planejamento: um sistema para ação *

RAYMOND E. KITCHELL
Assessor da Divisão de Administração
Pública e de Emprêsas
da USAID/Brasil

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO

"Vivemos numa época de mudanças. Mudanças rápidas e fantásticas que desvendam os segredos da natureza, multiplicam as nações, põem em mãos incertas novas armas de dominação e destruição, ameaçam valôres seculares e eliminam velhas tradições".

Presidente Lyndon B. Johnson
Discurso de posse, janeiro de 1966

O IMPACTO DAS MUDANÇAS

Basta procurar um lugar para estacionar no centro da cidade de Washington ou de qualquer outra área metropolitana das mesmas dimensões para perceber imediatamente o impacto das rápidas transformações por que passa o mundo. A humanidade está crescendo num ritmo nunca visto. Levou-se cêrca de quinhentos mil anos para que a população do globo alcançasse

*) Tradução de Aluizio Loureiro Pinto.

5 milhões de habitantes por volta do ano 6.000 AC. Em nossos dias, porém, é êsse o número de pessoas acrescido à população mundial em menos de um mês. Só os Estados Unidos, por exemplo, apresentam um crescimento populacional de mais de 3 milhões de indivíduos por ano, o equivalente a uma cidade do tamanho de Chicago. A população do globo excede a 3 bilhões e duplicará até o ano 2.000. As conseqüências dêsse crescimento, especialmente para os países menos desenvolvidos, são seríssimas e representam um grande desafio para a humanidade.

Como se não bastasse a explosão populacional para alterar o presente estado de coisas, surge a revolução tecnológica. De todos os cientistas que o mundo já produziu, vivem atualmente noventa por cento, e o avanço tecnológico obtido a partir de 1930 supera qualquer outro registrado anteriormente pela história. Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos instrumentos nos Estados Unidos passaram de aproximadamente 100 milhões de dólares, em 1940, para cêrca de 20 bilhões de dólares por ano, atualmente. Em virtude da demora natural para que a pesquisa produza frutos, o impacto global dêsses gastos em têrmos de produto para o consumo e de sistemas operacionais de armamento ainda não pode ser sentido na sua totalidade.

A história da civilização é feita de mudanças contínuas. Quem não pode adaptar-se, seja planta, animal, pessoas e nações, não pode sobreviver. O que torna o mundo de hoje inteiramente diferente não é o fenômeno da mudança em si, mas o seu **ritmo.** As mudanças são tão rápidas que já não é mais possível, por exemplo, treinar o indivíduo para enfrentar uma dada situação — é preciso educá-lo para enfrentar quaisquer mudanças que ocorram.

Aprendendo a Mudar

A êsses fatôres juntaram-se muitos outros para produzir outra revolução: a administrativa. Não é mais possível, hoje em dia, prever futuras linhas de ação com base apenas no conhecimento do passado e do presente. Tal orientação jamais seria adequada e segura para a tomada de decisões. Na verdade, a própria complexidade e as dimensões das organizações e a conseqüente especialização do trabalho não sòmente aumenta-

ram as dificuldades de comunicação como tornaram impossível ao administrador conhecer bem todos os fatôres e operações que concorrem para o sucesso ou insucesso de uma organização pública ou particular. As mudanças rápidas exigem inovações, se se quiser que a organização possa competir e sobreviver, apesar do aumento dos custos e dos riscos envolvidos nessas inovações; rápida obsolescência e grande incerteza criaram um ambiente de violentas modificações tecnológicas. O tempo e os recursos necessários ao desenvolvimento de um produto antes de sua distribuição no mercado aumentaram consideràvelmente, enquanto que o seu período de lucratividade antes da obsolescência encurtou-se radicalmente, resultando daí riscos maiores, custos mais elevados e um prazo menor para a recuperação do investimento e a obtenção de lucro. Um fenômeno parecido está ocorrendo no govêrno federal americano, especialmente no Ministério da Defesa, na escolha, desenvolvimento, operação e manutenção, e baixa de sistemas principais de armamentos e equipamentos.

O resultado líquido dêsses fenômenos consiste na dilatação do período de tempo para as decisões administrativas que requerem, mais do que nunca, a exploração sistemática das incertezas dos custos totais do sistema e dos riscos envolvidos nos cursos de ação alternativos que a administração pode seguir. Como se não bastasse ter que enfrentar o desconhecido, já em si bem difícil, a indústria e o govêrno enfrentam igualmente maior competição, interna e externamente, que acaba por transformar-se em elementos de restrição na alocação dos recursos limitados de que dispõem. Para culminar, enquanto essas fôrças interagem uma explosão informativa está ocorrendo, o que obriga a administração à tarefa quase impossível de determinar que informação é fundamental para a tomada de decisão, transmiti-la para os pontos adequados na forma apropriada para sua análise e em tempo hábil, de modo a permitir que o administrador desempenhe adequadamente o seu papel. Tais circunstâncias não apenas aumentaram a importância do planejamento no ciclo administrativo, como também, devido à complexidade e às inter-relações dos problemas atuais, estão deslocando o nível de integração do planejamento nas organizações para pontos cada vez mais altos.

Bases para Análise e Tomada de Decisões

A definição e função do planejamento vêm-se transformando à medida que a administração procura responder de maneira mais racional aos estímulos do complexo ambiente de nossos dias. Não obstante, estudiosos e praticantes da administração muito devem a Taylor, Fayol, Urwick e outros tradicionalistas por terem êles reconhecido desde cedo a importância do planejamento. Ainda hoje as definições e os têrmos variam de pessoa para pessoa e de lugar para lugar, dependendo, no mais das vêzes, dc posição que o indivíduo ocupa numa determinada hierarquia. A questão crucial, todavia, não é a perfeição da definição dada por determinado indivíduo, mas saber se a definição dos processos de planejamento abrange de maneira adequada todos os elementos, isto é, decisões da administração superior relativamente às finalidades e metas gerais da organização, a transformação dessas decisões estratégicas em programas de ação, e o estabelecimento dos cronogramas a curto prazo para projetos específicos. O denominador comum de todo e qualquer planejamento eficaz, é êste o tema central dêste capítulo, consiste no fato de que o planejamento deve ser "factível" (capaz de transformar-se em ação) e, como tal, parte integrante dos processos administrativos e decisórios de uma organização. Embora essa nova concepção esteja em maior evidência, atualmente, para muitos, planejamento ainda é sinônimo de previsão, ou seja, a simples projeção de recursos, necessidade, pesquisa, análise econômica, e assim por diante. O que ainda perturba e incomoda algumas pessoas é que em qualquer situação dinâmica o planejamento jamais deve ser confundido com um "mapa" ("blueprint") de operações futuras. Considerando que o planejamento envolve, em essência, um problema de escolha, o sucesso do planejamento global consiste em fornecer uma estrutura decisória integrada para a organização como um todo. Requer "pensamento causativo" — um meio de fazer as coisas acontecerem de modo a orientar o futuro de uma organização ao invés de adaptar-se a um futuro resultante de fôrças anárquicas. [1]

1) Mee, John S., "Haruspieces; Happenings and Horizons", **Advanced Management Journal**, julho, 1964.

