

ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO, AVALIAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO

LEONARDO VALADARES DE SÁ BARRETO SAMPAIO

Academia Pernambucana de Ciência Agronômica, Recife, Pernambuco.

Nota do Autor

O artigo destaca a importância da administração e o domínio, por parte dos administradores, das chamadas ferramentas administrativas (*managerial tools*) para a promoção eficiente, eficaz e efetiva da participação no processo e na promoção do desenvolvimento. O problema da baixa eficiência operativa de órgãos e pessoas e do limitado alcance de objetivos, metas e resultados, é analisado à luz da experiência prática de avaliações administrativas que indicam a forma como alvos, produtos ou serviços têm sido definidos, bem como tarefas distribuídas, com as conseqüentes falta ou deficientes integração e consistência das políticas resultantes. É destacada a importância da participação para o adequado diagnóstico dos problemas e seu equacionamento participativo, sem derrotismos masoquistas ou ufanismos irresponsáveis, e sim apoio para decisões mais consentâneas com as necessidades, valores, realidade, potencialidades e recursos locais. Bem como para motivação e capacitação em processos desenvolvimentistas auto-sustentados e progressistas, baseados em correção de desvios na implementação e de rumos no planejamento.

“O homem, esse desconhecido”.

Léon Blois

I. ADMINISTRAÇÃO

Nas primeiras discussões sobre teorias de desenvolvimento, o principal interesse focalizava-se, como tema central, na acumulação do capital. Supunha-se que o processo econômico fosse conseqüência de maiores volumes de insumos físicos no processo de produção. Logo constatou-se, porém, a impropriedade de interesse exclusivo pela acumulação de capital, pois não são meramente os agentes materiais, mas também a eficiência com que são combinados, para não falar da qualificação dos

O Autor é Professor Titular aposentado do Dept. de Ciências Administrativas e do Programa de Mestrado e Doutorado em Economia e Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, Sócio Fundador dos Partners of América, Membro Titular da Academia Pernambucana de Ciências, da Academia Pernambucana de Ciência Agronômica, da International Development Society, da Academia Pesqueirense de Letras e do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano.

recursos humanos e dos instrumentos utilizados em promover tal combinação, que apresentam importantes consequências para esse desenvolvimento. Houve, assim, uma espécie de mudança de ênfase na discussão da economia do desenvolvimento, dos aspectos quantitativos da formação de capital para o que, atualmente, se denomina de “mudança tecnológica” (Khatkhate, Deena R. – A administração nos países em desenvolvimento; 1974).

Dessa forma, a eficiência na administração e organização da atividade produtiva tem levado os autores modernos a posicionar a administração como o quarto fator de produção, não menos importante do que terra (insumos físicos), capital e trabalho, e responsável pela apropriação e combinação ótima dos mesmos.

Para o desempenho adequado da atividade gerencial, a qual não se limita ao ambiente fabril, sendo cada vez mais destacada como inerente às mais altas funções, cargos e postos da administração pública ou privada, são variados os atributos exigidos. Dentre esses se incluem a habilidade na adaptação de uma massa crítica existente de conhecimento às condições de suas economias (identificação de potencialidades); capacidade de escolha das formas de organização, métodos e técnicas que possam produzir os melhores resultados em determinadas circunstâncias (desenvolvimento e uso das vocações); e espírito crítico na distinção entre o essencial e o secundário (otimização de resultados).

Uma última e normalmente penosa constatação é a de que “inúmeros são os exemplos que demonstram que se apropriada orientação tivesse sido ministrada à estrutura administrativa e ao pessoal nesses países, e medidas houvessem sido tomadas para adaptá-los às suas reais necessidades, muito mais poderia ter sido realizado com o mesmo volume de recursos” (Khatkhate, 1974; op. cit.).

