

PENSAMENTO ALIENÍGENA

A pesquisa e o planejamento como funções de govêrno e administração

H. S. PERSON

Consultor em Economia Industrial
e Organização

(Tradução de N. C. Ramalho)

O presente artigo, publicado no número de outubro de 1940 da "Public Administration Review", donde, data venia, o extraímos foi incluído na seleção de ensaios preparados, em colaboração, pela "American University" e o Bureau de Orçamento do Govêrno Federal dos Estados Unidos e editado, em 1945, sob o título: "Orçamento, um instrumento de planejamento e administração".

Nessa coletânea, o artigo vem precedido de uma nota editorial em que se recomenda ao leitor conservar em mente, durante a leitura, as seguintes perguntas:

1 — Que é planejamento, e quais são os seus objetivos?

2 — Quais são os oito postulados do planejamento, segundo o esquema do autor, e até que ponto se relacionam com o processo orçamentário?

A Revista do Serviço Público, que já publicou outros artigos incluídos na citada obra, recomenda o presente como uma contribuição especialmente valiosa pela clareza e espírito de síntese. (N.R.)

NO meu entender, o planejamento consiste em definir o objetivo de uma empresa; em formular as políticas que presidirão à realização do objetivo definido; em projetar um sistema de processos pelos quais se possa atingir o fim colimado com precisão e com o mínimo de desperdício; e, com freqüência, em dirigir inicialmente a execução, o que virtualmente equivale a executar. O planejamento é dinâmico, é um processo contínuo. E se bem que algumas vezes aparentemente se faça de maneira definitiva, como ao projetar-se

um parque público, mesmo então a permanência é relativa, pois variáveis imprevistos ocorrem eventualmente e obrigam a um novo arranjo do projeto inicial.

O planejamento de que vamos especialmente tratar neste artigo, ou seja, o de uma entidade viva e ativa como uma empresa industrial ou um órgão da administração pública, é dinâmico no mais alto grau, pois envolve o ajustamento contínuo de duas infindáveis séries de variáveis, das quais algumas são imprevisíveis, e outras previsíveis mas indeterminadas. Começamos realmente a compreender o que seja planejamento quando nos capacitamos de que ele diz respeito a situações dinâmicas e é um processo destinado a reduzir atritos, confusões e perdas, decorrentes da variabilidade das circunstâncias. O propósito do planejamento é substituir o acaso pela predeterminação, tanto quanto o permitirem as contingências específicas e a capacidade humana. Pela previsão torna-se possível suprimir algumas variáveis, modificar outras e preparar a organização para enfrentar as restantes.

POSTULADOS DO PLANEJAMENTO

Isto posto, vamos dar a conhecer aos interessados em administração pública uma parte da experiência da indústria privada em matéria de planejamento. Acreditamos que com isso traremos uma útil contribuição, pois, em última análise, não existem, entre o funcionamento de uma empresa privada e o de uma empresa pública, maiores diferenças técnicas do que, em certos casos, entre o funcionamento de duas empresas privadas, tais como, por exemplo, uma fábrica de automóveis e uma companhia de seguros ou um ban-

co. Evidentemente, e já o disse alhures, a Constituição, as leis e os costumes criaram outras diferenças, além das de ordem técnica. Mas se a indústria privada foi capaz de generalizar sua experiência a ponto de cobrir atividades tão diversas como a fabricação de automóveis e o negócio de seguros, tal experiência deverá ter grande valor para a empresa pública. Porque, afinal de contas, todo esforço para atingir um objetivo continua sendo um esforço para atingir um objetivo, embora varie a forma de que se revista ou o objetivo perseguido. Vamos, pois, apresentar a experiência da indústria privada em matéria de planejamento; e atendendo à necessidade de sintetizar, procuraremos condensar a exposição sob a forma de postulados.

1. *O Princípio, a base, o "sine qua non" do planejamento eficiente reside na especificação clara e completa do objetivo, pela administração superior da empresa.* O desconhecido não pode ser planejado, e o que não foi bem compreendido não pode ser bem planejado. A eficiência do planejamento varia na razão direta da clareza e extensão da idéia que se tem do seu objetivo. O bom planejamento geral principia pela clara definição do objetivo e dela depende em toda a sua extensão. Só pode haver um bom planejamento dos meios se houver, como sistema diretor, um bom planejamento dos fins.

