o planejamento administrativo para o desenvolvimento econômico e social na América Latina *

JOSÉ MARIA JÁCOME

artigos

1. O PLANEJAMENTO ECONÔMICO E PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

Aceita-se na América Latina que o planejamento é necessário para acelerar a mudança dos níveis econômicos e sociais rumo a outros de maior bem-estar, porque esta mudança deve ser consciente, coerente e equilibrada.

A administração pública é parte da estrutura social que se quer modificar. Além disso, nos países em desenvolvimento, é um dos elementos sociais que impulsiona ou detém a mudança, por seu papel fundamental nesse processo.

A modificação dos atuais níveis da administração pública em busca de outros melhores dentro do processo de desenvolvimento, deve ser também realizada de forma consciente, coerente e equilibrada.

* Tradução de Luiz Carlos Damin Lobo

Para acelerar esta mudança social é necessário aplicar à administração pública os mesmos princípios de análise científica aplicáveis à aceleração da mudança social em outras áreas, ou seja o planejamento administrativo.

O planejamento administrativo é o processo permanente por meio do qual se estabelecem objetivos administrativos a serem alcançados em um período determinado, por meio de políticas, planos e emprêgo eficiente dos recursos administrativos disponíveis para conseguir a mudança de um nível administrativo existente para outros melhores.

Ao aplicar os princípios de análise científica o planejamento administrativo começa pela pesquisa da realidade administrativa vigente, estabelece cuidadosamente alternativas de ação, escolhe e aplica as mais viáveis, controla e retifica seu desenvolvimento, faz uma avaliação periódica e final dos resultados obtidos.

O planejamento administrativo é expresso por meio de planos, programas e projetos que quando fazem parte do processo de desenvolvimento sócio-econômico planejado, devem ser integrados nos planos, programas e projetos de desenvolvimento em tôdas as áreas enfocadas e devem ser orientados no sentido de alcançar as mesmas metas fixadas para êstes.

Um plano de desenvolvimento administrativo, é o conjunto integrado e coordenado de programas de modernização administrativa claramente expressados, com indicação dos propósitos, objetivos e metas, políticas de ação, recursos a serem utilizados, ordem de prioridades, determinação do tempo e os métodos e sistemas para sua eficiente aplicação.

Programa de desenvolvimento ou de modernização administrativa é a parte do plano, formada por um conjunto integrado e coordenado de projetos, que geralmente se aplica a um setor administrativo.

Setor é o conjunto de atividades administrativas homogêneas e complementares que requerem um tratamento global e especializado.

Projeto é a preparação e apresentação de dados administrativos que permite decidir sôbre a utilização de recursos administrativos entre diferentes alternativas.

Na maioria dos países latino-americanos estas noções de planejamento administrativo são virtualmente desconhecidas. Revendo cuidadosamente os planos globais e setoriais de desenvolvimento econômico elaborados na América Latina, não é comum encontrar considerações sôbre êste aspecto.

Só muito recentemente começou-se em alguns países a explorar com atenção êstes aspectos político-administrativos do desenvolvimento, chegando em uns poucos casos mais aperfeiçoados a integração do planejamento econômico com o planejamento administrativo.

É alentador observar que alguns trabalhos de planejamento administrativo latino-americano são o resultado da aplicação objetiva dos princípios da ciência administrativa no processo de desenvolvimento nacional.

Entretanto, há que se reconhecer que a introdução de tais princípios no panorama científico e profissional dêsses países, é ainda recente. Em alguns países sua validade é discutível; em outros, sua aplicação é incipiente e ocasional; porém, há casos onde estas idéias têm dado já uma valiosa contribuição ao progresso nacional.

Êste panorama é explicável em uma região de tão vastas proporções e de tão variados matizes políticos e sociais como a América Latina. É o mesmo processo que devem ter seguido as novas disciplinas em busca de afirmação.

2. OS OBJETIVOS DO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

Observando a evolução da administração pública nos países latino-americanos pode-se notar que em cada um dêles ao longo da vida republicana, ocorreu uma grande quantidade de modificações na distribuição da autoridade e responsabilidade entre os podêres estatais e a freqüente criação, modificação e supressão de órgãos e funções governamentais. Êste é o crescimento natural de todo govêrno.

Até há poucos anos em alguns países e até hoje em outros, estas mudanças não vêm obedecendo, evidentemente, a um plano coerente de ampliação e reorganização: o que tem ocorrido, com freqüência, é o crescimento por agregação. Sòmente há poucos anos, com a introdução do planejamento administrativo entre as funções governamentais de alguns países, se começou a observar nêles alguns indícios de maior coerência nas decisões de reforma administrativa. Entretanto é preciso reconhecer que êstes sinais são ainda uma exceção, mas merecem ser considerados por seu significado.

Há casos em que a reforma administrativa buscou como único objetivo o aumento da eficiência da ação governamental e a superação de obstáculos mais ou menos identificáveis. Nestas ocasiões as implicações destas mudanças no desenvolvimento nacional foram levadas em conta só indiretamente e a ação reformadora não teve relação alguma com a programação econômica e social.

A reforma administrativa foi nesses casos preconizada como conveniente em si mesma e os planejadores administrativos atuaram impulsionados sòmente pelas novas idéias racionalizadoras da teoria administrativa recém-introduzida no panorama técnico-científico de seus países.

Últimamente, com o impulso tomado pelo planejamento sócio-econômico e os obstáculos administrativos por êle encontrados, pro-

curou-se relacioná-lo com o planejamento administrativo. Inicia-se assim, a reorientação de seu objetivo, deixando de ser um fim em si mesmo para ser um valioso elemento do processo de desenvolvimento nacional. Com esta nova tendência procura-se aplicar os princípios das ciências administrativas aos esforços de desenvolvimento dos países.

Esta nova orientação tem exercido muita influência no conteúdo dos atuais programas de modernização administrativa. Antes se analisava a criação, modificação ou supressão de ministérios e entidades públicas, com o fim de reordenar e agrupar funções similares e facilitar a coordenação institucional. Procedia-se à criação ou supressão de entidades autônomas, de acôrdo com a sua maior ou menor eficiência no desempenho de uma nova função assumida pelo Estado. Buscavam-se sistemas de administração financeira que permitissem maiores receitas para financiar as atividades tradicionais do govêrno, e procurava-se aperfeiçoar os sistemas de contrôle para diminuir a evasão impositiva. O inter-relacionamento do planejamento administrativo a longo prazo, com o planejamento sócio-econômico, deu-lhe um enfoque especial. Por meio dêsse planejamento procura-se a máxima eficiência no emprêgo dos recursos administrativos em tôdas as fases do planejamento econômico com a finalidade de acelerar o desenvolvimento, aumentando o rendimento dos insumos para conseguir o correspondente aumento do produto em bens e serviços. É diante desta filosofia que o planejamento administrativo adquire uma nova razão de ser e sua utilidade é claramente compreendida.

3. A ACEITAÇÃO DE UM NÔVO PROCESSO

A experiência da América Latina em matéria de mudanças administrativas vinculadas ao desenvolvimento econômico e social é relativamente recente. Anteriormente, as decisões referentes a reforma traduziam-se quase sempre em ações isoladas destinadas a modificar certos aspectos da máquina estatal com a finalidade de resolver problemas de fácil identificação em governos de estrutura relativamente simples cujos serviços eram os tradicionais do Estado liberal. Porém, nos últimos decênios esta situação tem-se modificado. Os países tomaram o caminho do desenvolvimento, passando o Estado a ser o motor dêste processo e encarregado da prestação de bens e serviços. Para desempenhar sua nova função, foi-se transformando em uma entidade cada vez mais complexa.

As novas funções e obrigações que o Estado ia assumindo não podiam ser cumpridas de imediato e sem tropeços por um aparato estatal que não estava preparado para isso. A transição do Estado tradicional para um Estado nôvo, dinâmico e flexível, de ação dirigente, promotora e executora do desenvolvimento, devia realizar-se lentamente, por ser esta uma mudança de projeções não só econômi-

cas, como também políticas e sociais. Tôda mudança social leva tempo porque implica mudança de atitude, usos e costumes profundamente arraigados na sociedade.

A evolução política e social para um Estado moderno, capaz de resolver os graves problemas de desenvolvimento latino-americano, tem sido conscientemente acelerada. A adoção do planejamento em quase todos os países latino-americanos é um passo significativo em direção à modernização da administração nacional, porque o planejamento é um processo racionalizador de políticas e ações. Está esquematizado para otimizar o uso dos recursos de um país ou de uma região com a finalidade de aumentar o ritmo de desenvolvimento e produzir a mudança de um nível sócio-econômico a outro melhor.

Contudo não se podia esperar que fôsse fácil a introdução de uma disciplina baseada na racionalidade e eficiência, em ambientes governamentais geralmente ineficientes, porque a ineficiênca é uma das características do subdesenvolvimento.

Nenhuma mudança social se produz sem vencer obstáculos que lhe são inerentes.

A oposição e resistência à disciplina planificadora e às mudanças provêem, freqüentemente, dos grupos tradicionais de poder político e financeiro incrustados no próprio govêrno com influência decisiva nas políticas estatais. "Tanto no caso dos dirigentes políticos como no caso da burocracia, a disciplina planificadora significa uma grave restrição à margem da negociação e de influência de que podem fazer uso para fortalecer sua posição no jôgo político". [1]

Os problemas que têm retardado a afirmação do planejamento latino-americano não podem, todavia, ser atribuídos inteiramente à resistência à mudança e à desconfiança dos políticos tradicionais.

Também os planejadores deveriam perguntar-se se uma boa parte dos obstáculos têm sido ou não criados por sua inexperiência na condução de um processo nôvo e complexo. O planejamento com freqüência tem sido altamente teórico, com a aplicação de modelos e outros instrumentos técnicos, às vêzes, demasiadamente elaborados, sem uma boa base sólida de informações, em economias rudimentares.

Constantemente, se tem afastado o critério do custo político das opções econômicas propostas sem prestar maior atenção ao fato de que são os políticos aquêles que tomam as decisões governamentais. Em que pêse a oposição inicial e os seus próprios erros cometidos, o planejamento teve contribuições muito positivas para o progresso da área. Começa-se a notar já, em vários países, uma maior tendência ao estudo minucioso e à análise das alternativas possíveis de ação antes de tomar decisões governamentais de maior importân-

[1] SALGADO, Germánico, *Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia,* Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas, Documento E/AC.54/L.19, março de 1967, p. 8.

cia. Esta análise com freqüência, fica a cargo das entidades de planejamento criadas nos últimos anos em pràticamente todos os países. Sem a institucionalização do planejamento êsse trabalho essencial de orientação governamental não teria sido possível.

Nota-se também, um princípio de coordenação na ação governamental, em governos onde até pouco tempo as decisões setoriais se tomavam unilateralmente.

Além disso, o planejamento permitiu o acesso ao govêrno de novos grupos técnicos e dirigentes de crescente influência nas políticas governamentais que possuem um bom nível de educação, em relação ao nível cultural médio, e uma experiência em constante crescimento, que permitirá uma ação estatal mais eficiente à medida em que vão se afirmando e amadurecendo.

Êste panorama alentador do planejamento latino-americano não é necessàriamente fruto de tôdas as experiências nacionais; há algumas notáveis exceções, constituídas por países onde o planejamento nunca pôde abandonar a sua formalidade inicial. Há casos nos quais se logrou evoluir até conseguir a sua institucionalização como primeira conquista, porém os órgãos de planejamento "têm ficado um pouco à margem da vida administrativa e essa evolução teve forçosamente que deter-se. O resto da administração, com grande freqüência, continua funcionando de acôrdo com os antigos moldes: as decisões se realizam sem conexão apropriada com os mecanismos de orientação".[2] O otimismo, portanto, não pode ser aceito sem reservas. Ainda há um longo caminho a percorrer até se obter a aceitação plena e real do planejamento na América Latina.

4. A ESTRATÉGIA DO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

Um dos pontos mais importantes a definir no planejamento administrativo é a estratégia a ser empregada para a introdução de medidas de modernização governamental, e produzir, realmente, a mudança social que se necessita. Apesar da importância da estratégia, tem-se discutido até hoje muito pouco e, geralmente, aquêles que impulsionam as medidas de reforma não parecem em muitos casos ter tido muita consideração por sua análise e pelas propostas de mudança.

Deve-se implantar a reforma globalmente ou é preferível fazê-la de forma progressiva e parcial? Deve-se começar por modernizar o govêrno central para melhorar sua capacidade de formulação e direção das políticas de desenvolvimento econômico e social, ou seria preferível iniciar o esfôrço no setor público descentralizado e autônomo que é aquêle que tem a oportunidade de executar programas e

[2] SALGADO, Germânico, *op. cit.*, p. 9.

projetos com mais independência e flexibilidade? Ou se deveria dar maior ênfase ao govêrno municipal cujos serviços têm incidência direta no bem estar da comunidade? Deve-se fazê-la empregando a pressão de um poder mais amplo que os usuais à disposição de um govêrno constitucional, como por exemplo, mediante autorizações extraordinárias para o Poder Executivo, ou seja, com uma ação vertical de cima para baixo destinada a romper resistências, ou é possível consegui-la por meio da permeabilidade de idéias novas, tratando de obter o apoio dos grupos sociais no govêrno, especialmente em suas bases mais amplas? Deve-se aguardar uma conjuntura política favorável para apoiar nela um processo modernizador ou é preferível tratar de afastá-la do campo político, convertendo-o em um processo eminentemente especializado, usando outros instrumentos como o orçamento e o plano nacional de desenvolvimento para introduzir as mudanças?

