todavia salientar que, havendo um programa de conjunto, os programas particulares de cada serviço estarão ligados e subordinados ao primeiro, de modo que venham a constituir um único todo em seu conjunto.

As normas do programa de ação de uma unidade administrativa qualquer dependerão, eviden-

(6) HENRY FAYOL, *Administración industrial y general*, tradução espanhola, Buenos Aires, 1942, pág. 166.

temente, da natureza dos serviços que executa, dos recursos financeiros e do equipamento material de que dispõe, da qualidade e da quantidade do pessoal existente, da capacidade dos seus dirigentes e de outros fatores internos e externos.

Qualquer programa de ação deverá porém se subordinar a certos princípios gerais como sejam, segundo Fayol: *unidade, continuidade, flexibilidade e precisão*.

A unidade é uma exigência elementar, pois a execução simultânea de mais de um programa pela mesma unidade daria lugar à confusão, à desordem e ao desperdício. O programa deve ser contínuo, o que não impede sua revisão periódica para adaptação às novas condições surgidas durante sua execução. A obrigatoriedade, na administração pública, da elaboração do orçamento anual, verdadeiro programa de trabalho expresso em termos monetários, oferece ocasião oportuna para cada unidade administrativa proceder aos necessários ajustamentos em seus programas de longa duração. A flexibilidade é uma qualidade necessária para que no programa possam ser introduzidas as alterações resultantes de circunstâncias supervenientes e para que o mesmo em lugar de ser o instrumento da administração para consecução de suas finalidades, não venha a se transformar em um entrave à ação do administrador. Finalmente, a precisão, sempre relativa em um programa, dada a natureza de previsão do futuro que é da sua essência, é necessária para que os seus executores não sofram dúvidas e hesitações na aplicação de suas diretrizes.

Repetindo a lição de URWICK (7), os requisitos de bom programa de ação são os seguintes:

- a) ser baseado em um objetivo claramente definido;
- b) ser simples;
- c) estabelecer padrões ou seja uma adequada análise e classificação das ações;
- d) ser flexível;
- e) ser equilibrado;
- f) usar ao máximo os recursos existentes antes de criar novas autoridades ou novos recursos, na verdade uma especial aplicação do princípio da simplicidade.

Desejamos agora falar, embora mais resumidamente, do planejamento em escala mais ampla e que se traduz na elaboração de programas de governo ou planos econômicos de longa duração. Antes, porém, convém repetir a advertência de Mary Parker Follett de que "aquêles que estão dedicando o seu tempo e inteligência ao planejamento nacional estão prestando um dos serviços mais necessários ao mundo no momento atual; penso, todavia, que a sua preocupação com o que

deverá ser feito faz com que não dêem suficiente atenção a como deverá ser feito" (8).

A utilização dada pela Rússia Soviética e outros países totalitários à técnica do planejamento econômico para consecução de determinados fins políticos deu lugar a uma certa desconfiança com relação aos planos governamentais de amplitude, considerados por muitos como incompatíveis com o sistema democrático de governo e com o primado da iniciativa individual. Cabe aqui e a esse propósito repetir as palavras do saudoso economista Roberto Simonsen: "O planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem, que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito da propriedade. Nos países em que existe o sufrágio universal e a maioria dos votantes não é proprietária, a propriedade privada só se manterá em sua plenitude enquanto essa maioria estiver convencida de que o exercício desse direito representa o verdadeiro interesse da sociedade em conjunto" (9).

As diversas concepções incluídas sob o conceito geral de planejamento econômico baseiam-se tôdas elas no princípio de que, no sistema capitalista, aos períodos de prosperidade seguem-se os de depressão, entre os quais irrompem crises econômicas mais ou menos agudas. Durante essas crises e nos períodos de depressão a iniciativa privada se retrai e diminuem os investimentos, paralisando-se parcialmente a utilização dos fatores de produção, com conseqüente aumento do desemprego forçado, queda dos preços, falências e redução do nível de vida da população. Os partidários do planejamento econômico acreditam que a orientação de tôda a vida econômica ou de alguns dos seus setores básicos pelo Estado poderá evitar a irrupção dessas crises e depressões ou pelo menos reduzir a sua intensidade.

As dificuldades econômicas com que se defrontou a maioria dos países depois da primeira guerra mundial e a grande depressão econômica após a crise de 1929 aumentaram as críticas ao sistema capitalista e fizeram com que se generalizassem as dúvidas sobre a eficiência do sistema. Surgiram em conseqüência diversas teorias e escolas, tôdas elas advogando uma intervenção estatal mais profunda na atividade econômica, através da técnica do planejamento em larga escala. Muitas dessas teorias surgiram em círculos que não alimentavam nenhuma atitude hostil ao sistema capitalista, inclusive entre líderes da indústria, do comércio e da agricultura que pretendiam ou pretendem, através do planejamento econômico, adaptar o volume da produção às necessidades

(8) MARY PARKER FOLLETT, *Dynamic Administration*, pág. 314.

(9) ROBERTO C. SIMONSEN, *O Planejamento da Economia Brasileira*, São Paulo, 1945, pág. 14.

(7) L. URWICK, *The elements of administration*, London, 1947, pág. 34.

do consumo e estabelecer um contróle estatal sôbre a anarquia e os desequilíbrios da produção capitalista.

Não foram, todavia, apenas objetivos anti-cíclicos que deram origem à idéia do planejamento econômico. O estado de insegurança internacional entre as duas grandes guerras mundiais dêste século, a permanente ameaça de novos conflitos entre as nações e, acima de tudo, a natureza total da guerra moderna, exigindo a mobilização de todo o potencial econômico dos países beligerantes, determinaram o planejamento econômico tendo em vista as necessidades da segurança nacional, visando, principalmente, a auto-suficiência ou a garantia do abastecimento de certos produtos e mercadorias indispensáveis à guerra.

Também o aproveitamento pelas nações dos seus recursos naturais, notadamente quando êsse aproveitamento não se mostra atrativo à iniciativa particular pelo vulto dos investimentos exigidos e pouca rentabilidade do empreendimento, constituiu outro motivo determinante do planejamento econômico parcial pelo Estado.

Finalmente, o aproveitamento de regiões pouco desenvolvidas, visando a elevação do nível de vida da população local, deu lugar a iniciativas

de planejamento econômico regional, como no caso do vale do Tennessee, nos Estados Unidos da América e da bacia do São Francisco em nosso país.

O pequeno desenvolvimento desta despretenhiosa palestra não nos permite apreciar a enorme variedade dos diversos esquemas de planejamento econômico nem das técnicas utilizadas em sua elaboração, execução e controle.

Vamos concluir, com a afirmação de que, em qualquer sistema econômico e sob qualquer forma de govêrno, o planejamento é uma técnica indispensável para a obtenção do maior aproveitamento e do máximo de eficiência em todo empreendimento público ou privado. Embora reconhecido o primado da iniciativa privada, sôbre a qual repousa o progresso econômico, é hoje indiscutível a necessidade da intervenção do Estado para preencher as lacunas e deficiências dessa iniciativa e para corrigir seus excessos e desvios. Essa intervenção, seja qual fôr o setor da vida social em que se faça sentir, não poderá deixar de ser cuidadosamente planejada e racionalmente conduzida, procurando sempre atingir, com o mínimo de sacrifícios para a coletividade e o máximo de vantagem social, o objetivo final do Estado e sua razão de ser, já assinalados pelo grande doutor da Igreja: o bem comum do povo.