

PROGRAMA NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA - PNPE

Série Fac-Símile nº 5

ORGANIZAÇÃO E POLÍTICA
ECONÔMICA

Jorge Vianna Monteiro

(Versão apresentada ao PNPE em setembro/82)

Rio de Janeiro

março - 1983

Os trabalhos reproduzidos na *Série Fac-Simile* são produto de pesquisas financiadas pelo PNPE e a tiragem de cada volume é de 100 exemplares. Os textos não são submetidos a nova revisão dos autores e representam a cópia fiel dos originais datilográficos entregues ao INPES/IPEA por ocasião do término dos projetos.

As opiniões emitidas neste trabalho são da inteira e exclusiva responsabilidade de seu(s) autor(es), e não exprimem necessariamente o ponto de vista das entidades promotoras do PNPE.

SUMÁRIO

Apresentação	V
Cap.I - A Organização do Setor Público no Brasil	1
Cap.II - Uma Análise de Processo Decisório no Setor Público:O <u>Ca</u> so do Conselho de Desenvolvimento Econômico - 1974-1981 ..	13
Cap.III - Um Modelo Organizacional da Política Econômica no Bra- sil	51

O autor agradece a Aladim T. Ferreira pela assistência de pesquisa. Este projeto contou com o apoio financeiro do Programa Nacional de Pesquisa Econômica.

APRESENTAÇÃO

Este volume se compõe de tres ensaios sobre a organização econômica do Setor Público no Brasil:

I - "A Organização do Setor Público no Brasil".

* Sumário de alguns resultados já obtidos pelo autor, e agora ampliados pela discussão de níveis de coordenação em que se articula a política econômica. A trajetória da organização do Governo é segmentada, para fins de análise, em tres períodos: 1965-1974, 1974-1977, 1977-1981.

II - "Uma Análise de Processo Decisório no Setor Público: O Caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico : 1974-1981".

* Exploração metodológica em que a fonte de dados se constitui de documentos oficiais elaborados pelos policymakers. O processo decisório do CDE é descrito pela frequência de variáveis de formação de agenda, de mecanismos orçamentários, e de articulação de decisões, entre outras categorias. Observa-se uma alteração substancial na atuação do CDE no período 1979-1981, comparativamente às suas missões formais, e a sua atuação em 1974-1976. É apresentado um esboço de seu modelo organizacional.

III - "Um Modelo Organizacional da Política Econômi-
ca no Brasil".

* A partir de estudos de caso desenvolvidos an-
teriormente pelo autor e do esboço construído no Capítulo II ,
constroi-se um modelo-piloto que generaliza o funcionamento dos
principais mecanismos operacionais dos processos de controle de
Governo.

CAPÍTULO I

A ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

I - Introdução

A organização econômica do Setor Público tem sido discutida, entre nós, quase que invariavelmente na perspectiva de seus processos reais, ou seja, na dimensão dos fluxos de produção, consumo, e distribuição de bens e serviços públicos. Veja-se, por exemplo, o recorrente debate da estatização brasileira, em que se focaliza o gasto público e a atuação de empresas estatais.

Por outro lado, podemos supor - na linha da moderna literatura de sistemas econômicos - que a organização do Setor Público é captada, em seus aspectos mais típicos, por seus processos de controle^{1/}. Assim, "Governo" ou "Setor Público" é aqui entendido como a organização de formulação de política econômica. E, por implicação, a política econômica é o output da organização do Governo. Ou seja, a política econômica é o resultado da operação de mecanismos decisórios do Setor Público. Tal conceituação difere substancialmente do sentido atribuído à política econômica nos modelos macroeconômicos convencionais: o de escolha de um agente racional (v.g., a teoria quantitativa de política).

^{1/} Para esse conceito ver, por exemplo, J. Kornai [1971, 1980].

A consideração explícita dos arranjos organizacionais tem algumas implicações metodológicas importantes:

a) a política macroeconômica deixa de ser um todo homogêneo, para ser considerada como uma árvore de decisões. Assim, uma política pode ser decomposta em níveis de agregação, desde suas missões e objetivos, até suas estratégias, programas e orçamentos. Pode-se mesmo dispensar a habituação segmentação em "formulação" e "implementação" de uma política. Agora, o que é relevante é o nível de agregação em que se considera a política.

b) a visão organizacional possibilita explicitar o princípio de divisão de tarefas vigentes no Governo. Desse modo, podemos associar aos circuitos de uma política (ou "árvore") os arranjos organizacionais de seu processo decisório.

Essa possibilidade pode ser vista no sentido ex-ante, favorecendo o design de políticas: dados certos atributos de uma política quais os mecanismos decisórios e organizacionais mais apropriados na promoção desses atributos.

c) outra decorrência relevante é a consideração de um tema tão ignorado na análise econômica: a coordenação de políticas. Com efeito, a visão em árvore ou em "cascata" da política econômica ilustra a necessidade de se ter articulações apropriadas entre seus diferentes segmentos ou níveis de agregação. Ou seja, como gerenciar essas interdependências? Por implicação, o próprio conceito de planejamento é estabelecido num contexto mais amplo do que habitualmente tratado na teoria econômica.

II - O Caso da Organização do Setor Público no Brasil: 1965-1974

Em J.V.Monteiro [1976, 1982] define-se a organização de formulação de política econômica no Brasil, no período 1965-1974^{2/}. A Figura I reproduz os níveis e as unidades de decisão mais relevantes dessa organização.

Nessa definição, os níveis de decisão induzem aos seguintes níveis de coordenação:

1. nível intercolegiado : exemplificado pela atuação do Conselho Monetário Nacional (CMN). De fato, a posição central do CMN nessa organização deve-se, em parte, à transferência para a agenda do CMN, das superposições de temas das agendas dos colegiados setoriais, especialmente do Conselho Interministerial de Preços (CIP) e Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), e entre CIP, CDI e Conselho de Política Aduaneira (CPA)^{3/}.

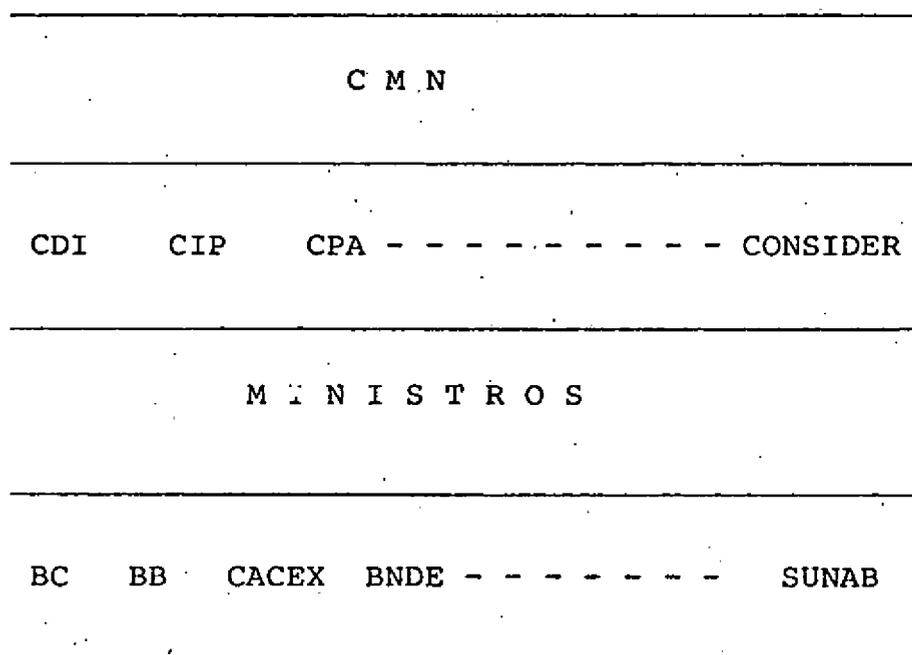
2. nível colegiado : o período 1965-1974 marca o auge dos arranjos colegiados como mecanismo de coordenação de políticas. Na medida em que um tema de política se inscrevia na agenda de mais de um ministro, essa agenda comum era deslocada do nível de decisão ministerial. Para tanto, (a) cada ministro envolvido na interação cede poder de decisão unilateral sobre o tema, em tro

^{2/} De fato, essa definição é válida até maio de 1974, quando se promoveu, no início do Governo Geisel, a alteração desse arranjo.

^{3/} Vale observar que nas considerações preliminares às alterações promovidas nessa organização pelo Governo Geisel, esse aspecto chegou a ser considerado. Ver Capítulo II, adiante.

FIGURA I

A Organização de Formulação de Política Econômica no Brasil :
1965-1974



ca de uma decisão "colegiada"; (b) por envolver pelo menos dois ministros, essa decisão colegiada constitui um nível hierárquico superior.

Um corolário importante nessa formação de colegiados é a alteração no princípio de divisão de tarefas que, de estritamente funcional (ou por variedades de políticas, segundo áreas substantivas), passa a ter uma base mista : por objetivos e por variedades de políticas.

3. nível interministerial : os contatos laterais, ao nível de decisão de cada ministro, per se, envolvem nessa organização uma dimensão menos estratégica dos mecanismos de coordenação, concentrando-se em segmentos mais operacionais das políticas (v.g. articulação de programas, projetos, orçamentos).

4. nível executivo : nessa articulação estão envolvidas especialmente "secretarias executivas" de unidades colegiadas, bem como unidades que têm um vínculo muito forte com atividades dos colegiados (como o Banco Central e o CMN, ou a SUNAB e o CIP).

Observe-se, pois, que a organização governamental no período 1965-1974 evoluiu para uma configuração razoavelmente complexa, com múltiplos níveis de controle. Não obstante, em 1972^{4/} define-se um Sistema de Planejamento Federal localizado no nível interministerial. Tanto por sua composição, como por sua localização na organização de formulação de política econômica, o SPF operava com grandes disfunções, especialmente quan-

^{4/} Decreto 71.353, de 9 de novembro de 1972.

to aos seus "objetivos"^{5/} de estabelecer prioridades de política e de coordenação de políticas.

III - A Reforma de 1974

Nessa ordem de considerações, em 1974, com o Governo Geisel, procede-se a uma reforma da organização do Setor Público que se orienta para corrigir as disfunções mencionadas acima. As principais consequências dessa reforma de 1974 foram:

(a) a redefinição da composição, da agenda e da localização do CMN;

(b) a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE);

(c) a re-localização do SPF.

As alterações mencionadas em (a), (b) e (c) são interligadas, de vez que a reforma organizacional de 1974 se orientou no sentido de vincular o SPF ao processo decisório de política econômica. O CMN teve reduzida sua composição de quinze para dez membros, sendo que a representação ministerial caiu de cinco para três membros. Assim, o CMN passou ao nível dos colegiados setoriais, o que se reforçou com a retirada dos temas de política de abastecimento e fixação de preços mínimos de produtos agrícolas^{6/} de sua agenda. Paralelamente, a atuação prévia do CMN - definida por um conjunto de atividades de pla-

5/ Art. 2º do Decreto 71.353

6/ Temas que passaram a compor a agenda de uma unidade de decisão, então criada : o Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB), extinto em abril de 1978.

nejamento, coordenação e controle de política econômica - constitui a agenda da nova unidade central da organização governamental : o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

O CDE é, a partir de então, a unidade central da organização de formulação de política econômica, tanto quanto a virtual unidade central do SPF, de vez que o Ministério do Planejamento (agora, Secretaria de Planejamento, SEPLAN) é transformada em secretaria do CDE.

Desse modo, a partir de 1974 tem-se unificados a formulação e o planejamento da política econômica.

O Capítulo II estuda o CDE e seu desempenho no período 1974-1981, do ponto de vista de seus mecanismos decisórios. Aí são explorados, em detalhe, os vínculos do CDE com sua secretaria executiva, a SEPLAN.

IV - O Período 1977-1981

Em maio de 1977^{7/}, com a prioridade da estabilidade de preços, atribui-se ao Ministro da Fazenda o virtual poder de planejar e coordenar toda a política econômica. Em decorrência do horizonte de tempo característico das estratégias de estabilização, essa redistribuição de tarefas induz a ascensão do CMN^{8/}, primeiro no próprio nível dos colegiados setoriais, e depois (já em 1980/1981) dividindo com o CDE a posição de uni-

^{7/} Decreto 79.706, de 18 de maio de 1977.

^{8/} Eventualmente reforçado pelo vínculo administrativo do CMN ao Ministério da Fazenda.

dade central da organização de formulação de políticas^{9/}. O Capítulo II oferece evidências empíricas de uma transformação da agenda efetiva do CDE, especialmente no período 1979/1980. De fato, o CDE tem atualmente uma agenda especializada em temas de desenvolvimento regional e regulação de empresas estatais. Por implicação, pode-se concluir pela transferência de sua agenda típica de unidade central da organização de política econômica para o CMN.

Um outro indicador indireto, que reforça essa conjectura, é a ampliação do número de participantes do CMN, nesse período, como indicado na Tabela I - ainda que essa ampliação tenha ocorrido, em boa margem, pelo aumento da representação não-governamental no CMN. Igualmente, o padrão duplo de composição adotado pelo CMN, a partir de Fevereiro de 1981 (ver Tabela I) poderia indicar a necessidade de reduzir a transparência^{10/} da política econômica, em seus aspectos mais essenciais.

O arranjo colegiado, de uso tão generalizado na formulação de política econômica no período 1965-1973, parece ter se exaurido, como mecanismo de coordenação de políticas. A partir de 1979, a organização reinicia a composição de seu sistema de planejamento (o SPF) com a definição de "secretarias es-

9/ Não obstante os esforços do autor, as evidências empíricas para fundamentar essa afirmação não puderam ser obtidas, a partir da perspectiva do CMN. A recusa sistemática de autoridades do Ministério da Fazenda e do Banco Central, quanto ao acesso à documentação oficial do CMN, torna inviável essa indagação.

10/Para o conceito de transparência, ver J.V.Monteiro (1982, Capítulo III).

