

## A Modernização Operacional do Planejamento: Uma Identificação de Áreas Críticas

*Breno Genari*

*1. Introdução. 2. As Avaliações Tradicionais do Planejamento Governamental. 3. O Conteúdo Operacional de um Sistema de Planejamento. 4. Um Modelo de Sistema Integrado de Planejamento Global. 5. Requisitos de um Sistema de Administração de Projetos. 6. Limitações Operacionais do Planejamento Governamental. 7. Revisão da Experiência Brasileira de Planejamento. 8. Os Pré-Requisitos do Planejamento Governamental.*

A série ininterrupta de fracassos do planejamento governamental em praticamente todos os países vem forçando uma revisão urgente desse conceito, em especial a partir da análise dos pressupostos administrativos de implementação e controle, ponderando-se a utilização de sistemas mais avançados com aquele objetivo. Tomando como referência a experiência brasileira e as características da administração pública dos países sub-desenvolvidos, o presente trabalho constitui uma análise preliminar das implicações operacionais do conceito de planejamento integrado como um dos aspectos continuamente negligenciados ou simplificados na literatura especializada.

### 1. Introdução

ALBERT WATERSTON, consultor do Banco Mundial para assuntos de planejamento governamental, em seu exaustivo esforço de pesquisa, *Development Planning: Lessons from Experience*, reviu a experiência de 136 países na

formulação e implementação de planos de desenvolvimento no período de pós-guerra.<sup>1</sup> Entusiasta da idéia do desenvolvimento planejado, não conseguiu indicar em termos concretos nenhum exemplo de experiência modelarmente bem sucedida. Essa sucessão significativa de frustrações e fracassos não poderia deixar de provocar alguns estudiosos no sentido de rever suas posições sobre a efetiva viabilidade do conceito de planejamento governamental global. Procuraremos, dentro dessa linha de preocupação, oferecer alguns subsídios para a colocação do problema dentro de uma perspectiva diversa da habitualmente adotada pelos economistas e administradores.

Essa revisão é difícil de ser feita, se ponderarmos o entusiasmo e idealismo governamentais que fizeram do conceito de *planejamento* um novo mito administrativo, anseio de todo governante recém-empossado, tópico obrigatório nos currículos das Escolas de Economia e Administração, e tema de uma infindável torrente de livros, artigos e ensaios; e com o surgimento de uma nova categoria econômica, o ideal do *desenvolvimento sócio-econômico*, os dois conceitos se uniram para formar um sistema de ação governamental e uma tecnologia correspondente, cuja colocação em dúvida de sua viabilidade real pode soar para muitos estudiosos como um novo tipo de heresia econômica ou administrativa.

Na verdade ninguém pode, em sã consciência, objetar o potencial e as vantagens inseridas na idéia de *ação planejada*, não importando seu âmbito ou natureza de aplicação. No referente aos planos globais de desenvolvimento, fazem parte do passado as restrições éticas e políticas à idéia de planejamento como instrumento socializante de inevitáveis implicações totalitárias. Não se trata, aqui, de questionar a racionalidade do conceito. Trata-se, isto sim, de analisar as imensas implicações administrativas que estão por trás do conceito ou os esquemas operacionais necessários para sua dinamização.

O descaso a essa análise, que poderia conduzir a um equacionamento parcial do problema, levou e vem levando todos os países a uma *espantosa simplificação do que é necessário para administrar, em termos efetivos, um mecanismo de planejamento, programação e controle com a reciclagem para o replanejamento do período subsequente*. Sem a solução desse problema operacional, ou pelo menos sua consideração em termos científicos, o planejamento não passará nunca do terreno conceitual. Enquanto for consubstanciado apenas na forma de documento, valerá somente como campo de ginástica e malabarismo teórico dos economistas. A escassa ou quase inexistente literatura sobre a implementação de planos de desenvolvimento limita-se a indicar o problema urgente desse processo nos países subdesenvolvidos e tende a tratar essa implementação como uma coleção supostamente coerente de políticas econômicas e fiscais elaboradas para a consecução das metas e objetivos do plano. Ainda não foi proposta nenhuma teoria integrada para tratar analiticamente as diferentes ramificações dos problemas administrativos relacio-

<sup>1</sup> WATERSTON, Albert. *Development Planning: Lessons from Experience*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1965.

nados com a implantação daquelas políticas e avaliar seu impacto global na consecução dos objetivos visados numa base contínua, ou para estabelecer sistemas dinâmicos de implementação num meio ambiente sócio-econômico fragmentado por forças políticas e em acelerada mudança.<sup>2</sup>

## 2. Avaliações Tradicionais do Planejamento Governamental

As tentativas de avaliação crítica das experiências de planejamento governamental têm-se grupado tradicionalmente em dois pólos distintos, conforme se originem dos economistas ou dos administradores de visão generalista. Essa polarização crítica é universal. No caso brasileiro, nenhum plano de governo já apresentado, desde o antigo Plano de Obras e Equipamentos até o vigente Programa Estratégico de Desenvolvimento, escapou incólume dêsse fogo cruzado. É necessário sumariarmos as duas posições antes de adiantarmos uma terceira perspectiva de análise.

1. *As observações críticas dos economistas referem-se principalmente ao conteúdo dos planos enquanto planos.* Sua validade é discutida com base na carência de um sistema estatístico satisfatório, nas limitações das técnicas de projeção econômica, na subjetividade dos critérios de fixação de prioridades dos problemas e projetos, etc. Essa perspectiva crítica é a mais comumente adotada, havendo farta documentação a respeito na bibliografia especializada brasileira. O importante, nesse sentido, é realçar que essa perspectiva é bastante parcial, na medida em que tende a analisar os planos em seu estágio normativo de diagnose, projeções e fixação de política econômica, relegando para segundo plano (quando não esquecendo por completo) a preocupação com suas implicações operacionais. Em síntese, a dimensão econômica do plano é hipertrofiada, a partir da posição de que os problemas econômicos do planejamento condicionam todos os demais e que sua solução é a solução da problemática do sistema. Voltaremos às implicações dessa posição mais adiante.

2. Menos freqüente que o anterior é o esquema crítico dos administradores com um enfoque mais estrutural que, aceitando a idéia de planejamento conforme tradicionalmente concebido, chamam continuamente a atenção para a necessidade de *dinamização* de estruturas arcaicas da administração pública. *Esse requisito de dinamização passa a ser encarado como pré-condição para eliminar a distância entre formulação e implementação do plano*, e as limitações de ordem administrativa passam a ser tratadas como *obstáculos* a serem eliminados ou contornados, na medida em que atuariam como agentes restritivos à viabilidade do planejamento governamental.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> FERNANDO, Eustace P. C. The Implementation of Industrial Development Programmes Using Critical Path Network Theory, relatório n.º WT 149-65, de 30 de junho de 1965, apresentado pelo Centro de Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas no Simpósio de Avaliação de Projetos Industriais em Praga, Tchecoslováquia, em outubro de 1965, não publicado, p. 5.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, o Cap. VIII de WATERSTON, Albert, *op. cit.*, que analisa as limitações da administração pública dos países subdesenvolvidos como um dos principais fatores do insucesso do planejamento governamental. Assim, a mecânica do planejamento passa a ser um novo parâmetro para os esforços de reforma administrativa.

Assim surgem, como indispensáveis capítulos dos espasmos periódicos de reforma administrativa, clamores para a modernização do processo orçamentário, consolidação do sistema do mérito, maiores descentralização e desconcentração, criação de um sistema de coordenação interministerial e unidades descentralizadas, melhor fixação de responsabilidades, e assim por diante, *ad nauseam*. Quais as limitações e implicações desse esquema crítico, ao qual nenhum técnico de administração poderia objetar? É que constitui simplesmente uma listagem de preocupações com pontos nevralgicos para que a máquina administrativa funcione como um todo, *em seus moldes tradicionais*, para consecução de seus objetivos normais. São pré-requisitos para que qualquer sistema administrativo seja viável, e na verdade pouco têm a ver com a dinâmica de um sistema efetivo de planejamento governamental, como veremos mais adiante.

Uma terceira perspectiva, mais promissora, porém ainda em estado incipiente, é a *compreensão do planejamento governamental a partir do conceito de sistemas*. Essa perspectiva sugere um conjunto de características que comporiam sistemas de desenvolvimento sócio-econômico, e a avaliação da capacidade administrativa poderia ser feita em termos dessas características. Em outros termos, a abordagem com base no conceito de sistemas é uma forma de ordenar um grande número de elementos inter-relacionados de forma complexa com o objetivo de fornecer um esquema coerente capaz de descrever as relações gerais do mundo empírico como um todo unitário. Assim, um sistema envolve um conjunto de elementos ou componentes identificáveis; estes elementos estão inter-relacionados dentro de um padrão determinado ou previsível; estas inter-relações têm conseqüências, que por seu turno têm conseqüências posteriores (inclusive um futuro conjunto de inter-relações); e os conjuntos de conseqüências afetam o desempenho do sistema.<sup>4</sup> A abordagem sistêmica pode ser utilizada em níveis diferentes e com diferentes objetivos sendo o uso mais conhecido no campo da pesquisa operacional com sua aplicação às unidades microeconômicas, tais como empresas ou projetos específicos. É do nosso interesse especial, no entanto, a crescente aplicação dessa perspectiva aos problemas empíricos da administração em geral e do planejamento em particular.<sup>5</sup>

Os dois primeiros enfoques são inegavelmente válidos e úteis. O primeiro deles — a perspectiva econômica do planejamento — vem colocando o problema em termos cada vez mais cientificamente refinados, na medida em que se aperfeiçoam os critérios de análise macro-econômica e, em especial, os instrumentos econométricos. Em adição, é evidente que, como instrumento de fixação de diretrizes econômicas e ponderação de prioridades, houve um mais que evidente progresso técnico entre iniciativas pouco distantes no tempo como o Plano SALTE e o PAEG, refletindo a mesma crescente sofisticação de nossos economistas. A

<sup>4</sup> KATZ, Saul. *A Methodological Note on Appraising Administrative Capability for Development*, Universidade de Pittsburgh, mimeografado, junho de 1968.

