

# O planejamento como processo de administração

DONALD C. STONE

(Tradução de Paulo Lopes Corrêa)

O Sr. Donald C. Stone, autor do presente artigo, é um dos especialistas de maior renome nos Estados Unidos em matéria de administração. Antigo diretor executivo do Serviço de Administração Pública — uma das várias instituições localizadas na cidade universitária de Chicago e que tem como objetivo geral incentivar o estudo e o aperfeiçoamento da técnica administrativa do governo — ali o foi buscar o Sr. Harold Smith, diretor do Orçamento dos Estados Unidos, para nomeá-lo diretor assistente do Bureau do Orçamento e confiar-lhe a direção da Divisão de Gerência Administrativa desse órgão do Gabinete Executivo do Presidente. Esse o cargo que ocupa, no momento, o Sr. Donald Stone.

A Divisão chefiada pelo Sr. Stone exerce, em relação às repartições federais norte-americanas, as mesmas atribuições cometidas em nosso serviço federal à Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P. Por esse motivo, muitos dos funcionários brasileiros que tem sido enviados aos Estados Unidos para cursos e estágios, tem naturalmente procurado entrar em contacto com o Sr. Stone, afim de observarem de perto a organização de sua divisão e os métodos de trabalho que adota. Esse contacto tem proporcionado aos nossos funcionários o conhecimento pessoal de um dos mais notáveis técnicos de administração do continente, o qual, a essa competência especializada, alia uma clara visão geral dos problemas administrativos da grande nação do norte do hemisfério.

Nos anos anteriores, o Sr. Donald Stone tem regido um dos cursos especializados da

Universidade de Syracuse, Estado de New York, para a qual se encaminhou a maior parte do grupo de funcionários brasileiros atualmente nos Estados Unidos. Este ano, porem, tornou-se-lhe impossível afastar-se de Washington, em virtude de enorme acréscimo do trabalho afeto à sua divisão, como decorrência do inevitável ajustamento da administração do país às exigências do esforço de guerra. Valendo-se do fato, a "American University" convidou-o a ministrar um curso sobre problemas administrativos, ao qual só são admitidas pessoas que possuam experiência em administração pública.

Alem de numerosos artigos publicados em revistas especializadas, sobre vários aspectos da técnica de administração, o Senhor Donald Stone publicou um livro intitulado "The Management of Municipal Public Works" (Public Administration Service, Chicago, 1939), obra essa que recomendamos especialmente aos estudiosos de problemas administrativos municipais.

O artigo cuja tradução se vai ler, e cujo título no original é "Planning as an administrative process", foi apresentado à Conferência Nacional sobre Planejamento, em 12 de maio do ano passado. Nele, o autor expõe com clareza o que se deve entender por planejamento, conceituando-o, com exatidão, como uma fase incidente e indispensável na realização de qualquer trabalho.

Ao Sr. Donald Stone deixamos aqui consignados nossos agradecimentos, pela gentileza com que nos autorizou a traduzir seu artigo.

**T**ANTOS discursos teem sido feitos sobre planejamento, e tanta campanha já se fez em seu nome, que ficamos propensos a esquecer que o planejamento não é um fim em si mesmo. Planejamento nada mais é do que uma fase incidente na realização de um trabalho ou na consecução de um objetivo. Tenho a impressão de que, de uma ou de outra forma, temos permitido que a idéia de planejamento se envolva com demasiadas ações teóricas, e temos sido levados a pensar no planejamento como qualquer coisa de isolada da tarefa comum e quotidiana de administração. Qualquer que possa ser a causa, um grande número de administradores pensa em planejamento como sendo algo de isolado e à parte da administração, um ídolo místico que deve ser conservado numa redoma, descoberto e desempoadado para a inspeção de visitantes curiosos de regiões distantes.

