

FERRAMENTAS ADMINISTRATIVAS A NÍVEL EXECUTIVO

LEONARDO SAMPAIO

Professor Titular da UFPE

Professor Adjunto da UFRPE

INTRODUÇÃO

Em trabalho de pesquisa parcialmente publicado¹, tentamos abordar o porquê planos e projetos muitas vezes não chegam a ser executados, ou o são com atrasos consideráveis.

A não execução dos planos e projetos ou a demora na sua implementação, tem implicações várias, desde o desbalançamento dos crescimentos setoriais, com maior dificuldade para demaragem futura dos setores prejudicados (sendo o setor agrícola normalmente o mais afetado) até a limitação posterior da execução pelo desgaste financeiro dos recursos monetários não utilizados, ou mesmo a sua devolução, com a sempre consequente depreciação da capacidade captadora.

Os Órgãos públicos nordestinos têm sido normalmente reconhecidos como incapazes de aplicarem as suas dotações, trabalhando alguns, nitidamente abaixo dos seus pontos de nivelamento, porém com descrédito quanto à sua capacidade absorvedora de recursos, gerando-se um processo de lenta agonia só compreensível na área pública.

Partindo do pressuposto de que o bom planejamento é aquele que garante uma melhor execução, tentamos identificar, no planejamento público em comparação com o da área privada,

ferramentas administrativas anguradoras de desempenhos compatíveis,

FERRAMENTAS ADMINISTRATIVAS

Por ferramentas administrativas estaríamos entendendo os instrumentos necessários para o administrador quer da área privada como do setor público, bem desempenhar as suas funções; Essenciais ao administrador moderno da mesma forma como não se concebe hoje em dia, até a nível artesanal, um marceneiro a trabalhar sem ferramentas.

Exemplos de ferramentas administrativas: saber elaborar ou orientar a elaboração ou saber interpretar o projeto de um produto (podendo esse produto ser um bem qualquer ou um serviço); saber definir uma linha de ação através de um projeto de processo (melhor forma de produzir o bem ou prestar serviço); saber distribuir o trabalho por meio de um projeto de tarefas,

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

Por ferramentas administrativas, entendemos, pois, não só as clássicas ferramentas de administração de operações como o PERT, CPM, ROY, a pesquisa operacional, e as ferramentas de administração humana tipo gerência de objetivos, grade administrativa, defeitos zero, etc, mas, em última análise, quaisquer métodos sistemáticos de abordagem de assuntos,

Essas ferramentas, apesar de, em sua maioria haverem sido desenvolvidas para o setor público, em decorrência da necessidade de rompimento das barreiras burocráticas face à guerra (2ª Guerra Mundial), necessidade de agilização da máquina burocrática para atendimento aos reclamos do desenvolvimento de operações militares em larga escala e grande volume - essas ferramentas, principalmente nos países em de-

envolvimento, são usadas pelas empresas privadas em apoio às suas políticas de ampliação da escala e volume de produção. Em contrapartida, no setor público, continuamos a ter até em áreas estratégicas e de coordenação do desenvolvimento regional, executivos que foram alçados a posições sem o mínimo conhecimento de como gerenciar um órgão ou empresa. Setor público aonde, como o nome indica, a repercussão das decisões é de máxima amplitude, se não em apoio ao desenvolvimento da área em consideração pelo menos em termos de custos desse serviço para a população envolvida e oneração via custos diretos ou indiretos para o setor privado, responsável pela produção ou geração de riquezas a nível da região.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VERSUS ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

A crescente convergência entre a administração pública e a administração de empresas, e a necessidade de, ainda, uma maior aproximação entre as mesmas, vem sendo destacada mais e mais.

Apesar de reconhecermos objetivos distintos para cada uma, é fato incontestável que um intercâmbio de conhecimentos e técnicas de administração entre ambas além de necessário é salutar na medida em que ajude a outra a mais facilmente atingir o seu alvo.

Dessa forma, vem o governo brasileiro, com a elaboração e divulgação dos seus Planos Nacionais de Desenvolvimento, buscando igualmente a orientação dos empresários privados para investimentos nos setores considerados prioritários pela administração pública e procurando incentivar a colaboração desses empresários para o alcance das grandes metas nacionais.