Visto por êsse ângulo, o planejamento passa a significar os processos que orientam a atenção do administrador para o estabelecimento de metas e objetivos, isto é, a especificação dos resultados desejados, e dos meios e métodos de alcançá-los. Pôsto em outros têrmos, o planejamento nada mais é do que uma orientação sistemática para a solução de problemas e tomada de decisões racionais com base numa configuração temporal mais dilatada.

Há inúmeras outras maneiras uteis de definir, encarar, ou explicar a finalidade do planejamento. De acôrdo com Robert Steward, do Instituto de Pesquisa da Universidade de Stanford, planejar significa manipular idéias que representam os recursos de uma organização sem arriscar materialmente, contudo, êsses recursos. É um processo mental de antecipação e preestabelecimento de um curso de ação. Por outro lado, o planejamento visa reduzir riscos através da obtenção do maior número possível de informações relevantes para a decisão a ser tomada. O cerne de tôda atividade de planejamento, seja ela formal ou informal, e independentemente de sua duração, consiste em selecionar um curso de ação exeqüível que permite à organização atingir o ponto a que deseja chegar.

Êsses conceitos diferem decerto amplamente daqueles que consideram que o planejamento é eficaz sòmente quando existem processos capazes de estabelecer, de maneira minuciosamente precisa, as ações que serão tomadas no futuro. Neste último caso, um bom plano seria sempre aquêle que necessitasse poucas alterações, ignorando o fato de que o planejamento não é um método místico para predizer o futuro, mas antes de tudo um processo de ajustamento a mudanças inevitáveis através da faculdade de prever o espectro das possíveis mudanças e o seu impacto provável ou as suas conseqüências sôbre as finalidades, objetivos e recursos de uma organização. O planejamento ocorre dentro de um período de tempo específico, porém mutável, e num ambiente de incertezas e mudanças, que necessitam constantemente de novos fatos **(inputs)** e informação do resultado **(feedback).** Uma forma simplificada do contexto do planejador apresenta o planejamento que leva a uma decisão que por seu turno conduz a certas ações que possuem certas conseqüências — as desejadas e aquelas que acontecem realmente. Considerando que

as conseqüências ou efeitos desejados e as conseqüências ou efeitos que realmente ocorrem raramente são idênticos, a situação normalmente exige replanejamento ou recirculação do processo. O objetivo desta ilustração é mostrar que o planejamento é um processo **contínuo** e que deveria ser olhado como tal, não se confundindo com um quadro momentâneo de uma de suas seqüências. É precisamente quando a situação é altamente incerta e os riscos elevados, que o planejamento pode dar excelentes resultados. Se o meio ambiente é estático e o trabalho repetitivo, difícil será justificar a necessidade de planejamento formal.

O planejamento global, por conseguinte, embora não seja sinônimo de tomada de decisão, é quase que inseparável dos modernos conceitos de tomada de decisão. Herbert Simon, por exemplo, divide a tomada de decisão em três partes: 1) coleta de informações — investigação do ambiente para identificar situações que necessitam duma decisão; 2) projetação — formulação, desenvolvimento e análise de possíveis cursos de ação, e 3) escolha — seleção de um determinado curso de ação entre aquêles disponíveis. [2] Certamente, qualquer moderna definição funcional de planejamento deve incluir êsses fatôres como parte essencial do processo.

Nenhum livro didático parece ser completo sem uma definição universal, abrangente, de planejamento. O autor apresenta uma definição apenas como um ponto de partida, — embora reconheça certas limitações mais adiante —, preparada para um relatório sôbre planejamento global apresentado ao Diretor do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos em 1962.

> '"O planejamento plurienal global pode ser descrito como o processo **contínuo** através do qual um ministério, departamento ou qualquer outra organização governamental de vulto, **estabelece** e **revê** as metas de seus programas, **seleciona** um curso de ação entre as alternativas que se oferecem e **distribui** seus recursos a fim de alcançar êsses objetivos da forma mais **eficaz e econômica** possível'.

2) Simon, Herbert, **The New Science of Management Decision**, Harper & Row, 1960, pp. 1-8.

PLANEJAMENTO GLOBAL

A Dimensão Temporal do Planejamento

Um dos problemas mais delicados com que se defrontam a administração e os planejadores é a seleção do tempo de duração do plano.

Se a duração é demasiado longa, pode implicar em despesas e demoras desnecessárias sem que disso resultem vantagens equivalentes para a administração. Por outro lado, se o período de tempo é demasiadamente curto, inúmeros problemas importantes podem não ser reconhecidos ou identificados com a devida antecedência de modo a permitir uma ação corretiva. Na parte seguinte trataremos de uma análise da maneira como uma organização deve, simultâneamente, lidar com os vários prazos envolvidos nas diversas necessidades de planejamento.

Para Peter Drucker, a fim de que se possa tratar adequadamente dos aspectos futuros das decisões presentes, é preciso que o prazo de duração do planejamento seja bastante longo. [3] Uma vez estabelecida essa regra para a determinação de um limite temporal adequado, passa então a argumentar que, na realidade, planejamento a curto ou a longo prazo não indica limitação temporal, mas simplesmente os estágios de uma determinada decisão. Curto prazo representa o estágio que antecede a tomada efetiva de uma decisão, isto é, quando as causas já são evidentes embora os resultados ainda não o sejam. Por outro lado, longo prazo é o período de aguarda das ações necessárias para tornar efetiva a decisão tomada. Na prática, o tempo de duração do planejamento tende a ser limitado a um período no qual se confia que as previsões feitas possuem um razoável grau de validade; é comum escolher-se um período arbitrário de tempo, sem qualquer consideração mais cuidadosa.

Não existe nenhuma fórmula científica para determinar o tempo de duração do planejamento; a intuição pode desempenhar, nesse caso, um papel mais importante. Não obstante, por ocasião da tomada dessas decisões, certos fatôres deveriam ser levados em consideração. Por exemplo:

---

3) Drucker, Peter, "Long-Range Planning-Challenge to Management Science", **Management Science,** abril, 1959, pp. 238-249.