#### *Tipos de planejamento*

Em vez de ser um elemento estranho à conduta humana, que exija a aplicação de mentalidades profissionais dotadas de pendor e experiência fora do comum, o planejamento, num sentido lato, é de fato o pensamento e a ação quotidianos de cada funcionário administrativo e técnico. Qualquer pessoa que deva organizar e dirigir os esforços de outras para a execução de um trabalho, necessariamente se empenha em planejamento durante todos os dias do ano. O planejamento pode ser de natureza tendenciosa ou desvirtuada, o que é prejudicial à eficácia dos resultados, mas nem por isso deixa de ser planejamento. E, seja qual for sua natureza, o planejamento está sempre presente no processo administrativo.

Tal como o encaro, 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. Conquanto os problemas que o administrador deve resolver, ou para os quais deve apresentar soluções recomendáveis,

sejam de todas as espécies concebíveis, claro é que o planejamento tem de tratar de uma imensa variedade de assuntos. Devem-se, todavia, distinguir dois tipos de assuntos:

1) Assuntos substantivos ou técnicos, que constituem o objetivo da repartição; neste setor, o planejamento recebe diversas denominações, tais como: planejamento de recursos, planejamento de programa, pesquisa técnica, etc. Enquadra-se aqui o planejamento urbano.

2) O segundo tipo de assuntos se refere ao desenvolvimento de uma organização perfeita, ao método de prover de pessoal a organização, à adoção de processos e práticas, e à direção e coordenação das operações. O planejamento referente a tais assuntos é frequentemente chamado planejamento administrativo ou gerencial.

#### *Problemas de Planejamento*

Vejamos alguns exemplos desses dois tipos de planejamento. Os funcionários de uma municipalidade que consideram a conveniência ou não de um aumento da proteção policial, a construção de uma rede de esgotos, ou a revisão do *currículum* escolar local, acham-se empenhados em *planejamento de programa*. Quando considerarem a conveniência de serem fechadas as delegacias distritais de polícia em favor de uma centralização de operações, ou a extensão da responsabilidade do diretor de obras públicas à superintendência da rede de esgotos, ou a conveniência de ser o administrador financeiro do sistema escolar responsável perante o superintendente das escolas ou diretamente subordinado à junta escolar, esses funcionários estarão empenhados em *planejamento administrativo*. E é muito provável que sejam os mesmos funcionários que estejam fazendo os dois tipos de planejamento; efetivamente, eles podem estar estudando, a um só tempo, o programa e o método de administrá-lo.

Um departamento estadual de saúde empenha-se em *planejamento de programa* quando ana-

lisa as taxas de mortalidade infantil e as causas de morte nos vários condados do Estado, afim de decidir quais as providências que poderiam ser tomadas, conjuntamente com os funcionários de saúde do condado, para se conseguir um decréscimo em tais mortes. Mas quando o comissário estadual de saúde medita sobre a extensão da autoridade que possui, ou que deseja possuir, sobre os funcionários de saúde do condado, está realizando, de alguma forma, *planejamento administrativo*.

Quando chegam a uma decisão sobre o número de cruzadores adicionais, de aeroplanos, de tanques e outros suprimentos necessários ao Exército, os funcionários federais fazem *planejamento de programa*. Se se trata de esforços exigidos para a reivindicação de solo de minas, para a construção de uma represa destinada à produção de energia ou para propósitos de navegação, ou para a avaliação dos fundos necessários ao financiamento do programa de assistência à velhice, então, considerações da ordem de *planejamento de programa* são da mais alta importância. Ao mesmo tempo, necessita-se de *planejamento administrativo* para determinar qual a melhor organização para a execução do programa, qual o pessoal e qual o equipamento necessários, como podem as atividades regionais ser eficientemente dirigidas e coordenadas e quais os processos que assegurarão o rápido andamento do trabalho.

A linha divisória entre o *planejamento de programa* e o *planejamento administrativo* é, em muitos casos, pouco nítida. Essa é uma das razões pelas quais a significação e o conteúdo do planejamento administrativo não tem sido tão claramente compreendidos como poderiam ser. E' também uma das razões por que os dois tipos de planejamento são, em muitos casos, inteiramente indissociáveis.