Tôdas estas e muitas outras perguntas são básicas para o êxito de um planejamento administrativo. Todavia, observando as tentativas de reforma realizadas na América Latina, tem-se a sensação de que a estratégia em muitos casos não foi suficientemente analisada e definida. Em certas ocasiões o movimento de mudança contou com vários elementos que pareciam assegurar seu êxito: apoio do govêrno, recursos financeiros, pessoal local treinado, assistência técnica exterior suficiente, interêsse da opinião pública; entretanto, logo após um início prometedor, o dinamismo da ação foi diminuindo até quase estagnar-se ou desaparecer por completo. Quais são as causas disto? Freqüentemente é a falta de uma estratégia a longo prazo, bem definida, ajustada às realidades políticas e sociais do meio onde se desejava aplicar a ação modernizadora.

Alguns planos de reforma administrativa na América Latina dedicam apenas breves linhas a êste ponto essencial. Outros o omitem por completo, talvez por não ter sido analisado.

Em um dêles se afirma que "o fortalecimento da capacidade de execução será objeto de prioridade. Implicará na reorientação e modernização dos métodos tradicionais, assim como melhorias específicas da organização e do pessoal para executar trabalhos administrativos novos... surge como objetivo específico, a obrigação de realizar esforços de alta prioridade a favor das melhorias administrativas e executivas para poder levar a cabo as funções públicas que se ampliem. Ainda que se trate de introduzir as melhorias em todos os níveis, será necessário selecionar alguns campos importantes e concentrar-se em melhorar, de forma significatica, a administração e organização dêstes campos-chaves. Êstes podem servir também de ponto de partida de outras melhorias." [3]

[3] Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social, 1965-1966*, El Salvador, 1964, p. 575-576.

Nesse caso o objetivo é o aumento da capacidade de execução do govêrno por meio de melhorias nos métodos de trabalho, na organização e no pessoal, tratando de fazê-lo a nível global, mas iniciando por concentrar o esfôrço em pontos que possam, por sua vez, converter-se em fontes multiplicadoras de reforma.

Noutro caso se diz que "o progresso econômico depende em grande parte de uma boa administração e devem ser promovidas, com urgência, as reformas legais, estruturais e metodológicas indispensáveis, para dotar o país de uma máquina administrativa adequada e eficiente. A reforma é considerada necessária e se deseja levá-la a bom têrmo; há um consenso geral sôbre a urgência de uma investida total à burocracia e à ineficiência do aparato administrativo do govêrno, reconhecendo-se que a boa administração como estrutura e função diretiva é um requisito fundamental para o desenvolvimento.

No fundo, o problema parece ser a própria filosofia da reforma, seu caráter, sua estratégia, seus métodos e seus alcances.

O sentido da expressão "reforma integral", qualificada de "básica" aos fins do desenvolvimento econômico-social, deve interpretar-se como um ajustamento ou modernização total da máquina administrativa e de seus elementos componentes pessoal e material... a reforma não pretende inserir ou justapor uma estrutura dinâmica e moderna aos cuidados do processo econômico sôbre a estrutura administrativa tradicional e formalista, senão ajustá-la e aperfeiçoá-la... não se trata simplesmente de modificar estruturas, subdividir, fundir ou suprimir repartições, nem aperfeiçoar métodos de trabalho, mecanizar ou racionalizar e fazer reduções orçamentárias ou de pessoal. Tudo isto é necessário, porém, seria insuficiente ou de resultados precários, se não se leva na devida conta, ao mesmo tempo, todos os outros elementos que dão vida e substância à administração do Estado... ao falar da reforma integral quer-se dar a entender uma mudança total de atitudes em todos os níveis..." [4]

Nesse caso a estratégia concebe um amplo movimento renovador, global e integral, de todos os elementos componentes da administração pública, até conseguir uma mudança social ampla e profunda.

Num outro plano de modernização administrativa, afirma-se que "é necessário empreender um programa global de melhoramento nos setores administrativos básicos para o desenvolvimento econômico e onde as técnicas administrativas modernas poderiam ter maior incidência na solução dos problemas mais prementes".

A solução parcial em um setor administrativo, ainda que esta tivesse importância, teria seu impacto favorável, porém dificilmente poderia impulsionar o govêrno globalmente. As reformas não podem ser isoladas e desordenadas, feitas sem uma visão de conjunto e sem coordenação. Assim se correria o risco de transferir os problemas de um setor a outro.

[4] ONRAP, *Diagnóstico de la Administración Pública Peruana y Propuestas de Reforma*, Lima, 1965, p. 2-3.

A modificação substancial da administração pública nacional pode ser conseguida sòmente "atacando simultâneamente todos obstáculos que detêm sua marcha, e fazendo-se paralelamente um planejamento administrativo dirigido a todos os setores". [5]

Nesse caso se propõe a reforma global, porém limitada aos setores da administração pública que têm influência direta e são importantes para o processo de desenvolvimento, aplicando técnicas modernas nos pontos onde sua incidência fôr maior; tudo isso por intermédio de planejamento administrativo que dê equilíbrio e coerência ao esfôrço.

Talvez o Brasil seja um dos poucos países latino-americanos onde a estratégia para a modernização administrativa tenha sido analisada à luz de experiências realizadas em um período suficientemente extenso, para permitir um exame válido de evolução ao longo de três décadas.

Em 1937, iniciou-se uma das reformas mais interessantes realizadas na América Latina, com a instalação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com uma estratégia de centralização, nesse órgão, das funções de estado-maior que lentamente foram se convertendo em fortes contrôles, numa tentativa de reforma vertical da Presidência da República aos demais níveis do govêrno.

Existem aquêles que afirmam que "a escolha desta estratégia de contrôle e centralização foi a causa dos resultados negativos das reformas administrativas e do declínio do DASP, concebido como o instrumento para executá-las. A entidade se converteu em objeto de hostilidade e frustrações políticas e administrativas... desenvolveram-se grandes resistências em diferentes setores governamentais especialmente no Ministério da Fazenda... por sua rigidez no tratamento do sistema de mérito na administração de pessoal e outros contrôles". [6]

O processo de reforma utilizado pelo DASP foi impositivo e levado adiante por uma elite técnica que teve por muito tempo a exclusividade dos conhecimentos científicos que serviram de base ideológica à reforma. Não foi um processo de infiltração das novas idéias em direção a outros níveis governamentais, e por isto, talvez, não tenha conseguido seu objetivo.

O emprêgo de uma estratégia imposta, ao invés de uma persuasão explica porque "o movimento de reforma administrativa no Brasil obteve seus maiores êxitos sòmente tendo como base condições po-

[5] JUNTA NACIONAL DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA, *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Quito, Equador, 1963, Tomo I, livro segundo, Cap. IV, p. 294.

[6] SIEGEL, Gilberto B. The Strategy of Public Administration Reform: The Case of Brazil, *Public Administration Review*, ASPA, Vol. 26, N.º 1, março 1966, p. 53.

líticas excepcionais e sofreu seus mais sérios reveses depois da reinslação do regime democrático". [7]

Valeria a pena perguntar se esta foi ou não uma estratégia conscientemente aplicada, se o que ocorreu foi a falta de análise da estratégia a usar, ou se esta foi um produto das necessidades e pressões do momento político e social que vivia o país quando o DASP foi organizado.

Êste não é o único caso em que por ausência de uma estratégia clara, flexível e de possível aplicação dadas as características sociais, políticas e econômicas de um país, os esforços de valor incalculáveis que se fizeram para a modernização administrativa em vários lugares não tiveram a sorte que seria de se esperar.

Definitivamente, o planejamento administrativo deveria incluir uma análise meticulosa sôbre a estratégia a empregar por sua importância para o êxito dos programas de modernização. Assim o aconselha a experiência latino-americana.

5. A METODOLOGIA

O planejamento administrativo deve ajustar-se a um procedimento de ação racional. Deve começar pela investigação e a análise minuciosa da administração pública para saber como está constituída e quais são seus problemas, procurando chegar à sua qualificação e à classificação em ordem de prioridade. Como se pode pretender algo se não se conhece com precisão o que se vai modificar?

Deve-se proceder logo à programação global da reforma, na qual se fixem os objetivos gerais e as linhas políticas, se interrelacionem os diferentes setores, se faça o balanço dos recursos a serem empregados, se identifiquem as prioridades de ação e se escolha a estratégia a longo prazo, que será aplicada para chegar aos objetivos propostos.

Êste é o marco de referência dentro do qual se realizam as ações a médio e curto prazo.

Em seguida passa-se à análise e programação setorial da modernização administrativa, começando pelos setores prioritários dentro da ação de desenvolvimento nacional. Cada um dos setores, programados como um todo homogêneo e coerente, não são partes isoladas da ação unilateral. Têm uma série de interrelações; existem áreas nas quais não se pode traçar uma linha divisória nítida entre elas. Estas interrelações também devem ser conhecidas, analisadas e consideradas na programação administrativa setorial.

[7] NASCIMENTO, Kleber T. Reflexões sôbre estratégia de reforma administrativa: A experiência federal brasileira, *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, número 1, Rio de Janeiro, 1967, p. 23.

Depois de se determinar o panorama administrativo global e setorial inicia-se, então, a ação reformadora por meio de projetos específicos bem elaborados e corretamente aplicados em cada um dos setores.

Sòmente em raras ocasiões apresentam-se conjunturas favoráveis que contêm todos os elementos políticos, sociais e econômicos que permitem o lançamento de um programa de reforma administrativa global, com possibilidades de êxito a médio ou curto prazo. Na maioria dos casos, a amplitude do campo de ação, a magnitude dos obstáculos a remover, a escassez de recursos humanos e financeiros à disposição dos países, parecem aconselhar a aplicação da ação reformadora nos pontos de maior prioridade e, especialmente, onde possam gerar pólos de ação e energia para o crescimento, ampliação e dinamização da reforma.

Esta não é uma ação na qual se atacam pontos isolados de forma incoerente. Esta etapa da ação tem objetivos fixados no planejamento administrativo global — marco de referência geral ao qual se sujeitam as ações parciais — e atua dentro de programas setoriais perfeitamente definidos. Ocorre, geralmente, o seguinte: inicia-se a execução dos projetos que pela sua viabilidade político-administrativa tinham probabilidade de êxito, mediante o emprêgo racional dos recursos disponíveis e colocando em marcha o efeito multiplicador que aumentará o ritmo da ação administrativa modernizante.

Durante a etapa de execução no planejamento administrativo o ritmo de ação também será influenciado por conjunturas políticas, econômicas e sociais. Haverá momentos mais favoráveis que outros, nos quais o ritmo da ação reformadora será maior. Sòmente contando de antemão com um esquema de ação racional, se poderá aproveitar ao máximo essas conjunturas favoráveis, geralmente momentâneas e freqüentemente desperdiçadas. O que não é possível é iniciar processos de modernização administrativa global, setorial ou nível de projetos, sem programação racional, sem objetivos claramente estabelecidos, com recursos insuficientes, pois são desalentadores os reultado que um processo semelhante prèviamente assegura.

Durante tôda a etapa de execução o programa de ação deve ser flexível. É de fundamental importância a avaliação contínua do progresso da reforma, comparando periòdicamente o panorama no momento de realizar a avaliação com o marco de referência inicial. Devem ser realizados ajustes parciais ao esquema global e setorial, de acôrdo com o surgimento de novos fatores, difíceis de prever durante a programação original, isto é, o primeiro marco de referência para o início do processo não pode ser rígido e inflexível. Ao contrário, sendo um processo de modernização administrativa dinâmico, e realizando-se a ação de mudança no campo político e social, esta deve corresponder sempre ao conceito renovador de uma sociedade em movimento.

Isto não significa que o marco de referência original deve ser abandonado ou modificado de tal forma que seu emprêgo seja totalmente inútil. Ao contrário, por meio de análises contínuas da situação, contrôle e ajuste do programado se deverá chegar a curto, médio ou longo prazo aos objetivos fixados cujo resultado será a modernização administrativa nacional.

6. OS RECURSOS

6.1. *Os recursos humanos*

A necessidade de pessoal treinado para executar funções de estado-maior tem sido amplamente reconhecida por aquêles que vêm promovendo o desenvolvimento planejado. Pràticamente tôdas as universidades latino-americanas têm Faculdade de Economia que preparam economistas para o serviço público. Êstes especialistas, entre outros grupos técnicos, conseguiram promover o desejo de planejar o desenvolvimento nos países da área, e obtiveram em vários casos uma crescente adoção do sistema, dando uma contribuição valiosa ao progresso de seus países.

À medida que o planejamento foi evoluindo descobriu-se a necessidade de considerá-lo um processo interdisciplinar, não só a nível global, mas ainda a um nível de programação setorial e de elaboração e execução de projetos. Nos últimos anos um crescente número de médicos, engenheiros de várias especialidades, arquitetos, educadores, sociólogos, têm recebido treinamento e têm levado a efeito experiências muito valiosas no processo de planejar.

No treinamento aos planejadores têm-se distinguido a CEPAL, desde 1950, e o Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social desde 1962, preparando um número cada vez mais elevado de latino-americanos que, hoje, ocupam os primeiros lugares na promoção do desenvolvimento em seus países.

Da mesma maneira que o planejamento econômico, o administrativo é uma função que requer pessoal especializado para a sua realização. Sem pessoal adequadamente preparado não se pode fazer análises corretas e estabelecer alternativas de solução aos problemas complexos que, como já se viu anteriormente, necessitam muito mais que boa vontade para serem solucionados.

A análise no campo da administração baseia-se na pesquisa especializada dos elementos administrativos e do meio ambiente político, social e econômico em que êstes últimos atuam. A falta de pessoal com domínio desta disciplina causa "um vazio na pesquisa e conseqüentemente o evidente desconhecimento atual do papel específico que deve ter a administração no processo de desenvolvi-

mento, e a falta de indicações claras sôbre a organização, estruturas e procedimentos administrativos que seriam adequados". [8]

Apesar disto, na América Latina, pouco se tem feito para formar especialistas e técnicos para a reforma administrativa, porque, atraindo pouca atenção, lhe são destinados recursos insignificantes, pois o tema não se presta para ações políticas com retribuições imediatas. O problema é de vasta magnitude e muitos são os recursos financeiros e humanos necessários para levá-lo ao seu final. Poucos governos têm-se atrevido a atacar decisivamente o problema.