Tabela I

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

1977-1981

<u>Membros</u>	1977	1978	1979 ¹ /80	1981	
Ministros					
Fazenda	P	P	P	P	(P)
Planejamento	X	X	X	X	(X)
Indústria e Comércio	X	X	X	X	(X)
Interior			X	X	(X)
Agricultura			X	X	(X)
Presidente de Bancos					
Banco do Brasil	X	X	X	X	(X)
BNDE	X	X	X	X	
Banco Central	X	X	X	X	(X)
BNH	X	X	X	X	
CEF			X	X	
BNB				X	
BASA				X	
Outros Membros					
Governamentais					
CVM		X	X	X	
IRB			X	X	
CACEX			X	X	
Outros					
Representação não					
Governamental	3	3	8	9	(2)
Total de Membros	10	11	21	24	(9)

P = Presidente do CMN; X = participação como membro efetivo

(1) Em abril de 1979 a presidência do CMN passou ao Ministro do Planejamento; em agosto de 1979, a presidência do CMN voltou ao Ministro da Fazenda.

(*) A partir de Fevereiro de 1981 (Decreto 85.776, 26.02.81), adotou-se uma composição dupla: a maior, com vinte e quatro membros, e a menor, para deliberações "em casos de emergência", com nove membros.

peciais". Essas são : (a) unidades de decisão de agendas mais específicas que a dos colegiados, (b) de vínculos verticais bem definidos (todas no âmbito da SEPLAN), (c) em parte em decorrência de (b), essas unidades de decisão ocupam o nível executivo na organização do SPF. São exemplos, a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), e a Secretaria de Controle Interno (SECIN). Nos casos da SEST e SECIN, ficam definidas articulações específicas no SPF, essencialmente de natureza orçamentária. No caso da SEAP, os vínculos internos ao SPF envolvem decisões quanto à política tarifária dos serviços de empresas estatais.

Vale notar que o arranjo de "secretarias especiais" já vinha sendo praticado antes de 1979, em um contexto menos formalizado: esse tem sido, de longa data, o status da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), na política de comércio exterior^{11/}, embora sem vínculo formal com o SPF.

^{11/} Não obstante a existência formal do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX).

Referências Bibliográficas

J.Kornai [1971] - Anti-Equilibrium : On Economic Systems Theory and the Tasks of Research, (Amsterdam : North Holland).

J. Kornai[1980] - Economics of Shortage, volumes A e B, (Amsterdam: North Holland).

J.V.Monteiro [1976] - "Sobre a Teoria da Organização Econômica", em F.Rezende e J.V.Monteiro (Eds.) - Aspectos da Participação do Governo na Economia, pp. 5-34, Ipea.

J.V.Monteiro [1982] - Fundamentos da Política Pública, (Rio de Janeiro, Ipea).

CAPÍTULO II

UMA ANÁLISE DE PROCESSO DECISÓRIO NO SETOR PÚBLICO : O CASO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - 1974-1981.

I - Introdução

Pouco se conhece sobre os processos de controle no Setor Público no Brasil. Mesmo a substancial literatura analítica sobre a nossa experiência de política econômica deixa de tornar explícitos os arranjos institucionais e organizacionais que servem de moldura à formulação de políticas. Ou seja, o paradigma usado segue a hipótese de "Governo exógeno", em que a política econômica é estabelecida como escolha do policy-maker, estando a organização econômica^{1/}.

Uma possibilidade de endogenização de variáveis organizacionais na economia do Setor Público consiste na especificação e análise da formulação de políticas. O presente estudo trata do processo decisório do que formalmente se constitui na unidade central do sistema de planejamento da política econômica no Brasil : o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

^{1/} Ver a propósito, J.V.Monteiro [1979, 1981].

Todavia os resultados aqui obtidos podem eventualmente ter um significado que vai além do simples mapeamento das decisões do CDE. Com efeito, há pelo menos dois outros contextos em que esses resultados podem ser de interesse:

a) a metodologia aqui utilizada permite vincular atributos organizacionais (v.g. propriedades dos mecanismos de coordenação) a atributos específicos da política econômica (v.g., sua formalização, sua amplitude temporal), favorecendo assim, a discussão quanto ao design de políticas. Essa é uma ilustração de análise "qualitativa", no sentido de J. Tinbergen [1968].

b) a definição de uma moldura de análise do crescimento do Setor Público, englobando não apenas a muito discutida questão do "tamanho" do Setor Público, mas também a sua diversificação, pela consideração de mecanismos operacionais internos ao Setor Público.

A seção II deste estudo sumaria a evolução recente da organização de políticas, no âmbito do Governo Federal cobrindo o período 1965 a 1974. Tal resenha é uma referência importante para se localizar não apenas o CDE no todo da organização, como também evidenciar as disfunções do sistema de planejamento que surgem como determinantes diretas da reforma organizacional promovida no início do Governo Geisel, em 1974, e da qual surgiu o CDE. A seção III se ocupa em situar, em maior detalhe, essa transição no arranjo organizacional da política econômica. Para tanto, discute-se a concepção geral de planejamento que estaria implícita na reforma de 1974, a partir de documentos elaborados pelos próprios policy-makers. A seção IV desenha o perfil da nova organização, a partir de 1974, tendo como unidade

central o CDE. É portanto a seção deste estudo em que são apresentados os resultados de pesquisa mais substanciais. Recompõe-se aí a atividade de formulação de política do CDE, ao longo do período 1974-1981, através de um modelo organizacional, de preferência a um modelo macroeconômico tradicional mostrando inter-relações entre segmentos da economia^{1/}. Trata-se de uma visão "interna" da política econômica estabelecida a partir de informações qualitativas sobre o processo decisório do CDE - o que envolve interessantes considerações metodológicas.

^{1/} A inspiração original e mais ampla desse tipo de construção analítica é, certamente, J. March e H. Simon [1958]. Outros exemplos relevantes desse tipo de construção aplicado ao Setor Público são obtidos em D. Granick [1959] e J. Komai [1959, 1971].

II - A Organização de Formulação de Política Econômica no Brasil: Um Retrospecto, 1965 - 1974.

Esta seção serve de prólogo à consideração do papel do CDE na organização de políticas do Governo Federal, a partir de 1974, resenhando e extendendo alguns resultados obtidos em J.V.Monteiro [1976, 1981].

A organização de formulação de política econômica no Brasil, no período 1965-1974, apresenta três características marcantes^{1/}: a) a predominância de unidades interministeriais, sob a forma dos arranjos colegiados; b) a evolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) de unidade setorial a unidade central da organização; c) a localização do Sistema de Planejamento Federal (SPF).

O arranjo colegiado se constitui num mecanismo de coordenação de políticas pelo qual cada ministro (membro do colegiado) cede poder de decidir unilateralmente sobre uma agenda, em troca da decisão conjunta (com outros ministros membros do colegiado) sobre essa agenda. Em consequência, pode-se observar: (i) o "alongamento" das cadeias de decisão na organização, pela adição de um (ou mais) novo nível de decisão no topo da organização. Esse nível de decisão é, pois, predominantemente interministerial; (ii) a partição "mais fina" da agenda da organização em agendas ministeriais, ou alternativamente, a composição mais específica

^{1/} Tais características são "marcantes" não apenas pelo seu sentido de inovação organizacional, mas também pelos atributos que essa forma organizacional induz no seu output, a política econômica.

das agendas ministeriais, per se.

Em J.V.Monteiro [1976] os níveis de decisão colegiados correspondem aos dois níveis mais elevados da organização, seguidos do nível estritamente ministerial. Pode-se pois, concluir, que ao longo do período 1965-1974, esse nível ministerial perdeu posição hierárquica na organização de políticas.

As agendas dos colegiados são formalmente definidas por variedades de política (v.g., política monetária e o CMN; política de controle de preços e o CIP-Conselho Interministerial de Preços; política industrial e o CDI-Conselho de Desenvolvimento Industrial). Por outro lado, as interações entre agendas dos colegiados foram progressivamente sendo incorporadas na agenda do CMN. Assim, a partir de meados do período 1965-1974, o CMN já se destacava do nível de decisão dos demais colegiados setoriais, para ter a posição de unidade central de toda a organização de política econômica.

O teste dessa hipótese é desdobrado em J.V.Monteiro [1981] da seguinte maneira:

- T.1 - a composição de agenda : a comparação da agenda do CMN em número de decisões setoriais ou por variedades de políticas (o critério extensivo) e de desagregação de políticas (critério intensivo), entre 1965 e 1974;
- T.2 - a representatividade interna, ou seja a vinculação formal de policy-makers na relação de membros do CMN. Essa composição é de onze membros no início de 1965 e ao final de 1973

já envolve dezesseis membros, dos quais cinco são minis-
tros^{2/}.

Paralelamente, observa-se que essa centralização de posição do CMN na organização de política econômica é acompanhada por um "estreitamento" das cadeias de decisão na organização, pois um número significativo desses novos associados do CMN são policy-makers com atuação em níveis de decisão mais operacionais (v.g. presidentes de entidades oficiais de crédito).

T.3 - a hierarquização das decisões, i.é., em que medida os processos decisórios das demais unidades são autônomos aos do CMN. Os testes T.1 e T.2 são de aplicação razoavelmente simples, o que não ocorre com o teste T.3. Todavia, a partir de um estudo-piloto em documentação oficial do CMA, J.V.Monteiro [1976] estabelece o caso para as decisões do CMN sendo invariavelmente inputs dos demais processos decisórios na organização. Assim, haveria de fato a precedência das decisões do CMN numa dada cadeia de decisões.

Outro atributo organizacional relevante é a localização do SPF. Formalizado em 1972, o sistema de planejamento tem sua localização centralizada no então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, não envolvendo diretamente o nível de decisão interministerial que - como visto anteriormente - define o topo da organização de política econômica, pela presença dos colegiados setoriais.

^{2/} Para um quadro sintético das alterações nessa composição no período 1965-1981, ver J. V. Monteiro [1981, capítulo VII].

Em boa parte, em razão dessa localização, as atividades do sistema formal de planejamento (e do próprio Ministério do Planejamento) tem um conteúdo muito mais operacional do que estratégico^{3/}.

É, portanto, sobre essa configuração da organização do processo decisório de Governo que se deve analisar o surgimento do CDE.

^{3/} Para a conceituação desses dois tipos de planejamento, ver por exemplo W. King e D. Clelland [1978].

III - A Criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE): 1974.

Uma conclusão que se pode estabelecer com base na caracterização da organização de políticas estabelecida na década anterior, é que a própria "qualidade" da política econômica haveria de estar comprometida^{1/}. De resto, é razoável pressupor que haja um ponto a partir do qual se torne contraproducente a superposição de arranjos informais ao arranjo formal traduzido, em geral, no organograma. Assim, um novo design da organização de formulação de políticas era um tema emergente, e nos preparativos da nova administração federal que assumiria com o Governo Geisel, estava a reformulação da "administração econômica". Em documento intitulado "A Administração Econômica e o Conselho Monetário Nacional"^{2/} o futuro Ministro da Fazenda, Mário Simonsen, atribui a duas fontes a inadequação do arranjo organizacional então vigente^{3/}: a) a própria visão intelectual incorporada à formação neoclássica dos economistas: a separação entre o lado real da economia e a determinação dos preços, assim como a separação de domínios da política fiscal e da política monetária^{4/}. Para exemplificar esse aspecto, Simonsen lembra o consa-

1/ Para exemplos algumas disfunções, ver J.V.Monteiro [1976, p. 26].

2/ Mimeo, não datado, mas possivelmente de início de 1974.

3/ Que podemos aceitar como aquele proposto na seção II do presente estudo.

4/ Ainda que a percepção keynesiana possa ter alterado essa visão, a ambientação organizacional e institucional da política econômica continua sendo, uma larga margem, pouco considerada na teoria econômica.

grado argumento da "independência do Banco Central", relativamente ao Poder Executivo; b) o princípio de equilíbrio de poderes entre ministérios que teria prevalecido na reforma administrativa de 1967 (como exemplificado pela distribuição de bancos oficiais de crédito entre os Ministérios da Fazenda, Agricultura, Interior e Planejamento^{5/}.

Segundo Simonsen, o desempenho do Conselho Monetário Nacional ao longo do período 1965-1973 evidenciaria "a solução errada para cobrir o vazio deixado pelo Decreto-Lei 200 em matéria de coordenação econômica"^{6/} e desse modo "chegamos ao ponto em que se recomenda uma revisão do organograma da administração econômica federal, particularmente no que diz respeito aos aspectos de coordenação"^{7/}. Tal revisão, ainda no documento Simonsen, consiste : (a) da criação de um Conselho Nacional de Política Econômica (CNPE) composto pelos ministros do Planejamento (seu presidente), da Fazenda, da Indústria e Comércio, do Interior, e da Agricultura^{8/}; (b) a especialização do Conselho Monetário Nacional "reduzindo-o às devidas proporções de decidir sobre pormenores de política monetária e bancária"^{9/}.

^{5/} Art. 189 do Decreto-Lei nº 200, 25.2.67.

^{6/} p. 5, op. cit.

^{7/} p. 5, op. cit.

^{8/} Eventualmente o CNPE poderia incluir entre seus membros alguns economistas que tivessem prestado serviços relevantes à nação, mas que não integrassem os quadros da Administração Federal", p. 7, op. cit.

^{9/} p. 7, op. cit., com o que a representação ministerial no Conselho Monetário Nacional ficaria limitada, segundo Simonsen, apenas ao Ministro da Fazenda (Presidente) e do Planejamento (Vice-Presidente).

Um aspecto sempre sublinhado no documento Simonsen é o relevo da articulação entre as unidades colegiadas (ou "Conselhos Interministeriais", como prefere Simonsen). Ou seja, "tanto o Conselho Monetário quanto os demais Conselhos Interministeriais teriam no CNPE o seu órgão de orientação e coordenação"^{10/}.

O documento Simonsen é, sem qualquer dúvida, a origem formal da redefinição da organização de política econômica iniciada com o Governo Geisel, em março de 1974. Já em 19 de março de 1974 era encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei em que se institui o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Paralelamente, em exposição de motivos conjunta do Ministro da Fazenda e do Planejamento^{11/} toda a argumentação do documento Simonsen é utilizada para encaminhar um projeto de lei que reformula a participação do CMN na organização da política econômica.

O Conselho Nacional de Política Econômica (CNPE), como proposto por Simonsen, deu origem ao Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), com a alteração de ter como membro e seu presidente, o próprio Presidente da República, e ter desenfatiçadas as conexões entre unidades colegiadas (como antes mencionado, um ponto relevante na argumentação de Simonsen), em troca de uma genérica "coordenação de atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento"^{12/}. Qualitativamente, os mecanismos de

^{10/} p. 7, op. cit.

