

SOBRE A DIVISÃO DE TAREFAS NUM SISTEMA DE PLANEJAMENTO*

JORGE VIANNA MONTEIRO**

1. Introdução; 2. O contexto do planejamento: a organização de formulação das políticas públicas; 3. Conclusões.

1. Introdução

Planejamento governamental é uma atividade em crise, pelo mundo afora, seguramente há pelo menos uma década. Já em 1969 reunia-se em Sussex a Conferência sobre a Crise no Planejamento, na qual acadêmicos e planejadores davam um balanço sombrio e tumultuado das práticas correntes;¹ pouco antes, também em Sussex, a até então celebrada experiência hindu sofria a mais vigorosa reconsideração crítica.² Em 1975, sob os auspícios do Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social (Ilpes), reuniam-se no Panamá homens de governo e estudiosos do planejamento, em geral, para discutir a integração da política macroeconômica de curto e longo prazo, na América Latina. Outra vez, o desalento parece ter sido a sensação final.³ Também no caso brasileiro essa perplexidade quanto ao sentido da atividade de planejamento governamental já foi

* Trabalho apresentado ao Seminário sobre Métodos e Técnicas Quantitativas para o Planejamento, promovido pelo Cendec e IBGE (Seplan), em Brasília, de 24 a 27 de agosto de 1981.

** Professor no Departamento de Estudos Governamentais da EBAP e no Departamento de Economia da PUCRJ. Representantes, no seminário, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE). (Endereço do autor: PUC/RJ — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Rio de Janeiro, RJ.)

¹ Ver Faber, M. & Seers, D., ed. *The crisis in planning*. London, Chatto & Windus, 1972. v. 1 e 2.

² Ver Streeten, P. & Lipton M., ed. *The crisis in Indian planning: economic policy in the 1960's*. London, Oxford University Press, 1968.

³ Em boa parte, um sumário recente desse estado de espírito é apresentado por T. Killick, em *The possibilities of development planning*. *Oxford Economic Papers*, 28(2):161-84, July 1976.

tratada no Seminário sobre Planejamento e Execução realizado em abril de 1978, no Rio de Janeiro, sob o patrocínio da FGV/EBAP e da Seplan/Semor.

Mesmo se olharmos a realidade dos países do Leste Europeu poderemos observar, especialmente na URSS e na Hungria, profundas alterações na concepção do planejamento governamental, sob a moldura de um movimento de reforma de toda a organização econômica naqueles países, e que já se prolonga por quase década e meia.

Nessa ordem de considerações, toda reunião que tenha em sua agenda o tópico do planejamento, ainda que numa dimensão específica, não pode descuidar de refletir quanto aos contornos que se deva dar a esse rótulo *planejamento governamental*.

Afinal o que é planejamento governamental? Essa pergunta ingênua recebe, em geral, respostas ingênuas. Independente da forma ou estilo, tais respostas costumam partilhar um ou mais dos seguintes atributos:

A) O planejamento tem a perspectiva de longo prazo.

A.1) *Corolário n.º 1*: no curto prazo o governo faz a *política* econômica.

A.2) *Corolário n.º 2*: a essência do planejamento é a projeção.

B) O planejamento se traduz necessariamente num plano.

B.1) *Corolário n.º 1*: pode-se avaliar a experiência do planejamento pela realização do plano, ou seja, “se o plano vai mal, o planejamento também vai mal”.

B.2) *Corolário n.º 2*: a relação entre plano e planejamento é invariante no tempo e no espaço.

C) O planejamento é algo que se traduz em arranjos organizacionais específicos (“ministério”, “comissão”, ou “órgão central de Planejamento”).

C.1) *Corolário n.º 1*: Conselho Monetário Nacional, por exemplo, não é um órgão de planejamento.

C.2) *Corolário n.º 2*: uma revisão adequada da experiência de planejamento num país pode ser feita identificando-se a existência desses arranjos organizacionais específicos.