Vários países carecem quase por completo de pessoal local especializado nas disciplinas administrativas e, por conseguinte, utilizam pessoal importado que não tem conhecimento profundo de suas realidades políticas, administrativas e culturais, fator essencial para o planejamento da reforma administrativa.

Os órgãos técnicos de planejamento, na maioria dos países, não têm pessoal preparado para esta tarefa. Esta é uma das causas que, freqüentemente, impedem o exame adequado dos problemas administrativos de desenvolvimento e a avaliação minuciosa da capacidade de operação das instituições do setor público para verificar se os planos, programas e projetos propostos poderiam ou não ser executados pelos organismos dêles encarregados. Seria como se tivesse conseguido uma garantia de execução eficiente, apesar dos sinais evidentes de que as administrações públicas nacionais são antiquadas e ineficientes.

Nem sempre se tem clara a noção de que o planejamento do desenvolvimento vai muito mais além que o planejamento exclusivamente econômico e que nêle intervêm fatôres políticos, culturais, sociais, com projeções muito mais delicadas e imprevisíveis que as econômicas. Entre os fatôres sócio-políticos estão aquêles administrativos que não se limitam, como alguns planejadores parecem acreditar, à simples adequação de estruturas administrativas às necessidades dos programas e projetos, mas envolvem problemas complexos de mudança social.

Se os órgãos centrais de planejamento econômico na América Latina, com raras exceções, necessitam de pessoal especializado em administração, êste problema é ainda mais grave nos órgãos de programação setorial, regional e municipal.

Contudo, já é possível entrever alguns sinais que permitem esperar uma evolução positiva da grave situação atual:

— a constatação, nos vários planos nacionais de desenvolvimento e outros documentos relacionados com o planejamento, da importância da análise administrativa para superar os problemas administrativos encontrados em tôdas as fases do processo de planejamento, especialmente durante a execução;

[8] Van Hoek, F. J. *La administración del planeamiento en la educación para la administración del desarrollo*, Instituto Internacional de Ciências Administrativas, Bruxelas, 1966, p. 103.

— a embrionária noção de que os problemas administrativos, como qualquer outro problema complexo no processo de desenvolvimento, devem ser resolvidos por pessoal especializado, em um esfôrço interdisciplinar;

— o conhecimento e análise das primeiras experiências de planejamento administrativo realizadas em alguns países, nem tôdas positivas, mas de valor incontestável;

— o ingresso no serviço público dos primeiros diplomados em instituições de nível superior, em administração pública que, em alguns países, já começaram a impulsionar os programas de reforma.

É interessante notar que, coincidindo com êste crescente interêsse nesta disciplina, foi iniciada nos últimos anos a organização de centros de treinamento administrativo na maioria dos países da América Latina, conforme pode ser constatado no Quadro 1.

Sendo também um movimento recente, a função de treinamento ainda não pôde desenvolver-se plenamente.

As maiores dificuldades parecem concentrar-se nos seguintes pontos:

— geralmente os programas de treinamento não se baseiam num diagnóstico, análise e quantificação dos *deficits* de preparação do pessoal do serviço público;

— freqüentemente o treinamento é ministrado sem a suficiente programação e sem a indispensável definição de prioridades de acôrdo com as necessidades de planos, programas e projetos de desenvolvimento;

— não havendo pesquisas nem análises sôbre treinamento, os cursos passam a ser de caráter geral e a clientela não tem oportunidade de aplicar os conhecimentos adquiridos;

— é desconhecido o tipo de treinamento a ser aplicado nos vários níveis da administração pública.

Pretende-se, por exemplo, por meio de treinamento em serviço, mediante cursos rápidos, criar especialistas ou dirigentes capazes de elaborar políticas e orientar ações de macroanálise e reforma administrativa, "quando há dúvidas quanto à possibilidade dêste tipo de treinamento dar uma noção suficientemente ampla sôbre os alcances e as implicações da administração do desenvolvimento. É necessário uma sólida formação acadêmica, o quanto antes, na carreira do funcionário e, além disso, estudo e experiência contínua ao longo de tôda a sua carreira". [9]

— em vários países não existem estudos acadêmicos de administração pública; não se pode, portanto, obter pessoal especializado com suficiente preparação para planejar, nem formar professorado universitário nesta disciplina, em número e qualidade suficientes;

[9] PARKER, RORERTO S. El caso de país en desarrollo. *La educación para la administración del Desarrollo,* Instituto Internacional de Ciências Administrativas, Bruxelas, 1966, p. 73.

PAÍS	INSTITUIÇÃO	ÓRGÃOS	LUGAR	ANO DE FUNDAÇÃO	CLASSE DE TREINAMENTO						
					Executivo	Formação Profissional	Pós-Graduação Profissional	Cursos Rápidos em Serviço	Administração Pública	Administração de Emprêsas	Pesquisa
	PROGRAMAS NACIONAIS										
Argentina	Ministério da Fazenda	Departamento de Treinamento do Serviço Civil	Buenos Aires	1958				x	x		
Bolívia	Ministério da Fazenda	Direção de Serviço Civil	La Paz					x	x		
Brasil	Govêrno do Brasil Fundação Getúlio Vargas	Escola Brasileira de Administração Pública	Rio de Janeiro	1945	x	x	x	x	x	x	
Colômbia	Govêrno da Colômbia	Escola Superior de Administração Pública	Bogotá	1958		x	x	x	x		x
Costa Rica	Universidade da Costa Rica	Departamento de Administração	São José		x			x			
		Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais									
	Direção Geral do Serviço Civil	Departamento de Treinamento	São José	1953				x	x		
Chile	Universidade do Chile	Escola de Ciências Políticas e Administrativas	Santiago	1955		x			x		
		Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais									
	Universidade do Chile	Instituto de Administração (INSORA), Faculdade de Ciências Econômicas	Santiago	1950		x	x	x	x	x	x
Equador	Universidade Central do Equador	Escola de Administração	Quito	1958		x			x	x	
		Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas									
	Universidade Central do Equador	Instituto de Estudos Administrativos, anexo à Escola de Administração	Quito	1963	x			x	x	x	x
El Salvador	Universidade de São Salvador	Escola de Administração Pública, Faculdade de Economia	São Salvador	1966		x			x		
	Ministério da Fazenda	Departamento de Estudos Administrativos	São Salvador					x	x		

PAÍS	INSTITUIÇÃO	ÓRGÃOS	LUGAR	ANO DE FUNDAÇÃO	CLASSE DE TREINAMENTO						
					Executivo	Formação Profissional	Pós-Graduação Profissional	Cursos Rápidos em Serviço	Administração Pública	Administração de Emprêsas	Pesquisa
Guatemala	Govêrno da Guatemala	Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento	Cidade da Guatemala		x		x		x		x
	Secretaria Técnica de Administração Pública da Presidência da República	Centro de Melhoramento Técnico do Pessoal	Cidade da Guatemala	1967							
Guiana	Universidade da Guiana	Faculdade de Administração Pública	Georgetown			x			x		
	Ministério da Educação	Divisão de Treinamento, Centro de Treinamento do Serviço Público	Georgetown	1964				x	x		
Honduras	Govêrno de Honduras	Instituto Nacional de Administração Pública	Tegucigalpa					x	x		
México	Universidade Nacional Autônoma	Escola de Ciências Políticas e Sociais	México DF (iniciou ensinando administração pública)	1958		x			x		
	Instituto Mexicano de Administração Pública							x	x		x
Panamá	Universidade do Panamá	Escola de Administração Pública e Comércio	Cidade do Panamá				x			x	
							x			x	
Paraguai	Universidade de Assunção	Escola Paraguaia de Administração Pública	Assunção	1959		x		x	x		x
Peru	Presidência da República	Serviços Nacionais de Capacitação e Racionalização da Administração Pública (ONRAP)	Lima					x	x		x
República Dominicana	Universidade Autônoma de São Domingo	Escola de Administração Pública, Faculdade de Economia	Santo Domingo	1966	x				x		
	Secretariado Técnico da Presidência da República	Serviço Nacional de Administração e Pessoal (ONAP) Departamento de Treinamento	Santo Domingo	1965				x	x		x

PAÍS	INSTITUIÇÃO	ÓRGÃOS	LUGAR	ANO DE FUNDAÇÃO	CLASSE DE TREINAMENTO						
					Executivo	Formação Profissional	Pós-Graduação Profissional	Cursos Rápidos em Serviço	Administração Pública	Administração de Emprêsas	Pesquisa
Trinidad e Tobago	Universidade de West Indies	Colégio de Artes e Ciências	San Agustin	1963					x		
Uruguai	Universidade da República	Escola de Administração Pública	Montevidéu	1962		x			x		
Venezuela	Comissão de AP	Escola de Administração Pública	Caracas				x	x	x		
	PROGRAMAS INTERNACIONAIS										
América Central e Panamá	Governos da Costa Rica, São Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá Fundo Especial das Nações Unidas	Instituto Centro-Americano de Administração Pública	São José da Costa Rica e Cursos Nacionais	1954		x		x	x		x
América Latina	Govêrno do Brasil e Banco Interamericano de Desenvolvimento	Escola Interamericana de Administração Pública	Rio de Janeiro — Brasil	1964				x	x		x
América Latina	Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) Governos latino-americanos, UNESCO, BID	Escola Latino-Americana de Ciências Políticas e Administração Pública	Santiago do Chile				x	Cursos em formação	x		
América Latina	Govêrno da Argentina e Organização dos Estados Americanos	Centro Interamericano de Capacitação em Administração Pública (CICAP)	Buenos Aires, Argentina e Cursos Nacionais	1966					x	x	

— com freqüência há um desconhecimento total da diferença entre a preparação acadêmica nas ciências da administração pública e o treinamento do pessoal em serviço. Apesar de os dois serem indispensáveis e complementares, freqüentemente se pretende solucionar a escassez de recursos humanos para o desenvolvimento administrativo usando, sòmente, o segundo tipo de treinamento.

Os países necessitam contar com um tipo de pessoal, hoje muito escasso na América Latina: o administrador profissional, formado em instituições universitárias, capaz de assessorar o Govêrno na formulação de política de modernização administrativa como parte dos programas de desenvolvimento, de ocupar posições executivas no setor público. Êste pessoal deve ter uma ampla compreensão das novas idéias do desenvolvimento econômico e social e saber relacioná-las com as concepções políticas e administrativas da conduta estatal. Deverá ter, além disso, amplos conhecimentos de ciências políticas e sociais, sólidas bases de teoria econômica e um domínio completo das técnicas administrativas modernas. Um profissional como êste não pode formar-se em cursos rápidos e isolados, senão mediante estudos superiores, que o permitam aprofundar-se nas disciplinas mencionadas;

— em vários países com escolas universitárias de administração pública, os programas de estudo não têm relação com as necessidades do desenvolvimento nacional, nem com o nível técnico-profissional que deveriam ter os graduados em nível superior. Nesses países formam-se técnicos de nível médio e inferior e de preparação limitada;

— tampouco a educação acadêmica em administração pública pode substituir o treinamento em serviço. Êste último deve ser orientado no sentido de, no menor tempo possível, proporcionar ao pessoal sujeito a treinamento o domínio de sua técnica específica, de aplicação imediata, que aumente sua eficiência e produtividade nas funções atualmente desempenhadas;

— o treinamento em serviço também deixa muito a desejar; os programas freqüentemente são organizados sem análise de prioridade e sem empregar os recursos nos setores e níveis onde se conseguiria maior produtividade em sua aplicação.

— o treinamento em serviço tem-se orientado, predominantemente, na preparação de pessoal de nível inferior, encarregado de funções e responsabilidades menores. Não há experiência no treinamento nos níveis executivos e de supervisão, os quais têm grande importância para o desenvolvimento nacional. Entretanto, dêstes erros iniciais, é confortador observar o número crescente de instituições de treinamento e os primeiros frutos de sua ação na América Latina. Atualmente estão se realizando trabalhos intensos em vários países: as escolas universitárias começam a produzir os primeiros especialistas; as instituições de treinamento em serviço realizam programa de pesquisa para melhor orientar a sua ação. Todo investimento e

esfôrço realizados neste campo têm uma efeito multiplicador de longo alcance.

Apesar de a profissão de administrador ser nova na América Latina, a revolução industrial que vai tomando forma no continente delineou as necessidades de especialização, surgindo daí novas ocupações. Esta corrente tem-se refletido no Govêrno, onde será crescente a utilização de especialistas em, pràticamente, todos os campos da ação estatal, entre êles a administração moderna do próprio Govêrno.

Por outro lado, esta necessidade de administradores especializados irá aumentando também na emprêsa privada dos países latino-americanos que alcancem um maior ritmo de industrialização. Já existem diversas áreas onde a emprêsa privada começa a atrair os administradores especializados do setor público, constituindo-se um forte competidor do Govêrno no mercado de trabalho.

6.2. *Os recursos da organização*

É plenamente aceitável pelos círculos especializados que o planejamento deve contar com um aparato organizacional que garanta sua validade permanente e ação contínua no setor público.

A maioria dos países da América Latina já conta com um órgão central de planejamento, cuja posição varia dentro da estrutura governamental. Também se reconhece a necessidade e se trabalha para a instalação de unidades setoriais de planejamento que executem esta função ao nível ministerial, procurando fazê-las funcionar coordenadas e orientadas pelo órgão central.

Nos últimos anos fala-se também da necessidade de constituir instituições regionais de planejamento com a finalidade de descentralizá-los e aproximá-los das realidades geográficas e sociais, tentando ao mesmo tempo a coordenação, através das instituições regionais da ação de desenvolvimento local ou municipal em cada uma das regiões.