#### *Caraterísticas da Administração*

Quisera saber se um dos motivos pelos quais tanto trabalho nosso de planejamento tem falhado é devido à falta de compreensão sobre o que

seja administração, ou, nas palavras do tema que me foi cometido, o "processo de administração".

Falamos de administração como sendo a organização e a direção de pessoas afim de realizar um objetivo determinado. Mas essas são apenas palavras vagas. Sua interpretação repousa num exame da juxtaposição de pessoas, idéias e acontecimentos, que se processa hora a hora, dia a dia e ano a ano numa organização empenhada em executar algum programa específico de trabalho. Administração é a mais simples das ações, tal como o ato de assinar uma carta, de informar um superior sobre a necessidade de mais numerário, ou de entrevistar um queixoso. Estava para dizer o ato de contratar os serviços de uma pessoa, mas isso não é absolutamente uma ação simples! Ao mesmo tempo, a administração consiste nas mais complexas ações — a implantação de um programa de assistência social, o desenvolvimento de um projeto de extinção de habitações anti-higiênicas, a orientação de audiências destinadas à fixação de preços de carvão betuminoso, a ratificação de um plano de assistência pública estadual como estando em conformidade com os padrões federais estabelecidos, ou a distribuição de um sistema municipal de águas.

A maioria das pessoas tende a pensar na administração em termos grandiosos, como constando somente de ações de grande envergadura. Na realidade, é o conjunto de atos e decisões simples, embora difíceis, ocorridos diariamente, que constitue administração. Informaram-me, no outro dia, de uma palestra feita por um competéntissimo administrador federal numa reunião dos novos sócios da Sociedade Americana de Administração Pública. Ele lhes contara um caso aborrecedor com que estava lidando. Um postulante adoeceu gravemente um dia, numa repartição regional, e o chefe desta chamara um médico. Tempos depois, o médico requereu ao Governo Federal o pagamento da conta, porque o referido postulante se recusara a pagar. E o administrador federal disse aos futuros jovens administradores: "Se não gostardes de resolver pequenos problemas

como esse, não gostareis da administração. Ela não consta apenas de decisões baseadas nos princípios de administração pública tais como se acham expressos nos manuais didáticos”.

Que essas ações administrativas — simples ou complexas — sejam ou não cuidadosamente elaboradas no pensamento e contribuam para resultados eficientes, depende do grau em que a decisão só haja sido feita após judiciosa interpretação. A esta altura, julgo conveniente salientar que as decisões administrativas e o planejamento que as ampara não são algo feito apenas pelo alto administrador, ou por este com assistência de uma pessoa especial por ele designada para tal fim, mas são antes, em qualquer organização eficiente, o resultado dos esforços conjuntos de todos os indivíduos da organização, e de um fluxo desimpedido de informações e compreensão, de baixo para cima e de cima para baixo, dentro da organização. Administração não é algo que se imponha aos subordinados; pelo contrário, é a feliz fusão dos empregados num todo harmonioso de relações, o qual, com um mínimo de direção, irá executar o programa da repartição. Poder-se-ia chamá-la o esforço para a eliminação de atritos que constantemente surgem nas relações da organização.

#### *Organização de Recursos para Planejamento*

Se as funções do administrador são simples e a organização é muito pequena, ele pode não necessitar de auxílio especial de trabalho de planejamento, seja administrativo ou de programa; ele e seus executores subordinados podem ter o tempo e a habilidade para fazê-lo sem auxílio. Mas, quando uma organização lida com um programa complexo e com problemas administrativos — e cada departamento de governo se inclui nessa categoria, quer seja municipal, quer pertença ao condado, quer seja estadual ou federal — torna-se essencial um corpo de pessoas especialmente qualificadas, para dedicarem sua atenção, em tempo parcial ou em tempo integral, aos problemas de planejamento, seja este administrativo ou de programa. Segue-se também que esse corpo para

tais atividades especiais de planejamento deve ser localizado, dentro da organização, onde quer que haja responsabilidade pela feitura de decisões que exijam maior análise administrativa e de programa do que aquela que o tempo permite ao funcionário responsável pela execução do serviço da repartição. Por consequência, planejamento não é algo que deva ser feito apenas no mais alto nível de uma organização; deve-se dar-lhe atenção em todas as fases do processo administrativo, onde ele possa eficientemente suplementar a feitura de decisões perfeitas e a ação administrativa.