^{11/} E.M. 125, 19.3.74

^{12/} Art. 39, Lei 6036, 1.5.74.

coordenação definidos ao nível de decisão intercolegiado e ao nível interministerial podem ser bastante distintos, assim como a articulação do sistema de planeamento pode se dar de forma diversa, num e noutro caso.

IV - O Desempenho do CDE : 1974-1981

Nessa ordem de idéias, o presente estudo se detem na análise do processo decisório do CDE, desde sua criação em maio de 1974 até 1981. Para tanto, o output desse processo decisório é aproximado pelas "exposições de motivos" (E.M.) que fundamentaram, nesse período, as decisões do CDE. Em grau decrescente de transparência dessas decisões, a atividade do CDE envolve os seguintes documentos de política : a) exposição de motivos - (E.M.-CDE) originário do nível de decisão interministerial (envolve temas das agendas de pelo menos dois ministros^{1/}, um dos quais necessariamente o ministro da SEPLAN) esse documento é um veículo de encaminhamento de decisões e, como tal, tem características de documento "interno"^{2/}. Ademais segue uma argumentação própria, não padronizada^{3/}; b) resolução - informe público originário em nível ministerial da SEPLAN, padronizado pela itemização de decisões tomadas pelo CDE. Assim, é mínima, ou mesmo ausente, nesse documento a argumentação causal dessas decisões, ou a sua decomposição em nível de agregação (v.g. missões, objetivos, políticas, estratégias, programas); c) deliberação-informe mais sintético do que uma resolução, onde se enuncia um princípio de ação para um problema concreto da administração

1/ que podem ou não ser ministros-membros do CDE.

2/ o que não impede de, em geral, ser publicado no Diário Oficial, e por vezes na imprensa.

3/ apenas em parte recorrente das decisões se poderia falar numa "padronização" no formato da E.M.-CDE. Por exemplo, nas atualizações anuais de decisões (variável II.4 na classificação usada mais adiante, neste estudo).

ção de política. Igualmente originária da SEPLAN, transmite a a idéia de uma decisão transitória ou preliminar quanto a um tema.

Nos anos de 1976, 1977 e 1978 a evidência disponível quanto as EM-CDE, ou simplesmente E.M., é menos clara. Especialmente em 1976, quando se detectou apenas seis das possivelmente treze E.M. aprovadas naquele ano. À propósito, essa é uma qualificação adicional a ser feita quanto à base de dados aqui usada : das E.M. apreciadas no CDE, parte é aprovada com full disclosure^{4/} - e essa é a fonte básica dos dados do presente estudo; a outra parte corresponderia às E.M. apreciadas no CDE mas não aprovadas, no todo ou em parte, e ainda as EM aprovadas com status de "Reservada". Estima-se que a recuperação desse último tipo de informação é uma tarefa de ganhos muito incertos, e que apenas em parte o recurso à memória dos membros do CDE poderia resolver. Igualmente, acreditamos que essa parcela não deva ser superestimada, de vez que a recorrência de certos temas de política poderá acomodar a reapresentação desse tipo de E.M.

Em 1977 e 1978, a base de dados aqui usada é, excepcionalmente, de resoluções e um número restrito de E.M. Por certo, evitou-se a duplicação que envolveria considerar EM e resoluções "casadas", isto é, uma E.M. enquadrando uma ou mais resoluções.

Assim, a atividade do CDE no período 1974 a 1981 é captada pela emissão de aproximadamente cento e oitenta docu-

^{4/} a numeração serial das EM sugere que, em geral, quantitativamente perde-se essa informação em uma percentagem reduzida. A exceção, por certo, é o ano de 1976.

mentos (em grande parte, exposições de motivos) subscritos por policy-makers, em nível interministerial.

A estrutura de uma E.M., como mencionado, não é única, todavia poderíamos identificar três módulos que virtualmente estão subjacentes a uma E.M. típica : a) a origem da preocupação com o tema ou a entrada na agenda do CDE, em que é maior o grau de generalidade do texto; b) a argumentação básica ou a delimitação do problema de decisão^{5/}; c) a súmula da escolha que se propõe (e, no caso deste estudo, que é aprovada pelo CDE). Esta é em geral a parte mais objetiva do texto^{6/}.

Um outro aspecto relevante a ser notado é que uma E.M. capta o sentido mais genuíno das decisões estratégicas da organização CDE. Sob esse "conteúdo de informação", uma E.M. suplanta de muito a qualidade da informação obtida numa resolução. O ponto de vista de que a resolução é um documento de decisão efetiva, enquanto a E.M. é o encaminhamento da decisão, não procede, de vez que neste estudo apenas as E.M. aprovadas foram consideradas.

Quanto à regularidade temporal das E.M. - e portanto um indicador indireto de atividade formal do CDE - pode-se constatar pela Tabela 1 que apenas em 1974 e 1975 houve alguma uniformidade na emissão de decisões pelo CDE. A partir de 1976, esse fluxo de decisões, como captadas pelas EM, é bem irregular, sendo que em 1980 e 1981 há uma nítida sazonalidade em março e abril. Dois comentários breves sobre essas evidências : pode-se

^{5/} em raros casos, um extenso documento anexo.

^{6/} é curioso notar que exceto em raros casos, esses textos do CDE não se caracterizam por qualquer densidade de análise técnica - no que, à propósito, diferem substancialmente dos "votos" do Conselho Monetário Nacional - que seriam o equivalente das E.M. no CDE.

Tabela 1

Frequência de EMs (*)
do CDE (1974-1981)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Jan		4	1	-	5 (2)	-	-	6
Fev		-	-	5 (5)	2	-	7	5
Mar		1	-	4 (5)	-	-	2	14
Abr		1	1	3	1	-	16	-
Mai	6	1	-	(1)	-	-	2	2
Jun	6	2	1	-	-	1	6	2
Jul	1	1	-	-	-	6	-	-
Ago	-	2	-	1 (2)	-	1	-	-
Set	1	-	-	-	-	1	-	-
Out	1	2	-	-	-(1)	6	10	-
Nov	2	2	-	-	1	1	-	1
Dez	3	4	3	2	-	-	-	5
Jan/Dez	20	20	6	15 (13)	9 (2)	16	43	35

Obs.: Os números entre parentais nas colunas de 1977 e 1978 referem-se à frequência de E.M. Excepcionalmente nesses dois anos as frequências na Tabela 1 são indicativas do número de resoluções.

(*) E.M. examinadas e não a totalidade emitida.

conjecturar que a quebra de uniformidade do processo decisório do CDE, a partir de 1976-1977^{7/} se deva a um início de transferência de agenda do CDE para o CMN já aventado por J.V.Monteiro [1981]; a concentração de EM em abril e maio de 1980 e 1981 decorreria de especialização que progressivamente assume o processo decisório do CDE, no período em estudo, reforçado pelo recorrente uso de mecanismos orçamentários^{8/}.

Delimitado, pois, o campo de definição de nossa base de dados, o problema que se apresenta é o da "formatação" dessa informação, o que implica adotar uma classificação do processo decisório. Nesse procedimento são feitas opções subjetivas - o que é típico no uso de informações qualitativas. Desse modo, deve haver a preocupação com a possibilidade de replicação dessa classificação - o que tornaria as constatações do estudo mais robustas^{9/}.

Nesse sentido, J. Armstrong [1979] recomenda a adoção de dois testes:

a) o de confiabilidade, i.é., se outro pesquisador pode eventualmente seguir o mesmo procedimento (v.g. adotando a mesma classificação aqui utilizada) e obter os mesmos resultados (como explicitados na Tabela 2, anexa). Para tanto, as classes de variáveis aqui utilizadas são definidas em detalhe no Quadro 2, anexo).

^{7/} De fato, o ano de 1976 seria uma referência precária para localizar essa quebra pois, como mencionado anteriormente, é justo em 1976 que a nossa base de dados é pouco informativa.

^{8/} O detalhe desse argumento é apresentado mais adiante na seção IV.2

^{9/} De modo geral, esse é um problema sempre presente no teste dos inputs de um modelo.

b) o de validade da construção, ou seja, como se comparam os resultados aqui obtidos com os obtidos através de outros procedimentos (v.g., quanto ao uso de fontes de dados, adoção de classificações de variáveis).

O teste de validade da construção é de difícil aplicação nos estudos de processo decisório, em razão da típica insuficiência de informações - o que limita o analista no uso de múltiplas fontes de dados e de classificações. Resta, portanto, a comparação com estudos similares realizados por outros pesquisadores - o que, no caso em estudo, fica limitado pela pouca tradição no Brasil de estudos de organização e processo decisório do Setor Público, especialmente de formulação de política econômica. No que, possivelmente, constitui um estudo pioneiro da atuação do CDE, um projeto do IUPERJ [1979] voltado para a análise da "expansão do Estado e intermediação de interesses" faz uma breve incursão no processo decisório do CDE. A ambientação mais ampla do estudo do CDE pelos cientistas políticos do IUPERJ torna, no entanto, inviável a comparação de seus resultados com os obtidos nesta análise^{10/}.

^{10/} O apêndice do presente estudo sumaria os procedimentos metodológicos do documento do IUPERJ.

IV.1 - A Classificação de Variáveis do Processo Decisório do CDE.

Um recurso muito difundido na análise de organizações é o estabelecimento de segmentos característicos do processo decisório. De certo modo, essa segmentação é um caso particular da decomposição de atividade de uma organização, em que as classes dessa decomposição podem ser: (i) fases substantivas do processo decisório (v.g. identificação, desenvolvimento, escolha, como em Mintzberg e outros [1976]); (ii) tarefas desempenhadas pelos agentes de decisão (v.g., planejamento, coleta de informação, tomada de decisão, como em Shubik e outros [1971], ou (iii) níveis de agregação das decisões (v.g., missões, objetivos, políticas, estratégias, como em J.V.Monteiro [1981]).

Todavia, a classificação de variáveis do processo decisório do CDE aqui proposta não toma como ponto de partida qualquer das decomposições mencionadas acima; ao invés, é estabelecida uma classificação a partir do exame das EM. tentando captar não apenas a atividade do CDE na definição de políticas, como sua localização na organização de formulação da política econômica.

A classificação com as definições das variáveis principais e suas classes é apresentada no Quadro 2.

QUADRO 2

Classificação de Variáveis do Processo Decisório do CDE

Variável I - Tipo de Decisão

Definição : área na qual o policy-maker preve formalmente o impacto maior da decisão. Em geral esse aspecto formal decorre do envolvimento de arranjos administrativos ou organizacionais. Por exemplo, uma decisão sobre o uso dos recursos de um fundo de desenvolvimento regional e a classe dos "investimentos públicos; ou ainda, o enunciado de objetivos e a classe de "princípios de política".

Classes:

1- Investimentos Públicos

Diretamente (v.g., atuação de empresas estatais) ou por políticas regulatórias (v.g., nos investimentos programados de um fundo ou programa de desenvolvimento regional, ou nas importações delimitadas pela ação da SEI ou do CDI).

2- Estabelecimento de Princípios da Política

Enunciado de objetivos e grandes linhas de ação, invariavelmente sem identificação quantitativa ou temporal.

3- Importações pelo Setor Público

Diretamente para uso no Setor Público.

4- Produção de Matérias Primas

5- Incentivos

Inclui apenas alterações qualitativas nos incentivos (v.g., criação ou redefinição de fontes de receita de fundos fiscais). A parte de programação de um fundo formado por incentivos fiscais é captada na variável IV, e na variável I, classes 1 e (ou) 2, da classificação.

6- Outros

Classe residual em que predominam operações especiais de crédito externo ou interno.

Variável II - Formação da Agenda

Definição : fonte primária de entrada do tipo de decisão na agenda do CDE, se originário fora do CDE, ou decorrente do próprio processo decisório do CDE, em datas anteriores.

Classes

1- Emergente

Não há traçado formal da entrada do tema à legislação prévia ou a deliberações anteriores do CDE.

2- Origem Externa ao CDE

Há menção formal de legislação sobre o tema, ou que atribui ao CDE algum papel no processo decisório desse tema.

3- Revisão do CDE

4- Atualização do CDE

As classes 3 e 4 compõem a "origem interna" ao CDE. As revisões são reconsiderações qualitativas e (ou) quantitativas (as mais frequentes) de decisões anteriores do CDE. As atualizações são decisões sobre novos níveis de parâmetros de política cuja definição já consta da agenda do CDE, ou encadeamentos imediatos de decisões anteriores (v.g., aprovado o teto máximo de uma categoria de gasto, segue-se a aprovação de um plano de uso desses recursos).

Variável III- Crítérios de Decisão

Definição : principais argumentos a que formalmente recorre o policy-maker para localizar o tipo de decisão na agenda do CDE.

Classes

1- Compatibilidade de Políticas

Em que medida a decisão tomada atende aos objetivos tradicionais da política macroeconômica (crescimento, destituição, estabilidade cambial e de preços), ou como a decisão é um desdobramento de decisão prévia, mais geral do próprio CDE, ou ainda, de decisão ou política mais ampla dentro da qual a decisão do CDE se enquadra. Observa-se que, em geral, a variável II.4 induz a variável III.1.

2- Indução - a Novos Comportamentos

Estabelecimento de normas com o propósito de redirecionar comportamentos de segmentos (em geral, empresas estatais) do Setor Público.

3- Estabelecimento de Prioridades de Investimento.

Listagem de setores ou atividades que devam ser promovidas pela decisão ou política.

4- Sinalização para o Setor Privado

O reconhecimento explícito de que a decisão facilitará a decisão privada.

5- Necessidades de Financiamentos

De empresas públicas ou privadas, fundos, programas, ou setores de atividade.

Variável IV - Figuras Orçamentárias

Definição : envolvimento explícito de documentos em que são compatibilizados os detalhes quantitativos da decisão. Nesse sentido, a figura de "orçamento" é aqui entendida como também incluindo planos formais.

Classes

1- Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)

O período de estudo engloba o II PND (1975-1979) e o III PND (1980-1984).

2- Orçamento da União

3- Orçamento - SEST(global)

4- Orçamento - SEST(Recursos Externos)

5- Orçamentos de Fundos de Desenvolvimento Regional e Setorial.