Esse postulado traz-nos imediatamente à memória uma diferença básica entre a empresa e a empresa particular. Esta define seu objetivo com um grau considerável de precisão; assim, uma fábrica de automóveis visa a fabricar automóveis; uma empresa textil, tecidos de determinados tipos; um banco, luctos, derivados da custódia de fundos, do câmbio, de empréstimos a curto prazo e de investimentos. Leia-se, porém, uma lei institucional de qualquer repartição ou empresa pública e o contraste será notório. Tudo é vago. Muito se deixa à imaginação do primeiro diretor-geral nomeado e de seus sucessores, com as modificações decorrentes das interpretações e opiniões do Tribunal de Contas (1) e do Consultor Geral da República (2). Mas não é só o diretor-geral quem tem de concluir, mais ou menos opinativamente, sobre o que lhe cumpre fazer: na mesma contingência se vêm colocados os direto-

res de departamento ou divisão, e assim, análogamente, as autoridades subsequentes, até os níveis inferiores da organização. No entanto, é justamente numa melhor definição de objetivos que se encontra o ponto de partida para a introdução do planejamento eficiente e da administração racionalizada dos negócios públicos. Torna-se, pois, necessária a definição mais precisa de objetivos, nas leis instituidoras de serviços públicos; subordinadamente aos fins por lei determinados, torna-se ainda necessária a definição, pelos diretores desses serviços, dos objetivos que concorrem para a realização daqueles fins; e, análogamente, caberá às autoridades imediatas a definição dos sub-objetivos.

Os órgãos da administração pública nos quais se conseguiu introduzir, em grau apreciável, planejamento e administração eficientes, são justamente aqueles cujos objetivos conduzem, de maneira relativamente precisa, à sua própria definição; por exemplo, o Exército, a Marinha, as atividades especiais do Corpo de Engenheiros, a Organização do Vale do Tennessee (*Tennessee Valley Authority*), a Administração das Obras Públicas e a Administração da Eletrificação Rural. Contudo, é possível introduzir o planejamento em todos os setores da administração pública, num grau muito mais elevado do que o atingido até o presente. Acreditamos mesmo, que, por força das circunstâncias, já existe um fermento de teoria e esforço em prol do planejamento, inclusive em muitos órgãos nos quais, à primeira vista, o planejamento pode parecer impraticável.

2. *Definido o objetivo, cabe à administração superior da empresa formular, em linhas gerais, as políticas diretoras das atividades conducentes à realização d'ele.* Toda empresa tem, obrigatoriamente, de estabelecer um sistema de relações com o meio exterior; tais relações precisam ser avaliadas, a fim de possibilitar o delineamento das políticas relativas à sua manutenção ou modificação. Por exemplo: uma vez decidida a fabricação de um automóvel de baixo preço, qual a política da empresa quanto às relações com os trabalhadores e o nível dos salários? Ou, na hipótese de resolver o Governo construir uma barragem a fim de facilitar a navegação e incidentemente produzir energia elétrica, qual será a política de relações com a indústria privada? Pode-se, talvez, dizer que essa segunda fase do planejamento consiste em determinar e ajustar as rela-

(1) *General Accounting Office.*

(2) *Attorney General.*

ções entre a empresa e os fatores ambientes que afetam a realização do objetivo ou por ela são afetados.

3. *A terceira fase do planejamento é a análise, em linhas gerais, pela administração superior e pela gerência da empresa, dos meios e modos técnicos de alcançar-se o objetivo, subordinadamente às políticas formuladas.* Há variáveis e alternativas, maneiras diferentes de chegar-se ao mesmo fim. Se determinada indústria decidiu adotar métodos modernos de administração de pessoal, não mais caberá discutir a instituição do sistema de exigir-se o máximo dos operários e substituí-los quando esgotados. Se o Governo resolveu manter a liberdade de ação dos lavradores nos assuntos relativos à administração de suas fazendas, certos meios e modos de assisti-los ficam eliminados. Se um Governo não acredita que a melhor defesa consiste na capacidade para tomar a ofensiva, ou se rejeita essa noção pelos seus perigos iminentes, então os meios e modos de construir e operar um estabelecimento militar serão bem diversos do que seriam se a opinião contrária prevalecesse.