Assim como o planejamento sócio-econômico necessita institucionalizar-se, pois deve ser um processo permanente, dinâmico e contínuo de orientação da vida econômica e social dos países, o planejamento administrativo deve ser também institucionalizado por ser um processo igualmente importante para a ação eficiente dos organismos que programam e executam planos e programas de desenvolvimento.

E mais, ainda que não houvesse planejamento econômico-social e o desenvolvimento ficasse por conta das fôrças do mercado, justificar-se-ia o planejamento administrativo para aumentar a produtividade ou eficiência da administração pública.

Se a institucionalização do planejamento econômico é recente e incompleta, a do planejamento administrativo o é mais ainda.

Na América Latina há poucos órgãos especializados que realizam planejamento administrativo de forma sistemática e relacionado com o processo de planejamento econômico. Em alguns países têm-se alcançado progressos alentadores, instalando-se unidades que realizam esta função nos mesmos órgãos centrais de planejamento; em outros, têm-se colocado os órgãos no Ministério da Fazenda, quase sempre como apêndice da função orçamentária. Em outros criaram-se órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, seguindo os mesmos esquemas empregados para a institucionalização do planejamento econômico.

Em casos excepcionais, e sòmente ocasionalmente, o planejamento administrativo tem sido coordenado com o planejamento econômico. Mesmo naqueles casos em que a coordenação se realiza dentro do órgão central de planejamento, há grandes problemas de integração entre estas duas funções e de entendimento mútuo entre o pessoal técnico nas disciplinas econômicas e administrativas.

Em alguns casos tem-se ido ainda mais longe: procurando a integração destas duas funções, e destas com as outras de estado-maior, orçamento, pessoal e estatística, procura-se últimamente reuni-las em uma instituição, usualmente denominada Secretaria-Técnica da Presidência, sob a coordenação de um funcionário de alto gabarito no Govêrno.

Todavia, estas experiências são muito recentes e seu êxito muito variado para determinar se estas soluções organizacionais são suficientemente válidas para superar os problemas de compreensão e falta de integração destas funções. As primeiras impressões, entretanto, sugerem que se necessita muito mais do que a instalação de estruturas integradas para dar coerência a estas funções; há necessidade de se deixar claramente estabelecido que uma forma ou outra de organização ou a variação de modelos estruturais, não garantem o êxito do planejamento administrativo. A organização, as estruturas orgânicas, contribuem para o êxito, mas, isoladamente, não o produzem. Necessita-se, também, de uma grande mudança de atitudes daqueles que trabalham dentro das organizações, o que talvez virá com o progresso das disciplinas científicas e com aumento da experiência daqueles que venham a aplicá-las à medida que encontrem problemas graves e descubram que a melhor forma de enfrentá-los é mediante uma ação interdisciplinar.

Como demonstra o Quadro 2, as tendências organizacionais seguidas pelos países que institucionalizaram o planejamento administrativo, poderiam agrupar-se desta forma:

6.2.1. *Órgãos centrais de nível setorial*

Em alguns países da América Latina tem-se procurado a instalação de órgãos centrais de planejamento administrativo, colocando-os

em um dos setores mais influentes na administração pública, geralmente nos Ministérios da Fazenda ou Finanças, como apêndice da função orçamentária.

Esta tendência foi iniciada, principalmente, pela preocupação dos Ministérios da Fazenda com a redução dos custos de operação na administração pública, através do conceito que o Ministério, por intermédio da sua função orçamentária nacional, deve exercer o papel de guardião dos fundos públicos e procurar prestar maiores serviços com os fundos empregados.

Posteriormente aplicou-se esta função buscando a racionalização do setor financeiro para facilitar atividades como o recolhimento e o contrôle dos impostos, a operação aduaneira, o suprimento de material para a operação governamental, a mecanização da contabilidade pública e, sobretudo, o processo orçamentário.

Com relação a êste último, em alguns países, pensa-se que o planejamento administrativo não é senão um auxiliar mais ou menos valioso da programação e execução orçamentária; e, efetivamente, é isto o que ocorre na maioria dos casos nos quais as entidades centrais de planejamento administrativo fazem parte do núcleo orçamentário nacional. Ocupam-se da microanálise administrativa de métodos e procedimentos de trabalho do processo orçamentário. Sua ação é quase exclusivamente a curto prazo.

Sua influência no restante do setor público é pouco provável por motivos hierárquicos. Os outros Ministérios raras vêzes aceitam sugestões de racionalização administrativa provenientes de uma entidade com autoridade formal igual a sua; e, menos ainda, aceitam a presença e investigação de suas operações por parte do pessoal técnico de outro Ministério.

Nessas condições há escassas possibilidades de se conseguir a institucionalização da função de planejamento adminstrativo nos demais setores governamentais para formar um sistema integrado semelhante ao do planejamento econômico, com um núcleo central normativo, orientador, coordenador e avaliador, e unidades setoriais, regionais e locais subordinadas tècnicamente ao primeiro.

Quando se chega a conseguir a institucionalização da função em outros setores governamentais, há muito poucas probabilidades de exercer alguma influência desde a posição ministerial.

Não há dúvida que nesta alternativa também existem aspectos positivos. Se um órgão central de planejamento administrativo conseguisse superar as desvantagens de sua posição e lograsse produzir planos e programas de modernização a longo prazo, que contassem com o apoio presidencial, poderia implantá-los vantajosamente apoiando-se no processo orçamentário. O poder de negociação implícito na elaboração, discussão e aprovação do orçamento é enorme, ainda que os planejadores administrativos não tivessem conseguido empregá-lo na América Latina para obter seus objetivos reformistas.

A estrutura para o planejamento administrativo central ao nível de Ministério, freqüentemente o da Fazenda ou Finanças, vem sendo adotada pelos seguintes países, na América Latina:

Argentina	São Salvador
Bolívia	Guiana
Brasil	Honduras
Chile	Nicarágua
Equador	Paraguai

6.2.2. *Órgãos centrais diretamente subordinados à Presidência da República*

A institucionalização do planejamento administrativo com subordinação direta à Presidência da República corresponde ao princípio administrativo clássico da posição das funções do estado-maior nas estruturas governamentais.

As funções do estado-maior têm sob sua orientação atividades de assessoria, técnico-normativas, programadoras, coordenadoras, de contrôle técnico e avaliadoras.

São funções de apoio aos executivos de alto nível, permitindo-lhes maior eficiência no processo decisório e consistência na direção das complexas operações do Govêrno moderno. "Nos altos níveis da administração, os administradores necessitam de serviços administrativos altamente especializados. Os chefes de alto nível situados nos escalões de decisão e direção administrativa do Govêrno central enfrentam desafios de difícil solução, razão pela qual necessitam utilizar serviços especializados de crescente complexidade". [10]

A função de planejamento administrativo, como a de planejamento econômico é, claramente, uma função de estado-maior. Sua institucionalização deveria ter, portanto, em linhas gerais, características semelhantes à institucionalização do planejamento econômico.

Sua posição junto aos níveis executivos não sòmente se origina na assistência que a êles presta senão também, como o planejamento econômico, na procura de apoio para a execução de seus programas e projetos.

Esta posição assegura autoridade funcional sôbre todos os setores governamentais igualmente, sempre que se conte com o apoio dos altos escalões a que se serve.

Apesar desta posição, teòricamente, garantir maiores possibilidades de coordenação com a função do planejamento econômico, encontrando-se as duas ao mesmo nível hierárquico-administrativo, isso, na realidade, não ocorre.

[10] Gross, Bertram M., *op. cit.*, p. 8.

Talvez o diferente grau de desenvolvimento científico em que se baseiam as duas funções, as sensíveis diferenças no treinamento profissional entre os planejadores econômicos e os planejadores administrativos — que só ùltimamente vêm sendo reduzidas em alguns países, com a criação das escolas universitárias de administração — e as metodologias mais desenvolvidas do planejamento econômico, sejam fatôres que têm contribuido para uma quase total desconexão na operação das duas funções dentro do Govêrno.

Há uma falta de comunicação evidente entre os planejadores econômicos e administrativos, apesar de exercerem funções interde-

PAÍS	Em Nível Ministerial	Na Secretaria da Presidência	No Planejamento	Na Secretaria Técnica
Argentina	x		a	
Bolívia	x			
Brasil		b	a	
Colômbia		x		
Costa Rica			x	
Chile	x			
Equador	x	c		
São Salvador	x			
Guatemala				a
Guiana	x			
Honduras	x			
México		x		
Nicarágua	x			
Panamá				x
Paraguai	x			
Peru		x		
República Dominicana				x
Uruguai			x	
Venezuela		x		

a) No período de instalação.

b) No Brasil esta função estêve no DASP de 1937 a 1966; em 1967 passou ao Ministério do Planejamento.

c) No Equador existe na "Secretaria de Planejamento" desde 1962 até hoje. Na Secretaria Técnica da Presidência desde 1963 a 1965, passando depois ao Ministério das Finanças.

pendentes e complementares, porque "enquanto o planejamento do desenvolvimento econômico estabelece o *que* propõe fazer para alcançar um índice máximo de bem-estar coletivo, o planejamento da administração assinala *como* realizá-lo desde o ponto de vista de sua instrumentação administrativa. Um fixa a meta, o outro o caminho da ação e o procedimento operacional. O planejamento econômico aponta no horizonte um destino, o planejamento administrativo indica o *modus operandi*".

[11] Reyes, Alvaro Rodriguez, *Administración Pública y Desarrollo Económico*, Tesis Resendiz, México, 1963, p. 105.

A desconexão entre as duas funções observa-se mesmo nos países onde se tem tentado integrá-las dentro de um mesmo órgão. Não se deveria, portanto, considerar que sejam fatôres exclusivamente estruturais os que produzem o afastamento; são outros de natureza social, profissional e psicológicos muito mais complexos e difíceis de serem superados.

Os países que instituíram suas funções de planejamento administrativo em entidades diretamente subordinadas à Presidência são: Colômbia, Peru e Venezuela. O México procura acionar seu planejamento administrativo através da Secretaria do Estado da Presidência. Êste órgão ministerial, por suas especiais características de apoio e serviço à Presidência da República tem de fato uma posição funcional mais próxima a esta que as demais entidades ministeriais.

6.2.3. *Integração do planejamento econômico e planejamento administrativo*

Em alguns países onde cedo se descobriu a interdependência do planejamento administrativo e do planejamento econômico, assim como a importância vital de sua integração, ambos foram colocados em uma única entidade central de planejamento.

Há experiências alentadoras de ação conjunta e de trabalho em equipe dos especialistas nas duas funções, especialmente naqueles países que iniciaram, cedo também, a preparação de planos de desenvolvimento que incluíram programas de modernização administrativa para dar aos primeiros possibilidades de execução.

Essa tendência foi seguida pelo Equador, que instalou em 1961 um órgão de planejamento administrativo dentro da Secretaria de Planejamento. Essa distribuição foi muito interessante na elaboração de um programa de reforma governamental, que foi incluído no primeiro plano geral de desenvolvimento econômico e social para o período 1964-1973.

Também na Presidência da República Argentina, o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE), prevê em sua estrutura a existência de uma unidade de planejamento administrativo, que ainda não foi integrada.

Dois países foram mais além, conseguindo a integração dentro do núcleo central de planejamento de três funções de estado-maior: as de planejamento econômico, de planejamento administrativo e de administração orçamentária. Buscou-se com isso a coordenação direta do orçamento nacional, para fazê-lo um instrumento válido para traduzir em cifras os planos de desenvolvimento e de reforma administrativa.

Costa Rica é o exemplo atual mais dinâmico desta tendência, pois o planejamento econômico está sòlidamente institucionalizado no órgão central e nos setores. A coordenação orçamento-plano é relevante. Entretanto, o planejamento administrativo não tem

podido desenvolver-se com a mesma vitalidade que as outras duas funções, especialmente no planejamento a longo prazo. Em contra-partida é usado, de forma mais pragmática, para remover a curto prazo obstáculos administrativos que dificultam a execução de programas e projetos em qualquer dos setores.

O Uruguai também trabalha na integração destas três funções na Secretaria Central de Planejamento e Orçamento da Presidência da República. Ali o planejamento administrativo será auxiliar da função orçamentária.

No Plano Nacional de Desenvolvimento uruguaio para 1967-1974, há o exemplo de planejamento administrativo mais minucioso e evoluído que se pode encontrar dentro de um plano global de desenvolvimento na América Latina.

6.2.4. *Integração das funções de Cúpula*

Há esquemas de institucionalização do planejamento administrativo mais integrados que os anteriores na América Latina. São aquêles nos quais se procurou ligar tôdas as principais funções de estado-maior à Presidência da República, reunindo-as em uma só entidade, usualmente denominada Secretaria Técnica de Administração.

Procura-se com isto formar um corpo assessor e auxiliar integrado, de grande utilidade, que poderá ser um centro dinâmico de promoção do desenvolvimento econômico.

A integração das funções de planejamento econômico, planejamento administrativo, administração de pessoal, administração orçamentária e estatística, poderia dar ao poder executivo os instrumentos institucionais mais importantes para elaborar planos, programas e projetos, executá-los, controlá-los e avaliá-los. É, sem dúvida, uma concepção de coordenação funcional que merece uma análise mais minuciosa.

Evidentemente, as vantagens de um organismo semelhante são teòricamente claras. O planejamento econômico e o administrativo teriam no orçamento nacional o instrumento de execução de seus planos, programas e projetos. Ao serem elaborados, levando em consideração não sòmente os aspectos econômicos, mas também, os financeiros, institucionais e de pessoal, sua possibilidade de execução aumentaria consideràvelmente.

A função estatística, devidamente orientada, alimentaria as funções de planejamento econômico e administrativo, assim como as de orçamento e pessoal, o que daria uma base sólida à programação, execução, contrôle e avaliação.