Entre outros, Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa Especial de Desenvolvimento Regional - Infraestrutura do Complexo Albrás/Alunorte.

6- Outros

Por exemplo, uma previsão de demanda.

Variável V - Mecanismos Operacionais

Definição: partes de que se compõe uma decisão na sua operacionalização. Envolvem tanto a dimensão "orçamentária", como o uso de variáveis organizacionais.

Classes

1- Orçamentários

a. Definição de Limites Máximos

b. Definição de Limites Mínimos

Tais limites não são necessariamente expressos em termos financeiros.

c. Criação de Fundo ou Programa

d. Definição de Fontes de Recursos

e. Antecipação de Receita

Em geral a variável I.6 está relacionada a variável V e, por exemplo, no caso de operações de crédito.

f. Estabelecimento de Plano de Aplicação

Fontes e usos de recursos de um fundo ou programa, ou alocação de recursos por rubrica de gastos. Nesse caso, há, em geral uma ligação da variável III.3 com a variável V.f.

g. Uso de Regra Específica

Inclui, entre outras, a transferência de recursos entre fundos, e a definição de compras do Setor Público, e alteração de percentual de aplicação de recursos.

2- Organizacionais

h. Criação de Empresas Públicas

Especificamente sociedade de economia mista e empresa pública, no sentido da classificação da SEST.

i. Criação de Unidade de Decisão

Exclusive a criação de empresa pública (no sentido da variável V.h). Inclui a criação de autarquias (v.g. a criação da CVM em 1976).

j. Definição de Roteiro

Rotina de processo decisório a ser obedecida na sequência da decisão com o eventual envolvimento de outras unidades de decisão, além do CDE.

k. Outros

Por exemplo, reclassificação e reenquadramentos de variáveis, subscrições de ações de empresas privadas.

Variável VI - Ligações Para a Frente

Definição : do mesmo modo que a variável II tenta captar a origem da agenda do CDE, a variável VI considera a outra ponta do processo decisório, isolando a sequência formal de controle prevista para a decisão.

Classes

1- Retorno Previsto ao CDE

Com ou sem prazo pré-fixado, o CDE tem reservado algum papel na trajetória futura da decisão.

2.1 - Mecanismo de Controle da Seplan

Procedimentos administrativos (em geral, orçamentários) a serem acionados isoladamente pela Seplan ou com co-participação da Seplan, na sequência de operacionalização da decisão.

2.2 - Mecanismo de Controle Fora da Seplan

3- Criação de Unidade Interministerial Específica

Nova unidade de decisão com ou sem representação da Seplan. Assim, essa classe pode ser, em parte, uma subclasse de VI.2.1. Observa-se, igualmente, que as variáveis V.i e VI.3 não necessariamente se duplicam. Em V.i, a criação de unidade de decisão é inerente à tomada da própria decisão de política, enquanto em VI.3 a criação da unidade de controle diz respeito à execução do controle da decisão.

Variável VII - Vínculos com Outros Colegiados

Definição : Ligações para a frente e para trás formalmente enunciadas nas decisões do CDE e que interligam os processos decisórios dos colegiados.

Classes

1- Conselho Monetário Nacional (CMN)

2- Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)

3- Conselho de Política Aduaneira (CPA)

4- Conselho de Não Ferrosos e Siderurgia (CONSIDER)

IV.2 - Os Resultados da Análise

Os resultados mostrados na Tabela 2 permitem avaliar a atividade do CDE no planejamento da política econômica no Brasil.

A constatação mais notória é a progressiva especialização do CDE na formulação da política de investimentos públicos, o que, secundado pela evidência da variável IV.6, situa essa política num contexto mais amplo da política de desenvolvimento regional. Conquanto prevaleça a atividade do traçado de missões e objetivos de política (variável I.2, variável III.1 e variável III.3), essa especialização (acentuada no período 1979-1981) qualifica em boa margem o papel estratégico do CDE no sistema de planejamento federal.

Com efeito, o vínculo formal do CDE como unidade de decisão central do sistema de planejamento ocorre muito mais na dimensão administrativa do controle das decisões (variável VI.2.1, comparativamente a variável VI.2.2. Observe-se a evolução dessas duas variáveis no início e ao final do período de análise).

É, pois, importante singularizar os meios de transmissão usados pelo CDE para influenciar as atividades dos demais segmentos da organização de formulação de políticas e mesmo o Setor Privado. Isso pode ser mostrado sob a forma do Gráfico I. Aí temos as principais "cadeias de comando" da política econômica do ponto de vista do CDE, especialmente nos últimos a-

- 5- Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB)
- 6- Conselho de Desenvolvimento Social (CDS)
- 7- Outros.

TABELA 2
VARIÁVEIS DO PROCESSO DECISÓRIO DO CDE : 1974 - 1981

Elemento e classe	1974 ⁽¹⁾	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	(20) ^(*)	(20) ^(*)	(6) ^(*)	(25) ^(*)	(11) ^(*)	(16) ^(*)	(42) ^(*)	(35) ^(*)
I - Tipo de decisão								
1. Investimentos Públicos	3	2	1	-	4	10	26	22
2. Estab. de Princípios de Política	17	15	6	20	6	6	24	22
3. Importações pelo Setor Público	1	1	-	3	2	1	5	3
4. Produção de Mat. Primas	3	-	-	5	-	1	-	-
5. Incentivos	1	5	2	11	1	5	2	2
6. Outros	-	-	-	-	-	1	3	1
II - Formação da Agenda								
1. Emergente	1	3	5	10	4	6	-	1
2. Origem externa ao CDE	16	13	-	2	1	7	11	15
3. Revisão do CDE	-	-	-	-	-	1	12	5
4. Atualização do CDE	3	5	1	13	6	2	23	7
III - Critérios de Decisão								
1. Compatibilidade de Políticas	11	9	4	13	2	11	23	20
2. Indução a novos comportamentos	-	-	-	8	4	-	10	1
3. Estabelec. Prioridades de Invest.	11	7	2	8	2	10	19	15
4. Sinalização para o Setor Privado	6	2	1	12	2	2	2	1
5. Necessidades de Financiamento	2	3	-	4	1	5	6	5
6. Redução de Gastos Cambiais	5	6	1	5	2	-	3	5
IV - Figuras Orçamentárias								
1. MOCs	-	7	1	1	-	1	2	1
2. Orç. União	2	3	-	-	-	1	-	10
3. Orç. Sest/Global	-	-	-	-	-	-	4	2
4. Orç. Sest/Rec. Externos	-	-	-	-	-	-	5	-
5. Orç. de Fundos	6	5	1	1	2	9	22	20
6. Outros	1	2	1	7	-	5	7	5
V - Mecanismos Operacionais								
1. Orçamentários								
a-Def ⁵⁰ Limites Máximos	-	-	1	5	2	1	11	7
b-Def ⁵⁰ Limites Mínimos	-	-	1	2	2	1	3	-
c-Criação de Fundo ou Programa	7	8	1	2	1	-	-	-
d-Def ⁵⁰ de Fontes de Recursos	3	4	-	2	3	4	14	3
e-Antecipação de Receita	-	-	-	-	-	1	3	-
f-Estab. Plano de Aplicação	-	-	-	-	-	5	18	17
g-Uso de Regra Específica	4	4	3	14	5	7	14	14
2-Organizacionais								
h-criação de org. pública	3	-	-	-	-	-	-	-
i-criação de unidade de decisão	5	3	1	1	-	3	-	-
j-def ⁵⁰ de roteiro	5	6	-	11	-	2	3	2
k-outros	2	-	-	4	2	2	-	5
VI - Ligações para a frente								
1. Retorno previsto ao CDE	6	1	-	1	1	1	3	1
2.1. Mecanismos Controle da Sepian	6	2	1	3	3	3	9	25
2.2. " " fora da Sepian	8	13	1	5	-	3	3	2
3. Criação de Unidade Específica	1	3	-	-	-	-	-	-
VII- Vínculos com Outros Colegiados								
1. CN	1	4	1	3	-	2	-	-
2. CMI	3	2	-	6	1	3	1	-
3. CFA	-	-	-	-	-	-	-	-
4. CANSIBER	-	1	-	1	-	-	-	-
5. CCMAN	-	1	-	-	-	-	-	-
6. CDS	-	1	-	-	-	-	-	-
7. CUNYG	-	2	-	3	-	3	-	-

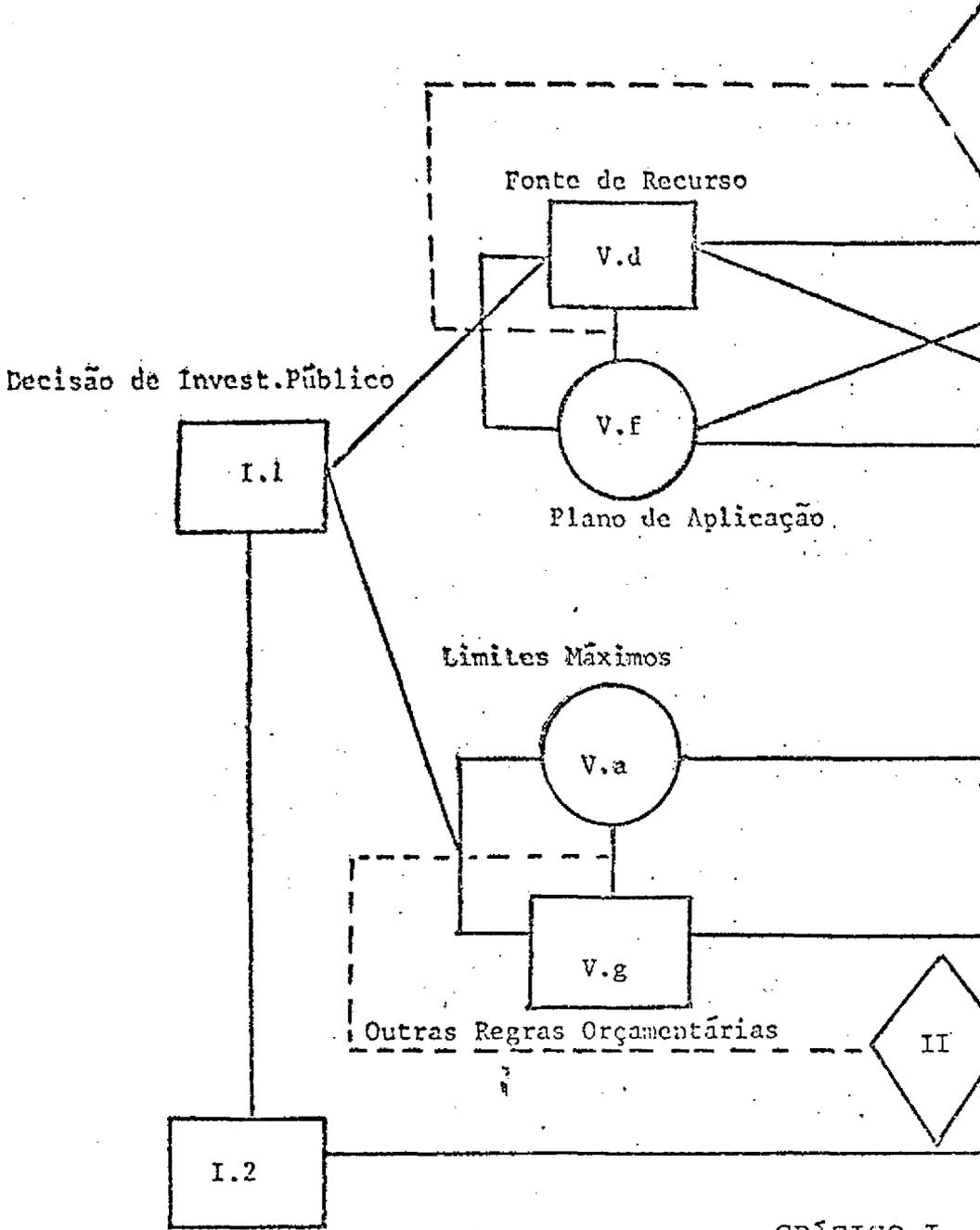
(*) Exposição de Motivos - CDE; (+) Resoluções do CDE, Exposição de Motivos, Exposição de Motivos-CDE
(1) Início: maio 1974.

nos do período 1974-1981. Uma cadeia de comando^{11/} é uma construção analítica que apresenta as decisões do policy maker e suas interrelações, em ordem de precedência. As variáveis (ou decisões) de uma cadeia de comando são ditas "operacionais"^{12/} se nós podemos monitorá-las ou quantificá-las. Isto é, quando elas descrevem um conjunto de ações ou eventos que é completamente visível para toda unidade de decisão da organização. Caso contrário, a variável é "não-operacional". No Gráfico I as variáveis operacionais estão indicadas por círculos e as não operacionais, por retângulos ou losângos (estes, no caso dos controles de execução).