1. **O tamanho e os recursos da organização.** O planejamento envolve tempo e dinheiro, e, em conseqüência, quanto maior o período de duração e maiores as minúcias do plano, mais caro êste se torna. Ademais, em qualquer organização grande ou pequena, existe sempre o perigo de que a análise dos planos e a formulação das minúcias dos planos subsidiários venham a ser mais caras do que os benefícios a serem auferidos.

2. **A natureza e a complexidade dos programas.** Repartições com programas de longa duração e que envolvem problemas corriqueiros em determinadas áreas tradicionais de responsabilidade do govêrno freqüentemente verificam que planos de menor duração são mais fáceis de executar enquanto que o reverso ocorre, no mais das vêzes, com repartições que tratam de problemas especiais que requerem análises difíceis e soluções inovadoras, que envolvem a obtenção de apoio popular, e a justificação de despesas cujo impacto, às vêzes, não é imediatamente sentido. Sempre que os programas forem amplos, múltiplos, variados, e inter-relacionados, uma duração maior pode ser útil pelo simples fato de proporcionar o tempo e os meios indispensáveis a uma coordenação mais adequada.

3. **O período de espera necessário para que um programa seja realizado,** êste será, indubitàvelmente, um fator importante. Uma árvore, por exemplo, pode levar cinqüenta anos para crescer até que possa servir para a produção do papel; a produção de um nôvo sistema de armamentos, pode levar sete anos, e a mudança de um regulamento ou rotina, às vêzes, pode ser feita em apenas seis meses.

4. **Ecologia organizacional ou programática.** Trata-se de um fator crucial que afeta tanto a necessidade de planejamento em si, como o período de duração do plano. Incluem-se aqui, por exemplo: a estabilidade ou instabilidade de fatôres tecnológicos, decisões e apoios políticos, dependência da atividade econômica, restrições de mão-de-obra, e outros. Conforme foi anteriormente mencionado, é o fator de incerteza que requer planejamento e tende também a aumentar o período de tempo necessário para que a análise seja feita dentro de condições favoráveis.

5. **A competição** também afeta a necessidade de planejar e o período de duração de planos das organizações públicas e particulares. O tempo de espera e as despesas necessárias, por exemplo, para o desenvolvimento de um nôvo sistema de armamentos torna possível fazer importantes previsões daquilo que os inimigos potenciais poderão vir a ter ou não em determinado ponto no futuro; a falta de competição gera a inércia, e no caso inverso tornam-se necessárias a análise sistemática e organizada de tôdas as informações e a expansão do período de duração do planejamento.

Horizontes Múltiplos

Não é muito raro presenciar a tentativa de certas organizações de fazerem com que um plano a curto prazo realize o mesmo que um plano a longo prazo e vice-versa, resultando êsses esforços em fracasso retumbante. Outra deficiência a ser notada é a incapacidade de reconhecer as diferenças de finalidade, âmbito, método e técnicas requeridas para o planejamento a longo, médio e curto prazos. O planejamento a longo prazo tem sido habitualmente o mais difícil embora seja, concomitantemente, o período de tempo mais importante, pois, presumidamente, orienta e estabelece prioridades para outros tipos de planejamento. A própria denominação, "longo prazo", contudo, confunde e desorienta, ao dar a entender que o planejamento diz respeito apenas àquelas ações que devem ocorrer em um futuro distante e que podem ser postergadas sempre que necessidades mais prementes exigirem a atenção da administração superior. Êsse tipo de planejamento tem sido vítima igualmente de tentativas de aplicar as experiências de planejamnto na área da produção e de operações a curto prazo, a processos muito menos estruturados e desenvolvidos e de finalidades diferentes.

O planejamento a médio prazo tem sido, de modo geral, muito mais bem sucedido do que as tentativas de planejamento a longo prazo por tratar, habitualmente, de objetivos mais específicos, datas mais precisas, e ocorrer numa área onde a incerteza é bem menor. Não obstante, dois problemas importantes têm ocorrido com êsse tipo de planejamento. Primeiro, porque o planejamento a longo prazo tem sido habitualmente ignorado ou realizado de maneira ineficaz e freqüentemente sem a partici-

pação efetiva da administração superior, o planejamento a médio prazo é realizado sem as diretrizes imprescindíveis da administração superior no que diz respeito a metas, premissas do plano, restrições, e assim por diante. Depois, em parte porque tal orientação inexiste, o processo não passa, por via de regra, de uma projeção de programas existentes, cargas de trabalho, cronogramas, e recursos necessários. Em resumo, uma típica lista de compras. Êsse tipo de planejamento leva implícito em si o pressuposto de que o meio ambiente não mudará substancialmente e que os programas e prioridades do momento são perfeitamente adequados, o que representa uma contradição relativamente às exigências do planejamento plurienal.

As experiências mais bem sucedidas na área empresarial e governamental têm ocorrido com o planejamento a curto prazo, principalmente quando êste envolve a determinação das ações administrativas, aquelas decisões que são preponderantemente influenciadas pela experiência corrente, as limitações de recursos, e problemas ligados à eficiência e produtividade.

Embora a experiência relativamente à utilização dêsses vários períodos de tempo de planejamento não fôsse, até há bem pouco, muito produtiva tanto do ângulo do govêrno federal como da indústria, começa a haver maior reconhecimento de que a administração deve preocupar-se simultâneamente com diversos prazos e que a integração dessas fases de planejamento numa estrutura decisória eficaz é mais importante do que qualquer período de duração do plano finalmente escolhido. Tal mudança de pensamento está bem refletida no uso de novos têrmos que dão ênfase à finalidade ou função do planejamento ao invés do período de tempo escolhido.

Um Sistema de Planos

Um sistema formal e abrangente de planejamento constitui, por conseguinte, um verdadeiro sistema de planos que cobrem períodos de tempo a longo, médio e curto prazo. Os planos tomados isoladamente constituem peças ou derivados do sistema e são distribuídos em escalões sucessivos. Cada escalão recebe orientação de um plano anterior e o refina pelo enfoque que dá aos grupos de atividades que possuem uma finalidade comum. O sistema ideal abrange o planejamento para a orga-

nização como um todo. Envolve planos em todos os níveis da organização e inclui, igualmente, planos para tôdas as diversas funções da organização, desde a pesquisa até a auditoria. Facilita a subdivisão ordenada do trabalho total de planejamento em tarefas que podem ser executadas separadamente mas que, no seu conjunto, cobrem sistemàticamente o trabalho a ser feito.

O enfoque do planejamento global será diferente. O planejamento a longo prazo abrange uma área mais ampla e suscetível ao ambiente político e externo, e enfrenta o problema de especificidade e dos critérios de decisão. Em contraposição, o planejamento a curto prazo é mais restrito quanto ao âmbito, de natureza técnica, e mais preocupado com o presente e com o passado recente, e permite, por via de regra, a programação dos critérios decisórios.

IDENTIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Substituição do Tempo pela Finalidade

Uma compreensão clara da finalidade de um determinado plano ou conjunto de planos é fundamental para a determinação do conteúdo de um plano destinado a cobrir determinado período de tempo. Pesquisa levada a cabo pelo Instituto de Pesquisa de Stanford, pela Escola de Administração de Emprêsas da Universidade de Harvard, e por pesquisadores isolados como George Steiner, da Universidade da Califórnia, em Los Angeles, David Norvick, da Rand Corporation, Igor Ansoff, de Carnegie Technological Institut, e muitos outros, conduz forçosamente à conclusão de que embora em teoria o planejamento constitua um conjunto de passos comuns e seguidos, na prática é preciso fazer muitas distinções que dependem da magnitude, do nível, e do tipo dos problemas a serem resolvidos. Apenas para ilustrar, êsses tipos de planos podem ser designados como estratégicos, para o desenvolvimento de programas, e operações, correspondendo, mais ou menos, embora não sejam sinônimos, a longo prazo, a médio prazo e a curto prazo.

O planejamento estratégico é encarado como o instrumento final de que dispõe a administração superior para integrar todos os planos e técnicas de planejamento com as finalidades e metas da organização. Descrito de maneira mais simples, consti-

tui um instrumento prático, de bom senso, para a introdução do chamado "conceito de sistema" nas preocupações da administração superior. Ao discutir o planejamento das emprêsas, o Instituto de Pesquisas de Stanford, através de suas diferentes publicações e através de recomendações diretas em seus trabalhos de consultoria, insiste na importância de fazer-se uma distinção clara entre planos de operações, que se situam na jurisdição da administração operacional, e planos estratégicos e de desenvolvimento, que caem na jurisdição da administração superior. Essa ressalva e as razões que se seguem aplicam-se igualmente ao planejamento nas repartições públicas. Os planos de operações tratam do que ocorre presentemente na organização, enquanto que os planos de desenvolvimento tratam do hiato entre o que se deve alcançar nesse momento e o que o bom senso indica deve ser alcançado pela organização. Duas vantagens óbvias decorrem do conceito de sistema de planos: primeiro, as decisões organizacionais são colocadas na sua seqüência lógica e recebem a atenção devida; segundo, reduzem-se grandemente falhas ou superposições nos programas de ação.

O autor fêz uma tentativa de apresentar uma concepção visual de um sistema de planejamento global num modêlo preparado para um estudo de pesquisa em orçamento-programa realizado pela Rand Corporation. [4] Ao comentar o referido modêlo, George Steiner diz que "todavia, mesmo para o exame desinteressado e a tentativa de aceitação por aquêles dotados apenas de um conhecimento elementar do govêrno, o gráfico deve mostrar muitos problemas críticos na implementação do sistema. Ressalte-se, para efeito de ilustração, dois problemas. O primeiro diz respeito à definição de metas e o outro a problemas de aplicação da análise da utilidade dos custos aos pontos críticos do processo."

Não cabe, aliás, nesta curta exposição sôbre a teoria do planejamento, uma discussão mais profunda dêsses problemas, embora seja extremamente importante alertar o leitor para a necessidade de um conhecimento mais acurado dos esclarecimentos sôbre êsses pontos críticos do processo. Nas páginas

4) Norvick David, ed., **Program Budgeting — Program Analysis and the Federal Government**, Harvard University Press, Cambridge, 1965, pp. 340-341.

que se seguem as diferenças peculiares nesses processos interligados de planejamento serão resumidas para dar ao leitor não apenas uma compreensão mais apropriada dos aspectos intrincados do planejamento, mas para demonstrar, de maneira conclusiva, a necessidade que existe de fazer do planejamento efetivo parte integral dos processos de administração e tomada de decisões.

Planejamento Estratégico

> "A estratégia é um sistema de experiência **ad hoc**; é mérito mais do que conhecido e, sua aplicação à vida prática, o desenvolvimento de uma idéia original de acôrdo com circunstâncias sempre cambiantes. Realiza-se sempre sob a pressão das mais difíceis condições."
>
> **Von Moltke**

O planejamento estratégico determina a finalidade de uma organização, formula a sua estratégia básica à luz das projeções extraídas do meio ambiente e das restrições que lhe são inerentes, e traduz essas decisões e pressupostos em objetivos específicos e alcançáveis. Ao mesmo tempo que proporciona orientação para o planejamento de operações de hoje e para o planejamento do desenvolvimnto de programas no futuro, envolve um período de tempo mais longo do que ambos, embora haja necessidade de tomar decisões estratégicas em qualquer fase do processo administrativo. Do ponto de vista ideal, o processo deveria estender-se pelo futuro o bastante para proporcionar tempo de preparar e executar planos de desenvolvimento que reflitam tôdas as necessidades previsíveis, ameaças, e oportunidades para a organização, cabendo notar, todavia, que deveria ser abrangente apenas para identificar essas áreas que são estratégicas para os objetivos da organização. Sua finalidade principal seria, por conseguinte, pôr a organização em movimento rumo às suas metas, deixando para os planos subseqüentes os detalhes de execução.

Robert Anthony[5] descreve o planejamento estratégico como "o processo de decidir sôbre os objetivos da organização,

5) Anthony, Robert N. **Planning and Control Systems: A Framework for Analysis**, Soldier's Field, Division of Research, Harvard Business School, Boston, 1965. Esta publicação oportuna é leitura imprescindível para administradores e planejadores. Embora a pesquisa de que resultou essa publicação fôsse feita na área da administração de emprêsas, uma grande parte da teoria envolvida é aplicável à administração pública. Na

sôbre mudanças nesses objetivos, sôbre os recursos usados para atingi-los e sôbre as diretrizes que orientarão a obtenção, uso e disposição dêsses recursos"'. Dêsse modo o planejamento estratégico é visto como um processo que diz respeito não apenas à formulação de planos a longo prazo e políticas da mesma natureza, mas também decisões estratégicas de prazo mais curto, que podem mudar o caráter ou o curso da organização, assim como a distribuição básica dos recursos ao seu dispor.

Um dos papéis importantes do plano estratégico é, por conseguinte, a identificação das decisões-chave que devem ser tomadas para integrar os planos e prazos mais longos da organização, as operações correntes e os novos desenvolvimentos. O autor prefere o têrmo "planejamento estratégico" em lugar de "planejamento a longo prazo" porque aquêle descreve sua finalidade de maneira mais clara e fá-lo convergir para o interior — para o processo decisório do momento. Amiúde, o planejamento a longo prazo constitui um têrmo enganador descrevendo atividades que podem ser separadas das propriedades cotidianas da organização e resultam freqüentemente em proposições excessivamente otimistas, desejos irrealísticos, sem qualquer finalidade ou efeito sôbre a organização. Não obstante, na definição aqui dada, o planejamento estratégico constitui uma expressão vivida, um têrmo que descreve um processo que deve estar intimamente associado tanto com a administração superior como com as operações correntes para atingir suas funções.