Além da integração destas funções em um núcleo central junto ao Poder Executivo, procura-se também reunir estas funções ao nível ministerial, com a instalação de unidades setoriais, junto ao mais alto executivo setorial. Estas últimas receberiam normas técnicas, seriam

coordenadas e apoiadas em seus trabalhos especializados pelo núcleo central ao nível presidencial.

Em que pêse seu atrativo teórico, esta forma de institucionalização do planejamento administrativo deve enfrentar difíceis problemas práticos de caráter político e operacional.

O surgimento de um órgão técnico, de grande influência nas decisões da política governamental e com capacidade para medir o progresso dos programas estatais em todos os setores, vem sendo sentido pelas estruturas tradicionais do setor público, acostumados, até então, a certa independência de decisão e operação. Com efeito, a Presidência da República tem tido, até há pouco tempo, sòmente repartições auxiliares políticas e de trâmite essencialmente tradicional. Dada a complexidade do Govêrno moderno e sua crescente intervenção em novos setores-econômicos de grande transcendência, atualmente a mais alta autoridade executiva necessita mecanismos auxiliares que possibilitam a direção, supervisão, contrôle e avaliação do cumprimento da polªtica e programas de Govêrno. A coordenação que se pretende introduzir, freqüentemente, é vista como um fator moderador da liberdade de ação. O órgão que procura aplicá-la, muitas vêzes, encontra a resistência e a desconfiança dos órgãos administrativos tradicionais.

A concentração, num só órgão, das funções do estado-maior, e a grande influência que elas têm no processo decisório da política de alto nível, também provocam o receio de que essas Secretarias Técnicas se convertam em órgãos hieràrquicamente superministeriais. Sua autoridade é sòmente assessôra e auxiliar e teme-se que se possa converter em decisória e executiva.

A integração destas funções num único órgão facilita a concentração de fôrças contrárias a estas novas funções ordenadoras. Em caso de conflito é mais fácil atacar um só órgão, culpando-o de todos os problemas existentes ou imaginários, do que atacar vários órgãos diferentes.

Anteriormente identificavam-se obstáculos humanos, de formação e hierarquia profissional e de comunicação que existiam para a integração do planejamento administrativo e do planejamento econômico; quando, além disso, há que integrar essas funções com outras duas ou três, as dificuldades aumentam, em proporção ao número de funções a serem integradas sob um só comando.

Neste esquema de integração há também complexos problemas de direção e preparação de pessoal.

A chefia de uma entidade semelhante requer homens de qualidades superiores e de plena aceitação nos níveis executivos nacionais. A autoridade e responsabilidade, implícitas na soma dessas funções, são de tal magnitude, que sòmente pessoas com uma clara concepção global do Govêrno, com uma grande sensibilidade para tôdas as funções a seu cargo, com refinada capacidade para prever as múltiplas implicações financeiras, políticas e sociais da ação de um órgão se-

melhante em todo o setor público, podem ter êxito em sua direção. É difícil encontrar pessoas que reúnam tôdas essas qualidades e saibam aplicá-las com energia, equilíbrio e discreção.

Também a escassez de pessoal técnico de educação superior, com suficiente experiência, dificulta a operação de uma Secretaria dêste tipo. Não é sòmente pela concentração no centro do Govêrno de uma boa parte do talento local, que dificulta logo a ação dos setores, mas também porque estas novas funções auxiliares da direção estatal de recente introdução no panorama administrativo governamental não dispõem de pessoas com larga experiência política. Nos vários países os jovens técnicos recebem uma preparação de alta capacidade profissional, porém existe a tendência a crer que as soluções técnicas dos problemas nacionais são boas por serem técnicas. Em casos extremos tem havido desdém pelos políticos e suas instituições. Em mais de um caso estas atitudes têm tido repercussões negativas nos próprios órgãos técnicos, ao receber como reação os embates políticos causados por propostas e programas cuja factibilidade política não havia sido devidamente considerada.

Apesar de seus obstáculos, vale a pena continuar observando com atenção a evolução desta forma de institucionalização do planejamento administrativo como uma solução interessante, ainda que não seja ideal, pelo potencial que tem para o desenvolvimento administrativo dos países da América Latina.

A tendência à integração das várias funções de estado-maior em um só órgão começou na América Latina em 1937, no Brasil, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), como repartição da Presidência da República. Êste Departamento foi concebido para exercer as funções de planejamento administrativo, administração orçamentária, administração de pessoal e dar normas às compras governamentais. Esta entidade foi um ponto de partida da criação, nesse país, de um movimento de modernização administrativa, impulsionado por uma elite de técnicos em administração, que conseguiram criar uma verdadeira corrente de pensamento reformador na administração pública do Brasil.

O DASP teve um grande dinamismo durante seus primeiros anos de vida. Neste caso se pretendeu usar uma estratégia de reforma administrativa, "constituída pela centralização de poderosas funções de contrôle, exercidas por uma elite técnica, que detinha o monopólio dos conhecimentos". [12]

Depois do primeiro período de govêrno do Presidente VARGAS o DASP foi perdendo, paulatinamente, sua influência; algumas de suas funções e valiosos membros de seu pessoal passaram para outras entidades. Isso não quer dizer que a experiência tenha fracassado. Ao contrário, a contribuição dêsse órgão ao serviço público brasileiro é uma verdade inegável, não sòmente por haver ajudado a criar

[12] SIEGEL, Gilberto B., *op. cit.*, p. 53.

no Brasil um grupo de técnicos, que impulsionaram idéias de reforma administrativa durante três décadas, como também pela rica experiência que êste Departamento representou para a modernização administrativa do país e de outros que nêle se inspiraram.

O Panamá seguiu uma linha de ação semelhante para institucionalizar a função de planejamento administrativo com a criação, em 1959, da Direção Geral de Planejamento e Administração, como unidade assessôra e auxiliar da Presidência da República, com responsabilidade de planejamento econômico, administrativo, administração orçamentária e de pessoal.

A Contadoria Geral conservou a função de coordenação das estatísticas nacionais, portanto, não está integrada orgânicamente com as anteriores. A institucionalização das funções de cúpula, nesse caso, foi mais aceita no núcleo central do govêrno do que em outros setores.

A República Dominicana, em fins de 1965, instalou também um Secretariado Técnico da Presidência da República, reunindo sob a sua coordenação os órgãos nacionais de planejamento, organização e pessoal, orçamento e estatística. Tem-se procurado estender a institucionalização integrada aos setores, o que foi obtido nos setores agropecuário, industrial e saúde.

Há dificuldades na orientação coordenada dessas funções, porque ainda não se conseguiu fixar metas sócio-econômicas a médio e a longo prazo; pela rápida rotação do escasso pessoal especializado à disposição do Secretariado, dos Ministérios e outros órgãos públicos; pela grande escassez de pessoal técnico nestas novas funções assessôras.

Atualmente, esforços são envidados no treinamento de pessoal para cargos de direção e assessoria, tanto através de escolas universitárias, como de um vigoroso programa de cursos intensivos em serviço.

O planejamento administrativo faz-se, apesar dos problemas expostos: elaborou-se um diagnóstico geral do setor público e um programa geral de ação para instalar um sistema de planejamento, reorganização dos mecanismos de execução, tratando de dar coerência à ação governamental. Atualmente trabalha-se no planejamento administrativo setorial. Desta forma o planejamento administrativo desenvolve-se simultâneamente com o econômico.

Em outros países, fizeram-se no passado ou fazem-se atualmente tentativas de integração dessas funções, freqüentemente em *duas* Secretarias Técnicas da Presidência, uma para assuntos econômicos, outra para assuntos administrativos.

A Guatemala, que contava até pouco tempo com uma unidade central de planejamento, está hoje instalando outra secretaria presidencial para exercer as funções de planejamento administrativo, de administração de pessoal e treinamento em serviço.

Em 1963, o Equador concentrou suas funções de cúpula em duas entidades: Secretaria Geral de Planejamento, que além das funções de planejamento também tinha a de unidade central de estatísticas, e a Secretaria Técnica de Administração com funções de planejamento administrativo, orçamento e administração de pessoal. Esta última funcionou até 1965, obtendo pela primeira vez a coordenação real orçamento-plano, e a consideração efetiva das necessidades administrativas na execução de programas e projetos.

Apesar de seu indiscutível valor teórico, a Secretaria Técnica enfrentou problemas de resistência política às reformas e de suscetibilidades profissionais; foram cometidos erros de estratégia na sua execução e na introdução das novas soluções, devido, em grande parte, à marcada juventude e inexperiência política de seu corpo técnico. Foi, não há dúvida, uma experiência proveitosa e promoveu, pela primeira vez nesse país, a discussão e busca de soluções aos problemas administrativos de desenvolvimento.

Em resumo, pode-se afirmar que os países latino-americanos estão dando atenção cada vez mais crescente ao problema da institucionalização e integração de suas funções de estado-maior relacionadas com o desenvolvimento nacional. Cada um busca a aplicação de soluções próprias e aproveita as conjunturas favoráveis para pôr em marcha os órgãos especializados, em caráter permanente, para promover essas funções.

7. ASPECTOS DO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina as experiências de planejamento administrativo têm sido muito interessantes, sendo, infelizmente, pouco conhecidas fora dos países de origem, devido à característica peculiar dos países em desenvolvimento, que é trabalhar em departamentos estanques, sem um intercâmbio em seus sistemas de comunicação.

Muitas dessas experiências nacionais seriam de indubitável utilidade para outros países que se defrontam com problemas administrativos essencialmente semelhantes e que poderiam beneficiar-se aplicando soluções comprovadas em meios similares, naturalmente com as modificações necessárias para adaptá-las a seu ambiente nacional. Com um maior intercâmbio poder-se-ia evitar, também, a repetição de erros que muitas vêzes retardam o processo administrativo quando são aplicadas soluções ou políticas que já resultaram negativas.

Considera-se essencial a pesquisa, a análise e o intercâmbio de informação de trabalhos como os seguintes:

7.1. *Planejamento administrativo global*

Há vários casos de planejamento econômico e planejamentos administrativos, integrados dentro de um mesmo plano global de desenvolvimento na América Latina:

7.1.1. O Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social do Equador para o período 1964-1973 contém em seu Tomo I, capítulo IV, páginas 240 a 390, sob o título A Organização para o Plano de Desenvolvimento e a Reforma Administrativa, um diagnóstico geral dos problemas administrativos que dificultam o processo de desenvolvimento nacional e um programa de modernização para todos os níveis de govêrno, da Presidência da República aos municípios.

Tanto o diagnóstico como o programa são bastante detalhados para o Govêrno central, e muito mais gerais para o resto do setor público. Sua execução deu origem a importantes ações de reforma administrativa, especialmente nos dois anos iniciais de vigência dêsse plano geral de desenvolvimento.

7.1.2. O Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de Honduras para 1965-1969, em seu Tomo I, capítulo VI, páginas 254 a 362, sob o título Medidas de Organização e Reformas Administrativas do Setor Público, contém um programa orientado para definir os sistemas de planejamento, de orçamento e estatística, a reorganização parcial da estrutura ministerial, dando também idéias gerais sôbre a necessidade de coordenar a ação do Govêrno central com o setor público autônomo.

Sem partir de um diagnóstico que contenha a análise detalhada da situação administrativa quando da elaboração do plano, o programa é muito específico na parte em que analisa e programa os sistemas nacionais de planejamento e orçamento, para os quais, inclusive, se anexam projetos de instrumentos jurídicos.

São feitas algumas considerações setoriais, especialmente sôbre a criação de um Ministério de Indústrias e a redistribuição de algumas funções entre as demais unidades ministeriais. Não se alude, no entanto, à programação em nível regional ou setorial e local, nem aos demais sistemas de planejamento administrativo, administração de pessoal, estatísticas, contabilidade e contrôle.

7.1.3. O Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Uruguai para o período 1965-1974, em seu Tomo IV, dedicado ao Plano do Setor Público, páginas Add. 1 a Add. 214, contém um programa de reforma administrativa que é o resultado de um diagnóstico amplo e minucioso da situação no momento da realização da análise. Apresenta um programa de ação não menos amplo e escrupuloso, destinado a introduzir mudanças significativas na legislação, na organização e nos sistemas de operação em todos os níveis governamentais.

Êste é um dos esforços de planejamento administrativo mais completos, no que se refere ao diagnóstico e à elaboração de programa, realizados na América Latina.

7.1.4. O Plano Bienal de Desenvolvimento Econômico e Social da Bolívia para o período 1965-1966, dedica o seu capítulo VII à Reforma da Estrutura da Administração Pública. Sem partir de um diagnóstico detalhado, estabeleceu um programa de reforma administrativa da Presidência da República, dos ministérios e serviços públicos, dos sistemas de planejamento e orçamento, de administração financeira e tributária e do sistema nacional de estatísticas.

7.1.5. O órgão central de planejamento econômico da Guatemala fêz em 1965 um diagnóstico da economia nacional e suas perspectivas de desenvolvimento futuro. Incluiu-se uma primeira tentativa de diagnóstico dos aspectos administrativos que têm incidência no desenvolvimento nacional. [13] Nêle se lamenta a falta de análise e planejamento administrativo no país quando se afirma que "apesar de tôdas as boas intenções governamentais para obter as mudanças e as reformas necessárias dentro da administração pública, não foi possível formular um processo de reestruturação, por não se ter feito, prèviamente, uma análise a fundo sôbre as origens das diferentes práticas administrativas que se vêm utilizando até o presente, desde a independência. [14]

7.1.6. No Plano Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social de 1965-1969 de São Salvador há uma breve análise dos problemas de Administração Pública. [15]

Esta tentativa de análise global, além de enumerar algumas mudanças relacionadas com o sistema de planejamento, contém considerações sôbre a administração fiscal e de orçamento, o sistema de pensões, o serviço civil, a reorganização ministerial e de entidades autônomas, incluindo as municipalidades. Sugere o estabelecimento de mecanismos coordenadores para atividades interministeriais relacionadas com organização e métodos e reformas legais.

