

O planejamento como processo administrativo

DONALD C. STONE

*Diretor-Assistente do Bureau do
Orçamento Americano*

(Tradução de Lígia Azevedo)

O Sr. Donald Stone é talvez, de tôdas as grandes figuras do Bureau do Orçamento norteamericano, a que mais interessadamente acompanha a evolução administrativa brasileira, não sendo exagêro afirmar que a conhece melhor, no seu pensamento e nas suas vicissitudes, do que muitos compatriotas nossos. Eis um fato de que podem dar testemunho quantos dentre nós tenhamos tido o prazer de tratar com o ilustre diretor da Administrative Management Division. Essa curiosidade intelectual, aliada a uma invejável experiência decorrente do posto-chave que ocupa há longos anos, faz do Sr. Donald Stone a figura que mais autorizadamente poderia falar aos servidores públicos brasileiros a respeito de planejamento como processo administrativo. O presente trabalho, publicado originariamente in Proceedings of the National Conference on Planning — outubro — 1941 — donde, data venia, o transcrevemos, conquanto seja um pouco antigo — 1941 — ainda encerra conceitos e princípios gerais de permanente oportunidade, salientando-se a insistência com que acentua a necessidade de harmonização dos planejamentos de vária espécie com o próprio processo orçamentário. Trabalho de vulgarização técnica, está vasado em linguagem tão elucidativa que não resistimos ao desejo de repeti-lo aos nossos leitores. (N.R.).

Tantos têm sido os discursos sobre planejamento sendo de tal ordem a cruzada que em seu nome se promove, que vamos adquirindo a tendência de esquecer que êle não constitui um fim

em si mesmo. Ê o planejamento apenas fase incidental na realização de um trabalho ou na consecução de um objetivo. Parece-me que de certo modo deixamos a idéia de planejamento emaranhar-se com um sem número de providências teóricas e nos inclinamos a considerá-lo como algo apartado dos rotineiros e cotidianos encargos da administração. Qualquer que seja a causa, a verdade é que inúmeros administradores assim o concebem, como se fôra segregado e independente da administração mesma — ídolo místico a conservar-se em vitrine, periodicamente desvendado e espanjado, a fim de submeter-se à inspecção de visitantes curiosos vindos de longínquas terras.

TIPOS DE PLANEJAMENTOS

Ao invés de elemento incomum na conduta humana, a exigir a aplicação de inteligências profissionais, com vocação peculiar e treinamento diverso do de outras inteligências, na realidade é geralmente o planejamento pensamento e ação de tôda autoridade administrativa e técnica, seja ela de pequena capacidade ou excepcionalmente dotada. Quem quer que tenha de organizar ou dirigir os esforços de outros na execução de um trabalho se empenha quase diariamente em planejamento. Talvez pareça êle mal orientado ou tão personalista que se acabe tornando obstáculo a resultados eficazes, mas nem por isso deixará de o ser, pois qualquer que seja a sua natureza sempre constituirá elemento indispensável ao processo administrativo.

Tal como o entendo, o planejamento consiste apenas na coleta e análise de informações pertinentes e inferência ulterior de uma conclusão que permite fixar futura norma de ação. Os problemas que o administrador deve resolver, ou as so-

luções que propõe, enquadram-se em qualquer categoria imaginável: por isto mesmo tem o planejamento de relacionar-se com uma grande variedade de questões. Distinguem-se, todavia, duas espécies bem caracterizadas:

- 1) questões substantivas ou técnicas com as quais a unidade administrativa costuma lidar; o planejamento nessa esfera é diversamente denominado — *planejamento de recursos, planejamento de programa, pesquisa técnica*, etc.; o planejamento urbano inclui-se nesta categoria;
- 2) questões que dizem respeito ao desenvolvimento de uma organização eficaz, a métodos de administração de pessoal adequados à organização, a práticas e métodos a serem seguidos e à direção e coordenação das operações; o planejamento, quando se aplica a essa esfera, freqüentemente é chamado *planejamento administrativo*.