D) O planejamento comporta o sentido *autoritário* (ou tipo-URSS) e o *indicativo* (ou tipo-francês).

D.1) *Corolário n.º 1*: o planejamento no Brasil é do tipo *indicativo*.

D.2) *Corolário n.º 2*: o planejamento indicativo é o que respeita as características da *economia de mercado*.

D.3) *Corolário n.º 3*: *indicativo*, e *economia de mercado* são rótulos auto-explicativos e visões impressionísticas.

E) O planejamento econômico é diferente — se não no conteúdo, na forma — do planejamento social.

E.1) *Corolário*: planejar a previdência social, por exemplo, é algo totalmente diverso e independente do planejamento monetário ou fiscal.

Por certo, essa é uma forma bastante explícita de se apresentar o que, de outro modo, surge como posição metodológica das avaliações das experiências de planejamento. Seguindo nessa direção, boa parte das avaliações da experiência brasileira conclui:

1. pela validade da comparação dos chamados Planos de Obras (1939-43 e 1944-46) ou do Plano Salte (1946-50), com, digamos, o PAEG (1964) ou os PNDs (dos anos 70);

2. pela institucionalização do planejamento sempre que se tenha criado formalmente algum nível de decisão de planejamento.

Como no período 1934-45, por exemplo, o Conselho Federal de Comércio Exterior, a Coordenação de Mobilização Econômica, e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial não eram formalmente (ou mesmo *nominalmente*) organizações de planejamento, nem emitiam planos (ou plano), suas atividades não são recenseadas nesses estudos.

Em troca, a Comissão de Planejamento Econômico (1944-45) — de vida trivial e efêmera — ganha notoriedade não só por ser nominalmente uma organização de planejamento, como por ter elaborado um Plano Ferroviário, que seria o embrião do Plano Salte;

3. que a experiência brasileira com o planejamento é ruim *porque* os Planos quase sempre se sucederam com muita frequência, tiveram vidas atribuladas, se deixaram desatualizar em suas metas, ou, de todo, não chegaram a ser implementados.

2. O contexto do planejamento: a organização de formulação das políticas públicas

Nesse sentido, creio que se possa fazer uma conjectura importante: *quando todo mundo conhece as causas de um problema, mas ninguém consegue removê-las, é hora de se perguntar se o problema está bem formulado.*

O planejamento no Brasil tem sido discutido excessivamente pela visão *administrativa*, ou seja, como atividade formal de um segmento específico da organização de Governo. Em outras palavras, planejamento é a atividade do Sistema de Planejamento Federal (SPF). Em decorrência, o planejamento passa a ser tomado como uma atividade de características próprias: nos fins (elaboração de planos e orçamentos, geração de informações), nas técnicas (existiriam técnicas de planejamento), no horizonte (“planejamento é coisa de longo prazo”). Igualmente supõe-se que o planejamento tenha efeitos *próprios* — uma evidência disso é a separação que habitualmente é feita entre política econômica e planejamento.

Alternativamente, podemos considerar o planejamento segundo uma *visão organizacional* isto é, o planejamento como um atributo do processo decisório da organização de governo. O planejamento é, então, considerado uma atividade simultânea à formulação de políticas e suas características operacionais se confundem com a formulação de políticas. Os efeitos do planejamento se fazem sentir tipicamente através da política governamental!

Nessa visão o planejamento é uma função organizacional.

Nessa ordem de considerações, parece-me que a moldura mais adequada para discutirmos o tema central deste seminário seja justamente a divisão de tarefas do processo decisório de política pública — o que, incidentemente, tem como reverso o arranjo organizacional dessa política.

Desse modo, as necessidades de informação, o uso de técnicas e mesmo as linguagens faladas variarão ao longo do processo de planejamento.

Tomando por base uma das muitas tipologias disponíveis na literatura de ciências sociais⁴ podemos caracterizar as fases do processo decisório, como no quadro 1.