2. FERRAMENTAS ADMINISTRATIVAS

Sob a designação de ferramentas administrativas (*managerial tools*) enfeixam-se os instrumentos necessários para o administrador bem desempenhar as suas funções. Tais ferramentas são tanto mais essenciais ao administrador quanto mais complexos os problemas com os quais se defronta. Não se concebendo o seu desconhecimento, mesmo nos escalões inferiores, assim como não se concebe, desde a antiguidade, e mesmo a nível artesanal, um marceneiro a trabalhar sem ferramentas.

Exemplos de ferramentas administrativas: saber elaborar ou orientar a elaboração ou saber interpretar o projeto de um produto (podendo esse produto ser um bem qualquer ou um serviço); saber definir uma linha de ação através de um projeto de

processo (melhor forma de produzir o bem ou prestar o serviço); saber distribuir o trabalho por meio de um projeto de tarefas.

Em nível mais amplo: empregar a administração por projetos ou a administração por objetivos. Saber formar equipes via uso de dinâmicas de grupo. Tomar decisões com a utilização de métodos quantitativos, ao invés de análises subjetivas sem a fixação de parâmetros e critérios de acompanhamento, controle e avaliação.

Por ferramentas administrativas entende-se, pois, não só as clássicas e pioneiras ferramentas de administração de operação como o PERT, CPM, ROY, a pesquisa operacional, e as ferramentas de administração humana tipo gerência de objetivos, grade administrativa, defeitos zero, CCQ, Crosby, etc, mas, em última análise, quaisquer métodos sistemáticos de abordagem de assuntos – cujos resultados hajam sido comprovados cientificamente.

Essas ferramentas foram, em sua maioria, desenvolvidas ou aperfeiçoadas para o setor público, em decorrência da necessidade de rompimento das barreiras burocráticas para atendimento aos reclamos do desenvolvimento de operações militares em larga escala e grande volume, em teatro semelhante ao caracterizado pelo amplo subdesenvolvimento socio-econômico e gerencial, ou carência crônica de recursos, pela incapacidade administrativa dos dirigentes e falta de agilidade das máquinas burocráticas.

Nos países desenvolvidos, essas ferramentas são de uso generalizado tanto a nível público como privado, e se constituem em requisito primordial para garantia da sobrevivência das administrações, órgãos ou empresas, e de seu poder de competitividade.

Já nos países em desenvolvimento, elas são usadas pelas empresas privadas em apoio às suas políticas de ampliação de escala e volume de produção, ou melhoria da qualidade dos seus produtos. Em contrapartida, no setor público, continuamos a ter até em áreas estratégicas e de coordenação de desenvolvimento, “executivos” que foram alçados a tais posições sem o mínimo conhecimento de como gerenciar a menor das unidades administrativas de um órgão.

3. PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO

O planejamento e a avaliação são duas grandes funções administrativas.

Por falta de visão administrativa ou formação científica em administração, confunde-se muito planejamento com modelagem macroeconômica ou elaboração de projetos técnicos.

O Prof. Roberto Cavalcanti (De Brasiliae República: o Estado e a distribuição do desenvolvimento, Ed. Nova Fronteira, 1985) conceitua planejamento como “método que visa racionalizar o processo de decisões”. E aduz: “a crescente complexidade do mundo contemporâneo e a ampliação do papel do Estado na organização da sociedade impõem aos governos a adoção de técnicas cada vez mais especializadas de gestão social, capazes de conferir racionalidade à ação administrativa”.

A metodologia para o Planejamento da Ação Governamental, preconizada no Brasil, é, essencialmente, um processo de racionalização das ações de governo”, a qual “exercita todo um conjunto de procedimentos que permitem: identificar os valores, anseios e aspirações sociais, produzir a informação e o conhecimento da realidade; avaliar os recursos disponíveis; estabelecer os objetivos da ação; conceber e executar as políticas e estratégias decorrentes, avaliando seus resultados e corrigindo rumos”. Ademais, visa substituir o “tradicional e rotineiro – método dos pareceres – pelo método de trabalho em grupo, considerado mais adequado para soluções harmônicas e eficazes”.

Conceituado o planejamento como método, é essencialmente um processo. Processo esse que prega a elaboração de planos básicos, desdobrando-se o Plano Nacional de Desenvolvimento em Planos Setoriais, Regionais e Específicos. Todavia, “não existe um modelo formalmente definido para ser elaborado”.