<sup>5</sup> Ver em especial Gross, Bertram. *The Administration of Economic Development Planning: Principles and Fallacies*, Nova Iorque, Nações Unidas, 1966; ou KATZ, Saul. *A Systems Approach to Development Administration*, Papers in Comparative Public Administration, *Special Series* n.º 6, Washington, ASPA, 1965. Outras fontes bibliográficas básicas serão citadas no correr do trabalho.

mesma melhoria no nível do tratamento do problema pode ser percebida no caso da apreciação administrativa. As críticas à infra-estrutura e ao contexto organizacional vêm ganhando em maturidade, acompanhando um maior conhecimento teórico da problemática administrativa e, no que é igualmente importante, na absorção gradativa das repetidas lições subjacentes às sucessivas tentativas de reformas administrativas, reorganizações e absorção de novos métodos e sistemas de trabalho.

É fundamental, no entanto, atentarmos para o fato de ambos esquemas e posições críticas serem, em essência, parciais ou conducentes a uma compreensão simplificada e ingênua das implicações operacionais de um sistema de planejamento. Como decorrência, tem havido a institucionalização do planejamento governamental também em bases simplificadas. Em outras palavras: os planos de desenvolvimento são montados exclusiva ou basicamente em termos de diagnose, projeções econômicas e indicação de prioridades inter-setoriais e interprojetos, e sua infra-estrutura é igualada à máquina burocrática normal com pequenas e eventuais reorganizações. Quais as implicações de uma situação dessa ordem?

Inicialmente, negligencia-se a compreensão do planejamento como um processo contínuo, dinâmico e impossível de ser desligado da fase de implementação. Essa dicotomia tem sido nefasta, notadamente porque tende a ignorar os mecanismos de ação corretiva inerentes a qualquer sistema de ação, como será analisado mais adiante com maiores pormenores. No momento, é essencial a seguinte constatação: se incorporamos à idéia de *plano de ação* uma conotação de um sistema de ação governamental (e é isso, sempre, que se pretende atingir), o que se objetiva não é uma mera definição de objetivos, acrescida de uma quantificação de projeções setoriais e econométricas, do delineamento de uma estratégia política, da fixação de uma filosofia de governo, do levantamento de recursos necessários para cada setor, da antecipação de receitas, da identificação de projetos setoriais. É muito mais que isso. *É necessário incorporar vários outros parâmetros, além dos normativos de ordem econômica, para que um sistema de planejamento e controle seja operacional.* Uma avaliação da viabilidade do planejamento governamental, a partir de suas limitações administrativas, deve ser feita sob a perspectiva dos requisitos operacionais de um sistema de planejamento e controle.

Um dos poucos autores que se preocupam com os problemas de implementação do planejamento é o já citado EUSTACE P. C. FERNANDO, do Instituto de Tecnologia da Massachusetts. Diz êle:

"Um estudo minucioso dos planos pormenorizados de desenvolvimento mostra que eles não revelam, via de regra, como o processo dinâmico e complexo da implementação do plano será iniciado e sustentado através da vigência do plano, bem como para os planos subsequentes, numa base contínua, anual ou mensal. Por conseguinte, o autor é de opinião que todos os planos de desenvolvimento fracassam ao tratar o processo de planejamento, programação e implementação como dinâmico e contínuo. Além do mais, vários volumes foram escritos sobre a teoria do desenvolvimento econômico e sua aplicação aos países em desenvolvimento, enquanto a literatura sobre a implementação desses planos é virtualmente impossível de encontrar".<sup>6</sup>

<sup>6</sup> FERNANDO, Eustace P. C. *Op. cit.* p. 5.

### 3. O Conteúdo Operacional de um Sistema de Planejamento

A institucionalização do planejamento em nível ministerial, dotado de uma força política que levou à caracterização de seu titular — notadamente a partir do Governo CASTELO BRANCO — como um indiscutível superministro, partiu de uma idéia com uma lógica inatacável: capacitar a máquina federal para a otimização de aplicação de seus recursos, no sentido de acelerar o processo de desenvolvimento sócio-econômico. Inerente a essa idéia é a concepção do Estado como agente eminentemente ativo, na hipótese de que sua atuação acelere o índice de crescimento econômico num ritmo maior do que ocorreria sem qualquer esforço consciente ou, o que é talvez mais importante, disciplinado. Se é assim, temos que ir um passo adiante: se a máquina governamental pretende ser um agente atuante do processo, isso implica a concentração de um conjunto de decisões-chave dentro do sistema de planejamento, sistema este necessariamente responsável pela ação corretiva de eventuais distorções setoriais ou globais na vida econômica do país. As implicações administrativas e operacionais de um sistema dessa ordem são, inicialmente, as seguintes:

a) um sistema integrado de planejamento necessita não apenas identificar e programar, em termos físicos e financeiros, cada um dos projetos governamentais, como também, e principalmente, integrar estes projetos no sentido de otimizar a aplicação dos recursos. A programação em nível de projeto pode ser de responsabilidade da administração setorial correspondente, mas as caracterizações dos fatores tempo, custo e desempenho devem fazer parte, mesmo em suas linhas gerais, do sistema global de planejamento e serem canalizadas para um ponto focal de decisão, no caso o órgão central de planejamento. Sem tais especificações não há os parâmetros necessários para as comparações previsão-resultado e, por extensão não há nem controle nem replanejamento.

b) é necessária a incorporação ao sistema de planejamento de um sub-sistema de informação para controle com a determinação de órgãos sensoriais que observem o andamento dos projetos em suas diferentes dimensões (tempo, custo, etc.), comparem o realizado com o previsto e informem aos pontos de decisão (órgãos e/ou órgão central de planejamento) para a tomada de ação corretiva. O modelo cibernético do *feedback* é inerente ao conceito de Estado como agente ativo dos acontecimentos.

Essas duas implicações operacionais constituem um modelo, conquanto ainda grosseiro, que permite uma melhor avaliação crítica dos processos vigentes de planejamento, tanto no referente ao conteúdo dos planos como à sua sistemática administrativa. A primeira constatação é *que nenhum plano até agora elaborado no Brasil serve como parâmetro ou padrão para efeito de comparação contínua com o realizado, a não ser em termos extremamente vagos*. Não constitui um instrumento operacional capaz de fundamentar decisões corretivas do processo. Subseqüentemente, trataremos dêsse ponto.

Uma segunda constatação é que nunca se tratou efetivamente — ou houve condições para isso — da montagem de um subsistema de informação de resultados com aquele objetivo. É fundamental notarmos que *esse subsistema é qualitativamente diferente dos sistemas similares vigentes dentro da atual estrutura administrativa brasileira*. Como foi men-

cionado, não é algo a ser aperfeiçoado através de reformas: é um novíssimo mecanismo ainda a ser criado, dentro de uma filosofia administrativa original, com repercussão imediata em outros sistemas administrativos governamentais. Sem êsse mecanismo em funcionamento, mesmo em bases tímidas, a máquina governamental está obviamente de mãos atadas para a tomada de decisões corretivas, como também para as reprogramações para os períodos seguintes. Sem isso, o planejamento torna-se muito mais uma gesticulação governamental do que uma realidade operativa.

Essas duas considerações conduzem à constatação de que, se êstes são os requisitos básicos de qualquer sistema mais ambicioso de planejamento governamental global, o Governo tem diante de si um dos mais exigentes testes de eficácia administrativa que pode ser enfrentado por uma máquina burocrática. A êsse respeito, duas observações fazem-se necessárias. A primeira é que a montagem de um sistema de planejamento, programação e controle de empreendimentos complexos vem apresentando enormes dificuldades de ordem prática, mesmo para instituições privadas com alto grau de racionalidade, instituições estas habitualmente livres de grande parte das limitações operacionais do setor público. A segunda observação é que um sistema capaz de satisfazer, em padrões aceitáveis, os requisitos operacionais de uma entidade de porte do nosso Governo federal ainda não teve equacionado e testado o necessário conjunto tecnológico, necessariamente com base nos computadores eletrônicos.

Para uma discussão mais aprofundada das implicações administrativas do planejamento, é necessário criarmos um modelo que exemplifique o funcionamento de um sistema dessa ordem e a partir dêle analisarmos os requisitos operacionais de uma administração a nível de projetos específicos. Teremos então os elementos para uma apreciação mais realista da dimensão administrativa do sistema e uma base mais segura para avaliarmos a experiência brasileira de planejamento governamental e melhor compreendermos suas limitações e obstáculos.