Quadro 1

Fases do processo decisório de planejamento

-
- | | |
|-----|---------------------|
| P.1 | Identificação |
| 1.1 | Reconhecimento |
| 1.2 | Diagnóstico |
| P.2 | Desenvolvimento |
| 2.1 | Busca |
| 2.2 | <i>Design</i> |
| P.3 | Seleção |
| 3.1 | <i>Peneiramento</i> |
| 3.2 | Avaliação-Escolha |
| 3.3 | Autorização |
-

Obs.: as categorias acima são originalmente proposta em Mintzberg, H. et alii. op. cit.

A capacidade de rastreio do planejamento é particularmente relevante na *identificação* dos problemas de política. Em variados graus de formalização, o planejador tem um padrão esperado para a conjuntura. Tal diferença, aliada a uma margem de tolerância — que difere a cada caso — introduz o tema de política nas preocupações do planejador.

Esse *reconhecimento* de que “algo precisa ser feito” pode dar-se pela manifestação, mais ou menos intensa, de grupos de fora da organização governamental, tais como grupos de interesse, órgãos de opinião pública, governos de outros países, a própria classe política (Congresso), ou mesmo pelo voto, numa eleição. De um modo geral, em regimes políticos pouco representativos, é usual limitar a atuação da classe política à outra ponta do processo decisório (a fase de autorização), excluindo-a — ou tornando sua participação meramente cerimonial — do papel sinalizador de necessidades de política. Em tais circunstâncias, o processo decisório de Governo é essencialmente o processo decisório do Poder Executivo. Já em regimes políticos democráticos (ou seja, no contexto de governo representativo), o Legislativo tem participação muita ativa nessa fase de reconhecimento do processo decisório, se não por iniciativa própria, pelo menos como canal das demandas da coletividade.

A fase de reconhecimento está também intimamente associada ao que vem sendo rotulado na literatura especializada de *capacidade de rastreio* do meio externo, isto é, a maior ou menor percepção dos planejadores quanto às mudanças

⁴ Ver Mintzberg, H.; Raisinghani, D. & Theoret, A. The structure of unstructured decision process. *Administrative Science Quarterly*, p. 246-75, June 1976.

que ocorrem no meio externo sobre o qual atua a política. Esse rastreo envolve um problema de tradução, isto é, de como interpretar os sinais que chegam à organização. Por exemplo, se os juros no *euromarket* estão caindo ou subindo, como devo incorporar tal evidência à formulação de política econômica? Até que ponto o *policy-maker* deve inquietar-se com essa ocorrência?

Para responder a tais questões há que considerar relações bem conhecidas entre variáveis — o que sempre será a tarefa da *expertise* dos técnicos do governo. Há, também, que *conhecer* as relações que não estão bem evidenciadas. São essas que tipicamente desempenham um papel-chave no processo de decisão e é nesse sentido que a capacidade de rastreo requer uma sensibilidade, uma quase capacidade artística, que poucos planejadores, de fato exercitam ou possuem.

O rastreo falho pode levar a ações que acabam por transferir pesado ônus para a coletividade, e mesmo para gerações futuras, tanto quanto acarretar a perda de uma oportunidade ou a antecipação de uma crise — o que, incidentalmente, sugere as fortes conotações éticas do planejamento governamental.

A atividade de rastreo também envolve a definição e construção de “bases de dados estratégicos” (BDEs) que são evidências sobre os aspectos mais significativos não só de grupos de variáveis referentes ao próprio desempenho do setor público. Entre outras BDEs desempenham papel relevante, no processo decisório de planejamento, as seguintes:

a) BDE de condições políticas: interpretação das posições e valores dos diferentes grupos de sociedade quanto à conjuntura econômica e social do país. Inclui as posições e os valores do *grupo dirigente*;

b) BDE de condições organizacionais: estrutura e desempenho da organização de política, em termos de suas interdependências e divisões de tarefas; avaliação do papel desempenhado pelo Governo nos setores econômico e social;

c) BDE da conjuntura interna: tendências e projeções de agregados como produto real, meios de pagamento, inflação, emprego, etc.;

d) BDE das condições empresariais: tendências e projeções do nível de atividades em termos de desempenho setorial (preços, custos, emprego, captação e aplicação de recursos financeiros, tecnologia, etc.);

e) BDE da conjuntura internacional: tendências e projeções de balanço de pagamentos, captação de recursos externos, importação e exportação.