Desenvolvimento de Programas

A segunda classificação de planejamento, baseada no critério da finalidade buscada, recebe muitas designações e descrições, mas pode ser definida de forma simples como o processo ou processos de tradução da estratégia e dos objetivos mais amplos em objetivos definitivos, diretrizes e programas de trabalho que devem ser alcançados dentro de um prazo de tempo específico. Dessa maneira, tal programação constitui o elo crucial que permite a transição do objetivo básico e dos objetivos a longo prazo de uma organização para cursos de ação

realidade, o próprio auditor, atualmente Subsecretário da Defesa dos Estados Unidos, está procurando aplicar êsses conceitos ao planejamento da administração e sistemas de contrôles do Ministério da Defesa.

minuciosos e proporciona os recursos necessários, no momento exato, para alcançar os resultados finais desejados.

Usado muitas vêzes como sinônimo de planejamento a prazo médio, na prática é muito mais provável que a programação leve em conta o período máximo de tempo sob consideração, e conscientemente ou não, tente abranger questões estratégicas. Na prática parece comum incluir no processo de programação o planejamento a curto prazo e, em seguida, perscrutar um horizonte de tempo de quatro ou cinco anos à frente com um pouco menos de minúcias. Sempre que não houver preocupação estratégica, os projetos ou programas em andamento serão geralmente levados a cabo e irão automàticamente encerrando-se enquanto que novas datas de início serão por seu turno consideradas. Esta orientação, embora muito útil como ponto de partida e meio de projetar as conseqüências das decisões tomadas no presente, pressupõe que a orientação global de uma organização é o suficiente para enfrentar o futuro, o que, muitas vêzes, leva a um otimismo perigoso.

A função programadora, que difere do planejamento estratégico ou do planejamento operacional, consiste em proporcionar ao administrador contrôles, [6] isto é, permitir-lhe fazer com que os recursos sejam obtidos e usados de maneira eficaz e eficiente na realização dos objetivos de uma organização. É realizada dentro do contexto e das premissas estabelecidas pelo planejamento estratégico e, neste caso, as limitações exercem um papel maior. Entre as principais tarefas envolvidas encontramos:

a) **Formulação dos objetivos.** Consiste na transformação dos objetivos mais amplos em objetivos definitivos e integrados que proporcionam a orientação e os critérios para o planejamento, a mensuração, o contrôle e a avaliação.

b) **Acompanhamento das condições cambiantes.** Os programas são desenvolvidos segundo certas pressuposições implícitas ou explícitas, de natureza técnica ou de outro tipo, sôbre o meio ambiente em que os programas serão realizados e sôbre as necessidades a serem atendidas. As premissas vitais para a eficácia de um plano devem ser acompanhadas para determinar que efeito, — quando o que está acontecendo começa a diferir

6) Anthony, **op. cit.**

substancialmente do idealizado —, as mudanças podem ter sôbre os objetivos, planos, requisitos, e assim por diante.

c) **Avaliação de alternativas.** As análises de sistemas, análises de custos e vantagens, custos e utilidade, ou custo-eficácia, são importantes partes do processo de programação quando da escolha do curso de ação que deve ser selecionado, as conseqüências prováveis, os valôres das trocas a serem efetuadas, etc. A fim de tornar as coisas mais adequadas, desenvolvem-se critérios quantitativos e qualitativos para efeito de escolha e de avaliação.

d) **Transformações em programas de ação.** Esta fase envolve a transformação das decisões sôbre objetivos e cursos de ação selecionados em diretrizes e programas de trabalho dentro de um tempo preestabelecido e de uma determinada distribuição de recursos.

Enquanto que o planejamento estratégico tende a envolver os assessôres e a administração superior, o desenvolvimento de programas envolve aquela, mais o pessoal de linha. No govêrno, por via de regra, cabe à administração intermediária desempenhar êsse papel crucial; é o caso dos chefes de **bureau,** proporcionando a ligação entre o escalão político e a administração das operações.

Planejamento Operacional

Os planos operacionais combinam os projetos e atividades presentes de uma organização em planos de ação para vários grupos funcionais, especificando o trabalho total a ser realizado no período de duração do plano. Sudivide o que vai ser feito em unidades de trabalho lógicas; determina os pontos em que êsse trabalho será feito; define o fluxo de trabalho entre êsses pontos de execução e estabelece as linhas de autoridade que conectam êsses pontos de execução, transformando-os numa organização. Estabelece, igualmente, cronogramas a curto prazo e orçamentos. No govêrno, os planos de operações e um orçamento ou plano financeiro têm amiúde assumido características de identidade.

O principal objetivo, neste caso, consiste em atingir metas a curto prazo, dentro de limites preestabelecidos de tempo e custo e desempenho. Constitui o ponto real de alocação de

recursos e sua ênfase principal é posta nas projeções minuciosas das atividades para o próximo ano financeiro, destacando-se aí as considerações de natureza administrativa e organizacional. As principais tarefas envolvidas consistem em:

a) relacionar alvos a curto prazo a metas e objetivos, **i.e.,** procurando adequar as exigências do presente e futuro próximo aos requisitos a longo prazo, proporcionando integração dos objetivos funcionais com as necessidades do programa;

b) implantar os programas através de planos e projetos minuciosos, **i.e.,** preparando cronogramas minuciosos, subdividindo o trabalho em unidades lógicas, estabelecendo o fluxo de trabalho, as linhas de autoridade, e assim por diante,

c) converter em têrmos financeiros e de requisitos, para fins orçamentários e de contrôle, êsses planos administrativos de trabalho.

O planejamento operacional a curto prazo constitui a preocupação fundamental do pessoal de execução, **i.e.,** da administração de operações, e os problemas de quem, quando e onde se tornam cruciais, particularmente no que toca à alocação de recursos. Geralmente, êle representa o "ponto final" nas avaliações de cursos de ação alternativos antes de uma decisão. A implantação eficiente e econômica da decisão transforma-se na preocupação central e a importância dos critérios administrativos torna-se fundamental.