Ênfase é dada aos recursos financeiros, estatuindo-se a elaboração de Orçamentos Plurianuais, Orçamentos da União, Orçamento Monetário e outros, com a ressalva, importante, de que “os Planos Nacionais, os Orçamentos Plurianuais e os Orçamentos da União devem estar compatibilizados”.

Anota-se que os Planos Setoriais são de âmbito ministerial, os Planos Regionais guardam compatibilidade não só com os Planos Nacionais como também com os Planos Setoriais e Específicos, considerando estes Estratégias dirigidas para determinadas áreas, que abrangem vários setores e regiões”.

Não há plano previsto na etapa de execução. “A Execução das Ações Estratégicas importa (apenas) na existência de uma estrutura administrativa adequada, na prática de modernas técnicas gerenciais e na descentralização de atribuições. Envolve ainda mecanismos de cooperação, supervisão e eficiente e tempestiva mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros”. Sendo praticamente isso o que é referido quanto a execução, acompanhamento, fiscalização, controle e supervisão, uma vez que na etapa de controle se faz mais referência a avaliação, apesar de conceituada de forma imprecisa.

Finalmente, partindo do pressuposto de que o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) é o plano dos planos, o “documento de planejamento destinado a estabelecer as bases de ações de Governo e a orientar as atividades privadas” (para tanto sendo dito que “deve ter ampla divulgação”), sendo o único submetido à apreciação do Congresso Nacional, merece que se sejam considerações para não “perder de vista que o planejamento do Desenvolvimento é um processo dinâmico”.

Quatro são as considerações principais:

1. PND e processo de planejamento – a dinamicidade de ambos deve ser redundante para haver desenvolvimento. O elemento catalizador desse dinamismo deve ser a realimentação ou a retroatividade da avaliação, propugnando-se hoje até mesmo uma avaliação anterior para a definição de parâmetros e indicadores de medição do sucesso da ação governamental.

2. Planejamento e processo de desenvolvimento – o planejamento deve ser verdadeiramente um processo, o qual é condicionado pela própria evolução da sociedade. Para tanto, não deve se esgotar na simples elaboração de plano ou planos, o que condicionaria a sua evolução como processo e o desenvolvimento dessa sociedade. Para a continuidade do desenvolvimento, é necessário que cada governo faça uma avaliação da execução dos planos anteriores e promova a sua atualização e incorporação de ajustes, como ditados pela sociedade, ao invés de promover descontinuidades administrativas a partir de elaboração de novos planos, não existindo, inclusive, modelos definidos. Novamente, sendo a avaliação administrativa a grande ferramenta que atuaria como elemento de integração dos governos, planos, desempenhos e correções, assegurando a tão necessária continuidade das ações em um processo de desenvolvimento, e propiciando que a marca dos governos fosse a realização de ações e não o preparo e lançamento de planos, programas ou projetos.

3. Realismo e capacidade de realização – o realismo do processo e dos planos, na identificação de potencialidades e possibilidades técnicas, na mobilização das vontades e recursos locais, na capacitação democrática e descoberta de valores pela participação, leva a que processo e planos sejam tanto mais realizáveis quanto mais realistas e motivadas para a participação sejam suas bases. Daí, mais uma vez, a importância da avaliação como técnica captadora de informações essenciais para identificação de potencialidades, vontades, recursos, valores, etc.

4. Realismo e dinamicidade – Há uma clara ligação entre um e outro. O plano que não é dinâmico nem incorpora flexibilidade na sua execução, também não é

realista. O PND, como plano nacional global, é um instrumento de planejamento e para também o sê-lo de desenvolvimento tem que incorporar dinamicidade para acompanhar e se ajustar aos processos de mudança. O que demanda avaliação.

4. DESENVOLVIMENTO

Na vasta bibliografia referente ao assunto, discutida entre outros por Dennis Goulet (*The cruel choice – a new concept in the theory of development*; 1971), progresso, desenvolvimento e crescimento são fenômenos de natureza diversa, mas que deveriam convergir.