O Gráfico I individualiza, ademais, uma outra cadeia de comando que é a da política regulatória para as empresas estatais. Essa parece ser uma dimensão inesperada (ou uma consequência não-antecipada) da atividade do CDE. Com efeito, na concepção original do CDE (seja no documento Simonsen ou no encaminhamento do projeto de lei de criação do CDE, seja no próprio funcionamento inicial do CDE) essa atuação específica do CDE está totalmente ausente - o que, mais uma vez, evidencia as adaptações que uma organização pode sofrer, em decorrência das trans -

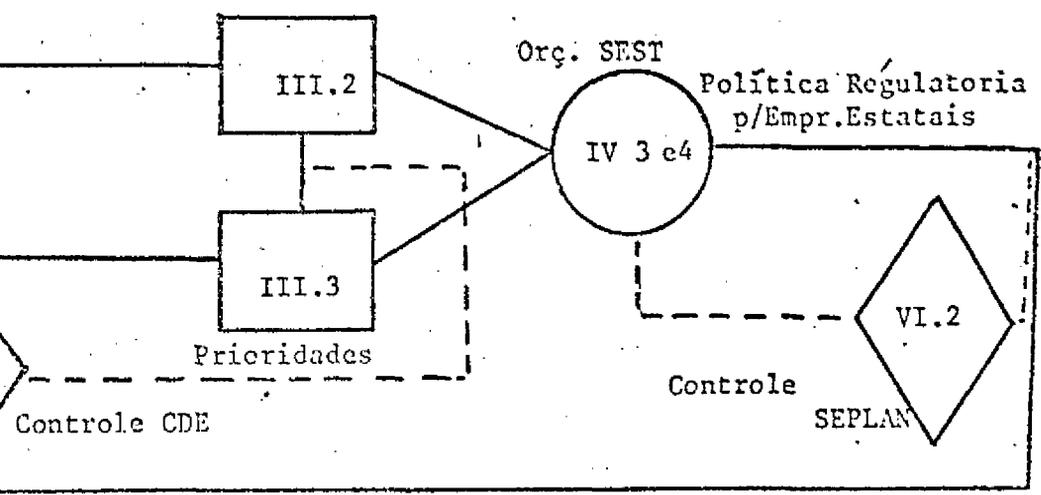
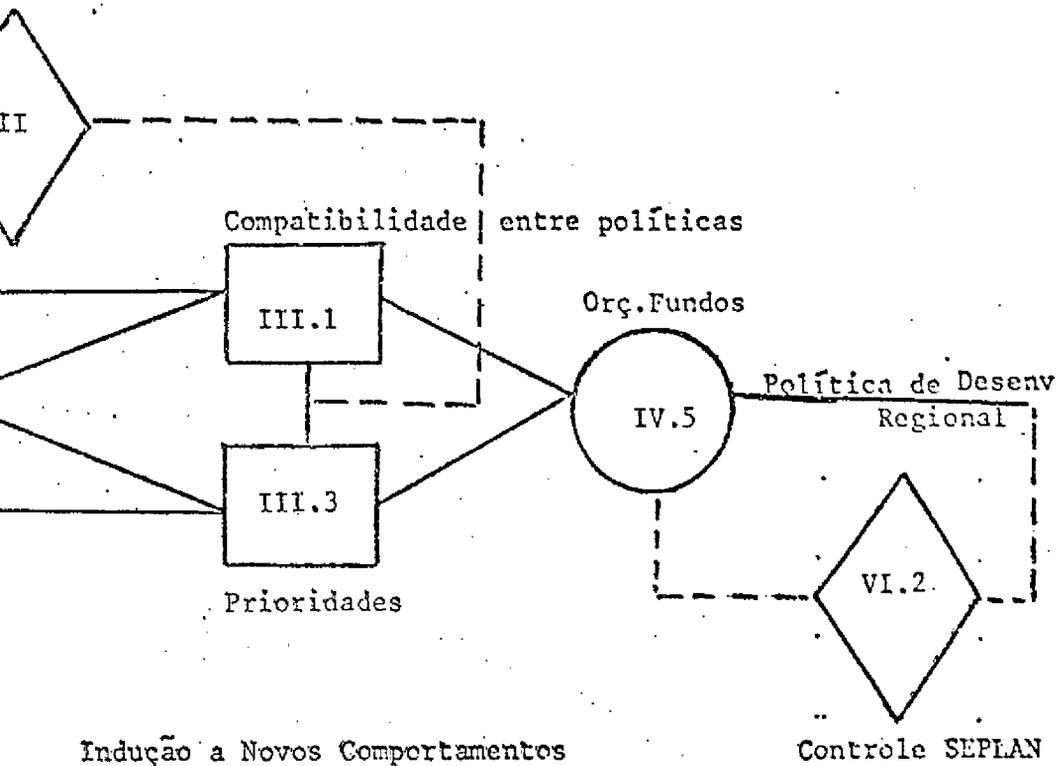
^{11/}A noção de cadeia de comando é usualmente associada à noção de hierarquia na organização. É nesse sentido, por exemplo, que é utilizada nas discussões de sistemas econômicos (v.g.R.Carson [1973]). Todavia, neste estudo esse conceito é usado num sentido mais restrito, já que estamos falando de um único nível de decisão, isto é, o CDE.

^{12/}Conceito originalmente apresentado por L. Hurwicz para qualificar fluxos de informação. Ver L. Hurwicz [1960].



Estabelecimento de Princípio de Política

GRÁFICO I



Decisões Operacionais... ○

Controles..... ◇

formações (ou de "turbulência") em seu meio externo. Por certo dificuldades político-administrativas de controle de atividade estatal de produção de bens e serviços levaram a localizar essa regulação no CDE.

Um outro aspecto que qualifica a visão do CDE como unidade central do sistema de planejamento é dada pela observação da variável VII, dos vínculos do CDE com as demais unidades colegiadas. Pode-se observar na Tabela 2 que até 1977 (a exceção do ano de 1976 pode decorrer da precariedade de informações) havia uma variedade desses vínculos, e que, na argumentação do policy-maker, tais vínculos são agora pouco relevantes e, de todo, passaram a ser substituídos pela centralização de rotinas administrativas (basicamente orçamentárias) ao nível da Sepian (variáveis V.1 e VI.2.1).

Obviamente essa constatação é compatível com a presença simultânea de temas de política da agenda do CDE, também na agenda de outros colegiados, como do CMN, por exemplo^{13/}. O que a Tabela 2 evidencia não é propriamente uma eventual perda de hierarquia do processo decisório do CDE, mas um isolamento desse processo decisório no todo do planejamento estratégico. Esse isolamento é ainda reforçado pela observação da variável VI.1, com o baixo índice de entrada de outros processos decisórios no fluxo de decisões do CDE. Em consequência, esse isolamento induziria a uma maior flexibilidade na formação da agenda de outros colegiados, pela redefinição de domínios^{14/} dessas unida-

^{13/} Muitos dos programas e fundos sobre os quais o CDE decide são administrados pelo Banco Central.

^{14/} Para o conceito de domínio, associado ao problema da interdependência organizacional, ver J. Benson [1975].

des de decisão. À propósito, J.V.Monteiro [1981] estabelece a conjectura de que o declínio da posição do CDE no planejamento estratégico corresponde à ascensão do Conselho Monetário Nacional, a partir de meados de 1977, tendo em vista a prioridade da política anti-inflacionária e a sua centralização no Ministério da Fazenda^{15/}.

Um outro tipo de constatação a que se pode chegar, a partir da Tabela 2, é o generalizado uso de instrumentos orçamentários no processo decisório da política econômica (como evidenciado nas observações das variáveis IV e V.1). É importante notar que não só a atividade do CDE acaba sendo captada por uma forma ou de outra, por um fluxo de informação operacional (no sentido de Hurwicz), como fica evidente no Gráfico I, mas também o fato de a figura orçamentária (especialmente sob a forma de "planos de aplicação", variável V.f) ser o meio mais frequente pelo qual se compatibilizam políticas e se realizam controles^{16/}. Essa constatação, por certo, não parece ficar adstrita ao CDE. É notório, por exemplo, o papel do "orçamento monetário" e de várias de suas contas na condução do processo decisório de política do Conselho Monetário Nacional.

Tal frequência no uso de instrumentos orçamentários naturalmente transfere à autoridade orçamentária grande influência no processo de formulação de política. Por essa razão

^{15/} Ver, por exemplo, Decretos 79.706 (18.05.77) e 80.501 (06.10.77).

^{16/} Para uma outra visão dessa interligação, veja-se o "sistema de planejamento, orçamento e programação financeira", em O. Stephanos e A. T. Ferreira [1978].

(somados a outras, de certo), percebe-se a centralização desse processo decisório na Seplan.

De um modo geral, o que se observa na organização de políticas, ao longo do período 1974-1981 é a progressiva substituição de vínculos organizacionais pela interação administrativa. Neste estudo isso fica evidente por diferentes ângulos:

a) a sensível diminuição dos vínculos interorganizacionais no nível de decisão colegiada (v.g. os elos entre os processos decisórios do CDE, CMN e CDI). Por via de consequência, a atividade de coordenação do CDE é feita por sua secretaria executiva, a Seplan;

b) o progressivo estabelecimento nos roteiros de política econômica (v.g. ligações entre estratégias e programas) da Seplan como sede de followup e de feedback do processo decisório. Em particular, pode-se notar o baixo nível de retorno das decisões ao próprio CDE (variável VI.1) - o que, de resto, invalidou uma tentativa do autor deste estudo de medir a defasagem média no processo de decisão do CDE;

c) a ênfase na dimensão orçamentária que virtualmente confunde planejamento estratégico e programação financeira de governo.

Um corolário desse padrão de coordenação de políticas é a relativa indefinição da atribuição de formulação de missões e objetivos da política econômica: ou bem essa função é personalizada por este ou aquele policy-maker^{17/}, ou fica im-

^{17/} É importante lembrar que a figura do "homen providencial" é muito mais um sintoma de pouca saúde do que de boa saúde da organização.

pública na ação de várias unidades de decisão (v.g., a política monetária e o CMN, a política industrial e o CDI). De um modo ou de outro, a organização acaba sendo excessivamente pressionada em sua capacidade de rastreamento^{18/} ("scanning"), e se ressentida da falta de uma moldura formal onde se integrem as diversas variedades de política^{19/}. O "Plano de Missões" da organização (no caso, idealmente representado por um PND) torna-se, assim, um documento meramente formal, sem maior sentido na orientação do sistema de planejamento

É interessante notar que essa é uma evidência que está de acordo com a literatura recente sobre planejamento estratégico que acentua o forte conteúdo orçamentário dos sistemas formais de planejamento nas grandes organizações, na atualidade. Em especial, F. Gluck e outros [1982] apontam o "planejamento financeiro" como a fase mais incipiente na evolução dos sistemas de planejamento, com o desenvolvimento de estratégias ocorrendo informalmente pela interação dos principais policy-makers.

Por fim, cabe notar que os resultados aqui obtidos não endossam a visão frequentemente difundida quanto ao papel "sinalizador" do planejamento governamental, ou seja, o vínculo mais expressivo entre os processos decisórios do Setor Público

^{18/} Para esse conceito, ver J.V. Monteiro [1981, capítulo III].

^{19/} Caberia a essa altura do argumento repassar os prós e contra a explicitação de missões e objetivos da política. Um balizamento para esse gênero de discussão pode ser dado por qualquer texto de planejamento estratégico, como por exemplo, W. King e D. Cleland [1978, capítulo 3]

blico e no Setor Privado (especialmente, o empresarial) seria representado pela preocupação do planejamento do Governo com as oportunidades efetivas ou potenciais abertas à ação privada. Como vimos anteriormente, isso estaria de um lado na não-explicitação (ou reduzida transparência) do planejamento estratégico governamental, e de outro, pela própria "internalização" do sistema de planejamento centrado no CDE. Assim, é sintomático o desempenho da variável III.4, na Tabela 2. As exceções na leitura dessa variável nos anos de 1974 e 1977 podem ser traçadas às prioridades dos objetivos de redução da inflação e de gastos cambiais, que usualmente carregam um conteúdo mais acentuado de sinalização para as decisões do Setor Privado^{20/}.

É certo que a pura e simples programação dos investimentos públicos pode também trazer implicitamente essa sinalização. Todavia, a variável III.4 indica que a argumentação do CDE não reconhece essa função no planejamento governamental.

^{20/} Por certo, não se deve concluir que essa sinalização não esteja de todo sendo realizada no processo decisório do Setor Público.

Apêndice

Como mencionado na seção IV, o único outro estudo analítico conhecido sobre o desempenho do CDE foi realizado no IUPERJ^{1/}. Embora desenvolvido com propósitos mais amplos do que o do estudo organizacional, o estudo do IUPERJ permite fazer comparações entre procedimentos metodológicos usados num e noutra estudo.

A base de dados do estudo do IUPERJ cobre o período 1974-1977 e se compõe de: a) documentação oficial contida em material de divulgação^{2/}; b) noticiário de jornais e revistas, e c) entrevistas de "autoridades" e "apreciações de líderes, inclusive associacionais do setor privado".

Para igual período, a documentação oficial do presente estudo é basicamente a mesma do estudo do IUPERJ^{3/}, salvo pela não consideração de "Deliberações", bem como de Resoluções "casadas" a uma ou mais EM, em 1977. As categorias de "definições

1/ No âmbito de um projeto de pesquisa sob a direção do professor Cesar Guimarães. Ver a respeito, IUPERJ, "Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil", Relatório de Pesquisa vol.II, 1979, cap.VII.pp.324/347.

2/ Presidência da República, Secretaria Geral do CDE, "CDE: Principais Decisões (Normas e Programas) adotadas pelo Exmo. Sr. Presidente da República, após apreciação no CDE", volumes I e VII. Como material de divulgação, a documentação apresentada nesses volumes segue uma classificação própria que envolve além das EM, Resoluções, e Deliberações, notas compactas rotuladas de "definições de orientação", "fixação de normas", "recomendações".

3/ No presente estudo, no período 1979-1981 (não coberto no estudo do IUPERJ) deixou-se de utilizar as evidências dos volumes de divulgação, recorrendo-se diretamente às cópias dos originais das EM autografadas (aprovadas) pelo Presidente da República.

de orientação", "fixação de normas", e "recomendações" adotadas nos volumes de divulgação da ação do CDE também não foram consideradas no presente estudo.

As categorias de variáveis usadas no estudo do IUPERJ são tipicamente econômicas e orientadas pela classificação Kirschen^{4/}. Essa classificação aceita as categorias de política como evidenciadas na documentação oficial. O presente estudo, por outro lado, usa um modelo organizacional e pressupõe que política econômica é uma categoria analítica^{5/}.

4/ E. Kirschen e Outros [1964].

5/ Ver, a propósito, H. Hecclo [1972].

Referências Bibliográficas

- J. Armstrong [1978] - Long Range Forecasting: From Crystal Ball to Computer, Willey.
- J. Benson [1975] - "The Interorganizational Network as a Political Economy", em Administrative Science Quarterly, 20, Junho, pp. 229-249.
- R. Carson [1973] - Comparative Economic Systems, Macmillan.
- F. Gluck, S. Kaufman e A.S. Walleck [1982] - "The Four Phases of Strategic Management", em The Journal of Business Strategy, vol. 2, nº 3, Winter, pp. 9-21.
- D. Granick [1959] - "An Organizational Model of Soviet Industrial Planning", em Journal of Political Economy, LXVII, Abril, nº 2, pp. 109-130.
- H. Hecclo [1972] "Review Article : Policy Analysis", em British Journal of Political Science, Janeiro, pp. 83-108.
- L. Hurwicz [1960] - "Conditions for Economic Efficiency of Centralized and Decentralized Structures", em G. Grossman (ed.), Value and Plan, California University Press, pp. 162-183.
- IUPERJ [1979] - "Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil", Relatório de Pesquisa, 1979, vol. II.
- W. King e D. Clelland [1978] - Strategic Planning and Policy, Van Nostrand Reinhold Company.
- E. Kirschen e outros [1964] , Economic Policy in Our Time, North Holland.
- J. Kornai [1959] - Overcentralization in Economic Administration, Oxford University Press.