4. Em seguida a essa análise geral dos meios e modos vem a *quarta fase do planejamento, que é um trabalho de síntese: a administração superior, com o conselho técnico da gerência, estabelece a organização da empresa.* A organização resulta da análise dos meios e modos. É uma estrutura de relações de funções essenciais, básicas. Ainda não diz respeito a indivíduos. É o esqueleto da estrutura de funções através da qual a gerência terá de operar e que, ao mesmo tempo, delimitará a área de funcionamento da gerência. A organização é um instrumento da gerência, como disse Oliver Sheldon, mas também é uma delimitação do campo de atividade da gerência. Observe-se que a organização é precedida da análise geral dos meios e modos, mas diz respeito a funções e antecede a designação de indivíduos para as responsabilidades específicas.

5. *Em seguida vem a análise mais pormenorizada dos meios e modos, feita pela gerência, e subsequentemente nova síntese. Desta síntese resultam especificações do fluxo do trabalho e dos processos de trabalho.* Aos processos de trabalho dão-se características qualitativas e de tempo. Este é o setor do planejamento identificado na literatura especializada pelo termo padronização

(*standardization*). Do procedimento descrito resultam objetivos integrantes padronizados; instrumentos padronizados para produzi-los; processos padronizados de manipulação, tudo com qualidades padronizadas, em quantidades padronizadas e tempos padronizados. É a fase em que se projetam e articulam tôdas as engrenagens e eixos da máquina administrativa por meio da qual funcionará a gerência.

6. O passo seguinte consiste na distribuição de responsabilidades aos indivíduos. Certamente já antes houvera distribuição de responsabilidades individuais, quando se determinaram as funções e responsabilidades mais gerais, nos níveis superiores; mas *na fase presente é que se distribuem responsabilidades à maioria dos indivíduos, de cuja capacidade qualitativa e quantitativa dependerão, em última análise, a precisão e a economia das operações.* Da precisão e economia conseguidas no trabalho individual do pessoal das oficinas e escritórios é que resultam a precisão e economia totais, na produção de qualquer empresa. Pode-se organizar, reorganizar e tornar a organizar no tope ou atingindo a estrutura geral, mas, exceto se o objetivo fôr modificado, por esses meios não se conseguirá efetuar economia significativas; isso só se alcançará pelo estudo e análise de cada atividade, pelo estabelecimento de um fluxo de trabalho padronizado e bem compreendido por todos, e pela instituição de um sistema integrado de processos de execução. Articulação de processos de operação, organização técnica e economias resultantes da soma de unidades de economia, tudo isso só se pode construir de baixo para cima.

7. *Uma vez distribuídas, da maneira descrita, as diversas responsabilidades individuais, a força dominante passa a ser "o senso da responsabilidade" de executar conforme o processo predeterminado, em lugar da "autoridade" de executar segundo os caprichos e fantasias individuais.* Onde aquêlê senso de responsabilidade se torna dominante, a necessidade de compreensão clara e completa também se torna dominante, passando a função da gerência a constituir-se principalmente do trabalho de promover compreensão clara. Nessas condições, a formação educacional dos trabalhadores assume importância especial, de vez que à gerência caberá, como atribuição principal, promover o treinamento e a instrução específicos. As instruções diárias relativas a "o que", "como",

“quanto”, “quando” e “onde” — todos os processos de transmitir compreensão clara — constituirão a parte essencial das funções da gerência. Cada trabalhador se torna um executor que coopera, porque, ao executar sua parte do trabalho total, compreende qual é a parte, e o que ela é. O trabalhador se torna um elemento de um grupo que coopera, grupo no qual cada indivíduo se aplica a uma atividade específica e no qual as atividades individuais se suplementam umas às outras e contribuem precisa e economicamente para um resultado predeterminado; isso porque tôdas as atividades foram previamente coordenadas pelo planejamento. A precisão e a maior economia resultam de trabalhos minuciosos desse gênero, e não das manipulações gerais de estrutura. Há dois pontos nos quais se pode conseguir economias substanciais: no nível da administração superior, quando se formulam decisões relativas aos objetivos e se suprimem objetivos indesejáveis, desnecessários ou demasiado caros; e no nível da gerência, quando se estabelece um fluxo de trabalho preciso e contínuo, no qual cada ato pormenorizado é em si mesmo o mais econômico e preciso possível, e no qual cada ato tomado isoladamente se relaciona adequadamente com os demais.