A fase de identificação da política torna-se mais densa com o *diagnóstico*, em que de fato se estabelece qual é o problema de política, com a detecção da natureza do estímulo e das relações de causa e efeito. Outra vez, há diversos graus de formalismo com que esse procedimento pode ocorrer: desde o simples envolvimento dos setores de pesquisa, planejamento e assessoria técnica da organização, até a constituição de um grupo-tarefa *ad hoc* (por exemplo, o Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), como precursor da Sudene) ou mesmo da transferência do encargo do diagnóstico a organizações externas ao Governo (por exemplo, os *think tanks* e as empresas de consultoria, de um modo geral).

Em sequência à identificação, através das fases de reconhecimento e diagnóstico, chega-se a uma elaboração mais complexa da política: o *desenvolvimento* de soluções. Boa parcela do tempo e dos recursos humanos e materiais no processo decisório costuma concentrar-se nesta fase. Inicialmente, procede-se à *busca* de soluções, que representa a tentativa de encontrar políticas já disponíveis, eventualmente já praticadas em circunstâncias análogas. Essa busca tanto pode ser passiva, no sentido do planejador aguardar que sejam propostas soluções, ou ativa, quando em diferentes segmentos da organização há a busca direta por alternativas. Todavia, é o estabelecimento de soluções ou políticas criadas especi-

ficamente para o problema diagnosticado que requer a engenhosidade do planejador. Essa é a fase do *design* de política, propriamente dito. Em certas conjunturas, essa é uma tarefa totalmente inovadora; em outros casos, a inovação se limita a adaptações de soluções já disponíveis. Como mencionado anteriormente, essa inovação é sempre mais intensa em situações de crise. Assim, comparativamente ao início dos anos 70, a segunda metade da década de 70 ilustra uma intensa “inovação institucional macroeconômica”, com a reorganização e reorientação tanto dos instrumentos da política macroeconômica, como da estrutura de decisão que trata dos problemas macroeconômicos.

A *seleção* é logicamente a fase final do processo decisório, podendo envolver diferentes estágios de investigação de alternativas. O esforço intelectual no processo decisório concentra-se nas fases de identificação e desenvolvimento, de tal sorte que a seleção da política é em grande parte uma escolha aleatória. Contrariamente, a literatura de processo decisório, especialmente a de economia, apenas enfatiza essa etapa final, da decisão propriamente dita, negligenciando o processo de preparação da decisão.

A seleção envolve a determinação tentativa de um número maior de alternativas do que aquele efetivamente será avaliado. É a fase do *peneiramento*, feito segundo critérios bastante flexíveis. De modo geral, a preocupação é apenas a de eliminar as políticas que não são viáveis. Um desses critérios amplos utilizados no peneiramento costuma ser do tipo “alternativas que não comprometam as possibilidades eleitorais do Governo”.

Na *avaliação* ou *escolha* propriamente dita, as políticas já são mais formalmente reconhecidas e, portanto, sujeitas tanto a critérios analíticos, como a barganha política. Por fim, ocorre a *autorização*, de vez que nem sempre quem escolhe a política tem autoridade legal para comprometer a organização com esse curso de ação. A tramitação legislativa é, por vezes, a contrapartida formal dessa fase de autorização, que — obviamente — pode ser meramente simbólica ou homologatória. Todavia, não deveremos supor que essa autorização seja uma consequência inevitável, ou tão pacífica, das fases anteriores do processo de formação de uma política, nem mesmo que seria uma fase sem maior interesse para o analista de política.