PROBLEMAS DE PLANEJAMENTO

Consideremos alguns exemplos dessas duas espécies mencionadas acima. Quando autoridades municipais se empenham no planejamento de programa, elas ponderam se a proteção policial deve ou não ser aumentada, se importa construir um novo sistema de esgotos, se se deve estudar outro currículo para as escolas locais; já quando consideram se os postos de distrito policial devem ser substituídos por um posto central, ou se vale a pena acrescentar às funções de um diretor de obras públicas as de superintendência do serviço de esgotos, ou ainda se o dirigente administrativo do sistema escolar deve subordinar-se ao inspetor ou diretamente à junta escolar — eis alguns casos em que essas autoridades se entregam a planejamento administrativo. Aliás, é quase provável que as mesmas autoridades cuidem dessas duas espécies de planejamento; talvez até estudem ao mesmo tempo o programa e o seu método de administração. Um departamento de saúde estadual empreende planejamento de programa quando analisa os índices de mortalidade infantil e as suas causas nos vários municípios do Estado, a fim de assentar providências que convém adotar de concerto com as autoridades sanitárias municipais, no intuito de provocar um decréscimo em tal letalidade. Mas quando um diretor de saúde

pública estadual reflete sobre a amplitude da autoridade que tem ou que deseja exercer sobre os funcionários municipais, trata-se agora de algo que se aproxima de planejamento administrativo. Quando as autoridades federais decidem acerca do número adicional de cruzadores, aeroplanos, *tanks*, bem como de outros equipamentos necessários ao exército, voltamos ao planejamento de programa. Se a questão gira à volta dos esforços necessários à recuperação de terras exaustas, da construção de uma represa com finalidades de abastecimento de energia elétrica e de navegação, ou ainda do cálculo relativo aos fundos necessários para financiamento de um plano de aposentadoria, então o planejamento de programa se torna fundamental; concomitantemente, o administrativo se faz necessário, a fim de determinar qual a melhor organização compatível com esse programa; que pessoal e que material são indispensáveis; como as atividades no interior podem ser orientadas e coordenadas eficientemente; e quais as normas e métodos que assegurarão pronta execução da obra.

Na maioria dos casos a separação entre planejamento de programa e planejamento administrativo é tenuíssima. Eis por que o significado e conteúdo deste último ainda não foi tão claramente apreendido como devera ser; eis também por que esses dois tipos de planejamento em muitos casos são inteiramente indissociáveis.

CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO

Venho pensando que uma das razões do fracasso de grande parte de nossos planejamentos se localiza em uma errada concepção do que seja administração, ou processo administrativo, conforme a terminologia de quem propôs o tema. Diz-se que administração é a organização e direção de pessoas com o propósito de lograr um fim específico. Ora, nada mais vago que estas palavras. Sua interpretação depende de exame cotidiano levado a efeito, hora após hora e ano após ano, de entrosamento de pessoas, idéias, e acontecimentos em organização que se empenhe na execução de um programa de trabalho específico. Administração é a mais simples das ações: assinatura de uma carta, solicitação de maiores fundos financeiros a um superior, ou audiência a um queixoso. Estava com vontade de acrescentar: assalariamento de um indivíduo, mas sem dúvida

não é esta uma ação banal. A Administração abrange simultaneamente as mais complexas ações: implantação de um programa de assistência, alargamento de um projeto de extinção de "cortiços", reuniões promovidas com o fim de fixar os preços do carvão betuminoso, aprovação de um plano de assistência pública estadual em seguida ao confronto com os padrões fixados pelo governo federal, inauguração de um sistema de abastecimento de água, etc.

Não são poucos os que tendem a considerar a administração em termos grandiloquentes, composta exclusivamente de ações de largo alcance. Na verdade, os atos e decisões cotidianas — simples e espinhosos — são os que se tornam, em conjunto, administração. Certo relatório veio ter às minhas mãos, faz poucos dias, acêrca de uma palestra pronunciada por um administrador federal de alta competência por ocasião da reunião dos membros mais novos da Sociedade Americana em prol da Administração Pública. Teve êle então oportunidade de contar-lhes um caso complicado de que estava cuidando. Uma parte certo dia adoecera gravemente em determinada repartição e o chefe da mesma chamou um médico. Posteriormente, êste solicitou pagamento da conta ao Governo Federal, alegando que o paciente se recusara a saldá-la. Declarou então a administrador federal aos seus jovens colegas em perspectiva: "Se os senhores não gostam de resolver tôda uma série de pequenos casos como êste, certamente não gostarão de Administração. Nem sempre se trata de tomar decisões de acôrdo com os princípios de Administração Pública, tais como êles se acham inscritos nos compêndios".

Se êsses atos administrativos — simples ou complexos — decorrem de cuidadosa reflexão e contribuem para resultados eficazes, eis o que depende da propriedade com que se reuniram, examinaram e analisaram fatos correlatos antes de ser tomada qualquer decisão e do discernimento que se teve nessa ocasião. Chegados a êste ponto, vem a propósito assinalar, penso eu, que as decisões administrativas e o planejamento que as pressupõe não são obra exclusivamente do administrador de categoria ou de quem êle tenha designado para prestar-lhe assistência em tais casos; resultam antes, em qualquer organização eficiente, dos esforços congregados de todos os que trabalham na organização e de uma corrente

livre de informações e compreensão recíproca que domine a organização em todos os sentidos. Administração não é algo que se imponha a empregados subordinados; é antes amálgama feliz de empregados, com o fim de produzir um conjunto harmonioso de relações que há de executar o programa da repartição com um mínimo de direção. Poder-se-ia chamá-la o esforço de eliminar a ocorrência constante de atritos de relações.