Assim, progresso, como fato ou idéia, constatação de causas ou consequências, ou referencial futuro, representaria uma melhora no desempenho em todos os setores.

Já o desenvolvimento e o crescimento seriam estágios dinâmicos da sociedade para alcance do progresso, concretizando-se este na medida em que o desenvolvimento incorporasse o crescimento.

Dessa forma, crescimento e desenvolvimento se diferenciariam em termos de integração e globalidade. O crescimento representando o aumento em volume e em quantidade de bens e serviços produzidos. Enquanto, para haver desenvolvimento, há que se considerar as alterações ou mudanças qualitativas da sociedade.

O progresso, como melhora de desempenho, inclui a noção da conquista material, da melhoria da qualidade de vida e da satisfação nas mudanças e aportes sócio-culturais. Este seria, pois, o bem-estar material e espiritual desejado pela sociedade.

Por ordem de abrangência, o progresso deve ser sempre mais amplo, sendo o crescimento o mais restrito, em especial por referir-se basicamente a fenomenologia econômica. No desenvolvimento, incorpora-se o componente espiritual, o qual deve ser priorizado face ao material, incluso para valorização do saber ter e garantia de que todos tenham a oportunidade de ser, tendo.

Desta forma, o desenvolvimento se caracteriza como evolução, no curso da qual as necessidades fundamentais do homem são atendidas. Portanto, o homem só se realiza quando se desenvolve nos quatro aspectos de sua vida: o físico, o intelectual, o moral e o espiritual.

Quanto às inter-relações, fica claro dadas as abrangências e naturezas, que para haver progresso há que se ter desenvolvimento e crescimento. E, para haver desenvolvimento, o crescimento tem que ser harmônico, caso contrário este

crescimento não harmônico se constituiria numa neoplasia – a qual diz-se ser doença do desenvolvimento, o crescimento suplantando desenvolvimento e progresso, qual vírus que modifica os códigos genéticos e as culturas individuais, grupais e nacionais, ao invés de somar. Ou seja, só multiplica e concentra sem nunca dividir.

O ponto capital a ser considerado é ver-se o **HOMEM** não só como princípio e fim mas, essencialmente, MEIO DO DESENVOLVIMENTO.

Caso contrário o coletivo atropela o indivíduo.

5. PARTICIPAÇÃO

O bom planejamento é aquele que garante uma melhor execução.

Para uma melhor execução, conforme o Prof. Roberto Cavalcanti, “o planejamento deve ser participativo, envolvendo ampla consulta à sociedade, de modo que a política de desenvolvimento expresse seus anseios e aspirações captados pelos processos de escolha democrática” – A qual não deixa de representar uma avaliação expressa através de julgamento do desempenho do Estado e dos seus governantes.

“Sob esse aspecto, (conforme nos ensina ainda o Prof. Roberto Cavalcanti), o planejamento participativo é, essencialmente, um processo de comunicação recíproco entre os diversos atores sociais – em particular entre o Estado e a sociedade, um meio pelo qual os diferentes grupos sociais revelam seus interesses, apresentam seus problemas e projetos, permitindo ao Estado conhecê-los para que se possa adotar decisões políticas que espelhem a consulta feita à sociedade e, se possível, o consenso nacional”. “Esse processo aberto e integrador está intimamente ligado à prática da democracia e confere transparência ao planejamento, isto é, assegura o conhecimento, pelo Estado, das opções da sociedade, da compatibilidade ou inconsistência delas, conhecimento que deve orientar o estabelecimento dos objetivos do desenvolvimento, por sua vez transmitidos à sociedade e por ela amplamente debatidos”.

Esclarecendo-se, contudo, que só haverá planejamento participativo se houver a montagem de estruturas administrativas descentralizadas e desconcentradas, para não só auscultar, porém e principalmente, promover a sua execução, e ao seu ajuste via avaliação participativa das ações decorrentes.