Êste trabalho é principalmente uma primeira aproximação a um diagnóstico dos problemas administrativos de São Salvador, que deverá ser ampliado e aprofundado no futuro. Contudo, é significativo o fato de que estas idéias foram incluídas no plano de desenvolvimento nacional.

As experiências de integração do planejamento econômico e do planejamento administrativo a nível global na América Latina, descritas anteriormente, são um sinal da inquietude dos planejadores

[13] Secretaria Geral do Conselho Nacional de Planejamento Econômico, *La situación del Desarrollo Económico y Social de Guatemala,* Guatemala, 1965, Capítulos IV e V, p. 164-228.

[14] Idem, p. 218.

[15] CONAPLAN, *Plan de la Nación,* 1965-1969, Capítulo XIII, p. 559-592.

latino-americanos para encontrar caminhos que permitam a vivência real do processo de planejamento. É, sem dúvida, um bom sinal de dinamismo na ação planejamentista.

Ainda que a maior parte destas tentativas de planejamento administrativo global na América Latina devam ser consideradas sòmente como primeiras experiências, é de se esperar que no futuro servirão de base para uma ação mais sistemática, científica e coerente de análise, elaboração, execução e contrôle de programas de modernização administrativa, a realizar-se simultânea e integradamente com cada uma das fases do planejamento global do desenvolvimento econômico e social. Desta forma os planos gerais de desenvolvimento levarão em si mesmos suficientes considerações sôbre sua factibilidade administrativa, aumentando com isto suas possibilidades de execução.

Os planejadores administrativos da América Latina têm pela frente um desafio de grandes proporções. A afirmação do planejamento administrativo junto ao planejamento nacional requer dêles um singular espírito de iniciativa e uma grande disciplina de pesquisa e preparação científica.

Em outros casos o planejamento administrativo não estêve totalmente integrado com o econômico e social, seja porque êste último não estava ainda preparado para atrair o primeiro, ou porque foram realizados por diferentes instituições, com deficiências de coordenação interinstitucional. Contudo, êstes esforços realizaram-se sob uma mesma política de desenvolvimento planejado, com alguns contatos informais entre os planejadores administrativos e planejadores econômicos.

Na Colômbia, o planejamento administrativo e o econômico se desenvolveram paralelamente, porém não se integraram. Em dado momento a reforma administrativa progrediu de forma mais acelerada que o planejamento econômico. É inegável que êsse é um dos países da América Latina onde maior preocupação se tem tido e onde maior experiência se tem acumulado nos aspectos de modernização administrativa para o desenvolvimento nacional.

Ali se têm feito trabalhos de análise administrativa do setor público há muitos anos. Já em 1950 o especialista Lauchlin Currie fêz um informe sôbre a Reorganização do Setor Executivo do Govêrno da Colômbia que foi o primeiro grande impulso renovador que serviu de base ao movimento reformista.

Em 1958 foi aprovada a Lei n.º 19 que contém um programa ambicioso de reforma administrativa e que tem como finalidade:

"1. Assegurar a coordenação e a continuidade da ação oficial, conforme os planos de desenvolvimento progressivo estabelecidos ou que se estabeleçam por lei;

2. assegurar a estabilidade e preparação técnica de funcionários e empregados;

3. promover o ordenamento racional dos serviços públicos e a descentralização daqueles que possam funcionar mais eficazmente sob a direção das autoridades locais;

4. simplificar e tornar mais econômicos os trâmites e procedimentos;

5. evitar a duplicidade de tarefas ou funções paralelas;

6. proporcionar o exercício de um adequado contrôle administrativo". [16]

Entre os passos mais significativos na modernização administrativa da Colômbia destacam-se a organização colocada em ritmo de instituições e sistemas que se consideram básicos para o processo de desenvolvimento: o Conselho Nacional de Planejamento, o Departamento Administrativo Nacional de Estatística, o Departamento Administrativo de Planejamento, o Departamento Administrativo do Serviço Civil, a Secretaria de Organização e Inspeção da Administração Pública, a Escola Superior de Administração Pública e outros. As comissões de assistência técnica das Nações Unidas tiveram um papel de suma importância nesta ação renovadora.

No Peru, o Escritório Nacional de Racionalização e Capacitação da Administração Pública (ONRAP), entidade de estado-maior da Presidência da República, com funções de planejamento administrativo e treinamento de pessoal do serviço público, realizou em 1965 um Diagnóstico da Administração Pública Peruana e Proposta de Reforma.

Êste é um amplo programa de modernização administrativa baseado em um diagnóstico detalhado das realidades administrativas dos Governos central, regional e local. A análise e a programação chegam com profundidade a cada um dos setores.

Êste trabalho é um suporte de valor indubitável para o desenvolvimento administrativo dêsse país, ainda que seja muito cedo para avaliar os resultados de sua aplicação.

Na República Dominicana, o Escritório Nacional de Administração e Pessoal do Secretariado Técnico da Presidência da República elaborou em 1965, o estudo *A Administração do Desenvolvimento Econômico e Social na República Dominicana*. O estudo tem um diagnóstico geral da problemática administrativa dêsse país, e um programa de modernização administrativa destinado a criticar um sistema de planejamento econômico do qual existia apenas um débil núcleo central, projetando-o aos setores, e integrando-o nas outras funções de estado-maior. Analisam-se os setores, os aspectos regionais e os governos locais, sugerindo medidas para melhorá-los e integrá-los ao esfôrço de desenvolvimento nacional.

[16] *Reforma Administrativa en Colombia*, Bogotá, Colômbia, Banco da República, 1961, p. 5.

Êste programa está em execução, e contribuiu para criar um movimento de reforma administrativa muito ativa durante o ano de 1966.

Em Trinidad e Tobago não se faz planejamento administrativo integral que acompanhe o planejamento econômico global ou setorial.

Contudo, no Plano Qüinqüenal de Desenvolvimento 1964-1968 [17] manifesta-se marcada preocupação pelos aspectos administrativos do planejamento, especialmente aquêles referentes a deficiências de mão-de-obra para executar o plano e à criação de novas entidades executivas para realizar alguns dos programas setoriais mais importantes.

No diagnóstico, amplo espaço é dedicado à análise das instituições vinculadas ao planejamento e aos procedimentos a serem seguidos para elaboração, discussão, aprovação, execução e contrôle do plano; na programação setorial é dada ênfase na coordenação da ação ministerial com aquela do órgão central de planejamento e dos diferentes Ministérios entre si.

Assim são definidos os principais requisitos para melhorar o planejamento e a maquinaria administrativa governamental:

— a ampla participação dos Ministérios no processo de planejamento. Em cada entidade executiva deveria haver funcionários e comissões planejadoras, cujas funções deveriam ser as de formular e supervisionar a execução dos planos em cada um dos setores;

— a especificação e distribuição de funções entre as diferentes entidades que participam do processo;

— o estabelecimento de melhores procedimentos para a produção e execução de projetos por meio da instituição de Seções de Estatística e Custos; por meio da preparação de relatórios de andamento de todos os projetos importantes a serem submetidos à Comissão Nacional de Planejamento; e através de melhor supervisão no âmbito da execução dos projetos;

— o estabelecimento de um programa intensivo de treinamento em serviço para funcionários técnicos e administrativos, especialmente com respeito ao contrôle financeiro e planejamento do desenvolvimento;

— a implantação de um bom sistema de comunicação sôbre o progresso do plano e reorientação dos relatórios anuais dos Ministérios, dando maior ênfase à informação do avanço obtido para alcançar as metas específicas do plano;

— a solução dos *deficits* de pessoal graduado, especialmente engenheiros, e a disseminação de conhecimentos em pessoal não técnico.

17 Comisión Nacional de Planificación, *Segundo Plan Quinquenal*, Trinidad e Tobago, Imprensa Governamental, 1965.

Define-se o papel que devem desempenhar os órgãos de coordenação entre os setores público e privado, como o Conselho Nacional de Assessoria e são ressaltados os sistemas de consulta pública a serem empregados para se conseguir a aceitação e participação do cidadão comum no processo de planejamento.

7.2. *Planejamento administrativo setorial*

A maioria dos planos gerais de desenvolvimento econômico elaborados na América Latina contém diagnósticos econômicos e programas setoriais mais ou menos detalhados. Uma boa parte dêles, tanto em seus diagnósticos como em seus programas setoriais, fazem referência à organização institucional que há de executá-los. Na maioria dos casos, essas referências de organização administrativa não são produto de um esfôrço sistemático de pesquisa da realidade administrativa setorial e do planejamento administrativo. Tampouco enquadram estas considerações setoriais dentro de uma marco de referência central, que os oriente para alcançar metas comuns.

Geralmente, cuida-se mais da formulação de desejos dos planejadores econômicos em relação a mudanças de estruturas, redistribuição de funções existentes ou criação de outras novas. Estas mudanças são sugeridas para garantir a execução dos projetos propostos nestes programas. Naturalmente, no mesmo caso do planejamento global, simples mudanças de estrutura ou de funções setoriais não oferecem, necessàriamente, o resultado desejado. Necessita-se de uma ação muito mais consistente, sistemática e profunda de planejamento administrativo para se obter a mudança social que significa a modernização administrativa setorial.

Enquanto não forem aplicados métodos de análise científica à administração setorial, poder-se-á criar ou suprimir entidades, passar funções de um Ministério para o outro, enunciar desejos como aquêle tão conhecido da necessidade de maior coordenação de entidades autônomas, sem se conseguir que a administração setorial cumpra eficientemente o seu papel de programadora, elaboradora de projetos e executora dos mesmos.

Há, contudo, alguns casos nos quais têm-se tratado de aplicar princípios de planejamento administrativo setorial:

7.2.1. Em 1964 e 1965 a Secretaria Técnica de Administração da Presidência da República do Equador realizou a macroanálise administrativa dos setores agropecuário e de saúde, como passo sucessivo à macroanálise e programa global que faz parte do primeiro plano geral de desenvolvimento.

Neste trabalho analisaram-se os Ministérios como núcleos setoriais e foram introduzidas reformas tendentes a dar-lhes uma organização mais dinâmica, e proporcionar o estabelecimento de relações funcionais entre êles e os órgãos restantes que executam os progra-

mas agropecuário e de saúde. Estabeleceram-se sistemas reais de coordenação entre êsses Ministérios e as entidades descentralizadas e autônomas nos dois setores.

7.2.2. Em 1965 o Escritório Nacional de Racionalização e Capacitação da Administração Pública (ONRAP), da Presidência da República do Peru, no volume II de seu Diagnóstico Preliminar da Administração Pública Peruana e Propostas de Reforma, a que se fêz referência anteriormente, faz uma primeira análise de doze setores administrativos do govêrno peruano.

7.2.3. Um caso interessante de integração da programação econômica e a programação administrativa observa-se nos programas setoriais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 1965-1974 do Uruguai. A programação administrativa é especialmente detalhada nos setores agropecuário, industrial, de energia e de transportes; um pouco mais geral nos setores educacionais e de saúde.

O planejamento administrativo no setor agropecuário é notável, apresentando desde um diagnóstico geral para o setor, [18] até sugestões de medidas para a modernização institucional em aspectos tão importantes como a reforma agrária, a política tributária setorial, a política de preços e subsídios do setor, o programa de pesquisa agropecuária, o de extensão agropecuária, o programa de sementes e outros. [19]

7.2.4. Na República Dominicana, depois de terminada a macroanálise administrativa global, foram feitos, em 1966 e 1967, trabalhos de planejamento administrativo setorial, começando pelos setores agropecuário e industrial.

O objetivo dos trabalhos é o de "proporcionar um diagnóstico sôbre a situação administrativa de um determinado setor do Govêrno, com base em estudos que permitam obter uma visão de conjunto de funções relacionadas com um mesmo campo de atividade, com a finalidade de identificar problemas, recomendar soluções e prover meios adequados para implantá-las e, assim, poder levar a efeito os programas de desenvolvimento econômico e social do país". [20]

7.2.5. Em Trinidad e Tobago, o Plano Qüinqüenal define as principais políticas e ações em cada um dos setores sociais e econômicos. Também ali fica ressaltada a preocupação pelos aspectos administrativos da programação setorial.

18 CIDE, *Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguai,* Montevidéu, Imprensa Nacional, 1967, p. 717-741.

19 CIDE, *Plan de Desarrollo Agropecuario,* Tomos I e II, Montevidéu, Imprensa Nacional, 1966.

20 Secretariado Técnico da Presidência, Serviço Nacional de Administração de Pessoal, *Guía de Análisis Administrativo Sectorial,* São Domingos, 1966. p. 9.

No programa setorial de educação superior projeta-se a abertura da Faculdade de Ciências e Artes da Universidade das Índias Ocidentais, em San Agustin, que tem entre suas funções a preparação de administradores governamentais.

Especifica-se também que o Serviço Civil necessita de dois tipos de treinamento: acadêmico ou especializado e no próprio serviço, porque a "transcendência do Serviço Civil tem aumentado enormemente como resultado de suas novas responsabilidades impostas pela independência nacional e pelo crescente papel do Govêrno em uma economia cada vez mais complexa". [21]

Destaca-se a necessidade da pesquisa econômica e social para a sólida formulação dos planos de desenvolvimento, e entre as áreas de maior transcendência destaca-se a de "administração pública em uma sociedade em desenvolvimento". Igualmente, especifica-se a importância das pesquisas sôbre recursos humanos para determinar as disponibilidades e necessidades de pessoal treinado nos setores público e privado. Êste estudo é de grande utilidade para orientar a educação para o planejamento.