Também, ao tentar-se introduzir na administração pública os conceitos de eficiência e eficácia, a organização em estruturas matriciais, a administração por projetos, e ao se criarem, de acordo com o modelo econômico brasileiro, empresas públicas e de economia mista, enfatiza-se a tendência ao uso de ferramentas da administração de empresas no gerir

adequado da coisa pública em prol de um efetivo desenvolvimento sócio-econômico nacional.

Na administração pública, uma das áreas de maior ca rência quanto ao uso de ferramentas administrativas se si tua exatamente na implementação do Planejado,

Tradicionalmente, os planos no Brasil não são se guidos de uma ação objetiva para a sua implementação. A con centração de esforços na etapa de elaboração dos planos, a execução da atividade de planejamento dentro do esquema, a falta de orientação fornecida em forma de objetivos específicos e quantificados por programa, têm sido apresentados co mo obstáculos a um tratamento do planejamento, avaliação e controle como um sistema integrado e coordenado, servindo o sistema de Informações como o mecanismo unificador. Na rea lidade, a pouca coordenação ou integração existente entre instituições ou mesmo departamentos ou unidades de um mesmo órgão ocorre por acaso, não havendo um mecanismo formal que assegure o atingimento dos objetivos estratégicos ou táticos.

A existência no Nordeste de pessoal com capacidade de resolução de problemas técnicos complexos e de instituições executoras competentes é fato comprovado. Entretanto, a qualidade deste pessoal e do seu trabalho não está corres pondida pelos sistemas e procedimentos e nem pela estrutura organizacional da maioria dos órgãos ao ponto de serem obtidos os benefícios máximos esperados. Pelo contrário, grande parte dos trabalhos é perdida devido à falta de um mecanismo adequado para o seu uso.

Essas constatações encontram respaldo no II PND ao ser enfatizada nesse a preocupação pela capacidade operativa dos órgãos responsáveis pela sua execução. Essa preocupação está manifesta no capítulo "Ação Administrativa" quando fixa que a atuação do Governo será ordenada através de " in trodução progressiva de nova tecnologia de orçamento..." e " Implantação de métodos modernos de gestão empresarial...".

Sem nos atermos a uma análise histórica da reforma administrativa no Brasil, cabe destacar o conceito de " mo dernização administrativa " e a mudança de filosofia necessária no tratamento dos trabalhos de reforma ora em andamen

to para adequação a esse conceito de "modernização" e mais efetivo apoio ao esforço de desenvolvimento nacional!" De acordo com WABRLICH², por "modernização" se entende o processo de mudança social pelo qual as sociedades menos desenvolvidas procuram adquirir as características comuns às sociedades mais desenvolvidas. "Assim, a modernização administrativa transcende o âmbito de reforma, para compreender essencialmente transformação e/ou criação, Não lhe basta promover maior eficiência na consecução dos fins. Torna-se-lhe necessário redifinir os próprios fins, ou seja, os objetivos do desenvolvimento, as metas desejadas e as bases em que se apoiar, formular os programas para atingir essas metas e organizar os projetos respectivos - e é em função desses objetivos, programas e projetos que, então, se organiza a administração. A orientação dominante é, assim, teleológica, e não processualística; persegue-se a eficácia (e não a simples eficiência) na consecução dos fins".

Há tempos, vem-se tentando diagnosticar o setor público nordestino, identificando as suas mazelas e apoiando trabalhos de reforma administrativa. Ao analisarse, porém, a capacidade administrativa presente, fica constatado o descompasso entre a mesma e a implementação do planejado, apesar dos esforços já dispendidos e trabalhos realizados pela maioria dos governos ou entidades. A falta de integração das funções dos diversos sistemas, a sua atuação de forma estanque, a multiplicidade de orientações, fazem com que os sistemas (de planejamento, de pessoal, de estatística, de modernização administrativa, etc.) atuem como se não visassem objetivos comuns.