8. Finalmente, o planejamento deve prover os meios de mensuração das operações e publicação dos resultados — unidade por unidade, seção por seção. Tal contrólê da execução é de grande importância por dois motivos. Primeiro, porque indica os pontos onde ocorrem as incompreensões e assim proporciona à gerência a oportunidade de corrigi-las antes que hajam atingido seriamente a qualidade e o volume do trabalho. Segundo, porque serve de estímulo à excelência qualitativa e quantitativa. A publicidade dos resultados da execução, por meio de análises diárias da produção e documentos similares, desperta um dos mais fortes impulsos humanos — o orgulho da realização. Na administração planejada, se os padrões estabelecidos forem razoáveis e justos, e as medidas objetivas, ver-se-á que o orgulho individual de realização tomará o lugar da velha técnica de pressão dos capatazes, constituída de palavras cortantes e gestos ameaçadores.

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

Admitimos que, por vezes, ao discutir o planejamento como uma função da administração e da

gerência, fizemo-lo como se êle pròpriamente se confundisse com administração e gerência. Isso não fôi inteiramente accidental, pois planejamento, administração e gerência de fato se interrelacionam tão vitalmente quanto gêmeos siameses.

Há um hábito muito generalizado de considerar planejamento e execução como funções distintas; segundo essa concepção, os órgãos de planejamento, uma vez traçados os planos de ação, podem esquecê-los, pois daí em diante a tarefa compete aos órgãos executivos. Tal modo de pensar, todavia, não encontra apôio na realidade e conduz a erros.

Nesse ponto torna-se necessário estabelecer nova distinção entre pesquisa para fins de planejamento e projeto de um plano, e a realização ou o planejamento em si mesmo. A pesquisa deve ser destacada e objetiva; e os processos e padrões estabelecidos em função dela devem ser os melhores, em têrmos dos fatores da situação, e im pessoais. Os pesquisadores para fins de planejamento podem assumir a atitude de que terão cumprido a sua tarefa desde que hajam estabelecido os padrões, em termos dos fatores da situação; mas cedo descobrirão que uma situação dinâmica muda constantemente, e que precisarão acompanhar as circunstâncias, as quais tornam obrigatória a modificação dos padrões estabelecidos e fixação de novos. Mas, uma vez estabelecidos os padrões, terão efetivamente cumprido sua tarefa, no sentido de que a execução em si mesma não lhes diz respeito.

Contudo, há uma parte da função de planejar que ativamente se liga à execução, que de fato funcionalmente a recobre, embora no vulgar se admita uma nítida distinção entre elas. Por exemplo, as encomendas feitas a uma empresa industrial (as quais, como documentos provocadores de ação, guardam analogia com os memoranda, ofícios e outros documentos, num órgão da administração pública) primeiro são encaminhadas à divisão de planejamento, de onde se transmitem aos funcionários incumbidos da execução. De acôrdo com o sistema de administração científica (*scientific management*) os chefes de seção da divisão de planejamento classificam-se em categoria equivalente à dos capatazes, pois se situam acima dos operários e no mesmo nível dos capatazes de fato em serviço nas oficinas.

A função de planejar tem necessidade de assumir êsse aspecto executivo pelo fato de as solici-

tações à empresa se sujeitarem a muitas variáveis, ao passo que o fluxo do trabalho e as operações precisam variar o menos possível. A parte controladora da função de planejar continua sendo uma câmara de analisar e sincronizar, à qual afluem encomendas ou documentos para o fim de serem examinados, separados em grupos homogêneos e transmitidos aos executores. Vejamos um exemplo muitíssimo simples: se os pedidos de roupas feitas fôsem sendo diretamente encaminhados à sala de corte, esta seção seria esmagada pela variedade e se transformaria numa indústria do tipo "fabricação sob encomendas" (*jobbing business*). Mas se todos os pedidos passarem antes pela divisão de planejamento, poderão aí ser analisados e grupados, de maneira a possibilitar a transmissão de instruções à sala de corte para cortar em lotes, de cem ou mais, ternos do mesmo estilo e tamanho. Ter-se-á analisado e sintetizado a variabilidade, e a execução começará sob a égide da função planejadora.