#### 4. Um Modelo de Sistema Integrado de Planejamento Global

Decorre de conceito mais avançado de planejamento governamental o pressuposto de que um sistema centralizado propõe-se à tarefa de agir como administrador de projetos múltiplos, tomando-se aí o termo *administração* com suas implicações mais singelas: que o Governo possa ter em mãos um conjunto de informações gerais capazes de conduzir a decisões corretivas também expressas em linhas gerais e que essas informações sejam parte do *input* necessário para os planos subsequentes. Sem isso, como vimos, é ilusório falar-se em sistema de planejamento. Dentro desse esquema, o gráfico I propõe um modelo sistêmico de um mecanismo integrado de planejamento e controle de âmbito global. Esse modelo é importante na medida em que nos possibilita uma melhor visualização do papel dos parâmetros para controle e dos mecanismos de correção. É o caso de um esforço de adaptação, para o planejamento governamental

global, dos conceitos integrados de planejamento e controle dentro da perspectiva da teoria de sistemas.

O gráfico I retrata um modelo que procura integrar num sistema orgânico os estágios de formulação e implementação dos planos globais como fases interdependentes, localizar nesse sistema a faixa de incidência das dimensões política, econômica e administrativa do processo, e especificar os componentes do mecanismo de controle referente à sua fase de implementação. Esse modelo é de compreensão bastante fácil. O órgão central, refletindo a política governamental de desenvolvimento adotada, elabora o plano global a partir das diagnoses, projeções, especificações de projetos e programas, etc., oriundas das unidades setoriais, que por seu turno também refletem as diretrizes e políticas setoriais (estímulo, desestímulo, fixação de prioridades, etc.). A dimensão política do processo está presente, com maior incidência, nessa inter-relação dos órgãos centrais e setoriais com a fixação das diretrizes a serem adotadas. A dimensão econômica interage com a primeira e consubstancia-se, em particular, na problemática da programação econômica setorial. Esse é, *grosso modo*, o estágio preliminar da formulação do planejamento governamental global, e campo de preocupação e estudo dos economistas políticos. Nessa faixa é que, como vimos, tendem a concentrar-se as discussões do problema. O campo que tem estado comumente em aberto são as implicações operacionais da dimensão administrativa, que tendem a ignorar o fato de que o planejamento governamental somente pode ganhar viabilidade a partir da especificação e administração em nível de projetos.

Esse aspecto já não aparece de forma tão clara no modelo adotado. O plano global e os planos setoriais especificam os *inputs* de ativação dos programas e projetos (recursos orçamentários, recursos extraordinários, incentivos fiscais, apoio político, etc.), a serem implementados pelas unidades setoriais (ministérios, órgãos descentralizados ou autônomos, etc.). O controle físico, financeiro e técnico da implementação, bem como o controle institucional, cabe às unidades setoriais ou à representação nesse nível do órgão central de planejamento, que comparam os resultados com os parâmetros pré-fixados pelo plano (prazos, custos e demais especificações) para aquele setor, programa ou projeto e, a partir dessa observação, dois mecanismos para efeito decisório posterior são acionados: o primeiro é a ação corretiva junto aos *inputs* (reforço de recursos, suspensão de verba, alteração de incentivos fiscais, etc.) e o segundo é a informação corretiva para o replanejamento, agora em nível do órgão central.

O planejamento governamental global, por conseguinte, ganha em concreção na medida em que é montado um sistema de administração de projetos múltiplos, e a discussão preliminar da montagem de um sistema dessa ordem é o principal objetivo do presente trabalho. A disponibilidade e eficácia desse mecanismo corretivo para as unidades central e setoriais é a única estratégia para que o sistema seja viável; caso contrário, teremos um sistema não-controlado ou uma situação incômoda (e praticamente normal em quase todos os países que se dizem sujeitos a uma administração planificada) de uma burocracia que não passa de mera testemunha passiva de resultados aleatórios ao plano.



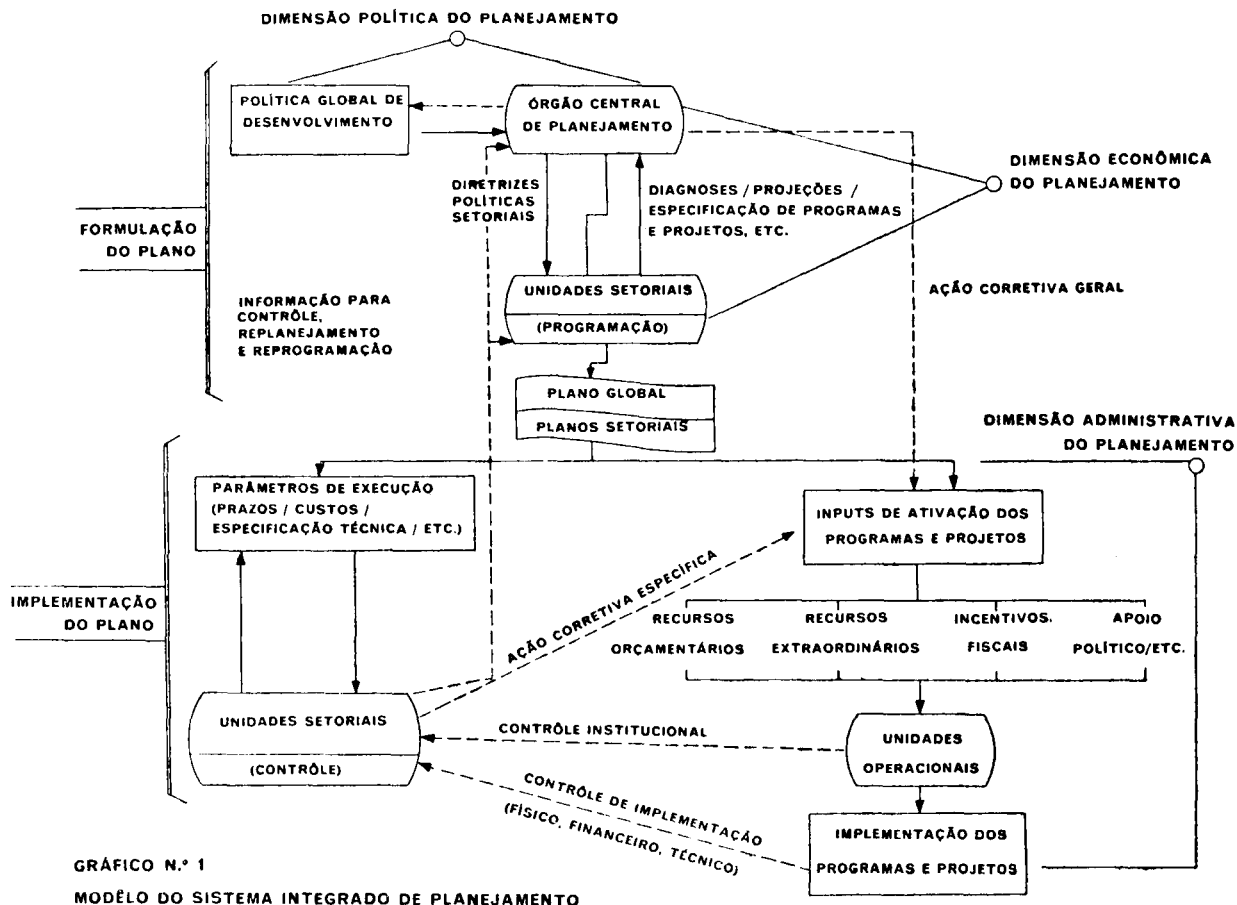


GRÁFICO N.º 1

MODELO DO SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO

Assim, o julgamento da viabilidade ou eficiência de um sistema de planejamento governamental transfere-se da discussão de sua dimensão política (que tende a confundir-se com a fixação das diretrizes macroeconômicas) e as possíveis e costumeiras vicissitudes da programação econômica setorial, para uma discussão da disponibilidade e eficácia institucional de um sistema corretivo que, através da observação de resultados concretos e respectiva ação corretiva com base na comparação com os parâmetros ideais ou esperados, transforma o sistema numa realidade operacional e não numa ficção econômica e administrativa. Nessa ordem de raciocínio, a discussão da dimensão administrativa do planejamento pode ser a discussão mesma dos requisitos operacionais de um sistema de planejamento e controle, ou uma apreciação mais realista das implicações de um sistema de administração e integração de projetos múltiplos. Vamos ver quais são esses requisitos, para posteriormente avaliarmos as razões do fracasso do planejamento governamental em tantos países e projetarmos as dificuldades e restrições à viabilidade potencial daquele sistema.

## 5. Requisitos de um Sistema da Administração de Projetos

Na introdução ao volume II do Programa Estratégico de Desenvolvimento encontramos textualmente a seguinte declaração de intenções:

"As avaliações dos resultados... se farão, principalmente, através da revisão contínua e do acompanhamento da execução das *Metas Estratégicas*... assim como dos programas e projetos prioritários incluídos nos volumes setoriais deste plano. Ano a ano proceder-se-á a um balanço de resultados para assegurar a execução adequada da programação contida, em síntese, nos 20 capítulos desta Parte III".