- J. Kornai [1971] - Antiequilibrium : On Economic Systems Theory and the Tasks of Research, North Holland.
- J. March e H. Simon [1958] - Organizations , Wiley
- H. Mitntzberg, D. Raisinghani e A. Théorêt [1976] - "The Structure of "Unstructured" Decision Process", em Administrative Science Quartely, Junho, pp. 246-275.
- J.V. Monteiro [1976] - "Sobre a Teoria da Organização Econômica", em F.Rezende e J.V.Monteiro (Eds.) - Aspectos da Participação do Governo na Economia, IPEA, Série Mono - gráfica nº 26, pp. 5-34.
- J.V.Monteiro [1979] - "Coordenação e Interdependência de Atividades na Organização Governamental", em Pesquisa e Planejamento Econômico, 9,2, Agosto, pp. 505-516.
- J.V.Monteiro [1981] - Fundamentos da Política Pública, (mimeo, Agosto) - a ser publicado pelo IPEA.
- M.Shubik, T. Naylor e I. Kerstenetzky [1971] - "Models, Simulations and Gaming", em Revista Brasileira de Economia, 25,1, Janeiro-Março, pp. 9-37.
- O. Stephanes e A.T.Ferreira [1978] - Planejamento, Orçamento, Programação Financeira: O Sistema Atual, Críticas e Alternativa, Ed. Interciência.

CAPÍTULO III

UM MODELO ORGANIZACIONAL DA POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL

I - Introdução

O presente estudo explora as possibilidades de se relacionar alguns atributos da política econômica a certas características da organização do Setor Público no Brasil: A essa construção chamamos "modelo organizacional". Construções análogas têm sido desenvolvidas no contexto do planejamento das economias de comando, como em D. Granick [1959], A. Brown e E. Neuberger [1968], e J. Kornai [1959, 1971]. Pode-se notar que esse modelo contrasta com as análises habituais de política econômica, em que têm relevo as interdependências de unidades de decisão na economia.

Outra fonte de referência analítica a essa construção é, por certo, a conjectura de J. Tinbergen [1956] quanto a uma teoria "qualitativa" de política econômica, em que "as instituições e os métodos de controle econômico são variáveis"¹

A justificativa para essa exploração no contexto da política econômica contemporânea, no Brasil, decorre do expressivo significado das inovações institucionais e organizacionais no design dessa política, de um lado, e dos mecanismos de

¹ K. Arrow, [1958], p.93.

controle acionados na sua operacionalização, de outro.

A "realidade econômica" a que o modelo apresentado na Seção II deste estudo se aplica compreende o período 1974-1981, embora - em certa extensão - também se aplique ao período maior de 1966-1981. Igualmente, para as finalidades desta análise, entende-se por "governo" a organização federal de formulação de políticas, como resenhada em J.V.Monteiro [1976, 1982a, 1982b].

II - Modelo Organizacional da Política Econômica

O modelo mostra relações básicas na organização da política econômica no Brasil. Como variáveis primárias nesse modelo são consideradas:

a) Objetivos (O)

O_1 : crescimento econômico

O_2 : estabilidade de preços

O_3 : centralização do controle

Esses são objetivos tanto da política econômica, como dos próprios policy makers. O_1 e O_2 são objetivos típicos de política de estabilização, enquanto O_3 é um objetivo menos ortodoxo. A "centralização do controle" é aqui entendida no sentido do controle da política econômica. Os planejadores de governo têm, pois, uma preferência revelada pela centralização, em si mesma, ainda que em detrimento da obtenção de O_1 e O_2 . Sem dúvida, a centralização do controle tanto é um objetivo como um

modo de operar o processo decisório, todavia há vantagens analíticas de considerá-la como um objetivo, deixando aos mecanismos de decisão as decorrências desse objetivo.

b) Meio Externo (E)

- E_1 : escasses de capital
- E_2 : taxa de realização diferenciada
- E_3 : economia aberta
- E_4 : participação de grupos da sociedade
- E_5 : grau e qualidade da "estatização"
- E_6 : tecnocracia e liberalismo econômico

O meio externo se compõe de blocos de variáveis que tipificam a economia brasileira na atualidade e atuam como restrições, debaixo das quais deve ocorrer a formulação de políticas. E_1 representa a insuficiência da poupança nacional e, eventualmente, o atraso tecnológico; E_2 é a taxa desigual de realização dos objetivos macroeconômicos, bem como a diferenciação quanto à eficiência das políticas e estratégias governamentais, na promoção desses objetivos. Essa diferenciação pode ser traçada à variação das condicionantes institucionais, de política para política; E_3 é a condicionante das relações internacionais de nossa economia; E_4 representa a demanda por maior representatividade do processo decisório de governo, por parte da sociedade, como um todo, ou de seus segmentos mais ativos (v.g. empresários, sindicatos); E_5 é uma medida da participação estatal na economia, seja em tamanho, seja em variedade de atividades; E_6 caracteriza a influência da tecnocracia e a preferência pela so-

lução de mercado.

Tipicamente, o meio externo apenas é sujeito ao rastreio pelo planejamento governamental, não sendo passível de uma avaliação exata.

c) Princípios Organizacionais (P).

P_1 : a formulação de políticas não leva em conta a capacidade gerencial do próprio Setor Público, em seus diversos segmentos

P_2 : planejamento contínuo

P_3 : alguma descentralização acaba sendo necessária

P_4 : planejar é alocar recursos escassos

Os princípios organizacionais se constituem em regras operacionais consagradas no funcionamento da organização de formulação de políticas. Tais princípios equivalem aos "teoremas organizacionais" em D. Granick [1959]. P_1 capta a visão segmentada que decompõe um problema de decisão complexa, em uma variedade de decisões elementares, o que eventualmente se traduz na própria divisão de tarefas vigente no Setor Público ; P_2 caracteriza a recorrência de planos e orçamentos: o processo de implementar metas pre-estabelecidas leva a uma constante modificação desses mesmos planos e orçamentos; P_3 dá indicação das adaptações na base da divisão de tarefas na organização do Setor Público que, em boa margem, decorreriam da turbulência do meio

externo². P_4 é o significado mais explícito do sentido que o policy maker atribui ao planejamento do governo³.

A interação desses três conjuntos [(a), (b), (c)] de variáveis permite estabelecer um outro bloco de variáveis secundárias:

d) Objetivos Derivados (Od)

Od_1 : minimização de gastos cambiais

Od_2 : alocação racional de fatores

Esses objetivos se diferenciam entre si pela extensão em que são explicitados no conteúdo das políticas. Od_2 é frequentemente percebido nas intenções de promover uma economia "mais competitiva" ou de "liberalizar" a economia da "tutela do Estado".

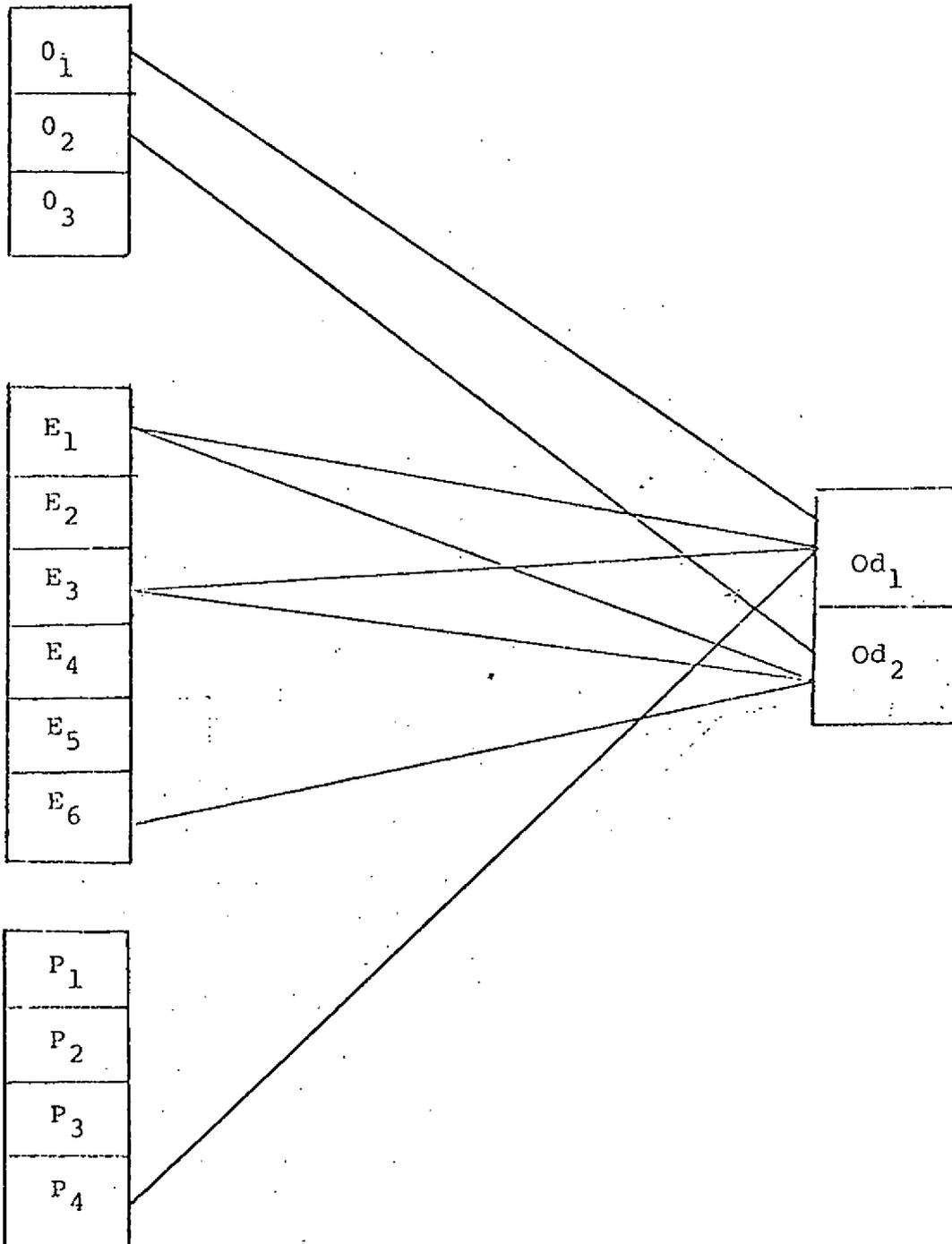
O Esquema I sintetiza um padrão de ligação de Objetivos (O), Meio Externo (E), Princípios Organizacionais (P), com os Objetivos Derivados (Od). A minimização dos gastos cambiais (Od_1) decorre trivialmente do objetivo de crescimento econômico (O_1), das necessidades de complementação da poupança interna (E_1), e da chamada "restrição do balanço de pagamentos" (E_3). Essa restrição é programada do ponto de vista do uso dos recursos cambiais (P_4).

² Sobre esse ponto ver J.V.Monteiro [1982b, capítulo II].

³ A definição de que planejar é alocar recursos escassos pode ser encontrada, por exemplo, no documento "Diretrizes do Planejamento" divulgado em Planejamento e Desenvolvimento, abril 1979.

ESQUEMA I

DETERMINAÇÃO DOS OBJETIVOS DERIVADOS



A eficiência alocativa na economia (Od_2) é promovida pelo teor da política antiinflacionária (O_2), e por limitações estruturais (E_1 e E_3), ou pela própria ideologia econômica dos policy-makers³ (E_6).

Para a obtenção desses objetivos (O e Od) os policy-makers operam processos ou mecanismos de decisão que são aqui classificados em dois outros blocos de variáveis⁴:

e) Mecanismos Explícitos (M)

M_1 : controles orçamentários detalhados

M_2 : compactação do processo decisório

M_3 : policy-mix

M_4 : planejamento por metas

M_5 : centralização dos controles financeiros.

f) Mecanismos Semi-Latentes (Ml)

Ml_1 : o equilíbrio orçamentário é o "critério de sucesso"

Ml_2 : imposição de prioridades

Ml_3 : superposição de cadeias de decisão

⁴ Tais vinculações não desmentem, por certo, o espírito intervencionista amplamente observado na política econômica dos anos 60 e 70. Uma possível explicação desse paradoxo pode ser o grande relevo atribuído pelos policy-makers ao objetivo de controle (O_3).

⁵ A terminologia adotada é a mesma usada por D.Granick (1959). A.Brown e E.Naugerber (1968) identificam "mecanismos de planejamento primários e secundários".

Tais mecanismos são procedimentos operacionais que podem ser usados para tipificar o processo decisório de uma organização. Certos mecanismos são ditos "semi-latentes" por se constituírem em procedimentos de todo não reconhecidos oficialmente pelos policy-makers ou considerados arranjos transitórios. Esse não-reconhecimento decorreria de conotações negativas que se pode atribuir ao uso de recursos administrativos e organizacionais considerados "simplistas" (especialmente de $M1_1$ e $M1_2$).

A especificação dos mecanismos de decisão se constitui no aspecto característico de um modelo organizacional de política econômica.

O Esquema II ilustra as ligações dos mecanismos, em termos de causações externas, i.e., relativamente às variáveis primárias (O,E,P) e aos Objetivos derivados (O_d), bem como de causações internas, i.e., interações de mecanismos.

A figura orçamentária é de uso generalizado na organização governamental e os controles orçamentários ($M1$) são, em decorrência, o mecanismo de decisão mais abrangente na formulação de políticas⁶. Tais controles, de modo geral, se subdividem em pelo menos tantas categorias quanto são as variedades de política (v.g., subsídios, incentivos fiscais, recursos cambiais). Paralelamente, o controle orçamentário pode se constituir numa estratégia de obtenção de redução de inflação (O_2), tanto quan-

⁶ Para evidências recentes no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico, ver J.V. Monteiro (1982a).