Num artigo anterior, Anthony descreve um sistema de planejamento a curto prazo parecido mas não igual ao planejamento operacional, denominando o processo de contrôle técnico, isto é, a obtenção e uso eficiente de recursos que dizem respeito a atividades para as quais a relação ótima entre produtos e recursos pode ser determinada de maneira aproximada (por exemplo, contrôle de estoque). [7] Tal sistema tem que ser racional. Em outras palavras, a ação a ser tomada resulta de uma série de regras lógicas. Envolve tempo real e dados exatos e requer um modêlo matemático da operação, parecendo-se muito, no seu conceito básico, com o que Simon [8] descreve como "deci-

7) Anthony, Robert "Framework for Analysis", **Harvard Business Review,** março/abril, 1964, pp. 18-24.
8) Simon, **op. cit.**

sões programadas". Neste processo o envolvimento da administração é mínimo e pode ser considerado como uma parte das operações.

Replanejamento

Embora no sentido estrito do têrmo isto não constitua exatamente um nível de planejamento, seria falho explicar as várias fases do planejamento sem discutir o processo de recirculação **(recycling)** que também é descrito no modêlo de planejamento já mencionado.[9] Essa recirculação ou reciclagem é necessária não apenas para efeitos de replanejamento, mas também para finalidade de contrôle. O têrmo contrôle, neste caso, é usado no sentido de restringir, regular, e dirigir a ação de acôrdo com os requisitos de um plano para a realização de um objetivo. Como tal, planejamento e contrôle são estreitamente ligados, representando um equilíbrio muito delicado entre o que é desejado e o que está ocorrendo.

O replanejamento será influenciado por dois elementos: primeiro, a comunicação **(feedback)** interna dos resultados das operações e o desempenho realizado; segundo, as informações provenientes do planejamento estratégico, **i.e.,** a formulação de novos objetivos, novos pressupostos de planejamento, ou mudanças nas premissas de planos existentes. A comunicação dos resultados **(feedback)** fecha o ciclo administrativo, proporcionando um sistema regular de comunicação entre os pontos de mensuração e revisão do indivíduo que decide. Entretanto, mudanças ambientais e influências externas à organização podem ser também muito importantes, e é preciso tomar providências para que a comunicação de resultados **(feedback)** predomine simplesmente porque essa informação pode ser obtida mais fácil e ràpidamente.

O modêlo de planejamento elaborado mostra igualmente a interdependência de todos os níveis de planejamento e o fato de que a mudança em qualquer um dêles pode ter importantes ramificações em outros níveis. A determinação da viabilidade ou inviabilidade, de uma determinada orientação pode afetar, por exemplo, tanto a meta estratégica, como o alvo operacional, ou ambos.

9) Norvick, **op. cit.**

SIMILARES E DIFERENÇAS

Os três tipos de planos discutidos anteriormente possuem certos elementos comuns. Todos incluem "atividades que produzem resultados finais", embora a capacidade para especificar e quantificar êsses resultados se torne mais fácil à medida que o período de tempo diminui. O estabelecimento da duração das fases das atividades é essencial a todos os tipos de planejamento, embora mais uma vez a importância de datas precisas aumente com a diminuição do período de duração. Por fim, todos os tipos de planos têm que incluir, até certo ponto, os recursos necessários à obtenção de determinados resultados desejados embora para certas finalidades estratégicas e programáticas, "estimativas aproximadas", sejam, assim, geralmente suficientes.

Depois dessa breve referência às similaridades fundamentais nesses processos de planejamento, dar-se-á mais ênfase às diferenças existentes entre êsses e a necessidade do administrador em distingui-los mais cuidadosamente. Talvez mais do que qualquer outro elemento isolado, a incapacidade para distinguir entre os processos de planejamento mais importantes tem determinado a diferença, para o administrador, na utilização de tais sistemas em todos os níveis, ou o fracasso dos mesmos.

Planejamento Estratégico

À guisa de recapitulação, deve-se lembrar que o planejamento estratégico é o planejamento do comandante-em-chefe. Se não lhe puder ser útil para a identificação de problemas importantes que requerem decisões, perde sua finalidade. Êsse é ,aliás, o único critério verdadeiro de mensuração de sua eficácia e não a boa apresentação do documento ou o grau de refinamento dos instrumentos usados para prepará-lo. A fixação de um curso de ação por um longo período de tempo requer que tal plano seja flexível e aberto. Embora o plano estratégico deva ser abrangente e suficiente para identificar êsses fatôres que são realmente estratégicos para a consecução da finalidade da organização, o próprio têrmo "estratégico"', indica que êle cobre apenas essas atividades, funções, e programas de prioridade mais elevada. Peter Drucker assinala que o administrador geralmente dedica uma parte indevida de seu tempo a atividades que con-

tribuem muito pouco para a obtenção dos lucros desejados. Não importa quão simples ou quão organizada uma emprêsa, haverá sempre muito mais para ser feito do que recursos disponíveis para tal. As oportunidades são sempre mais abundantes do que os meios de alcançá-las. É preciso que haja decisões estabelecendo prioridades, caso contrário, nada será feito... (elas) convertem boas intenções em compromissos, e inspiração em atos... Elas decidem o comportamento e estratégia básicos a serem seguidos. [10] Uma sucessão de casos pode ser citada no nível do govêrno federal e da indústria americana onde os planos a longo prazo imbuíram-se tanto de minúcias que nenhuma pessoa, muito menos administradores ocupados, puderam apreender tôdas as implicações dos mesmos.

Embora seja verdadeiro que as incertezas aumentam à medida que o prazo é ampliado, o planejamento estratégico abre a possibilidade de considerar maior número de alternativas e de maximizar as escolhas. Neste caso a ênfase recai no ajustamento ao futuro ou na influência sôbre o mesmo, ao invés de assumir a frágil atitude de que as condições atuais continuarão imutáveis. Por essas e outras razões é que apenas aquela minúcia, que é absolutamente necessária ao desenvolvimento da estratégia, deveria ser incluída no plano.

Por sua própria natureza, o planejamento estratégico é extremamente irregular e não obedece a nenhum esquema especial. Geralmente cobre parte da organização e não a sua totalidade, e depende grandemente de informações externas. Os problemas que envolve são quase sempre imprecisos e novos, e a atenção é quase sempre dirigida a um aspecto de cada vez. Para levá-lo a têrmo precisa-se apenas de um pequeno grupo de pessoas e a comunicação é muito mais simples. Por outro lado, considerando que os problemas são difíceis e peculiares, nenhum conjunto de sistemas ou método de análise é adequado em si mesmo: os enfoques têm que ser criativos, e os critérios são difíceis de desenvolver.

Desenvolvimento de Programas.