O plano ressalta o papel fundamental do petróleo, como principal produto de exportação do país. Propõe-se a criação de um Ministério do Petróleo e Minas, detalhando suas funções e responsabilidades.

No setor de transportes propõe-se a criação de uma Superintendência de Transportes para a regularização do intercâmbio de passageiros e produtos na rodovia nacional.

7.3. *Planejamento administrativo institucional nos setores*

Em todos os países latino-americanos o processo natural de desenvolvimento institucional por agregação tem causado a introdução de contínuas mudanças na organização setorial. A crescente intervenção do Govêrno em atividades de desenvolvimento sócio-econômico tem resultado no aumento do número de Ministérios e gradual especialização de muitos dêles.

Os novos Ministérios nascem geralmente do segmento de um ou vários já existentes que desempenhavam simultâneamente funções em vários setores econômicos e sociais.

As modificações institucionais também originaram-se em políticas de descentralização ou centralização aplicadas por diferentes governos. Freqüentemente transfere-se dos Ministérios algumas de suas funções para entregá-las a entidades autônomas públicas criadas com êsse objetivo, sempre que estas entidades sejam consideradas capazes de desempenhá-las com mais eficiência decorrente de sua maior flexibilidade política e financeira. Há casos também nos quais se suprimem entidades autônomas transferindo suas funções aos Ministérios existentes ou criando um nôvo para desempenhá-las.

21 COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO, *op. cit.*, p. 137.

A maioria destas mudanças institucionais foram feitas sem planejamento administrativo e não foram fruto da análise geral ou setorial do govêrno. Foram ações isoladas que, em certas oportunidades, longe de tornar mais eficiente a administração estatal, tornaram-na mais lenta e ainda causaram sérios transtornos que, mais tarde, tiveram que ser solucionados através de novas e sucessivas modificações.

Contudo, em alguns países latino-americanos, já há o emprêgo de sistemas mais modernos de programação administrativa para introduzir mudanças significativas em algumas instituições setoriais importantes, na maioria dos casos sem analisar o setor como um todo homogêneo. Em vários casos estas mudanças tiveram como objetivo facilitar a execução dos programas e projetos setoriais contemplados nos planos de desenvolvimento. Em outras ocasiões inspiraram-se, simplesmente, em idéias de reforma administrativa e foram impulsionados por executivos e técnicos que reconheceram a necessidade de uma ação mais consistente depois de haver provado, sem êxito, modificações superficiais.

Podem ser citados os seguintes exemplos de programação administrativa em algumas instituições setoriais:

7.3.1. Em 1959 a Comissão de Reforma Administrativa da Colômbia levou a bom têrmo um projeto de pesquisa, análise e programação administrativa no Ministério da Saúde Pública, buscando definir alguns princípios essenciais que poderiam ser utilizados como guia na reorganização dos demais ministérios.

O estudo partiu da análise das bases legais, da organização, das funções, do financiamento, da programação, do contrôle, da administração do pessoal, dos serviços administrativos, dos trâmites e procedimentos, assim como da coordenação interna e externa, e das relações do Ministério com os Governos estaduais e municipais.[22]

Êste trabalho não sòmente serviu para organizar o ministério acima mencionado; suas conclusões e recomendações serviram também de base para o Decreto n.º 550 de 1960 no qual são traçadas as normas gerais para a reorganização de todos os Ministérios e departamentos administrativos do Govêrno.

7.3.2. Em 1963 e 1964, no Equador, o Escritório Nacional de Organização da Secretaria Técnica de Administração da Presidência da República realizou a análise e programação administrativa dos Ministérios de Fomento, Finanças, de Comércio e Bancos, de Educação, de Previdência Social, de Obras Públicas e Comunicações.

Êstes trabalhos foram realizados mediante uma pesquisa detalhada em cada caso, chegando a dar sugestões que incluíam projetos de Decretos e Acôrdos Ministeriais que regulamentaram a organiza-

[22] Comissão de Reforma Administrativa, Serviço de Organização e Métodos, *Estudo n.º 3. Ministerio de Salud Pública, Ministerio Piloto,* Bogotá, 1959.

ção e funcionamento de tôdas as dependências que formavam os órgãos que se reestruturam mediante o citado estudo. A reestruturação ministerial procurou uma melhor organização funcional dos Ministérios de Estado, dotando-os de órgãos de programação para o sistema de planejamento e capacitando-os assim para realizar a programação setorial.

7.3.3. No Paraguai, em novembro de 1963, foi feita uma análise dos aspectos administrativos do Ministério da Educação e Cultura. Entre os maiores obstáculos encontrados salientava-se a falta de pessoal, tanto ao nível de direção quanto administrativo, devidamente treinado para integrar a organização. Afirma-se que "as ciências de gerência e direção eram virtualmente desconhecidas nas instituições de educação superior da América Latina até aproximadamente a quinta década do Século XX. Até então era usual que o Govêrno, assim como a emprêsa privada, empregassem para seus postos de direção e gerência, pessoal formado em Direito ou Economia. Isso era suficiente para as necessidades do passado. Contudo, desde há poucos anos tanto o Govêrno como a emprêsa privada reconheceram que seu desenvolvimento administrativo não havia sido capaz de enfrentar as necessidades técnicas e econômicas da atual conjuntura. [23]

7.3.4. Na Costa Rica, em 1965, fèz-se uma pesquisa e análise da organização e funções do Ministério da Pecuária. Êste trabalho é a fase inicial da análise geral do setor agropecuário tendo como objetivo conseguir maior eficiência no desenvolvimento e aplicação da política agropecuária nacional. [24]

Nesse mesmo ano fèz-se um estudo semelhante ao anterior no Ministério e outras entidades do setor de saúde pública. Em 1966 houve a análise e programação da administração do Ministério de Indústria e Comércio. Durante êsses anos realizaram-se vários estudos de outras instituições para remover obstáculos administrativos à execução de programas e projetos de desenvolvimento.

7.3.5. A Venezuela, em 1966, procedeu ampla modificação da administração do setor agropecuário, começando pela análise e programação do Ministério de Agricultura e Pecuária, cuja estrutura administrativa era fator limitante ao acelerado desenvolvimento do setor e ao aproveitamento dos recursos humanos. [25]

Uma das decisões mais importantes foi a descentralização administrativa do Ministério para novas zonas regionais, criando uma autoridade central para cada região. O órgão ministerial em Caracas

[23] USAID/Paraguai, *Encuesta Administrativa en el Ministerio de Educación y Culto*, Assunção, 1963, p. 1.

[24] SERVIÇO DE PLANEJAMENTO, Departamento de Produtividade e Eficiência Administrativa, *Informe Final sôbre el Estudio de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería*, São José, 1865.

[25] MINISTÉRIO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA, *Memoria y Cuenta 1966*, Caracas, Editorial Arte, 1967.

ficou exclusivamente encarregado das funções de programação, supervisão, contrôle e avaliação, enquanto as Unidades Regionais e Estatais tinham a responsabilidade da execução de todos os programas do Ministério no interior do país.

7.3.6. Dentro do amplo planejamento administrativo que atualmente realiza, o Govêrno do Uruguai analisou e programou em 1967 a modernização do Ministério de Pecuária e Agricultura. De acôrdo com o diagnóstico dêste estudo, êsse órgão apresentava defeitos de estrutura e organização que obstaculizavam seu papel de núcleo central programador e executor da ação de expansão da produção agropecuária. Carecia de mecanismos administrativos que desempenhassem funções de programação e coordenação de uma política agropecuária, de pesquisa, e de prestação de serviços diretos aos agricultores. [26]

Um dado importante desta reforma é a sua estratégia de implantação, através da Lei de Orçamento da República para 1967. Isso demonstra a grande utilidade da integração do planejamento administrativo com o planejamento econômico e com a programação orçamentária, usando esta última como veículo para introduzir as reformas.

7.3.7. Na Guatemala há atualmente algumas ações interessantes de integração do planejamento administrativo com o planejamento econômico no Ministério de Comunicações e Obras Públicas, cuja Unidade Setorial de Programação trabalha na modernização administrativa do Ministério, apoiada pelo Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento (INAD).

Êsses exemplos de planejamento administrativo institucional dentro de setores econômicos e sociais estratégicos para o desenvolvimento nacional fazem esperar que essa tendência seja ampliada com o passar do tempo atingindo todos os mecanismos administrativos que os integram e estenda-se a todos os setores que participam no processo de planejamento econômico.

O trabalho deveria ser realizado simultâneamente com o de planejamento econômico, num esfôrço múltiplo que permitiria à programação setorial contar com uma base sólida de factibilidade administrativa indispensável em tôdas as fases do processo planejamentista.

7.4. *Planejamento administrativo a nível de projetos*

O projeto é o escalão mais concreto do processo de planejamento, imediatamente anterior à execução. É a mesma tomada de decisões entre diferentes alternativas de dotações, administração e utilização dos recursos.

[26] Ministério de Agricultura (Serviço de Programação e Política Agropecuária) e CIDE (Setor Agropecuário), *Reestruturación y Reorganización Administrativa del Ministerio de Ganadería y Agricultura*, Montevidéu, 1967.

Afirma-se também que um projeto é "o conjunto de antecedentes que permite estimar as vantagens e desvantagens econômicas decorrentes da destinação de certos recursos de um país para a produção de determinados bens e serviços", [27] ou também que é "o insumo de um grupo de fatôres de produção que tem por conseqüência a obtenção de um grupo de produtos". [28]

A importância capital dos fatôres administrativos para a elaboração e sobretudo para a execução de projetos é óbvia.

A nível de projetos os elementos administrativos têm que estar claramente especificados e estritamente quantificados; não se trata de políticas e orientações, de estratégias mais ou menos abstratas, de generalizações algo mais concretas com validade setorial, trata-se de mensuração, quantificação e correta aplicação dos insumos, através de uma organização para conseguir um resultado previsto em bens e serviços. E, nesse caso, a eficiência administrativa desempenha um papel decisivo.

Os fatôres administrativos afetam tôdas as etapas de um projeto: sua própria elaboração, seu estudo, sua organização e sua execução. A elaboração de bons projetos de desenvolvimento é um dos pontos mais fracos do planejamento latino-americano, o que é decorrente, entre outras coisas, do baixo nível de eficiência e produtividade da administração pública e privada encarregada de promovê-los.

A administração tradicional não está preparada para desenvolver novas funções e ainda carece de habilidade e de mecanismos eficientes para formular políticas coerentes, para pesquisar, para programar, para desenvolver atividade de promoção e para produzir bens ou prestar serviços que não sejam aquêles tradicionais.

Isso dificulta a elaboração de bons projetos porque esta é, essencialmente "o resultado de uma combinação de fatôres tais como a programação geral, que fixa a atenção nas necessidades básicas; a pesquisa, tão vinculada à descoberta das possibilidades latentes; as atividades de produção pròpriamente ditas e a prestação de serviços que dão oportunidades de descobrir e compreender problemas e dificuldades que são possíveis de serem eliminadas aplicando soluções adequadas; a promoção, por intermédio do ensaio sistemático de idéias em um ambiente de ação; a formulação de políticas mediante a aplicação de princípios gerais e necessidades concretas. Cada um dêstes fatôres torna-se institucional e representa certos aspectos do trabalho operativo e de pessoal. Um nível relativamente eficiente de rendimento nas respectivas instituições e um justo equilíbrio entre

[27] NACIONES UNIDAS, *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*, Publicação n.º 58. II G. 5., Nova Iorque.

[28] TINBERGEN, Jan, citado em DANIEL, Shimon, *Organización para la Planificación Sectorial*, Santiago, Unidade de Administração Pública da CEPAL, 1966, p. 2.

elas pareceriam ser requisitos indispensáveis para a obtenção de uma quantidade adequada de projetos. [29]

Nas etapas do estudo, organização e execução de projetos a influência de fatôres administrativos é ainda mais evidente e reconhecida. As Nações Unidas afirmam que "além de tôdas as previsões e recomendações que racionalmente podem ser incluídas no projeto no que se refere à etapa de organização e execução, deve-se reconhecer a existência de uma condição básica para o êxito: pôr a seu serviço uma excelente capacidade administrativa. Um bom estudo do projeto contribuirá para a prosperidade da emprêsa se oferecer planos e programas de trabalho bem estudados e coordenados por um administrador idôneo que o ponha em execução. A seleção de pessoal superior adequado para organizar e pôr em marcha a emprêsa deve merecer, pois, tanta atenção como o próprio estudo do projeto". [30]

Há alguns exemplos de análise administrativa integrada à preparação de projetos:

7.4.1. No Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Uruguai, dentro do subprograma de Pesquisa e Conservação dos Recursos Naturais do Setor Agropecuário, há os projetos de Pesquisas dos Recursos Naturais e de Conservação do Solo. [31] Nèles são analisados cuidadosamente, além dos dados econômicos e financeiros, a organização administrativa, o pessoal técnico e de execução e os cronogramas de tarefas.

7.4.2. Dentro do processo de planejamento do desenvolvimento do Paraguai, foi elaborado, em 1966 o Projeto de Consolidação Regional Eixo Este, que tem por objetivo consolidar e acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social numa região onde se têm implantado importantes núcleos coloniais nos últimos anos.

O estudo contém um diagnóstico administrativo do Instituto de Bem-Estar Rural (IBR), órgão responsável pelo projeto, no qual se analisam sua evolução, sua organização, seu pessoal, seus recursos, as principais atividades que tem realizado e sua problemática administrativa atual.

Programa-se, também, a organização para a execução do projeto e definem-se as funções que cada repartição do IBR deverá realizar, bem como a forma pela qual os principais procedimentos administrativos relacionados com o projeto deverão ser executados.