O tipo de planejamento que estou discutindo é um elemento integrante de administração, e quaisquer recursos que ele possa exigir são instrumentos de administração que devem estar diretamente ligados aos funcionários administrativos, se se desejar que os esforços de planejamento produzam frutos. Sendo um instrumento, as unidades de planejamento não participam na determinação da política, exceto na medida em que auxiliam o executivo a chegar a conclusões seguras, ou lhes prestam assistência quando ele tenha de submeter questões de política ao órgão legislativo.

E' essencial, naturalmente, que tanto os planejadores de programa como os planejadores administrativos gozem da confiança e do respeito dos funcionários executivos aos quais servem. Tendessem eles a se imiscuir na linha de execução e a tomar decisões administrativas, e disso resultariam, inevitavelmente, desconfianças e preconceitos justificáveis. Por outro lado, é de toda a importância que os funcionários executivos interpretem e compreendam o significado de seus atos em termos do processo administrativo, seu efeito sobre programas de longo alcance e o equilíbrio que estão proporcionando para uma administração eficiente. Sob a pressão da responsabilidade dos trabalhos diários, pode ocorrer que os objetivos de um programa de longo alcance e a boa gerência administrativa sejam prejudicados pelo acúmulo de decisões apressadas e não planejadas.

### *Planejamento Urbano*

Até aqui, evitei tratar de planejamento urbano por dois motivos: primeiro, porque o tema que me foi designado é "planejamento" e não "planejamento urbano"; segundo, porque alguma atenção ao papel do planejamento, em seus mais amplos aspectos, pode sugerir, a nossas ideias tradicionais sobre a organização e o papel das repartições de planejamento urbano, novos modos de abordar o assunto.

Eu gostaria, contudo, de divagar um momento e sugerir que o planejamento urbano não pode ser divorciado da corrente principal da administração municipal, da mesma maneira que outros tipos de planejamento não podem ser separados das repartições a que servem.

Tendo lutado com o problema em numerosas localidades, compreendo que não exista para ele solução padronizada. Vários governos locais, assim como os governos federal e estadual, podem estar, ao mesmo tempo, interessados no planejamento de um centro urbano, sendo possível, pois, que determinada organização, considerada boa para uma das comunidades, não seja adequada para uma outra.

Algumas vezes, todavia, acredita-se que a equipe de planejamento deva ser organizada como uma super-agência. Talvez uma das razões pelas quais as repartições de planejamento urbano não tenham tido maior influência no desenvolvimento das comunidades se origine do fato de serem elas criadas como órgãos super-governamentais, os quais servem mais como órgãos de controle dos funcionários municipais responsáveis do que como seus auxiliares administrativos.

No final das contas, a única solução é estabelecer a repartição como parte integrante da administração municipal.

Sem o apoio da municipalidade, nenhum órgão de planejamento pode garantir resultados proveitosos, uma vez que planejamento sem realização não passa de mera fantasia.

Se se desejar obter resultados tangíveis, o trabalho de planejamento deve estar estreitamente ligado às repartições ordinárias da municipalidade. Não basta a apresentação de propostas incomparáveis e de belos organogramas ao conselho municipal ou ao chefe executivo. O orçamento, as obras públicas, os divertimentos, os parques e outros departamentos devem estar entrelaçados em toda a linha, de maneira que as propostas não sejam apenas propostas da comissão de planejamento, mas, antes, propostas do governo municipal. Isto, por sua vez, exige publicidade, não para o órgão de planejamento municipal, mas para os próprios planos e para os funcionários administrativos e legislativos do governo que têm a real responsabilidade pela execução dos planos.