O item 8 da Área Estratégica VII, que busca explicar as "linhas de ação e medidas importantes" para "o aumento da eficiência do setor público: reforma administrativa", contém a lista das providências necessárias para a "consolidação e aperfeiçoamento dos sistemas de planejamento, orçamento e programação financeira". São seis subitens, dos quais destacamos dois:

- a) detalhamento dos planos e nível de programa e projetos prioritários; e
- b) acompanhamento dos programas e projetos em seus aspectos físico e financeiro.

Para esse *balanço de resultados*, foi formalizado em dezembro de 1968 um Sistema de Acompanhamento Global do Programa Estratégico de Desenvolvimento para, utilizando a própria terminologia adotada no documento, "acompanhamento da implementação da estratégia geral de desenvolvimento e do uso integrado dos instrumentos de ação".<sup>7</sup> Em outras palavras, cuidava-se pela primeira vez no país, em nível federal, da montagem de um mecanismo de *feedback* que possibilitasse ao órgão central de planejamento uma visão contínua dos resultados obtidos e com

<sup>7</sup> Dados extraídos da agenda da reunião de 16-12-68 da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento apostila não publicada, sem data, p. 1 e subseqüentes.

base nesses dados proceder às reprogramações ou às ações corretivas necessárias. O sistema em pauta foi concebido em termos bastante simples: o envio de relatórios trimestrais pelos secretários-gerais de diversos ministérios e presidentes de diferentes órgãos, até o fim dos meses de abril, julho, outubro e janeiro, relativamente à ação geral de cada área, simultaneamente ao Presidente da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento e ao Superintendente do IPEA. As informações relativas ao acompanhamento financeiro incluem as aplicações totais do órgão no trimestre e acumulado no ano; a distribuição das aplicações totais no trimestre, também acumulado por ano, por projeto ou atividade; os recursos totais utilizados para custeio das aplicações, por fontes de recurso; e aplicações por elementos de despesa.

O chamado *acompanhamento físico e geral*, paralelo ao financeiro, é feito através dos Grupos de Acompanhamento constituído pelo Decreto 63.280/68, com base no envio de relatórios com os seguintes dados: a) evolução geral dos programas e subprogramas: aplicações globais, objetivos físicos e gerais alcançados, novos instrumentos de ação criados, reformulações de políticas, reorganizações institucionais, principais medidas adotadas, problemas de execução encontrados; e b) evolução geral dos projetos prioritários: acompanhamento financeiro, físico e geral dos principais projetos. Não há formulários específicos ou padronizados para esse acompanhamento físico, elaborados ou adaptados às peculiaridades e necessidades de cada área.

Esta é possivelmente a primeira tentativa de institucionalização de um mecanismo administrativo com a intenção de manter os órgãos decisórios do Governo informados, em base trimestral, da evolução de cada programa ou projeto, constituindo-se assim na montagem de um esquema de controle incorporado ao sistema de planejamento governamental. É necessário avaliarmos criticamente o significado operacional desse mecanismo como instrumento de controle real à luz da tecnologia adotada para administração e controle de evolução de projetos isolados ou múltiplos, *capazes de efetivamente prover o nível de decisão com as informações necessárias para a correção das distorções ocorridas*. Em última análise, qual a tecnologia que idealmente deveria ser incorporada para dar um efetivo dinamismo potencial ao processo decisório inerente ao conceito de planejamento.

Tomemos, como ponto de partida, a tarefa de planejar, programar e controlar um *único* projeto complexo, de forma minuciosa e com a eficiência necessária para seu acompanhamento, revisões e ações corretivas; qual seja, que o Governo se propusesse a acompanhar física e financeiramente apenas um projeto complexo, com um mínimo de rigor que torne viáveis uma reprogramação e o replanejamento. Como vimos, isso é indispensável na medida em que é ilusório falarmos em planejamento sem simultaneamente falar de controle, ou o reajustamento do processo aos parâmetros fixados como desejáveis ou como expectativa.

Históricamente, até há apenas uma década atrás, com o desenvolvimento de sistemas baseados em diagramações (PERT/Tempo, PERT/Custo,

CPM e demais variações mais avançadas), bem como a solução posterior de problemas de processamento de dados, o administrador de um projeto não dispunha de nenhum instrumento mais dinâmico do que um singelo cronograma de barras e um controle contábil e orçamentário bastante formal. O importante é notar que a implantação desses sistemas mais dinâmicos vem encontrando barreiras e limitações de ordem institucional extremamente sérias. Mesmo as grandes empresas norte-americanas somente agora começam a se sentir seguras com sua aplicação, inclusive em entidades do nível de racionalização como o Departamento de Defesa.

Não encontramos no Brasil nenhum exemplo de projeto específico complexo que tenha sido planejado, programado e controlado em sua execução física e financeira com rigor científico apenas razoável. A obediência a prazos e custos tem sido muito mais façanhas de talentos administrativos individuais, ou de esforços de uma equipe, do que realmente graças à montagem de um sistema administrativo integrado com aquele objetivo.<sup>8</sup> Isso seria facilmente demonstrável a partir, por exemplo, da aplicação retroativa de um instrumento como o *Status Index* para uma avaliação da *performance* da implantação de projetos específicos em nosso país, inclusive na área privada ou paraestatal.<sup>9</sup>

As razões são predominantemente de ordem contextual: os sistemas efetivos de programação e controle são de tal forma exigentes que apenas as organizações com alto teor de racionalidade e eficiência podem pretender sua utilização. O contexto do subdesenvolvimento tende ainda a apreciar os cronogramas de barras como motivo de orgulho e sinônimos de preocupação com o problema do planejamento e controle; mas na verdade eles poucos significam, a não ser para projetos simples e em obediência a critérios grosseiros e superficiais de acompanhamento.

Um excelente modelo para estudo é o trabalho citado de EUSTACE P. C. FERNANDO, no qual o autor simula o tratamento técnico que teria a implantação de uma fábrica, numa região subdesenvolvida, com a utilização do sistema PERT como instrumento de planejamento, programação e controle. Essa simulação de um plano relativamente pouco complexo de desenvolvimento industrial é suficiente para mostrar, de forma eloquente, a distância — que o autor chama de *implementation gap* — que separa os critérios tradicionais de planejamento e a colocação do mesmo problema em bases efetivamente dinâmicas e viáveis.

Mas no caso de um sistema de planejamento governamental integrado, trata-se, como notamos, de uma tecnologia qualitativamente diferente, embora baseada na primeira ou tendo-a como pré-requisito: integração e controle de execução de *diversos projetos*. É nessa faixa de aplicação técnica que um governo se propõe, mesmo inconscientemente, a atuar ao

<sup>8</sup> O Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento fez um levantamento do desempenho de cada país no tocante à sua capacidade para implementar projetos com base nos prazos e custos pré-fixados. Com exceção do setor energético, o Brasil é um dos países com índices muito baixos de eficácia. (Informação transmitida em entrevista pessoal do Autor).

<sup>9</sup> Sem equivalente ainda padronizado em português. O *Status Index* é uma técnica de correlacionar a execução física e o custo real de um projeto com o plano previsto. Ver BAUMGARTNER, John Stanley. *Project Management*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1963, p. 48.

decidir a adoção de um sistema planificador global. Suas implicações administrativas efetivas não são difíceis de serem apreciadas.

As técnicas de planejamento, programação e controle de projetos múltiplos constituem um campo de aplicação de uma atividade ainda virgem no Brasil: *multi-project management*. Busca a otimização da distribuição de recursos entre os diferentes projetos, a integração de suas diferentes atividades e o acompanhamento ordenado de sua execução com a correspondente montagem de um mecanismo dinâmico de controle que permite antecipar e corrigir eventuais desvios em relação aos padrões fixados para cada um dos projetos e seu conjunto com um todo. Esse problema foi teoricamente resolvido — e vem a ser, em última análise, o próprio problema operacional do planejamento governamental — mas ainda está para ser testado na prática de forma realmente significativa. Nos Estados Unidos, algumas grandes entidades começam, em escala relativamente pequena, a testar técnicas como o *Multi-Project Automated Control System* (MACS), com base em diagramações e uma aplicação avançada dos computadores. Com um objetivo similar de otimização, foi desenvolvido por ROBERT MCNAMARA para o Departamento de Defesa um sistema integrado conhecido como *Planning Programming & Budgeting System* (PPBS). Outro modelo experimental é o *Resource Allocation and Multi-Project Scheduling* (RAMPS).<sup>10</sup>

Tais sistemas buscam a capacitação real do administrador de projetos para planejar e controlar suas atividades de forma compatível com a dimensão e complexidade dos projetos modernos. Não se trata, é forçoso repetir, de uma sofisticação mais avançada de uma tecnologia existente e satisfatória para a consecução de planejamento e controle de um conjunto complexo de atividades; é na realidade *um processo de criação original para que tenha existência efetiva um instrumental de operação administrativa que antes permanecia no terreno dos princípios e de uma vaga teoria de planejamento e controle*.