Ao longo do processo de planejamento não apenas são variadas as necessidades de informação, como diferenciado o uso de técnicas e métodos de projeção, e mesmo de linguagens. Podemos perceber isso quando consideramos que uma das funções básicas do planejamento é coordenar decisões, em diferentes níveis de agregação. Assim, compete ao planejador tanto explicitar — ou conseguir que sejam explicitadas — as missões e os objetivos do planejamento, como zelar para que tais missões e objetivos vinculem-se a um apropriado elenco de políticas, estratégias, programas, projetos e orçamentos.

Na explicitação de missões e objetivos o planejador poderá recorrer a métodos subjetivos como pesquisas ou sondagens de intenções e opiniões, e mesmo a exercícios Delphi — o que, incidentalmente, permite chegar a especificações numéricas das preferências do *policy-maker*. Já no delineamento de políticas e estratégias, o *survey* estatístico, a econometria, a simulação, costumam ser recursos técnicos triviais a que recorrem as unidades de decisão na determinação de soluções para os problemas de política. Por seu turno, na operacionalização de programas e projetos, o planejamento confunde-se com a programação financeira e orçamentária. E em algumas áreas substantivas de política (como generalizada-mente na *política social*) creio que o planejamento é inseparável da orçamentação — o que parece ser uma prática distinta da que se observa na *política econômica*.

Assim sendo, é imperioso que se perceba que à distribuição de tarefas no processo decisório de planejamento se interliga uma diferenciação de linguagens técnicas.

3. Conclusões

Qual seria, pois, a relevância das considerações feitas nas seções anteriores deste estudo, para orientar um programa de treinamento em métodos e técnicas de planejamento? Resumidamente creio que essas considerações são de três ordens:

1. Seria excessivamente limitado considerar que os “métodos e técnicas do planejamento” são, em essência, métodos e técnicas quantitativas ou numéricas. Boa parte da tarefa do planejamento está no *design* de arranjos organizacionais e institucionais tais como mecanismos de controle, incentivo e coordenação, no âmbito de grandes projetos de investimentos, e de políticas públicas substantivas, como previdência social, habitação, desenvolvimento agrícola, por exemplo. Só indiretamente tal preocupação se traduz em manipulações quantitativas. Em determinadas etapas do processo de planejamento, pode ser fundamental a construção de um modelo do tipo usado na teoria de organizações, de preferência a um modelo da economia tradicional, para tentar mostrar as inter-relações das unidades independentes no setor público, e na economia como um todo.

2. É imperioso notar que a decomposição de uma política (ou problema de política) governamental, segundo seus níveis de agregação (missões, objetivos, políticas, estratégias, programas, projetos, orçamentos), apresenta diferentes necessidades de linguagens técnicas por diferentes grupos de pessoas, com diversos níveis de autoridade no processo decisório de governo. Em particular, essa é uma percepção que nos permite interligar o processo de planejamento às práticas orçamentárias e financeiras do setor público. Desse modo, o exercício do planejamento não é visto como a prática isolada de alguns segmentos da organização, mas como uma interdependência tão acentuada que um subsistema (de decisão, de informação, e organizacional) não pode ser efetivamente implementado sem pelo menos serem feitas alterações apropriadas nos demais.

3. Não é de todo óbvio o sentido que se pode dar à atividade de planejamento na organização governamental brasileira. Em anos recentes, na organização do planejamento no Governo federal, observa-se sérias disfunções no sistema de planejamento (criado em 1972), seja em decorrência de uma sinuosa mudança de seus propósitos, seja em decorrência da própria localização desse sistema no processo decisório de toda a política de governo.⁵

Summary

The author uses a decision making setting to discuss the relationships of a strategic planning system in the organization which formulates socio-economic policies. Some of the implications of such a framework in terms of information requirements and planning technics are drawn.

⁵ Ver Monteiro, J. V. *Fundamentos da política pública*. 1981. cap. 7. mimeogr. (a ser publicado).