O entrosamento do planejamento urbano com a elaboração orçamentária merece especial consideração. O fantasma da maioria dos funcionários municipais de planejamento é a dificuldade de conseguir um cifrão diante de seus planos, no orçamento municipal. Isto é apenas outra maneira de dizer que planejamento é um serviço administrativo paralelo à elaboração orçamentária e que, a não ser que as duas operações se achem entrelaçadas sob a mesma organização administrativa, raramente se conseguirá planejamento eficiente ou eficiente colaboração orçamentária.

Pode ser levantado o argumento de que isso exclua as escolas e outros governos locais da região, dessa íntima relação de serviço que o órgão de planejamento deve ter com a municipalidade central. Creio que isso apenas em parte seja verdade. Se a municipalidade que conserva a chave do planejamento da região tomar a iniciativa e solucionar os problemas de planejamento conjuntamente com tais comunidades, a força do bom planejamento será maior sobre as mesmas do que se for seguido o método evasivo de um órgão independente de planejamento. É o governo da municipalidade central que dá o tom e a liderança em qualquer área metropolitana. Afirma-se frequentemente que planejamento é essencialmente uma política e, portanto, uma função legislativa. Por conseguinte, deveria ser organizado fora do

ramo administrativo. Penso que tal afirmação confunde o problema da formulação da política com a decisão da política. A decisão das linhas mestras da política deve obviamente caber ao conselho municipal. Ainda que as propostas que envolvam considerações de planejamento devam naturalmente ser ajustadas pelo órgão planejador, antes da ação do conselho, o órgão de planejamento não deve ter o poder de veto ou autoridade final independente. Um traço predominante da tarefa do ramo administrativo de qualquer governo municipal consiste na formulação de planos que serão submetidos à consideração do conselho municipal e, por sua vez, na investigação e informação das políticas que o conselho esteja considerando. No que se refere aos casos de mediação dos direitos de propriedade individual, pode-se atribuir a determinação final a um órgão que delibere independentemente de qualquer outro.

#### *Planejamento no Governo Federal*

Na minha opinião, o governo federal está dando largas passadas no sentido de proporcionar melhor planejamento de programa e administrativo, dotando os vários níveis da estrutura governamental com os necessários recursos para planejamento. No Gabinete Executivo do Presidente, funcionando como auxiliares administrativos do Presidente, encontramos a Comissão de Planejamento dos Recursos Nacionais e o Bureau do Orçamento. A Comissão de Planejamento dos Recursos Nacionais se ocupa principalmente dos problemas de longo alcance referentes aos recursos físicos e humanos do país, à conservação dos recursos naturais da região, à estabilização do emprego, etc. O Bureau do Orçamento, por sua vez,

se ocupa do planejamento administrativo e de programa das repartições do Governo Federal. Qualquer orçamento é essencialmente um programa de serviços e de trabalho a ser realizado, traduzido em termos de fundos destinados à organização e aos recursos de pessoal necessários à execução de tal programa. Cada etapa da elaboração orçamentária constitui tanto planejamento de programa como planejamento administrativo. A recente criação, no Bureau do Orçamento, da Divisão de Gerência Administrativa, para dedicar atenção conjugada aos problemas de organização, gerência e processos de trabalho do Governo Federal, representa um desenvolvimento natural. O grande número de solicitações que tem recebido, tanto formal como informalmente, constitui um índice expressivo da necessidade de um órgão de tal gênero. Desse ponto central, os departamentos e repartições do Governo estão recebendo estímulo e auxílio no sentido de estabelecerem adequado planejamento orçamentário, administrativo e técnico, e unidades de pesquisa, afim de que tanto as suas decisões administrativas como as de programa possam ser tomadas com segurança.

“O planejamento como processo de administração” é uma frase bem torneada. Só espero que não percamos de vista os elementos básicos do planejamento, a substância de que é feito, a gente com que lida e a maneira pela qual pode mais eficientemente ser levado a efeito, na imprecisão das mentalidades e da linguagem especializada. Não o envolvamos num halo de misticismo, que tende a obscurecer sua significação real e seu método, até mesmo para as pessoas a quem presta serviços, os administradores de programas de governo e o povo a que tais programas pertencem.