Como mencionamos anteriormente, a implantação desses sistemas é extremamente exigente, mesmo para organizações com o nível de racionalidade do Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Essas organizações, que pela natureza de suas atividades são administradoras de projetos (no sentido menos exigente de que devem estar permanentemente informadas do andamento físico e financeiro dos projetos financiados), não conseguiram ainda dinamizar um sistema dessa ordem. Ambas as organizações têm seu controle montado basicamente num esquema de visitas periódicas de inspeção e relatórios padronizados, dentro de um sistema reconhecidamente insatisfatório face aos requisitos de controle de centenas de projetos. Com isso encontram-se quase sempre diante

<sup>10</sup> Há diversos outros sistemas experimentais para aplicação no planejamento e controle de projetos, como MAPS, SCANS, TOPS, PEP, TRACE, LESS e PAR, desenvolvidos nos Estados Unidos. Há, porém, um esforço de padronização, já que estes sistemas contêm diferenças relativamente pequenas e todos se baseiam no conceito de diagramação. Para o caso de projetos isolados, PERT e CPM estão emergindo como padrões. Na Grã-Bretanha é crescentemente aplicado o Gráfico de Winsor, uma variação mais sofisticada de cronograma de barras que não chega a constituir um sistema operacional. No Brasil também têm sido propostas variações técnicas a partir do PERT.

de fatos consumados, sem as informações na forma e no prazo necessário para a tomada de uma ação corretiva.

Essa tecnologia de planejamento e controle de projetos exige como contrapartida o funcionamento de um conjunto complexo de outros sistemas administrativos, que são reajustados em função daquele sistema básico; tal é o caso particular dos sistemas contábeis, orçamentários, financeiros, de comunicações, etc., e mesmo a estrutura hierárquica da organização. Fugiria aos propósitos do presente trabalho uma listagem dos requisitos técnicos de um mecanismo eficaz de administração de projetos isolados ou múltiplos, que afetam tanto a natureza da especificação prévia dos projetos como a infra-estrutura do órgão central e das unidades executivas.<sup>11</sup>

Tomando as considerações acima como um esquema preliminar de análise, temos um parâmetro suficiente para avaliar as pretensões governamentais de planejar, coordenar, controlar e replanejar suas atividades a nível de projetos. Deve ser lembrado que, no caso de governos nacionais, o campo de ação engloba um sem número de projetos diferentes, esparsos geograficamente por todo o país, em diferentes setores econômicos, em diferentes fases de execução, com diferentes tecnologias, com diferentes prioridades, com recursos oriundos de diversas origens. Vejamos então as implicações operacionais de uma intenção estatal de intervir na vida econômica do país, nesse nível de especificidade, nos termos implícitos ao conceito de planejamento governamental.

## 6. Limitações Operacionais do Planejamento Governamental

O problema deve ser inicialmente simplificado, não se considerando problemas da análise econômica dos planos, qual seja, sua correção e validade a nível de definição de política econômica global e setorial e as interferências de ordem política; e não consideramos, igualmente, as incertezas e limitações a níveis macro e microeconômicos para avaliação e seleção de projetos específicos e fixação de suas prioridades. O problema deve ser ainda mais simplificado, eliminando como variáveis as implicações dos vícios de uma máquina burocrática hipertrofiada, formalista e tradicionalista.<sup>12</sup>

Para analisarmos a viabilidade técnica do planejamento governamental em termos dinâmicos, retratemos num esforço de imaginação um quadro diferente e diametralmente oposto, no qual hipoteticamente tenhamos tôdas as condições e informações (como a disponibilidade de um sistema estatístico modelar, por exemplo) para dar validade aos planos de desenvolvimento global, dentro dos moldes tradicionalmente adotados e concebidos; e uma administração pública razoavelmente ágil e obediente aos critérios e princípios dos mais respeitados manuais de organização.

<sup>11</sup> Para uma excelente exposição técnica do problema, ver RUSSELL, Archibald D. e VILLORIA, Richard D. *Network-Based Management Systems*, Nova Iorque, John Wiley & Sons, Inc., 1967.

<sup>12</sup> Para uma discussão dos "obstáculos administrativos como limitações ao planejamento", ver WATERSTON, Albert. *Op. cit.*, p. 249.

Ainda assim os pressupostos operacionais de um sistema integrado de planejamento e controle não estariam satisfeitos, da mesma forma como uma organização empresarial moldada em termos tradicionais não está estruturada para planejar e controlar um projeto específico com a adoção de uma tecnologia dinâmica e mais moderna.<sup>13</sup> Senão vejamos, considerando apenas os requisitos imediatos do problema:

1. *Os planos de desenvolvimento, tanto nacionais como os regionais e setoriais, pouco passaram do nível de declaração de intenções econômicas acrescidas de um esboço de estratégia concebida em termos simplistas, com a listagem nominal dos projetos a serem implementados. Planejamento é sempre um problema de fixação de parâmetros; tradicionalmente, os planos governamentais identificam parâmetros de forma superficial e estática, tanto no referente a prazos como a custos. Como exercício de simulação desse problema, é interessante uma apreciação crítica dos planos de desenvolvimento nacional, regional ou setorial como instrumentos de trabalho de uma administração encarregada de implementá-las sob controle, qual seja, comparar sistematicamente o realizado com o previsto e (a) tomar a corretiva e/ou (b) incorporar a distorção como input da reprogramação do período seguinte. Seria uma posição crítica, já que listagem de projetos e uma caracterização superficial estão longe de funcionarem como parâmetros para um sistema dinâmico.<sup>14</sup> É ilusório, assim, falarmos em integração e administração de projetos múltiplos (ou mesmo uma simples visão de conjunto capaz de conduzir a uma ação pragmática a curto prazo), antes de consolidarmos a experiência e formarmos equipes técnicas treinadas para trabalhar em nível de projetos isolados, tarefa suficientemente exigente por si só. A problemática da experiência brasileira com sistemas como o PERT, por exemplo, constitui um microcosmo da problemática do planejamento e controle numa esfera mais abrangente.*

2. *Como mencionamos anteriormente, a administração pública brasileira está estruturada (não importando se bem ou mal, com eficiência crescente ou decrescente) em obediência a critérios tradicionais e ortodoxos que pouco têm a ver com os critérios de organização para o trabalho em nível de projetos, e isso constitui um aspecto comumente negligenciado nos esforços de reforma administrativa, que só parcialmente absorvem a idéia de sistemas. Em linhas gerais, os órgãos governamentais são estruturados e reformulados para a consecução de tarefas repetitivas, relacionadas de*

<sup>13</sup> A natureza de uma organização funcional para administração de projetos específicos é exposta em RUSSEL, Archibald, D. *Op. cit.* p. 137; e principalmente BAUMGARTNER, John Stanley. *Op. cit.*, p. 80.

<sup>14</sup> Conhecemos apenas um caso de especificação dinâmica de projetos, embora sem a montagem de infra-estrutura para controle e reprogramação. Trata-se do Plano de Desenvolvimento para o quadriênio 1967/1970, elaborado pelo Instituto de Planejamento do Governo Peruano, órgão da Presidência da República. O Plano não chegou a ser implementado, limitando-se à sua apresentação ao Congresso. O Instituto especificou mais de uma centena de projetos, distribuídos setorialmente, e para cada um deles caracterizava informações como responsabilidade por execução, fontes de recursos, forma de ressarcimento, fluxo de caixa, prazos de execução, problemas técnicos, etc.

forma imediata com os objetivos da organização e com o superdimensionamento das atividades secundárias e de apoio. Essa caracterização negativa não é privativa do caso brasileiro: reflete, na realidade, um critério mundial de estruturação das administrações públicas, com pequenas exceções setoriais de país a país. O problema é que os requisitos modernos do processo de desenvolvimento e o novo tipo de atuação do Estado forçam-no, em maior ou menor escala, a agir tipicamente como administradores de projetos complexos, e as implicações estruturais aí contidas são de uma nova concepção orgânica, diversa dos critérios normais. Em outros termos, não se trata de agilizar a máquina governamental para suas atribuições normais e tradicionais, mas sim a formulação de sistemas absolutamente novos de planejar, programar e controlar dinamicamente projetos complexos. As empresas privadas também se deparam com essa necessidade de reformulação e não apenas o setor público.

3. Se o problema anterior ocorre com referência à estrutura orgânica em geral, *ocorre com particular incidência na concepção estrutural e administrativa dos órgãos centrais de planejamento e suas ramificações setoriais*, com pequenas variações. São estruturados e organizados, essencialmente, como centros de estudos macroeconômicos e departamentalizados setorialmente, o que seria normal para um órgão devotado com exclusividade à formulação de políticas econômicas, análise econômica ou laboratório de pesquisas econômicas. Constitui, porém, uma discutível concepção administrativa se intenta, em adição, a agir como um centro básico para controle a nível de projetos específicos. As *unidades de controle*, mesmo em empresas isoladas e com um número relativamente pequeno de projetos a serem controlados de forma efetiva, são de administração extremamente complexa e dependentes de um sistema integrado de difícil implantação. Isso pode ser observado, como mencionamos, nos bancos nacionais e internacionais de financiamento de projetos, que ainda não implementam de forma satisfatória esse sistema.