ORGANIZAÇÃO DAS FACILIDADES DE PLANEJAMENTO

Se as funções do administrador forem simples e circunscritas à sua organização, não necessitará êle de assistência especial, quer no planejamento de programa, quer no administrativo; êle e os seus subordinados talvez tenham tempo e habilidade para fazê-lo sem qualquer auxílio. Mas quando uma organização lida com intrincados problemas administrativos e de programação — e qualquer repartição governamental de certa classe, seja urbana, municipal, estadual ou federal, se enquadra nessa categoria — torna-se imprescindível obter a colaboração de pessoas tècnicamente qualificadas que, parcial ou integralmente, dediquem o seu tempo às duas categorias de planejamento. Infere-se também que essas atividades especiais devem, por dispositivo próprio, ficar centralizadas na organização, onde haja competência para tomar decisões que reclamem das autoridades executivas maior cópia de planejamento de programa e análise administrativa do que o próprio tempo lhes permite realizar pessoalmente. Por isto mesmo, não é o planejamento algo que se efetue exclusivamente no nível superior da organização; cumpre que se atente nele em todos os estágios do processo administrativo em que êle possa mais eficientemente auxiliar decisões e deliberações acertadas.

O tipo de planejamento sôbre o qual venho discorrendo é elemento intrínseco à administração; se desejarmos que dê bons frutos, que não lhe faltem certas facilidades, isto é, instrumentos de gestão colocados diretamente sob a alçada das autoridades administrativas. Sendo as próprias unidades de planejamento um instrumento, cumpre que não interfiram na fixação de diretrizes políticas, salvo quando assistam o Executivo na formulação de decisões adequadas ou quando o auxiliem na apresentação dessas diretrizes gerais ao corpo legislativo. Sem dúvida, é essencial que

tanto os planejadores administrativos quanto os de programa desfrutem da confiança e do respeito das autoridades executivas a que servem. Se acaso se aventurarem até a esfera específica e tomarem decisões administrativas, certo que só colherão uma justificada antipatia e prevenção. Por outro lado, é essencial às autoridades executivas que compreendam e meçam a significação de seus atos em termos de processo administrativo, o efeito dêles sobre os programas a longo prazo e a função equilibradora que tenham sobre a administração eficiente. Sob o pêsso das responsabilidades cotidianas de execução, os objetivos de um programa de larga envergadura e uma gestão eficiente podem ficar invalidados em virtude da acumulação de deliberações apressadas ou sem plano.

PLANEJAMENTO URBANO

Até este momento evitei o problema do planejamento urbano por dois motivos: primeiro, porque o assunto proposto foi apenas "planejamento"; segundo, porque se considerarmos o papel do planejamento em seus aspectos mais amplos, teremos de aventar novas concepções que venham substituir as idéias tradicionais acerca da organização dos órgãos que se encarregam de planejamento urbano.

Estimaria, porém, fazer uma digressão por um momento a fim de lembrar que ele não pode divorciar-se das atividades principais da administração urbana e, a exemplo de outros tipos de planejamento, convém que se não isole dos órgãos a que procura servir. Porque fui obrigado a enfrentar o problema em numerosas localidades, reconheço que ele não comporta soluções padronizadas. Muitos governos municipais e até mesmo o federal e o estadual às vezes têm um interesse particular no planejamento de determinado centro urbano, de forma que o ante-projeto conveniente para certo caso já se não aplicará a outro. Sugere-se então a conveniência de os órgãos planejadores serem colocados acima dos demais, mas uma das razões por que aqueles que foram incumbidos de planejamento urbano não lograram influir sobre o desenvolvimento municipal talvez provenha da sua costumeira criação como entidades super-governamentais, que servem às autoridades urbanas menos como auxílio administrativo do que como órgãos de repressão.

A única solução que a experiência acaba por indicar é o estabelecimento do órgão planejador como parte integrante da própria administração urbana. Sem apóio da municipalidade não há um que alcance resultados frutíferos, por isso que planejamento sem execução não passa de devaneio inconseqüente.