Esta desarticulação entre os sistemas, gerada pela falta de uma visão sistêmica ocasiona uma administração desagregada onde os problemas, entre outros são os seguintes:

- a sobrevivência de estruturas administrativas ultrapassadas pelas necessidades do desenvolvimento e pelas novas responsabilidades do setor público;

- o crescimento desordenado e assistemático (por que não planejado) da máquina administrativa;
- a sobrevivência de normas e procedimentos administrativos arcaicos;
- a absorção e o superdimensionamento dos órgãos centrais do Planejamento pela reunião de funções executivas e controladoras (na tentativa de suprir deficiências dos órgãos responsáveis pelas funções=fins) em detrimento das que lhe são específicas;
- a desvinculação de pessoal aos programas e projetos desenvolvidos, com o consequente superdimensionamento dos quadros e das despesas com pessoal;
- um orçamento tradicional, destinado apenas ao controle legal dos gastos, não refletindo as necessidades de execução de planos;
- a escassez ou inexistência de programas de treinamento de pessoal dirigidos para implementação de planos de desenvolvimento.

FERRAMENTAL ADMINISTRATIVO A NÍVEL EXECUTIVO

A ação governamental não pode estar desvinculada da clássica Lei da oferta e demanda.

Na ação governamental podemos destacar 3 fases:

- 1ª a da elaboração dos planos
- 2ª a da execução desses planos
- e a 3ª fase, aquela correspondente ao acompanhamento, controle e avaliação dos planos.

Na fase de elaboração dos planos podemos dizer que os tecnocratas podem dispor de dados porém têm que exercer um julgamento para a fixação de prioridades (fixação e não fixarem); julgamento para a fixação de prioridades, polí

ticas, e estratégicas, diretrizes e metas .

Será que isto é feito com consulta ou participação dos realmente encarregados pelos processos produtivos, pelas empresas geradoras de divisas, PNB, e desenvolvimento econômico nacional ?.

Ao destacarmos a fixação de prioridades, etc. , tentamos chamar atenção para o fato de muitos dirigentes de Órgãos se transformarem em donos da verdade e " donos " desses Órgãos pelo fato deles próprios se outorgarem o direito de de fixarem essas prioridades, extrapolando da sua posição de responsáveis pela condução do processo de fixação.

Entendemos o fato: geralmente é mais fácil fixar do que conduzir um processo de fixação, mais fácil porém menos produtivo. E, geralmente essa facilidade tem levado ao afastamento dos objetivos ao longo do detalhamento.

Na fase de execução dos planos - como se processa o uso de dados e informações gerados pelos Órgãos públicos, pelo setor privado? É claro que para a execução dos planos é necessário que o setor privado saiba o que o governo quer das empresas. Seria fundamental, inclusive, que os diversos Órgãos públicos divulgassem todas as informações , pesquisas, diagnósticos, análises, dados, disponíveis e facilitadores da ação empresarial.

Na fase de acompanhamento, controle e avaliação do planejamento - é o setor privado chamado a fornecer subsídios para a correção das falhas? Como esses subsídios são incorporados no controle executivo dos planos (correção das falhas) e avaliação desses planos (processo de replanejamento)? Será que o alijamento do setor privado não é uma causa do baixo por cento de execução dos planos ?

A nível das universidades, há necessidade primeiramente do aporte de ferramentas para condução das suas "Administrações internas", posicionamento dos seus Órgãos - meio como meios para a execução dos fins universitários e não barreiras ao alcance dos objetivos da universidade. Igualmente, há necessidade de análise das suas ações de alcance externo, como estudo de mercado para o profissional, de qualquer nível, "produzido" pela universidade, e defini

nição de linhas de pesquisa demandadas pelos setores ou órgãos passíveis de uso do "Know-how" gerado.

Ressaltando-se a importância dessas áreas pela posição capital das Universidades no processo de desenvolvimento aonde, se ainda não há desenvolvimento pleno (ou seja uso de capacidades ociosas e mais perfeito equilíbrio oferta-demanda) podem as Universidades funcionarem como inversoras do processo, lançando no mercado técnicos e tecnologias que vão gerar avaliação distorcida do escalonamento de necessidades, o supérfluo tornando-se mais importante que o essencial.

BIBLIOGRAFIA

1. SAMPAIO, L'. *Análise e seleção de ferramentas administrativas para implementação de projetos de desenvolvimento*; texto para discussão nº 41, Curso de Mestrado em Economia, Recife, Pimes, Universidade Federal de Pernambuco,
2. WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira; passado e presente. *Revista de Administração Pública*, abr./jun^{ta}, 1974.