Assim, as limitações operacionais do planejamento governamental são, dentro dessa perspectiva, um problema de *system design*, problema este que vem sendo consistentemente ignorado ou simplificado ao longo de todas as experiências brasileiras, limitando-se as discussões às considerações quase que exclusivas de suas dimensões políticas e econômicas. Com isso, a culpa pelo fracasso do planejamento tende a ser atirada nos ombros do sistema estatístico, da resistência a novos métodos, na interferência de ordem política, na escassez de projetos específicos, nas dificuldades econômicas de projeções setoriais, na pouca disponibilidade de técnicos qualificados, relegando-se para segundo plano as implicações da efetiva complexidade de um sistema de planejamento integrado. Há diversos modelos de análise que poderiam ser utilizados para uma discussão técnica do problema, ou sua colocação em termos operacionais, abrindo uma perspectiva que nos parece inédita ou pouco comum no tratamento do problema. Entre esses modelos pode ser citado o desenvolvido por ROBERT



N. ANTHONY, apesar de sua aparente limitação a sistemas operacionais da empresa privada.<sup>15</sup>

Analisando a viabilidade do planejamento em termos simples, podemos adotar apenas dois parâmetros: primeiro, até que ponto a elaboração dos planos obedecem a critérios tais que permitem um acompanhamento dinâmico (qual seja, que permitem a tomada de ação corretiva em tempo hábil para reajustamento do processo), no sentido de que os dados fixados sejam menos uma expectativa e mais um padrão de comparação; e segundo, qual a infra-estrutura existente ou prevista que possibilite êsse acompanhamento e a necessária reprogramação. Trabalhando com essas duas variáveis mínimas, temos um esquema que nos possibilita reavaliar a experiência brasileira de planejamento governamental e melhor ponderarmos o porquê, até o momento, de seus indistigíveis fracassos, e projetarmos um conjunto de providências enfocadas para a necessidade da colocação do problema do planejamento governamental em novas bases operacionais.

## 7. Revisão da Experiência Brasileira de Planejamento

Uma das lições mais significativas para quem busca compreender a dinâmica da administração pública reside no estudo de seus esforços de elaborar e implementar planos de desenvolvimento, tanto a nível federal como a nível estadual. Essa análise propicia um excelente campo para a compreensão das dificuldades estruturais existentes na administração brasileira que, salvo pequenas exceções, esterilizaram, deturparam e distorceram tôdas as tentativas naquele sentido. As distorções foram a tal ponto que, a rigor, não se pode falar em experiência brasileira de planejamento governamental; desde o Plano de Obras e Equipamento de 1944 até o momento, tivemos na verdade uma sucessão de contrafações de planejamento, uma seqüência de versões ingênuas de ação planificada que, em nenhum caso, poderíamos classificar como experiências sequer tecnicamente razoáveis e de resultados promissores. Nesse sentido, o histórico brasileiro é tão melancólico quanto o dos demais países em desenvolvimento que incorporaram aqueles conceitos no vocabulário técnico das intenções governamentais.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ver ANTHONY, Robert N. *Planning and Control Systems: a Framework for Analysis*, Boston, Harvard University, 1965. O autor trabalha com os conceitos de *planejamento estratégico*, como o processo de decisão sobre objetivos do sistema, mudanças nesses objetivos, obtenção dos recursos necessários e políticas sobre aquisição, uso e disposição desses recursos; *contrôle gerencial*, ou o processo pelo qual os administradores se asseguram de que os recursos foram obtidos e utilizados eficazmente para a consecução daqueles objetivos prefixados; e *contrôle operacional*, como o processo de se assegurar de que as tarefas ou atividades específicas foram efetivadas com eficiência. O mesmo modelo básico, como é óbvio, poderia ser utilizado para uma discussão das implicações no caso do planejamento governamental global, que contém os três processos. Ver também, a respeito, KITCHELL, Raymond E. Planejamento: Um Sistema para Ação, *Revista de Administração Pública*, n.º 1, 1.º semestre, 1967, p. 75, F.G.V.

<sup>16</sup> Para uma revisão crítica deste histórico, ver DALAND, Robert. *Planning*, Chapel Hill, University of North Press, 1967; COSTA, Jorge Gustavo da. *Panorama do Planejamento Governamental no Brasil*, University of Southern California, mimeografado, p. 362, no prelo como livro da FGV; MELLO E SOUZA, Nelson e GENARI, Breno. *A Experiência Brasileira de Planejamento Governamental*, Organização dos Estados Americanos, monografia não publicada, 1963, entre outras fontes. Ver especialmente MELLO E SOUZA, Nelson. O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas, *Revista de Administração Pública*, n.º 4, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

As razões para essa sucessão de fracassos, em que os resultados obtidos foram uma série de metas supercumpridas, subcumpridas e só coincidentemente atingidas, confundem-se como notamos com tóda a gama de fatores históricos, sociais, políticos e econômicos que moldaram nossa administração pública. Mas, de acôrdo com a perspectiva desta análise, as causas para o triste desempenho das tentativas de planejamento não são apenas estruturais: residem na própria simplificação e superficialidade com que se tratou, e se continua a tratar, a ponderação da infra-estrutura operacional implícita no sistema. Estudando-se a experiência brasileira de planejamento sob êsse prisma, o espantoso seria que qualquer coisa de tecnicamente positivo fôsse conquistado na época.

O Plano de Obras e Equipamentos nunca foi um plano, mas apenas uma variação orçamentária com o objetivo de criar indústrias básicas, executar obras públicas e prover a defesa nacional de elementos necessários a seu desenvolvimento. Foi uma experiência no campo de orçamentos especiais, fixando a distribuição de recursos financeiros aos diferentes Ministérios, ao DASP e ao Conselho Nacional de Petróleo, sem maiores especificações. A idéia foi abandonada dois anos mais tarde, com a integração das dotações e recursos paralelos ao orçamento ordinário.

O Plano SALTE, no Governo Dutra, constituiu uma experiência mais avançada e, a rigor, mais uma declaração de intenções de desenvolvimento setorial do que, efetivamente, a montagem de uma ação planejada. Subdividindo o campo de ação governamental nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, o Governo previa um conjunto de aplicações discriminados superficialmente. A infra-estrutura para a administração e contrôle do plano limitou-se à designação de seis assessôres para um delegado da confiança da Presidência, êste com o título de administrador-geral. Procurou-se estabelecer uma ordem de prioridade para a execução dos diversos empreendimentos, e para isso “deveria ser levada em consideração a natureza, o volume, a duração, o local e a oportunidade dos trabalhos, a fim de resguardar a harmonia o conjunto e a interdependência dos programas e, principalmente, alcançar resultados proporcionais aos investimentos realizados”. Um ano mais tarde, os responsáveis pelo plano declaravam-se sem elementos para dizer como havia sido aplicado o crédito orçamentário; não se sabia se havia sido entregue aos órgãos encarregados da execução, na forma de adiantamentos: não se sabia se foram prestadas contas dêsses adiantamentos. Daí por diante, a pulverização de uma ação coordenada foi total.<sup>17</sup> Sem nenhum sistema de coordenação e contrôle, e nem de uma mínima programação prévia, o Plano SALTE, desde sua concepção, não pode ser categorizado como uma tentativa de planejamento.

O Programa de Metas, no Governo KUBITSCHKE, também não se constituiu num esforço efetivo do plano integrado, limitando-se à especificação de um conjunto de objetivos que deveriam ser atingidos ao fim do período. Foram listados cerca de 30 campos de atividade, com a fixação semi-arbitrária de novos índices quantitativos a serem atingidos através da imple-

<sup>17</sup> Ver *Relatório e Contas da Administração Geral do Plano SALTE*, Imprensa Nacional, 1952.

mentação não especificada de projetos isolados. Para isso foi criado o Conselho de Desenvolvimento que tinha, entre outras atribuições, a de “acompanhar e assistir a implementação pelos Ministros e Bancos oficiais competentes das medidas e providências concretas cuja adoção haja recomendado”, além de “elaborar planos e programas que visassem a aumentar a eficiência das atividades governamentais, bem como a fomentar a iniciativa privada”. Este Conselho era um órgão colegiado, com representantes de diferentes Ministérios, Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e crefias dos Gabinetes Militar e Civil, com assessoria indiscriminada de consultores especiais e os serviços de uma secretaria-geral. Novamente não houve um esforço de fixação de parâmetros para acompanhamento e nem a disponibilidade de um sistema efetivo para isso. O Programa resultou, como seria inevitável, numa sucessão de trabalhos descoordenados e desarticulados, ficando para o fim do período um exercício acadêmico de comparação entre coincidência e não coincidência ocasional do executado com o previsto.

O Plano Trienal de Desenvolvimento para o período 1963/1965 não chegou sequer a constituir um princípio de experiência, ficando como saldo apenas o projeto de organização da COPLAN, como uma estrutura administrativa que, embora moldada em termos e critérios tradicionais, foi um sensível avanço como concepção da necessidade de um sistema mais técnico para coordenação e controle. Essa estrutura incipiente de comissão foi abandonada para a organização de um Ministério de Planejamento, que ganhou forma mais definitiva no Governo CASTELO BRANCO e consolidou-se, como unidade da administração pública naquele nível, naquele Governo e no atual. No período CASTELLO BRANCO, o PAEG adotou como concepção de plano a manipulação, de forma coesa e harmônica, das políticas e diretrizes econômicas e financeiras do país, aproximando-se com isso de uma modalidade de “planejar sem plano”. O Governo COSTA E SILVA, como citamos, já procura em seu Programa Estratégico de Desenvolvimento a modalidade mais exigente de planejar, programar setorialmente e controlar resultados a nível de projetos específicos, sobrecarregando com isso as dimensões administrativas do problema.