Especifica-se claramente o pessoal técnico e administrativo nacional, e o pessoal de assistência técnica externa, necessários para o projeto. Definem-se com precisão os recursos financeiros locais e

29 DANIEL, Shimon, *op. cit.*, p. 12-13.

30 NAÇÕES UNIDAS, manual citado, p. 189.

31 SERVIÇO DE PROGRAMAÇÃO E POLÍTICA AGROPECUÁRIA do M.G.A. e CIDE, Setor Agropecuário, *op. cit.*, p. 52-63.

internacionais necessários, suas fontes de origem e seu destino. Dá-se ênfase ao papel que outros órgãos do Govêrno central e do setor descentralizado devem desempenhar, coordenados com o IBR, para executar o projeto. [32]

Êste é, sem dúvida, um dos melhores exemplos de planejamento administrativo integrado na elaboração e execução de projetos na América Latina.

Experiências tão valiosas como as anteriores dão o ensejo que no futuro os aspectos administrativos na elaboração e execução de projetos sejam considerados com a devida amplitude e profundidade para garantir a viabilidade administrativa para esta etapa do processo de planejamento do desenvolvimento.

32 BID/ILPES/FAO, *Proyecto de Consolidación Regional Eje Este*, Documento provisório em discussão, Santiago, 1966, Cap. XIII-XV e Anexos.

A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS ACABA DE LANÇAR

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

de
Celso Ferrari
e
Rubens M. Pereira

Analisa os principais modelos de organização administrativa para o planejamento municipal adotados no Brasil. Desenvolve o conceito de planejamento de caráter integral, procurando, no estudo comparativo de diversas experiências brasileiras, a comprovação das possibilidades práticas de êxito dêsse método.

Destaca, com abundância de exemplos, os modelos aplicados em Brasília, Rio de Janeiro, Pôrto Alegre, Curitiba, Santo André e São Bernardo do Campo, comentando ainda as tentativas de São Paulo, Florianópolis, Salvador, Recife, Fortaleza, São Luís, Belém, Santos, Campinas e Moji-Mirim.

Nas principais livrarias do País ou pelo Reembôlso Postal pedidos ao Serviço de Publicações da FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — Praia de Botafogo 188 — CP-29 — ZC-02 — Rio de Janeiro — GB.

ADMINISTRATIVE PLANNING FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

SUMMARY

Economic planning and administrative planning

It is generally agreed that in Latin America, planning is necessary to accelerate the raising of economic and social standards to levels of greater well-being, since it must be a deliberate, consistent, and well-balanced change.

Public administration is part of the social structure which it is planned to change. In the developing countries, moreover, it is one of the social elements stimulating or arresting change, because it has a basic role in the whole process.

The improvement of present public administration levels as part of development process also should be achieved through deliberate, consistent and well-balanced action.

In order to expedite such social change, the same principles of scientific analysis as those applied in accelerating social change in other areas should be applied to public administration. This is done by administrative planning.

Administrative planning is the continuing process whereby administrative goals are established for attainment within a given

period through policies, plans and the efficient use of existing administrative resources with the ultimate aim of improving administrative levels.

If the principles of scientific analysis are applied, administrative planning must begin with a thorough examination of the existing administrative situation. Alternative courses of action are then carefully programmed, the most feasible are selected and applied, their progress supervised and deficiencies remedied, and the results are periodically and finally evaluated.

Administrative planning consists of plans, programmes and projects. When these form part of planned economic and social development, they should be an integral part of the development plans, programmes and projects in all areas subject to planning and they should have the same goals.

An administrative development plan is an integrated and coordinated group of administrative modernization programmes in a specific order of priority. They should be clearly defined and should include a statement of the purposes, objectives and targets, the policies, the resources to be utilized, the order of priority, the period covered, and the methods and procedures for efficient implementation.

And administrative development or modernization programme forms part of a plan consisting of an integrated and coordinated set of projects, which is generrally carried out in an administrative sector.

A sector comprises a whole group of homogenous administrative activities which require integral and specialized treatment.

An administrative planning project involves the preparation and presentation of administrative data as a basis for choosing between alternative uses of administrative resources.

Some countries in Latin America are just beginning to study in depth these administrative aspects of development.

It is encouraging to note that some of the present studies on administrative planning in Latin America are the outcome of serious efforts to apply principles of administrative theory to the national development process.

It must be admitted, however, that these principles have only recently been introduced into the scientific and professional spheres of these countries.

The objectives of administrative planning

Until a few years ago in some countries, and right up to now in others, these changes have evidently not been brought about by a consistent expansion and reorganization plan, but have simply reflected additions to the existing structure. It was not until a few

years ago, when administrative planning was introduced as a government function, that some countries began to show signs of greater consistency in their decisions on administrative reform. Nevertheless, these signs, although significant, are still the exception rather than the rule.

Recently, because of the importance assumed by economic and social planning, and because of the administrative obstacles such planning has encountered, attempts had been made to coordinate administrative planning with economies and social planning. Thus, its objective is changing, and instead of being an end in itself, administrative planning is gradually becoming a useful element in the development process. This new trend represents an attempt to apply the principles of administrative theory to the countries' development efforts.

Acceptance of a new process

Latin America's experience of administrative changes linked with economic and social development is relatively recent.

The new development functions, as administrative planning, gradually assumed by the State could not be carried ou immediately and smoothly by State manchinery which was not prepared to take on those tasks. The transition from a traditional State to a new, dynamic and flexible State which will act as a guide, promoter and executing agency for development purposes is slow, since the change involves not only economic but also political and social issues. All social change takes time because it implies a change in attitudes, customs and habits which are deeply rooted in society.

Nevertheless, despite initial opposition and the inexperiences of planners in handling a new and complicated process, planning has already made valuable contributions to progress in the region. Today in several countries there is a greater tendency to make a detailed study of possible courses of action before the adoption of important government decisions. This analysis is often performed by planning offices, which have been set up in the last few years in nearly all the countries of the region. Without the establishment of planning institutions, the Governments could not have carried out their essential task of development promotion.

The strategy of administrative planning

One of the most important points to define in administrative planning is the strategy to be used in introducing government modernization measures and actually achieving the social changes required.

Should total reform be attempted or should it be progressive and partial? Should it begin with the modernization of the central government in order to improve its capacity to formulate and guide economic and social development policy, or should efforts be concentrated on the decentralized autonomous bodies of the public sector, which are in a position to carry out programmes and projects more independently and flexibly? Or should the emphasis be on municipal governments, whose services have a direct impact on the well-being of the community? Should the reform be backed by broader powers than those normaly held by a constitutional government, such as emergency powers requested for the executive, i.e., vertical action from the top downwards to break down resistance, or could it be carried out through the inculcation of new ideas for which support would be enlisted among the social groups represented in the government, particularly at the grass-roots level? Would it be best to await a favourable political situation before starting on modernization or should this be an eminently specialized process altogether removed from the political scene, in which other means, such as the budget and the national development plan, would be used to introduce the changes?

All these and many ôther questions are of basic importance for the sucess of administrative planning. Yet a review of the reforms attempted in the region gives the impression that in many cases the strategy had not been properly analysed and was not sufficiently defined.

Latin American experience shows that administrative planning should definitely include a careful examination of the strategy to be used, because of its importance for the success of reform programmes.

Methodology

Administrative planning should be carried out on systematic lines. It should start with a careful examination and analysis of the public administration in order to determine its structure and problems. These problems should then be qualified and classified by order of importance. How can reforms be introduced without a clear knowledge of what has to be reformed?

The next step is the overall programming of the reform. This involves the stablishment of general objetives and policies, linking one sector with another, estimulating the resources required, assigning priorities, and choosing a long-term strategy for achieving the proposed objectives.

This is the frame of reference for medium and short-term action.

Next comes the sectoral analysis and programming of administrative reform, beginning with the priority sectors in the national development activities. Since each sector is programmed as part of a fairly uniform and consistent whole, they are not separate compartments acting independently of each other. In certain areas, a network of interrelationships makes it impossible to draw a clear dividing-line between them. These interrelationships should also be determined, analysed, and taken into account in sectoral administrative programming.

Once a clear view is obtained of the overall and sectoral administrative pattern, the reform should be initiated by carrying out specific well-prepared projects in each sector.

Rarely do favourable situations arise where all the political, social and economic factors permit the launching of an overall administrative reform programme that is likely to be successfull within the short or medium term. In most cases, because of the wide sphere of action, the obstacles to be overcome, and the shortage of human and financial resources, it is advisable to undertake reforms wherever they are most urgently needed, especially in areas which, in turn, may become nuclei providing the driving force for broader, more far-heaching and more dynamic reforms.

This is no haphazard attack on isolated areas. The goals at this stage are those established in the overall administrative plan- the general frame of reference for partial action — and they are pursued by means of clearly defined sectoral programmes. Reform generally has to start with whatever projects are politically and administratively feasible, and therefore have the best chance of success; the resources available must be used rationally so as to produce a multiplier effect which will speed up administrative reform.

Political, economic and social circumstances will also influence progress in carrying out plans of administrative reform. There will be times more favourable than others when reform will forge ahead.

The programme of action should remain flexible throughout its implementation. It is vitally important to appraise the progress of the reform, by making periodical comparisons with the original plan. Adjustments must be made to the original overall and sectoral scheme with the emergence of new factors which cannot easily be foreseen at the outset. In other words, the original plan must not be rigid. On the contrary, because administrative reform is a dynamic process and because it must be carried out in the political and social sphere, action to achieve it must always respect the principle of innovation inherent in a constantly changing society.

RESOURCES

Human resources

The need for skilled manpower to carry out advisory functions has been widely recognized by development planners.

As planning evolved, it was found more and more necessary to make it an interdisciplinary procedure, not only at the overall level of programming but also at the sectoral level and that of project formulation and implementation. In recent years, a growing number of doctors, engineers, architects, educators, and sociologists have received training and participated in planning efforts.

Administrative planning, like economic planning, requires skilled personnel. Without a properly trained staff it is impossible to carry out specialized studies or suggest solutions for complex problems which cannot be solved by goodwill alone.

Analysis in the administrative field is based on specialized investigation of the components of the administration and of the political, economic, and social environment in which they operate. The shortage of qualified personnel is one of the reasons why too little work so far has been done to clear the role of the administration in the development process of Latin America.

Several countries have virtually no specialized administration of their own and they try to fill the gap with foreign specialists who do not have the thorough knowledge of the real political, administrative and cultural situation which is essential to the planning of administrative reform.

Even technical planning agencies in most countries lack skilled personnel in this field. This is one reason why they have so often failed to make a serious study of the administrative problems of development and there has been no detailed evaluation of the operational capacity of public institutions to ascertain whether or not the agencies concerned were really capable of implementing proposed economic plans, programmes and projects.

It is not always realized that development planning goes far beyond simple economic planning, and that political cultural and social factors, which have far more subtle and unpredictable implications than economic factors, have an important part to play in it.

However, some signs indicate that the present serious situation may be expected to take a turn for the better. One of these signs is the organization of administration training centres in most countries of the region. However since this also is a recent movement, with some exceptions, the training facilities are not yet fully developed.

Organizational resources

Just as economic and social planning must operate through the appropriate institutions to make it a lasting, dynamic, and continuing process for guiding the countries' economic and social life, administrative planning should also be institutionalized, since it is equally important for the efficient operation of the planning agencies which formulate and implement development plans and programmes.

Moreover, even if there was no economic and social planning and development was left to the free play of market forces, there would still be a justification for administrative planning to increase the productivity and efficiency of the public administration.

If the institutionalization of economic planning is still very recent and incomplete, that of administrative planning is even more so.

There are very few specialized bodies in the region for carrying out administrative planning systematically and relating it to economic planning. Some contries have made great strides in this direction, and have established agencies for administrative planning in their central planning offices; others have experimented with locating these agencies in the Ministry of Finance, usually under the budget office. Others again have set them up directly under the Office of the President of the Republic, following the same institutional setup as for economic planning.

It is only in exceptional cases and somewhat sporadically that administrative planning has been coordinated with economic planning. Some countries have gone further with their efforts to integrate the two functions with each other and with higher executive functions, such as budget management, staff management and statistics.

These experiments are still too recent and their results too dissimilar to show whether such organizational measures will really serve to promote understanding and coordination with respect to administrative and economic planning. First impressions suggest, however, that much more is required than the establishment of integrated structures to introduce some kind of coherence between these functions. It must be made clear that a particular form of organization or the introduction of structural changes is no guarantee, in itself, of sucess in administrative planning. Organization and integrated structures help to achieve successful results but they cannot bring them about alone. A great effort from administrative planners is necessary. Progress may come also with the advances being made in the theoretical discipline upon which their work is based and with more experience in applying it.

Features of administrative planning in Latin America

Interesting experiments in administrative planning have been carried out in the region. Unfortunately, scarcely anything is known

about them outside the countries where they have taken place, because of the inherent tendence of developing nations to operate in watertight compartments, with little or no communication between them.

Many of those experiments would be extremely useful to other countries which face essentially the same administrative problems and which would benefit from applying measures tried out under similar conditions, with the necessary adjustments, in their own environment. Through a greater exchange of experience it might also be possible to avoid the repetition of costly mistakes, which often delay the process of administration when measures or policies that have already proved unsuccessful are adopted.

Research, analysis and exchange of information with respect to these activities are considered essential. This paper analyses some institutional aspects of administrative planning in Latin America and the present trends in methodology applied by the countries in the region, as a contribution to the interchange of information in this field.

A REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA N.° 5
Publicará:

Artigos

A Institucionalização Organizacional como Estratégia do Desenvolvimento
ALUÍZIO LOUREIRO PINTO

Educação de Administradores para o Desenvolvimento
SAUL M. KATZ

Apreciação Geral sôbre o Comportamento da Agricultura Brasileira
RUY MILLER PAIVA

A Saúde no Brasil
WOODROW P. PANTOJA

Documentação

Plano de Trabalho da EBAP
Critérios e Metologia de Treinamento de Executivos