O meio ambiente para o desenvolvimento de programas muda consideràvelmente, embora não haja uma clara demar-

10) Drucker, Peter F., **Managing for Results**, Harper & Row, 1964, p. 201.

cação entre o planejamento estratégico e a programação e, na realidade, deve haver entre ambos intercâmbio e ligações constantes. No desenvolvimento de programas em que o objetivo central é estabelecer e manter o contrôle administrativo, a formalização e a organização do processo se tornam mais necessários embora amiúde êsse tipo de planejamento seja apenas uma projeção de técnicas, organizações, métodos e pessoal usado para o planejamento operacional a curto prazo. Neste caso, a administração de operações, bem como a administração superior, desejariam unir-se intimamente e as atividades da administração de operações tornam-se mais importantes e compreensíveis.

O processo tende a ser mais sistemático, seguindo esquemas e procedimentos mais precisos. A coordenação e a globalidade transformam-se em fins importantes em si mesmos e a dependência de fontes internas de informação aumenta. A programação ocorre dentro de um conjunto de diretrizes derivadas do planejamento estratégico e os pressupostos são menos imprecisos e as variáveis menos complexas. A capacidade analítica continua a ser muito importante, mas considerações de natureza técnica e administrativa, assim como das justificações persuasivas, tornaram-se igualmente importantes. Em qualquer grande organização o processo se formaliza ràpidamente passando a exigir um grande número de pessoal e atividade de linha. Por fim; a comunicação, que é relativamente difícil, assume importância capital. Os objetivos, pressupostos, restrições que não são transmitidos ou compreendidos podem conduzir a programação ao caos. Embora os métodos de análise disponíveis sejam freqüentemente incompletos, muitas áreas de incerteza com que se defronta o administrador podem ser reduzidas; modelos quantitativos de relações podem ser freqüentemente criados e conseqüências prováveis simuladas, a fim de auxiliar aquêles que vão decidir.

Planejamento Operacional

No planejamento a curto prazo a principal preocupação é a projetação minuciosa das atividades para o próximo exercício financeiro com ênfase nos fatôres administrativos e organizacionais. Constitui a principal preocupação da supervisão da operação e da administração técnica, concentrando-se em proje-

tos ou transações isoladas. Regras, rotinas, e padrões operacionais existentes constituem base fundamental, o que minimiza a necessidade de julgamento e análise. A necessidade de minúcias é capital, e a obtenção da eficiência constitui o objetivo geral.

Os americanos são peritos na área de planejamento da produção e de planejamento a curto prazo. É uma pena, ou quem sabe tem sido isso inevitável, que na busca de um ajustamento à complexidade sempre crescente da vida moderna tenha havido uma tendência para extrapolar as bem sucedidas experiências a curto prazo para sistemas de planejamento adequados a outras finalidades e com duração mais longa. O resultado tem sido amiúde desastroso, resultando infrutífero o planejamento com as pessoas menos indicadas, usando instrumentos impróprios para resolver problemas errados nos níveis menos adequados da organização.

Superação das Dificuldades

Muito se tem falado atualmente das contribuições da ciência da administração e da pesquisa operacional para o planejamento, a maioria das quais "em caráter não-científico". É preciso lembrar, em primeiro lugar, o papel das pesquisas operacionais no processo global da tomada de decisões, pois essa técnica não se destina a diagnosticar problemas, indicar alternativas, indicar fatôres críticos e determinar suas inter-relações, avaliar a fidedignidade da evidência apresentada ou estabelecer valôres. Por isso, jamais se pode substituir essas fases básicas do planejamento. A pesquisa operacional tem sido usada de maneira muito proveitosa na solução de problemas operacionais a curto prazo, conforme seu próprio nome indica, e pode-se até esperar uma expansão do seu uso no futuro. Até o momento, entretanto, as técnicas quantificadoras dão bons resultados apenas quando relações entre fatôres são conhecidas, bem delimitadas, e de modo que se possa expressá-las por fórmulas matemáticas conhecidas, onde haja dados estatísticos para as variáveis importantes, e quando as decisões podem ser "programadas" para situações rotineiras ou repetitivas.

A simulação é outra técnica que parece destinada a desempenhar um papel cada vez mais importante no planeja-

mento, embora até o momento o custo e a demora em desenvolver os modelos que reproduzam uma aproximação das situações reais limite severamente o seu uso. Embora as presentes limitações devam ser reconhecidas, seria inadmissível a um administrador moderno ignorar o potencial da ciência administrativa. Ademais, o Ministério da Defesa dos Estados Unidos e muitas emprêsas particulares vêm demonstrando que é possível aliar de maneira proveitosa a análise quantitativa e a análise qualitativa. Nesse ministério, por exemplo, desenvolveu-se uma técnica muito útil para fazer do cálculo e da análise um instrumento auxiliar do raciocínio sem substituí-lo, contudo. No Pentágono essa técnica é denominada de "análise de sistemas", o que significa, em outras palavras, análise sistemática. Com efeito, a variedade de técnicas tem sido desenvolvida para analisar problemas de decisão complexos, de modo a fazer com que o cálculo seja um utilíssimo subsídio do raciocínio bem informado. Igualmente importante como os instrumentos em si mesmos, a análise sistemática requer a aplicação do método científico na solução de problemas.

O Subsecretário da Defesa, Alain Enthove, [11] descreve a análise de sistemas como um diálogo contínuo no qual o primeiro solicita soluções alternativas para os seus problemas, decide entre elas, toma decisões valorativas e decisões políticas, enquanto o analista tenta esclarecer qual o contexto conceitual em que essas decisões devem ser tomadas, a fim de definir objetivos e critérios alternativos, e para explicar da maneira mais clara possível (e de maneira quantitativa) o custo e a eficácia dos vários cursos alternativos de ação.

O planejamento estratégico é, em grande medida, uma espécie de orientação heurística baseada em acêrto e êrro. Muitos estudiosos da administração acham que o momento é propício para aproveitar-se da experiência do Ministério da Defesa como uma tentativa de eliminar essa falha.

Em 1959, H. Igor Ansoff sugeriu o que êle chama de método quase-analítico, que é orientado no sentido de processos e não de objetivos; utiliza julgamentos quantitativos retirados do próprio problema e mantém uma troca constante de informações

11) Enthove, Alain "Decision Theory and Systems Analysis", **The Armed Forces Controller**, 1964.

dos resultados entre a análise e a formulação do problema, além de proporcionar o desenvolvimento de uma teoria de organização auto-corrigível à medida que se realiza. Tal processo separa os problemas estratégicos da administração em **externos** (relativos às oportunidades da organização no seu meio ambiente) e **internos** (relativos ao vigor e à debilidade organizacional) dividindo-os em seus subproblemas quantitativos e qualitativos. Com isso chega a um conjunto de soluções pela diminuição sucessiva dos campos de alternativas através de critérios de eliminação, aplicação de processos de ponderação, enfatizando globalidade e vitalidade na abstração de situações reais, ao invés de buscar a precisão numa formulação matemática. Tal processo não é nem bem estruturado, como ocorre com a pesquisa operacional, nem não-estruturado, como ocorre com os modelos heurísticos, mas é simplesmente mal estruturado. É, por conseguinte, metódico sem ser sistemàticamente rigoroso.