Para que se obtenham resultados tangíveis com os trabalhos de planejamento faz-se mister que êles se liguem às divisões administrativas ordinárias existentes nas cidades. Não basta apresentar propostas irrepreensíveis e belos organogramas ao conselho municipal ou ao chefe do executivo. O orçamento, as obras públicas, as divisões de parques e jardins, bem como outros departamentos, devem todos estar intimamente entrozados, de forma que as propostas não sejam da comissão planejadora mas antes do próprio governo municipal. Tal providência, aliás, exige publicidade não para o corpo planejador senão para os próprios planos e para as autoridades legislativas e administrativas do governo, que têm a verdadeira responsabilidade de os executar.

Convém atentar, outrossim, na coordenação dos planejamentos urbanos com as funções orçamentárias, pois o fantasma da maioria dos planejadores urbanos é a dificuldade de obter nos orçamentos municipais dotações indispensáveis à execução do que arquitetaram. Isto equivale a dizer, pura e simplesmente, que o planejamento é função administrativa paralela à orçamentária e que só na hipótese de que estejam as duas operações associadas na mesma organização, raras vezes se conseguirão planos e orçamentos eficientes.

Pode apresentar-se o argumento de que essa estruturação exclui as escolas e outros governos locais sítos na mesma área das relações íntimas de serviço que o órgão planejador tem de ter para com a cidade pròpriamente dita. Cuido que a crítica só é verdadeira em parte. A fôrça de um bom planejamento será muito maior sobre essas outras unidades governamentais se a cidade que o centraliza para tôda a área tomar a iniciativa e, de maneira direta, elaborar planos para tôdas elas, do que se fôr seguido o método indireto de uma repartição planejadora independente. Afinal, é o governo da cidade pròpriamente dita que orienta e caracteriza qualquer área metropolitana. Frequentemente faz-se também a crítica de que o planejamento urbano é, na essência, uma polí-

tica e, portanto, função legislativa; por isto mesmo, deveser estruturado independentemente da administração. Penso que tal crítica confunde o problema da formulação de diretrizes políticas com o da deliberação sôbre as mesmas, que, evidentemente, deve caber ao conselho municipal. O órgão planejador, conquanto não tenha direito de veto ou autoridade final independente para qualquer decisão, deve ser o crivo por que passam todos os projetos que interessam às funções de planejamento, antes que o conselho sôbre êles se pronuncie em definitivo. Feição característica do trabalho administrativo de qualquer govêrno municipal é a apresentação, ao conselho, de certas diretrizes políticas aventadas e, concorrentemente, a investigação analítica dessas mesmas diretrizes políticas que se acham em exame.

PLANEJAMENTO NO GOVÊRNO FEDERAL

Na minha opinião, grandes têm sido os passos dados pelo Govêrno federal na formulação de melhores programas e planos administrativos, graças à concessão, nos vários níveis da estrutura governamental, das necessárias facilidades para tal fim. Na Secretaria da Presidência, funcionando como órgãos administrativos auxiliares, deparamos com a junta Planificadora dos Recursos Nacionais (*National Resources Planning Board* (*) e o Bureau do Orçamento (*Bureau of the Budget*). À Junta Planificadora de Recursos incumbe principalmente tratar dos problemas de grande envergadura referentes às reservas físicas e humanas do país, à conservação dos seus recursos naturais, à estabilização do emprêgo, etc. O Bureau

(*) Já extinto.

do Orçamento, por outro lado, atende tanto ao planejamento de programa como ao administrativo dos vários estabelecimentos do Govêrno Federal. Qualquer orçamento é essencialmente um programa de trabalho e de serviços vasado em termos de recursos indispensáveis à sua execução por parte da organização e do corpo técnico necessários. Cada fase do mecanismo orçamentário constitui simultaneamente planejamento administrativo e de programa. A criação recente, no Bureau do Orçamento, da Divisão Administrativa, a fim de dar atenção concertada aos problemas de organização, gestão e de métodos e normas de trabalho é um desenvolvimento natural dentro do Govêrno federal. O grande número de solicitações — oficiais e oficiosas — dos seus serviços, é indício da necessidade de uma tal repartição. Daí a política que dela se vem pregando, encorajando-se e auxiliando departamentos e repartições do Govêrno a criar seções de orçamento, de pesquisas, de planejamento administrativo e o técnico com o propósito de que as decisões administrativo e técnico com o propósito de que as decisões administrativas e de programação sejam acertadas.

“Planejamento como processo administrativo” é expressão bem torneada, mas antes desejaria que não perdêssemos de vista os elementos básicos do planejamento, a essência de que se forma, o pessoal com que lida, a maneira por que pode eficazmente ser levado avante, a despeito da incerteza das psicologias e do linguajar especializado. Não o cerquemos com um halo de misticismo que concorra para obscurecer-lhe o sentido e o método verdadeiros mesmo para aqueles a quem se propõe auxiliar — administradores dos programas governamentais e o povo a quem êles se destinam.