ESQUEMA II

INTERRELAÇÕES DOS MECANISMOS DE DECISÃO

	<u>M₁</u>	<u>M₂</u>	<u>M₃</u>	<u>M₄</u>	<u>M₅</u>	<u>M₁₁</u>	<u>M₁₂</u>	<u>M₁₃</u>
<u>Causações Externas</u>								
O ₁			X					
O ₂	X		X					
O ₃	X	X	X	X	X			
E ₁								
E ₂				X				
E ₃								
E ₄		X					X	
E ₅	X				X			
P ₁	X	X	X	X				
P ₂					X			
P ₃				X			X	X
P ₄	X				X	X		
Od ₁					X			
Od ₂			X	X				
<u>Causações Internas</u>								
M ₁						X	X	
M ₂							X	X
M ₃								X
M ₄						X		
M ₅						X		
M ₁₁								
M ₁₂			X		X			
M ₁₃	X				X			

to pode se ajustar às necessidades do "tamanho" do Setor Público (E_5). O próprio arranjo organizacional pode refletir tais estratégias quando, por exemplo, a execução desses controles é alocada ao CMN (com o Orçamento Monetário) e a Seplan (com o Orçamento da União), ou ainda, quando se constitui uma Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST) ou uma Secretaria de Controle Interno (SECIM). O recurso generalizado à orçamentação atende, por outro lado, à unificação dos seguimentos mais operacionais da organização governamental, em termos de seu comportamento esperado (P_1), assim como traduz o contexto básico em que ocorre o planejamento estratégico no Governo Federal: o de planejamento financeiro (P_4)⁷.

A compactação do processo decisório (M_2) é mencionada em J.V. Monteiro [1982b, p. 187]. Ou seja, o procedimento de decidir em bloco os diversos níveis de agregação de que se constitui uma política (v.g., quando, no âmbito do CMN decidem-se critérios globais (ou missões) da política anti-inflacionária, até suas ramificações com o abastecimento interno, fixando contingenciamentos para a exportação)⁸. Esse mecanismo torna-se tanto mais adequado quanto maior o grau de centralização do poder decisório (O_3) e, de igual modo, está associado a uma redefinição (formal ou informal) na divisão de tarefas vigente no

⁷ ver a respeito, J.V. Monteiro (1982a).

⁸ Outras dimensões de compactação que têm sido generalizadamente observadas nos processos decisórios do governo envolvem a "federalização" (ou a compactação entre jurisdições de governo) e a "hipertrofia do Poder Executivo" (ou a compactação entre os poderes constitucionais).

arranjo organizacional. Essa perspectiva é ilustrada pela atuação e composição do CMN no período 1966 a maio de 1974. Pode-se também argumentar que a compactação é um recurso deliberado do policy-maker para contornar obstáculos na operacionalização das políticas (P_1) tornando, assim, mais curtos os circuitos dessas políticas. Igualmente, a compactação tende a reduzir a transparência do processo decisório, o que condiciona o grau em que grupos de interesse na sociedade podem influenciar a tomada de decisão (E_4)⁹.

O terceiro dos mecanismos citados é a preponderância do uso de instrumentos de curto prazo na mistura de políticas (M_3). Ou seja, a ênfase no uso de instrumentos (ou estratégias) já conhecidas e praticados anteriormente, tornando a formulação de políticas um exercício de "calibração" de parâmetro. Em decorrência, tem-se o uso frequente de políticas monetárias, fiscais e cambiais.

Em princípio essa "mistura" decorre do próprio objetivo (O_2) macroeconômico que orienta a política governamental. Todavia, pode-se também notar que o exercício de política se desenvolve no contexto de um "efeito miopia" dos policy-makers que concentra maior atenção nos estágios imediatos da formulação, em detrimento de considerações mais operacionais (P_1) no curso de uma política. Outro efeito incorporado na "mistura" de

⁹ Mesmo considerando-se o caso do CMN, em que ocorre uma participação numericamente extensa de representantes do empresariado privado. O ponto de vista aqui mencionado decorre da menor transparência de um circuito de política curto (em termos temporais) e compacto (em termos de envolvimento de menor número de níveis de decisão da organização).

políticas decorre da elevada participação de técnicos-profissionais nas diversas fases do processo decisório, assim como de sua ideologia econômica "liberal" - que se exprimiria no objetivo da alocação racional através dos processos de mercado (O_d_2). À propósito, vale mencionar a acomodação desse objetivo a um cenário em que há elevado grau de estatização (E_5), bem como ao uso generalizado de mecanismos de centralização (como M_2, M_5 e M_3).

O planejamento por metas (M_4) consiste no estabelecimento de um conjunto de indicadores com o propósito não só de orientar¹⁰ as próprias ações da organização em seus diferentes níveis de decisão, como facilitar o controle das políticas (O_3). O estabelecimento de metas é, de certa forma, um recurso que simplifica a coordenação de políticas interdependentes e que estão sujeitas a influências aleatórias que seguem variados regimes (E_2). Dentre essas influências diferenciadas está a capacidade de operacionalização de políticas das diversas unidades de decisão na organização governamental (P_1). Assim sendo, o planejamento por metas traduz uma tentativa de promover a coordenação em termos agregados. Todavia, seria temerário supor que as disfunções operacionais no curso de uma política são sempre negligenciáveis. Assim, esse mecanismo acaba por ser afeta-

¹⁰ Tanto mais hierarquizada a organização governamental, tanto maior o conteúdo de incentivo à execução desse sistema de metas. Em geral, é nesse contexto que se discute o uso do "target planning" nas economias de comando.

tado por desagregações de metas e pelo envolvimento sequencial de um número crescente de unidades de decisão (P_3). Outra influência que está implícita no uso de sistema de metas no planejamento governamental brasileiro é representada pela ideologia econômica do "planejamento indicativo" (ou do tipo-francês) em que as metas teriam um sentido meramente sinalizador para a atividade privada excluindo, pois, propósitos de intervir diretamente no processo de mercado (Od_2).

Um quinto mecanismo explícito arrolado no modelo é a centralização dos controles financeiros (M_5). Um estudo recente sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico [J.V. Monteiro (1982a)] mostra que, ao longo do período 1974-1981, a política econômica no âmbito do CDE se traduz necessariamente numa dimensão orçamentária, e que esse seria um importante fator casual para a proeminência da SEPLAN (orgão central do sistema orçamentário) no processo decisório governamental. Desse modo o mecanismo de controles orçamentários (M_1) terá induzido o mecanismo de centralização no controle da alocação de recursos financeiros (M_5)¹¹.

Nesse cenário, boa parte do curso de uma política advém da necessidade contínua de se redefinir os parâmetros do controle orçamentário (P_2) - o que é notório na execução do Orçamento Monetário, e nos planos de aplicação de alguns de seus

¹¹ Esse efeito "interno" nos mecanismos explícitos (M) está captado nas interdependências mostradas no Esquema II pelos vínculos de M_5 com M_2 , e de M_2 com M_1 .

Programas. A centralização do uso de recursos escassos é muito atual no caso de recursos cambiais (Od_1). Outra vez, esse é um mecanismo que se ajusta à orientação de tornar "administrável" o próprio Setor Público: por sua extensão em quantidade e variedade, a presença das empresas estatais induz a uma política de gastos centralizada (E_5). Esta seria a razão básica da criação da SEST¹².

A classe dos mecanismos semi-latentes ou implícitos (M_1) mostra alguns exemplos de interligações que poderiam ser tomadas como desagregações dos mecanismos explícitos (M). Todavia, como ficará evidenciado na análise subsequente, há boas razões para a individualização feita nesses mecanismos.

Considerando o relevo da dimensão orçamentária na coordenação da política econômica, é natural que o equilíbrio orçamentário seja uma virtude amplamente reconhecida na organização governamental (M_{1_1}). De fato, a própria identificação dos problemas de decisão acaba se estabelecendo em termos desse equilíbrio (v.g. o caso recente da política de previdência social).

Assim, tanto mais ramificados os processos orçamentários (M_1) mais imperiosa a necessidade de um critério de sucesso em termos puramente financeiros; de igual modo, o fator de homogeneização das diferentes metas (M_4) é o fator financeiro ou orçamentário, e um instrumento de promoção desse equilí-

¹² Ver a propósito o documento "Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST: Antecedentes e Experiência de 1980", (SEPLAN/SEST, Brasília, 1981).

brio é, por certo, a centralização da alocação de recursos (M_5).

Um princípio que vigora no funcionamento de toda organização complexa e de grande porte é a descentralização na sequência de políticas, estratégias, e programas (P_3) e, em consequência, a necessidade de controles (M_1). Um mecanismo de coordenação a que frequentemente se recorre é representado pela imposição de prioridades (M_{12}): os níveis de decisão mais subalternos da organização ordenam suas estratégias e seus programas, segundo essas prioridades que se traduzem, por sua vez, numa ordenação de missões, objetivos e políticas. À propósito, vale notar o papel desempenhado pelo arranjo colegiado na viabilização de prioridades de política: o envolvimento de policy-makers de nível de atuação mais subalterno no processo decisório, nos colegiados do topo da organização, permite o acesso à informação primária quanto a esse sistema de prioridades. Tal mecanismo, que se traduz pela compactação das decisões (M_2), foi uma característica marcante da organização do Governo Federal no período 1966-1974.

Outro aspecto do planejamento por prioridades envolve o grau de representatividade dessas prioridades face às demandas da coletividade (E_4). Assim, tanto maior essa representatividade, tanto mais participativo esse planejamento. Ao longo do período 1965-1981 observa-se uma reduzida representatividade do processo decisório da política econômica, especialmente pelo papel meramente homologador desempenhado pelo Legislativo na aprovação de orçamentos. A prática de vincular à composição de colegiados setoriais (v.g. CDI, CMN) representações

privadas apenas terá contribuído para a maior transparência¹³ do processo decisório de governo, não sendo substituto para o atributo da representatividade.

O terceiro mecanismo semi-latente especificado no modelo é a adição de cadeias de decisão que se superpõem à base formal da divisão de tarefas na organização (M_3). Tal superposição encontra no período 1965-1981 dois exemplos significativos : (a) os vínculos da representação em múltiplos níveis nos colegiados. Essa superposição é acentuada pela eventual compactação (M_2) do processo decisório (caso típico do CMN). Vale notar que a superposição não exclui a necessidade de descentralização (P_3), sobretudo nos níveis mais operacionais do processo decisório ; (b) nos períodos 1972-1974 e 1977-1979 os vínculos do sistema de planejamento federal com o sistema de decisão centralizado no CMN. Especialmente no período 1977-1979 com o Decreto 79.706 (18.05.1977) observa-se o recurso à superposição (M_3) para viabilizar o controle da política (O_3). Igualmente esses vínculos ilustram o recurso à superposição em função da mistura de políticas de curto e longo prazo (M_3).

Os mecanismos M e M1 geram efeitos negativos ou consequências não antecipadas (disfunções), do ponto de vista dos policy-makers. Os efeitos positivos não serão considerados explicitamente neste estudo. Primeiro, pelo carácter parcial e tentativo do modelo organizacional da política econômica, face ao ain

¹³ Para esse conceito ver J.V.Monteiro [1982b, capítulo III].

da incipiente conhecimento dos processos de controle no Setor Público brasileiro. Segundo, pelo uso deliberado que se pretende eventualmente dar à construção analítica aqui desenvolvida : a redefinição de mecanismos e a minimização dessas disfunções.

Embora essas disfunções (D) sejam interrelacionadas, podemos separá-las em cinco variedades:

- D₁ : "pairing" inadequado
- D₂ : aumento da folga organizacional
- D₃ : baixo grau de comprometimento
- D₄ : bom resultado operacional, a qualquer custo
- D₅ : aumento da estatização.

A primeira disfunção (D₁) consiste na operação de instrumentos de curto prazo sem a devida sincronia com seus efeitos no longo prazo. Um exemplo é o controle de preços, nos moldes iniciados em 1968: um recurso transitório orientado para a contenção da inflação, mas que foi prolongado por uma década com efeitos potenciais sobre os investimentos e o desenvolvimento industrial, como um todo. Outro exemplo mais recente é a manutenção de um diferencial de taxas de juros interna e externa, com o propósito de estimular a captação de recursos externos, mas acaba condicionando a realização de objetivos de longo prazo (v.g., crescimento econômico). Dois mecanismos concorrem para essa disfunção : a mistura de políticas (M₃) pela preponderância de políticas de curto prazo (em parte, decorrente do objetivo controle, (O₃)), reforçada pela compatização (M₂) do processo decisório que pressiona o rastreamento ("scanning") governamen

tal.

A disfunção D_2 envolve a ampliação da folga organizacional, i.e., a distância entre o desempenho efetivo da organização e sua estrutura formal. Um índice dessa folga é dado pelo elevado número de unidades de decisão mantidas inoperantes (ou semi-inoperantes), entre outras o CONCEX (desde início da década de 70), CPA, CIP (a partir de 1979). Por vezes, essa inoperância decorre da absorção de agenda por outra unidade de decisão (caso do CONCEX relativamente a CACEX, e do CIP pela SEAP). Um mecanismo que é fundamental nessa disfunção é representado pela superposição de cadeias de decisão (M_3).

O baixo grau de comprometimento dos policy-makers com as políticas econômicas (D_3) implica num elevado grau de instabilidade dessas políticas. A estabilidade das decisões governamentais parece ser um atributo crítico na delimitação das incertezas do Setor Privado¹⁴. O padrão "para-e-anda", embora possa se constituir numa genuína estratégia da política econômica, pode, de outro lado, resultar do mecanismo de planejamento por metas (M_4): a redefinição dessas metas induziria à instabilidade das políticas.

Outra disfunção (D_4) é representada pelo estímulo

¹⁴ Tal estabilidade pode ser entendida tanto no sentido qualitativo de relativa invariância no tipo de instrumento de política, como no sentido quantitativo de evitar grandes oscilações, ao longo do tempo, na manipulação de um dado instrumento de política.

à obtenção de bons resultados operacionais implícito nos mecanismos orçamentários e financeiros que vigoram na organização. O mecanismo do critério de sucesso (M_1) induz à obtenção de equilíbrio financeiro, pela expansão de receita (v.g., elevação de tarifas de serviços públicos, e de alíquotas de previdência social) ou do recurso a todo um arsenal de técnicas orçamentárias (v.g. atrasos nos registros contábeis, pagamentos diferidos, antecipação de receitas).