Se, com uma visão mais rigorosa do problema, a experiência com o planejamento governamental integrado a nível nacional nunca teve um conteúdo técnico de maior significação, o quadro não é diferente a nível estadual ou setorial. Há nessa esfera de ação uma multiplicidade de exigências em tôdas as regiões do país, tanto por iniciativa de Governos Estaduais (São Paulo, Goiás, etc.) como através da criação de mais de uma dezena de organizações relacionadas com desenvolvimento econômico integrado: SUDENE, Comissão do Vale do São Francisco, CODESUL, Conselho de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Banco do Nordeste, a extinta SPVEA, etc. Tôdas essas experiências resultaram em *planos de ação, programações regionais, planos de desenvolvimento* que, se acumulados aos planos setoriais (como o Plano do Carvão Nacional, por exemplo), reforçam em escala mais reduzida o quadro das tentativas federais ou

nacionais de planejamento global em seus aspectos de simplismo e frustrações.

A visão simplificada do processo de planejamento integrado, ou a ignorância de suas implicações técnicas, explicam sistematicamente essas experiências truncadas, iniciadas como se o sucesso ou a dinâmica do planejamento dependessem de um ato de vontade governamental. As decorrências imediatas dessa constatação coincidem com a tese já expressa de que “não seria exagêro afirmar que as tentativas brasileiras de planificação global se constituíram em uma série de atividades frustradas devido à ausência de um mínimo de continuidade e de um esforço adequado de reflexão sobre as causas e natureza dos erros anteriores”.<sup>18</sup> Chamamos a atenção para apenas uma das faixas de incidência de erros: a carência quase que absoluta do conhecimento e montagem de uma infra-estrutura operacional para dar viabilidade real a um planejamento integrado. Os principais pressupostos são expostos a seguir, como observações finais, numa listagem parcial e longe de esgotar o tema.

## 8. Os Pré-Requisitos do Planejamento Governamental

Sem a consideração das variáveis políticas e econômicas que condicionam o processo do planejamento (em particular o estágio de formulação dos planos em seus aspectos de projeções setoriais, conciliação de metas, etc.), e considerando-se estritamente a dimensão administrativa do problema, que se refere mais à questão do controle, as seguintes observações são importantes:

1. *O processo do planejamento governamental integrado não pode depender de um maior conteúdo técnico em elaboração, análise e principalmente administração a nível de projetos específicos.* A administração pública necessita incorporar ainda, nesse nível, um conjunto de tecnologias mais avançadas que, se a curto prazo permitirá maior eficácia na implementação de projetos ou programas, a longo prazo constituirá a base de sistemas mais abrangentes que ditarão a eficácia do próprio planejamento global. Sem a absorção acelerada dessa maior sofisticação técnica na faixa de implantação de projetos, os responsáveis pelo planejamento integrado não poderão dispor, no estágio de controle, de um mínimo de informações capazes de conduzir em tempo hábil a programação ou ao replanejamento. Ao contrário de muitos países em desenvolvimento, não há no Brasil escassez de projetos específicos e, em particular, desde a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, há um *know-how* acumulado em estudos de viabilidade. Há agora a necessidade de se incorporar à mecânica do planejamento, em nível de projetos, técnicas específicas para acompanhamento de execução.

<sup>18</sup> MELLO E SOUZA, Nelson de. O Planejamento Econômico no Brasil: considerações críticas, *Revista de Administração Pública*, n.º 4.

2. Do ponto de vista operacional, *planejamento integrado é sinônimo de integração dos projetos componentes*, qual seja, o equilíbrio ótimo na distribuição dos recursos comuns a serem alocados aos diferentes programas e projetos, de acordo com as prioridades estabelecidas. Essa otimização contínua é um problema estritamente técnico-administrativo que, embora com experiências ainda limitadas nos centros mais avançados, necessita ser considerado como instrumento imprescindível para que a própria reprogramação ganhe algum sentido efetivo. Tanto a administração de projetos isolados como a otimização de projetos múltiplos, como vimos, constitui uma área de implementação extremamente difícil.

3. A fixação dos parâmetros de desempenho (tempo, custo, requisitos, técnicas, etc.) de projetos e programas complexos colocam em novos termos a caracterização dessas unidades no estágio de planejamento. Não é suficiente, como tem sido a regra geral, a simples determinação de metas quantitativas ou a previsão de recursos a serem alocados para cada projeto, programa ou setor. A caracterização necessita ser muito mais específica, dentro de padrões previstos pela própria técnica de planejamento a ser adotada (diagramação do projeto, determinação de caminho crítico, prazos parciais, fixação de responsabilidade, etc.), tanto para cada projeto isolado como para um conjunto homogêneo deles. *Isso significa uma sensível alteração em relação ao corpo do plano, hipertrofiando as especificações a nível de projetos*. As experiências brasileiras nesse sentido são esporádicas e assistemáticas, embora em alguns casos sejam extremamente significativas; resta fazer dessas experiências isoladas uma regra geral para o planejamento integrado. Há logicamente setores da economia (ou grupos de projetos afins) mais sensíveis do que outros para a adoção dessa tecnologia; com isso, esse processo de absorção tecnológica é por definição gradativo e estratégico.

4. Colocando o problema nesses termos, a decorrência imediata é a necessidade da definição estrutural e funcional dos órgãos setoriais de programação e controle em termos distintos dos tradicionais. Tais órgãos ganham um menor sentido técnico tanto no estágio de planejamento, com um novo tipo de responsabilidade no preparo de projetos, como no estágio de controle. A experiência brasileira de adoção de tais unidades, com essa concepção dinâmica, também é tímida e dispersa. Na medida em que tais unidades (que já existem nos diferentes Ministérios em forma embrionária) passam a constituir os elementos-chave do sistema de planejamento, há aí todo um trabalho de capacitação técnica por ser desenvolvido de forma sistemática, e todo um problema de reformulação de métodos de trabalho que transcendem — e por isso mesmo mais difícil e complexo — o âmbito direto de atuação dessas unidades.

Dentro dessa concepção, *o órgão central de planejamento passa a ter responsabilidades adicionais de centro de integração e decisão referente a uma multiplicidade de programas e projetos*. Isso requer, como no caso anterior, novos critérios de organização estrutural e, principalmente, sistemas de coordenação, comunicação e controle distintos dos sistemas tradicionais. Como unidade de decisão de alto nível, é parte integrante de

um sistema de informação que o transcende. Não temos experiência nesse sentido, e nem sequer esboçada em termos mais avançados. As experiências válidas, mesmo no exterior, são extremamente limitadas e prendem-se sempre a planejamentos parciais ou setoriais.

5. A integração entre responsáveis diretos por projetos (ministérios, empreiteiros contratados, etc.), os órgãos setoriais ou regionais e o órgão central de planejamento é feita através de um sistema específico, bilateral, de comunicação e informação. Um sistema dessa ordem, para funcionar com o dinamismo requerido pela reprogramação ágil e a curto prazo, pouco tem a ver com a forma tradicional de relatórios periódicos e não padronizados, ou qualquer outro instrumento de comunicação sem um padrão pré-fixado. *É um sub-sistema cujas características (periodicidade, formulários, especificidade, etc.) são rigorosamente condicionadas pelo sistema de planejamento e controle no qual atua.*

6. A administração pública tradicional, em particular nos países em desenvolvimento, apresenta características de organização, tanto em sua estrutura orgânica como em seus sistemas administrativos básicos, que necessitam de um reajustamento equivalente. Por vezes não há conciliação possível, nem mesmo como um simples ônus de duplicação funcional, entre sistemas mais dinâmicos de programação e controle e sistemas tradicionais e estratificados. Isso atinge diretamente os sistemas orçamentários, contábil, financeiro, de pessoal, etc., e mesmo a própria estrutura hierárquica do conjunto. Se tais sistemas podem ser taxados como anacrônicos em relação ao cumprimento de atividades rotineiras, *esse anacronismo é frontal quando se considera a utilização de técnicas mais avançadas.*

7. A bilateralidade indicada para o sistema de informação ganha particular relevo como característica do mecanismo de reprogramação. Essas informações periódicas, com sua frequência condicionada pelo vigor do controle, sobre as alterações das variáveis prazo, custo, etc. somente ganham sentido através de uma fixação prévia dos padrões esperados (parâmetros), especificados no plano e nos programas setoriais. Com base nessas informações originadas do nível de implementação do projeto ou programa, é selecionada e tomada a ação corretiva pelo órgão setorial ou pelo órgão central, conforme sua natureza. *Esse mecanismo corretivo, com o controle baseado em modificação das variáveis de desempenho, é a espinha dorsal ou a essência mesma do sistema; sua ausência ou manipulação retardada, como tem sido a norma nas experiências brasileiras, tira o sentido das tentativas de planejamento.*

8. O item anterior enfatiza a grande lacuna que ocorre entre o plano e sua implementação, entre a teoria do desenvolvimento econômico e a prática, entre planejadores e executores, entre objetivos e conquistas, entre esforços e resultados. Um sistema dinâmico de planejamento governamental tem assim, como um de seus aspectos essenciais, *a possibilidade de criação de uma linguagem operacional comum entre o nível de*

*planejamento e os responsáveis pela implementação do plano*, ou pelo menos suficientemente significativa para permitir uma comunicação e cooperação eficaz, pronta e contínua.