De fato, nunca pudemos encontrar planejamento eficiente onde se tomou ao pé da letra a recomendação de separar-se o planejamento da execução, isto é, onde a gerência conferiu aos planejadores autoridade apenas para apresentar sugestões, deixando aos órgãos executores a faculdade de aceitá-las ou não. Já vimos situações aparentemente idêntica à descrita e em que, sem embargo, havia planejamento eficiente. Mas tratava-se apenas de aparências. Na realidade, o que então se verificava era a confluência do planejamento e da execução na autoridade final de uma só pessoa, a qual, dêse modo, ficava apta a determinar a observância dos planos pelos serviços executivos. Em tais circunstâncias o planejamento eficiente costuma subsistir, pois a autoridade final ou promove a substituição dos planejadores deficientes ou determina o cumprimento dos planos, se os julga satisfatórios; pois é claro que nenhuma empresa gastará inconsequentemente dinheiro com órgãos de planejamento, sem intenção de aproveitar-lhes as sugestões acertadas. Na aparência, portanto, pode-se encontrar planejamento eficiente em empresas nas quais aos órgãos planejadores se defere mero poder de apresentar sugestões; mas quando isso se verifica, a realidade subjacente é que os funcionários executivos já foram prevenidos, por vezes tácitamente, de que sua permanência no emprego estará condicionada

à sua capacidade de identificar e adotar os bons planos, capazes de promover economias.

A solução conveniente, todavia, é organizar a função planejadora de modo que ao setor de pesquisas toquem exclusivamente as atribuições de pesquisas e padronização, entendendo-se, entretanto, que o setor de controle constituirá o comêço da execução — será a câmara na qual a variabilidade se converterá em relativa estabilidade, para fins de execução.

PLANEJAMENTO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

Começa-se a reconhecer que a introdução do planejamento nos negócios públicos é uma necessidade. Foi possível arranjarmo-nos sem êle durante o período do pioneirismo, em que, com uma população dispersa e relações sociais e institucionais relativamente simples, dispúnhamos de tremenda reserva de recursos naturais e de uma renda nacional capaz de suportar qualquer desperdício. Mas hoje somos 130.000.000 de americanos; nossas relações e instituições se complicaram; da divisão do trabalho e da especialização resultaram equilíbrios delicados e instáveis; o capital social disponível, constituído de recursos inexplorados, desapareceu; e posto que a renda nacional esteja em ascensão, mais rapidamente ainda ascendem os custos do governo. Temos agora de atentar para a relação entre o custo dos serviços públicos e a renda nacional, e assim cumpre-nos considerar não somente o aumento potencial da renda, mas também o decréscimo potencial dos custos do governo. A redução dos custos do governo só se pode conseguir pelo planejamento; pelo planejamento político, que seleciona, relaciona e atribui prioridades aos objetivos, que promove a realização das atividades executivas com o máximo de precisão e o mínimo de despesa. Importa muito essa distinção entre planejamento político ou governamental e planejamento administrativo. Há, realmente, extrema necessidade de um plano geral de governo, que se refira ao governo federal como um todo e a cada estado-membro como parte do sistema federal. Igualmente, torna-se necessário um plano geral de ação, de programas, para cada um dos órgãos federais e estaduais mais importantes. É preciso ainda instituir-se o planejamento minucioso do funcionamento de cada órgão do serviço federal e dos estados. E por fim, deverão coordenar-se natural-

mente todos êsses planos, superpondo-se os programas, articulando-se as organizações, ligando-se os diversos setores, à imagem de um jôgo oriental de caixas precisamente contidas umas nas outras.

O planejamento é um fator vital de govêro e administração. Se os objetivos forem avaliados e relacionados, se todos os programas se completarem coerentemente, se o plano de operações de cada órgão e de cada uma de suas sub-unidades fôr convenientemente projetado — então coordenação e economia se tornarão praticamente automáticas.

Estamos convencidos de que o planejamento será um dos fatores vitais da salvação da demo-

cracia, desde, porém, que a democracia não espere, complacentemente, por muito tempo. Nossa sociedade está-se tornando tão complexa que a manutenção do individualismo não planejado ser-lhe-á fatal. E mesmo talvez não baste a instituição de um planejamento superficial. E' possível conciliar planejamento e democracia, mas não cremos que a democracia possa sobreviver se permanecermos na confusão e na instabilidade econômicas. Entre a estabilidade do totalitarismo e a instabilidade sob qualquer sistema político, o povo escolherá a primeira. As contingências do momento desafiam-nos, pois, a demonstrar às democracias o valor do planejamento e a ensinarlhes a técnica de planejar.