IMPLICAÇÕES ADMINISTRATIVAS E ORIENTAÇÕES

Deficiência das Instruções do Bureau de Orçamento

Se o conceito de planejamento global de finalidades múltiplas é válido como propuseram Anthony, Steiner, Stewart, Ansoff, e outros, inclusive o autor, daí decorrem importantes implicações para a administração quando esta decide formalizar tal sistema de planejamento. O Boletim n.º 66-3, do Bureau de Orçamento, de 12 de outubro de 1965, visto como um primeiro esfôrço ou tentativa de implementar as decisões do Presidente em favor de melhor planejamento, programação e orçamentação do govêrno federal americano, constitui um ponto de partida louvável para o estabelecimento das linhas mestras de um sistema que abranja todo o govêrno. Não obstante, êste documento falha por não dar importância aos diferentes níveis de planejamento e ao estabelecimento de metas, enfatizando em demasia os aspectos analíticos e mecânicos da programação sem dar atenção adequada aos fatôres estratégicos e à necessidade de discriminar, em ambos, os métodos de análise, cronogramas, e processos para a revisão de problemas importantes.

Na tentativa de aplicar os princípios básicos do sistema de programação desenvolvido no Ministério da Defesa às repar-

tições civis, tem-se esquecido, igualmente, que êsse ministério já possuía um mecanismo altamente desenvolvido e formalizado de planejamento estratégico e que nesse caso um dos objetivos básicos do desenvolvimento de seu sistema de programação consistiu em estreitar as ligações das decisões estratégicas com os processos de orçamentação e gerência. O sistema foi criado com vistas a auxiliar primeiramente o Ministro da Defesa, e seus assessôres, a tomar decisões críticas relativamente à seleção entre sistemas centrais de armamento e equipamento de natureza semelhante e, como tal, a informação obtida servia quase que exclusivamente à administração superior. Na realidade, a ênfase atual está colocada no refinamento progressivo do sistema a ponto de torná-lo um veículo igualmente útil para a administração de operações. Agora que Robert Anthony está substituindo Charles Hitch, que deixou o cargo, é de esperar-se que os conceitos de planejamento em vários níveis possam ser ampliados e incrementados. A maioria das repartições civis, contudo, nem de perto atinge a êsse nível de adiantamento.

Por Onde Começar

Anthony [12] sugere que o contrôle administrativo deveria ser o ponto de partida para a formulação do planejamento geral e do sistema de contrôle, o qual difere de planejamento estratégico, contrôle operacional, processamento de informações, ou contabilidade financeira. No govêrno, pelo menos, a natureza provisória de tal orientação deveria ser claramente manifestada. Certas experiências recentes em grandes repartições do govêrno federal e outros departamentos indicam que a simples extrapolação de planos atuais para vários anos no futuro é insuficiente.

Embora tais esforços tenham sido úteis pelo menos por terem dado alguma idéia das implicações que certas decisões atuais terão sôbre os recursos futuros, na maioria das vêzes pressupõem que não haverá modificações substanciais no meio ambiente e implìcitamente pressupõem que as orientações presentes com relação a problemas futuros são adequadas. Ademais, as mesmas ferramentas analíticas usadas para orçamento e operações, profundamente eivadas de preocupações financeiras, são

12) Anthony, Robert N., **op. cit.**, pp. 113-116.

igualmente ampliadas e a atenção com a minúcia e a previsão desviam a finalidade real da programação: contrôle administrativo.

Começar do meio sem a orientação guiadora do planejamento estratégico também apresenta outras desvantagens. Quando a finalidade e as metas não são bem precisas, e isso ocorre amiúde com os programas do govêrno, o processo de programação se inverte, passando o burocrata a operar sem orientação política ou guias. Nas organizações que possuam atividades não-programadas, não-repetitivas, e mal estruturadas, talvez seja mais eficaz começar conjuntamente com o planejamento estratégico e o desenvolvimento de programas, mantendo uma constante inter-relação entre ambos. Caso contrário, há o risco de que o processo de programação venha a ser expandido para proporcionar a base para a análise estratégica e se congestionará grandemente com minúcias que acabarão por fazer fracassar ou retardar ambas as finalidades.

Importância no Estabelecimento de Metas

Se existe um componente mais importante no sistema de planejamento, êste é o processo de estabelecimento de metas, isto é, o estabelecimento de metas orientadoras e objetivos e alvos subsidiários e definitivos. Prepara o envoltório, por assim dizer, para todo o sistema de planejamento: na realidade, para todo o processo administrativo. Tanto no nível estratégico como no de programação, o elemento humano é essencial e o julgamento do homem ainda não pode ser substituído por nenhum modêlo matemático, análises de mercado ou equipamentos refinados. Os criadores de sistemas devem ter sempre presente que a finalidade é introduzir racionalidade nos processos decisórios e não fazer experiências com modelos abstratos e filigranas desnecessárias e improdutivas. Isso não quer dizer que se esteja negando a importância de reduzir as áreas de incerteza através de quaisquer ferramentas, métodos, ou técnicas disponíveis, mas apenas para enfatizar que qualquer sistema de informações administrativas integrado deve estar ligado a essas finalidades e não existe independentemente delas.

Necessidade de Tempo

Outra generalização válida, freqüentemente esquecida quando a importância de introduzir tal racionalidade é admitida, é que o desenvolvimento e aplicação de sistemas tão complexos exige tempo e experiência, isto é, é evolutivo por natureza. Êles não podem ser criados da noite para o dia por um **fiat,** mas têm de ser ajustados e adaptados a problemas específicos, situações, e, sem ser menor em importância, a pessoas. A única forma de minimizar êste fato é selecionar aquelas partes do sistema que são críticas numa dada situação e requerem prioridade na aplicação do tempo, esforços, e recursos.

Finalmente, porque o dinheiro é o melhor denominador comum para a combinação de atividades heterogêneas, o sistema de programação pode fàcilmente tornar-se sinônimo de um sistema financeiro e sucumbir à aplicação de práticas de administração financeira destinadas muito mais a promover a eficiência administrativa, do que a eficácia do programa. É preciso ter muito cuidado em assegurar que cada subsistema ou elemento no sistema de planejamento integrado geral seja preparado para atender a sua finalidade específica e atender tanto às necessidades funcionais como administrativas.

"Em tôdas as encruzilhadas
Da estrada que conduz
Ao futuro,
Cada espírito progressista
É barrado por
Milhares de indivíduos decididos
A embargar-lhe os passos."

Maurice Maeterlinck