9. Todas as considerações anteriores realçam a necessidade de desenvolvimento de um novo tipo de executivo. Esse aspecto é extremamente importante. Na medida em que os responsáveis pela administração pública dos países subdesenvolvidos forem recrutados, selecionados e acumularam experiência prática (ou mesmo formalmente treinados em centros de capacitação) para gerir uma organização moldada em termos tradicionais, e trabalhar dentro de sistemas rotineiros, eles tenderão a agir como agentes de restrição à viabilidade dos sistemas de planejamento. *Administrar em função de um plano ou um programa, concebido com rigor técnico, é algo qualitativamente diferente de trabalhar em bases assistemáticas.* Quando um sistema de planejamento governamental global é implementado, isso atinge praticamente todos os escalões da administração pública, em particular os responsáveis pelas atividades-fim do conjunto; requer um tipo de comportamento e natureza de decisões programadas e não-programadas que não são ajustadas com base em longa experiência formalista, mas somente através de uma capacitação técnica específica. É um tipo de executivo que, se relativamente raro mesmo nos centros avançados, é muito mais escasso nos países subdesenvolvidos, em que os administradores ainda têm a aprender e absorver critérios mais simples como trabalhar com assessoria, saber delegar atribuições ou entender um processo de descentralização. Na medida em que nenhum sistema de planejamento independe de decisões individuais e continuam a ser predominantemente sistemas abertos, e tais sistemas maximizam a incidência de decisões programadas, não se pode falar em sua implementação com a predominância de administradores empíricos nos postos-chave.

Dentro da mesma preocupação de sistematizar um conjunto de pré-condições para que o planejamento não se desvincule da possibilidade de sua implementação econômica e eficiente, EUSTACE P. C. FERNANDO identifica as seguintes variáveis: a) organização e comunicação eficazes na definição e fixação de responsabilidades, b) coordenação eficiente das diversas atividades interdependentes nos diversos setores e sub-setores da economia, c) o uso de critérios realistas para uma avaliação em tempo útil de desempenho e progresso global, d) a antecipação de áreas críticas ou problemáticas como atrasos imprevistos, não disponibilidade de recursos financeiros ou humanos, etc., para a tomada da ação corretiva necessária, e) melhor avaliação e distribuição dos recursos escassos disponíveis, f) revisão em tempo hábil de políticas, prioridades e distribuição de recursos, conforme exigido pelas circunstâncias ou contingências, g) um orçamento realista para o programa global e sua incorporação no orçamento anual, bem como um controle orçamentário baseado no progresso conseguido e desempenho real.<sup>19</sup>

Estas são as observações mais gerais pertinentes à dimensão administrativa do planejamento governamental, que poderiam ser desdobradas num

<sup>19</sup> FERNANDO, Eustace P. C. *Op. cit.*, p. 7.

sem número de outros problemas nelas implícitos. Essa ponderação é necessária para a afirmativa de que, se concebemos a idéia de planejamento como a implementação de um sistema dinâmico para trabalhar a nível de projetos, mesmo a administração pública dos países mais avançados não dispõe ainda de experiência acumulada e uma satisfatória absorção tecnológica que possibilite aquela implementação em termos reais e efetivos. Os simulacros de experiências não têm impedido que projetos sejam selecionados, coordenados e implantados de forma assistemática acidental e, na realidade, de forma independente de um centro coordenador central. *Enquanto não fôr desenvolvida uma estratégia segura de implementação de uma tecnologia de planejamento e controle mais avançada, o planejamento governamental somente poderá ser interpretado em termos de manipulação de instrumentos de política econômica.*

Temos, em conclusão, um típico problema de *technological gap* entre percepção de uma necessidade operacional e capacidade de absorção dessa tecnologia. Essa percepção, porém, não tem sido generalizada, na medida em que vigoram pressões de diversos setores para que países em desenvolvimento, com administração do setor público fossilizada e arcaica mesmo para desafios rotineiros e primários, adotem a técnica do planejamento integrado. O problema não é, como vimos, de simplesmente desejar adotar uma determinada técnica; há toda uma constelação de fatores a serem satisfeitos antes que uma organização possa sofisticar-se tènicamente, até para uma singela adoção de um plano de classificação de cargos.

O histórico da experiência do planejamento governamental no Brasil apresenta uma dualidade curiosa: os pequenos avanços e os grandes retrocessos no tratamento e na própria compreensão das implicações daquele sistema, a nível nacional, a ponto de praticamente não podermos falar em acumulação inteligente de experiência; e por outro lado, um relativo avanço, a partir da década dos 50, no tratamento de projetos isolados. A administração mais racional e científica de projetos e programas isolados constitui um processo que necessita ser racionalmente incrementado, de forma sistemática, como o caminho mais seguro para que, gerando um nôvo tipo de pressões e exigências técnicas para uma esfera mais abrangente da administração pública, terminaremos finalmente com a montagem de um sistema global. Parece-nos que a implementação efetiva do conceito de planejamento é um processo de sofisticação técnica que parte de baixo para cima, de projetos para programas, de programas para sub-setor ou setor; e da integração técnica dos setores poderá surgir um mecanismo integrador. Uma estratégia de aplicação inversa, e nossa história administrativa vem repetidamente provando-o, é impraticável na medida em que não encontra sustentação operacional no nível de execução. Enquanto o planejamento governamental fôr interpretado como uma técnica ou um sistema desvinculado de suas implicações operacionais e com sua viabilidade condicionada por um simples ato de vontade dos escalões superiores, seguirá como uma gesticulação administrativamente vazia e sem repercussões concretas; e os resultados obtidos serão uma mera coincidência ocasional e histórica com metas fixadas arbitrariamente.



## SUMMARY

### THE OPERATIONAL MODERNIZATION OF PLANNING: AN IDENTIFICATION OF CRITICAL AREAS

The consistent failure of governmental planning in emerging countries in the post-war period has led to its reevaluation particularly with respect to the administrative pre-requisites involved in its implementation and control. After considering the utilization of various advanced planning and control systems, and in light of the characteristics of public administration structures in Latin America, the author proposes a new analytical approach for studying and analyzing the operational implications of the concept of integrated planning. This implementation problem has been treated in a simplified and naive way by public administrators and usually ignored by the specialized literature.

The main thesis is that the so-called *implementation gap* cannot be avoided if governmental planning is treated solely from an economic point of view and carried out by archaic and traditional administrative tools. Even though this condition has been widely recognized by some authors, the fact remains that few — if any — have identified and proposed a realistic set of pre-conditions for the actual feasibility of planning and control systems. From the operational standpoint, it involves, for instance, network-based management systems and new kinds of organization structures which are still to be tested in the emerging countries. The problem is aggravated if one considers the social, political, economic and administrative obstacles presented that arise as a consequence of underdevelopment. Ideal planning has strong operational limitations which explain its persistent failures in Latin America.

The feasibility of planning systems, accordingly to the author, is partially conditioned by the following critical factors: (a) a sound and long-term experience in the fields of project design, analysis and management; when a technical approach to specific projects is virtually non-existent or quite incipient, one cannot attempt overall development planning; (b) dynamic

resource allocation between projects is needed for reprogramming and replanning as the basis for the corrective action; it implies a set of conditions and information usually not available for public administrators; (c) development plans must specify the parameters for control at the project level (time, cost, technical requirements, etc.) which require a new technical approach to the usual economic *targets*; (d) programming and controlling units must be organized and established as functional systems intended to achieve project control; (e) the central planning unit should basically be a system designed to operate as a decision center for multi-project management, not only as a focus for economic projection, sectoral analysis and the like; (f) a specific, dynamic, bilateral communication and information system must be established, connecting project supervisors, regional or sector units and the central planning unit; (g) the traditional bureaucratic structures and systems are anachronistic in relation to more modern programming and control demands; this affects budgetary, accounting, financing, personnel and other systems, and even the governmental hierarchy itself; (h) the adoption of a new set of techniques leads to change in the problems — basically sociological ones — related to overcoming technological gaps and resistances; these problems have not been satisfactorily identified and properly solved to date; (i) working with a plan and operating with effective planning and control systems require new kinds of executives yet to be selected, trained and assimilated by Latin American public administration.

If governmental planning intends to be something more than the manipulation of economic and fiscal policies, it needs to develop a sounder strategy for the adoption and implementation of more advanced planning, programming and control systems. Here we have a typical problem of a *technological gap* between the perception of an operational need and the actual capacity to absorb the necessary administrative technology. This perception has unfortunately been a limited one, due to pressures from several sectors that stimulate developing countries with archaic administration sectors to adopt integrated planning. Frustration is the obvious result, and its frequency is weakening the planning concept itself in Latin America.

Specific project and program management is a process that needs to be increased, rationally and systematically, as the soundest way for generating a new kind of technical pressures in order, in medium or long-range, to establish a more comprehensive planning and control system. The author states that the effective implementation of governmental planning requires a vertical process that starts from the specific to the general, from projects to programs, and from programs to sectors. With the technical integration of these component sectors an overall planning system might emerge. As stated above, however, Latin America still needs to start working at the first level.

If governmental planning continues to be interpreted as a technique or a system divorced from its administrative and operational implications, it will remain an empty strategy for political purposes only; and the results achieved will coincide only occasionally with targets established at random.