A expansão da estatização (D_5) talvez seja a função mais notória, sobretudo por se atribuir uma ideologia econômica liberal aos policy-makers (E_6) e considerarmos que a alocação de mercado (Od_2) entra com peso positivo em suas preferências.

Não obstante, o aumento da estatização decorre da operação conjunta dos mecanismos M_1 , M_2 e M_3 . Tais mecanismos se reforçam pela predisposição do burocrata em expandir o tamanho dos orçamentos públicos para atender a controles em expansão (M_1) e ao critério de equilíbrio orçamentário (M_2). Igualmente, a superposição de cadeias de decisão (M_3) acrescenta potencialmente novas dimensões à estatização, através de eventual: (a) criação de Fundos ou Programas; (b) criação de empresa pública ou outro tipo de unidade de decisão; (c) redefinição do roteiro de políticas, i.e., de rotinas de processo decisório em que são atribuídos novos temas às agendas das unidades de decisão já existentes.

O Esquema III resume a causação das disfunções (D), em termos do funcionamento dos mecanismos de decisão (M e M1). As causações diretas estão representadas pelas retas, enquanto as causações indiretas aparecem como dependências funcionais (f_i, g_j).

III - Usos do Modelo Organizacional

O modelo aqui desenvolvido é uma tentativa de formalizar e generalizar mecanismos operacionais da organização do Setor Público, em suas ligações com atributos do output do governo: a política econômica. Por certo, trata-se de um protótipo construído mais com finalidades de exploração metodológica, do que de visão abrangente e alternativa da política econômica.

À guiza de conclusão é, portanto, apropriado estabelecer alguns usos dessa construção que poderão, eventualmente, ser reforçados por resultados posteriores de pesquisa:

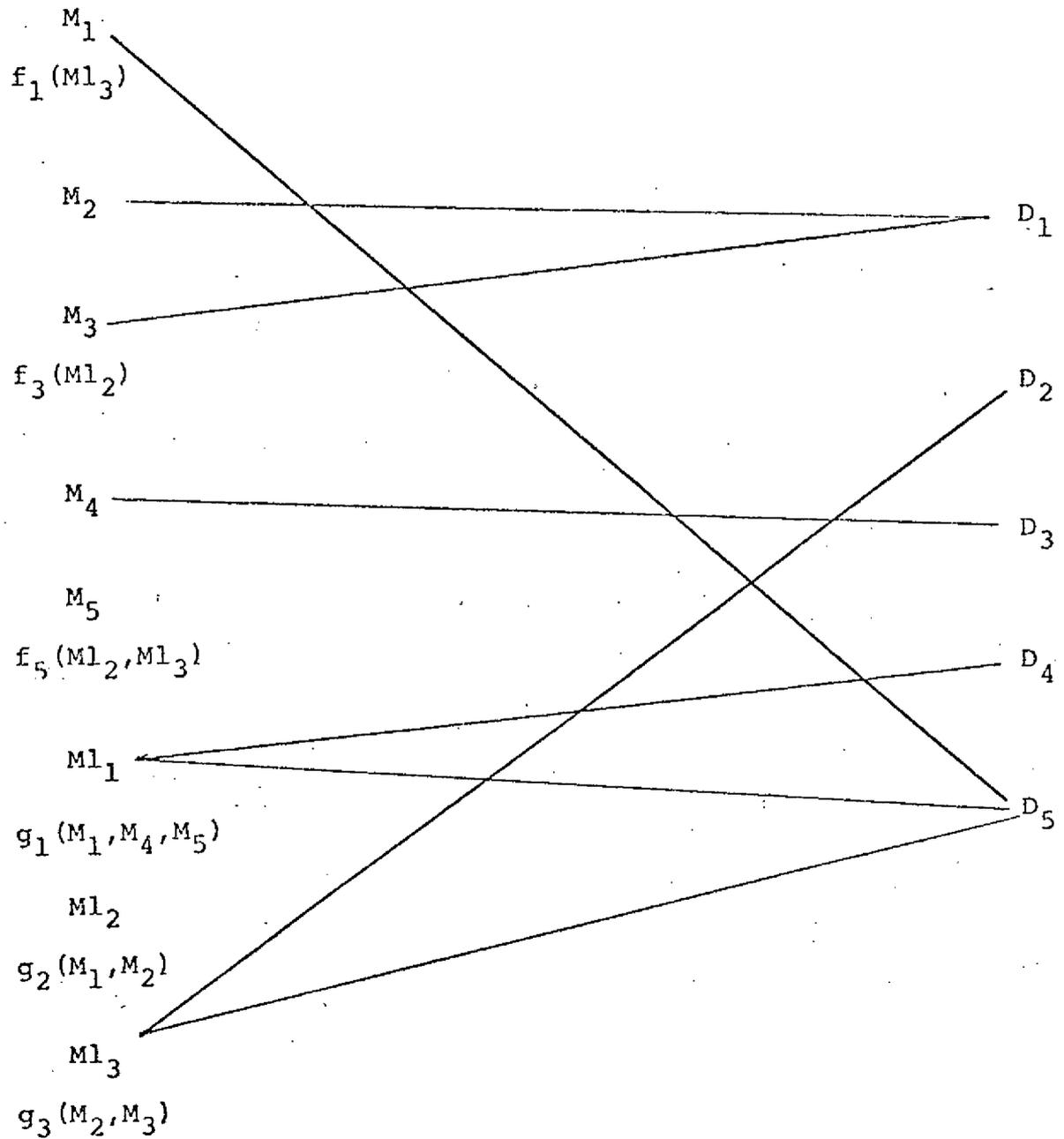
a) a incorporação de variáveis "não-econômicas", como variáveis endógenas do problema de política. Um exemplo é o grau de controle que os policy-makers pretendem exercer sobre o curso de ação empreendido. Essa é, sem dúvida, uma variável das preferências dos policy-makers, na medida em que o grande sucesso de uma política possa ser avaliado, seja pela rápida obtenção dos resultados desejados, seja pela menor variância possível quanto a essa realização. No modelo apresentado na Seção II, essa incorporação é feita pela inclusão do grau de controle, como objetivo explícito dos policy-makers (O_3), articulado à opera

ESQUEMA III

INTERAÇÕES DE MECANISMOS E DISFUNÇÕES

Mecanismos

Disfunções



ção de instrumentos como controles orçamentários (M_1, M_5), regras internas ao processo decisório de política (M_3, M_4, M_{11}, M_{12}) e alterações na forma organizacional¹⁵ (M_2, M_{13});

b) a importância do mecanismo orçamentário nos diversos estágios de formação das políticas governamentais. Essa constatação é ilustrada em J.V. Monteiro [1982a] onde se recorre a um modelo organizacional para analisar o processo decisório da unidade central do Sistema de Planejamento Federal - o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE);

c) a maior visibilidade das políticas, na medida em que explora elos internos do processo decisório que não são considerados em análises mais agregadas. A propósito, parece ser viável a conexão de um modelo organizacional ao nível de agregação habitualmente usado nos modelos de política, através de uma conveniente partição no conjunto de variáveis. Como corolário, teríamos a possibilidade de ampliar substancialmente a base de dados usualmente disponível nos estudos empíricos de política econômica.

d) a consideração explícita da forma organizacional e de seus processos decisórios pode induzir a uma partição

¹⁵ Para a exploração desse conceito, especialmente em função dos mecanismos de controle e coordenação, ver H. Aldrich e S. Muller [1982]. Cabe notar que a compactação (M_2) e a imposição de novas cadeias de decisão (M_{13}) são mecanismos que podem alterar significativamente o conteúdo do controle e da coordenação na organização.

do policy-space, em que as variedades de políticas podem ser reagrupadas, segundo uma nova classificação. Como efeitos subsidiários desse procedimento podemos ter: (i) a identificação de novas sequências de causação entre as variáveis do problema de política - o que pode servir de informação a priori para a especificação de modelos de políticas convencionais; (ii) a estimação da "distância" entre a agenda efetiva e a agenda formal das unidades de decisão do Governo. Esses aspectos são ilustrados em J.V.Monteiro [1982a] no caso do CDE, com a identificação de cadeias de comando para a decisão de investimentos públicos e a decomposição das atividades do CDE em duas classes relevantes: "política de desenvolvimento regional" e "política regulatória para as empresas estatais";

e) um modelo organizacional parece ser um recurso indispensável para a avaliação dos efeitos de uma "reforma" na economia, ou seja, da mudança no conjunto de regras e padrões de interação¹⁶ na partição Setor Público/Setor Privado vigentes na organização econômica. Embora essa perspectiva seja pouco explorada no debate econômico contemporâneo, no Brasil, ela parece se constituir numa moldura apropriada para a exploração analítica de temas como desestatização, fontes de crescimento do Setor Público, e caracterização do tipo de sistema econômico.

¹⁶ Alterando, pois, as regras e os procedimentos que governam as decisões dos vários compartimentos da economia.

Referências Bibliográficas

- H. Aldrich e S. Mueller (1982) - "The Evolution of Organizational Forms: Technology, Coordination and Control", em B. Staw e L. Cummings (Eds.) - Research in Organizational Behavior, vol. 4, pp. 33-87, (Connecticut, JAI Press, Inc.).
- K. Arrow (1958) - "Tinbergen on Economic Policy", em American Statistical Association Journal, Março, pp.89-97.
- H. Arrow e E. Neuberger (1968) - "Basic Features of Centrally Planned Economy", em A. Brown e E. Neuberger (Eds.), International Trade and Central Planning: An Analysis of Economic Interactions, pp. 405-415, (Berkeley: University of California Press).
- D. Granick (1959) - "An Organizational Model of Soviet Industrial Planning", em Journal of Political Economy, Abril, Vol. LXVI, nº 2, pp. 109-130.
- J. Kornai (1959) - Overcentralization in Economic Administration, (Londres: Oxford University Press).
- J. Kornai (1971) - Anti-Equilibrium: On Economic Systems Theory and the Tasks of Research, (Amsterdam: North Holland).
- J.V. Monteiro (1976) - "Sobre a Teoria da Organização Econômica", em F. Rezende e J.V. Monteiro (eds.) - Aspectos da Participação do Governo na Economia, pp. 5-34, IPEA.

J.V.Monteiro. (1982a) - "Uma Análise do Processo Decisório no Setor Público: O Caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico, 1974-1981", Texto para Discussão nº 25, maio, Depto. de Economia, PUC-RJ.

J.V.Monteiro (1982b) - Fundamentos da Política Pública, (Rio de Janeiro, IPEA).

J.Tinbergen (1956) - Economic Policy: Principles and Design (Amsterdam: North Holland).

Série Fac-Símile

- Nº 1 - Inflação e Balanço de Pagamentos: Uma Análise Quantitativa das Opções de Política Econômica. *André L. Resende e Francisco L. Lopes*. Dezembro 1982. 86 p.
- Nº 2 - Inflação e Nível de Atividade no Brasil. *Francisco L. Lopes*. 98 p.
- Nº 3 - Abertura Financeira ao Exterior: Perspectivas Latino-Americanas. *Edmar Lisboa Bacha*. 142 p.
- Nº 4 - As Causas da Difusão da Posse dos Bens de Consumo Duráveis no Brasil. *João L. M. Saboia*. 147 p.
- Nº 5 - Organização e Política Econômica. *Jorge Vianna Monteiro*. 76 p.
- Salários e Emprego na Indústria de Transformação: 1970/1976. *Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Paulo Renato Costa Souza* (a sair) 173 p.
 - Características e Natureza do Crescimento Industrial Brasileiro: 1906-1914. *Maria Teresa R. O. Versiani* (a sair) 85 p.
 - Análise da Viabilidade de um Estudo sobre a Magnitude e o Perfil da Imigração Estrangeira para o Brasil no Período 1873-1932. *Elisa Maria da C. Pereira Reis* (a sair) 44 p.
 - Urbanização e Custos numa Economia em Desenvolvimento: O Caso de Minas Gerais. *Afrânio Alves de Andrade e Roberto Luiz de Melo Monte-Mór* (a sair) 112 p.
 - Energia e Economia: Um Modelo Integrado. *Eduardo Marco Modiano* (a sair) 304 p.

A coleção completa das publicações do PNPE pode ser encontrada em quaisquer dos centros de pós-graduação filiados à ANPEC nos seguintes endereços:

- 1 - Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste (CAEN)
Universidade Federal do Ceará
Av. da Universidade, 2700
60.000 - Fortaleza, CE
- 2 - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)
Universidade Federal de Minas Gerais
Rua Curitiba, 832 - 9º andar
30.000 - Belo Horizonte - MG
- 3 - Departamento de Economia e Planejamento Econômico (DEPE)
Universidade Estadual de Campinas
Cidade Universitária - CP 6110
13.100 - Campinas, SP
- 4 - Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)
Fundação Getúlio Vargas
Praia de Botafogo, 190
22.253 - Rio de Janeiro, RJ
- 5 - Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE)
Faculdade de Ciências Econômicas - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Av. João Pessoa, 31
90.000 - Porto Alegre, RS
- 6 - Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE)
Faculdade de Economia e Administração - Universidade de São Paulo
Cidade Universitária - CP 11474
01000 - São Paulo, SP
- 7 - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)
Universidade Federal do Pará
Campus Universitário - Guamã
66.000 - Belém, PA
- 8 - Curso de Mestrado em Economia (CME/PIMES)
Universidade Federal de Pernambuco
Cidade Universitária
50.000 - Recife, PE
- 9 - Departamento de Economia
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Rua Marquês de São Vicente, 225 - Gávea
22.453 - Rio de Janeiro, RJ
- 10 - Curso de Mestrado em Economia
Faculdade de Ciências Econômicas - Universidade Federal da Bahia
Praça 13 de maio, 6 - 5º andar - Piedade
40.000 - Salvador, BA
- 11 - Departamento de Economia
Universidade de Brasília
Campus Universitário
70.910 - Brasília, DF
- 12 - Instituto de Economia Industrial (IEI)
Faculdade de Economia e Administração
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Av. Pasteur, 250 - Urca - CP 56.028
22.290 - Rio de Janeiro, RJ

Endereço para correspondência:

PROGRAMA NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA - PNPE
INPES/IPEA

Av. Presidente Antônio Carlos, 51/169
Rio de Janeiro - RJ - CEP 20.020