

# Uma análise de processo decisório no Setor Público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico - 1974/81 \*

JORGE VIANNA MONTEIRO \*\*

*O processo decisório do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) é reconstituído a partir da especificação de um modelo organizacional, na tradição dos estudos de sistemas econômicos de Granick e Kornai, entre outros. Uma constatação importante é a progressiva perda de posição do CDE como unidade central do planejamento da política econômica. A conjectura que se faz é a da transferência de agenda do CDE para o Conselho Monetário Nacional (CMN), especialmente nos três últimos anos do período analisado. Igualmente, fica evidenciado o forte conteúdo orçamentário do planejamento do Governo Federal — o que, por certo, constitui-se num importante sinal de perda de conteúdo estratégico desse planejamento. Nessa ordem de idéias, o estudo fornece elementos para localizar a SEPLAN como a unidade central de todo o processo decisório de política econômica, em função das próprias características operacionais da organização de políticas.*

## 1 — 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 esta-

\* O autor agradece a Aladim T. Ferreira pela assistência de pesquisa. O presente estudo é parte de um projeto de pesquisa mais amplo sobre a organização econômica do Setor Público.

\*\* Do Departamento de Economia da PUC/RJ.

belecida como escolha do *policy-maker*, estanque à organização econômica.<sup>1</sup>

Uma possibilidade de endogeneização 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 órgão que formalmente se constitui na unidade central do sistema de planejamento da política econômica no Brasil: o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). 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, o que configura uma ilustração de análise “qualitativa”, no sentido de Tinbergen (1952); e

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

A Seção 2 deste estudo sumaria a evolução recente da organização de políticas, no âmbito do Governo Federal, cobrindo o período 1965/74. Tal resenha é uma referência importante não apenas para localizar 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 3 ocupa-se 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-*

<sup>1</sup> Ver, a propósito, Monteiro (1979 e 1982).

*makers*. A Seção 4 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 1974/81, através de um modelo organizacional, de preferência a um modelo macroeconômico tradicional, mostrando inter-relações entre segmentos da economia.<sup>2</sup> 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.

## 2 — A organização de formulação de política econômica no Brasil: um retrospecto — 1965/74

Esta seção serve de prólogo à consideração do papel do CDE na organização de políticas do Governo Federal, a partir de 1974, resenhando e estendendo alguns resultados obtidos em Monteiro (1976 e 1982).

A organização de formulação de política econômica no Brasil, no período 1965/74, apresenta três características marcantes:<sup>3</sup> a) a predominância de unidades interministeriais, sob a forma dos arranjos colegiados; b) a evolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) de unidade setorial para unidade central da organização; e c) a localização do Sistema de Planejamento Federal (SPF).

<sup>2</sup> A inspiração original e mais ampla desse tipo de construção analítica é, certamente, March e Simon (1958). Outros exemplos relevantes desse tipo de construção aplicado ao Setor Público são obtidos em Granick (1959) e Kornai (1959 e 1971).

<sup>3</sup> 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.

O arranjo colegiado constitui-se 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: a) 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); e b) a partição “mais fina” da agenda da organização em agendas ministeriais ou, alternativamente, a composição mais específica das agendas ministeriais, *per se*.

Em Monteiro (1976) os níveis de decisão colegiados correspondem aos dois níveis mais elevados da organização, seguidos do nível estritamente ministerial. Pode-se concluir, pois, que ao longo do período 1965/74 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 Conselho Monetário Nacional (CMN); política de controle de preços e o Conselho Interministerial de Preços (CIP); política industrial e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Por outro lado, as interações entre agendas dos colegiados foram progressivamente sendo incorporadas na agenda do CMN. Assim, a partir de meados do período 1965/74, 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 Monteiro (1982) 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 (no início de

1965, essa composição é de 11 membros e, ao final de 1973, já envolve 16 membros, dos quais cinco são ministros).<sup>4</sup>

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, isto é, em que medida os processos decisórios das demais unidades são autônomos ao 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 CMN, 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, teve 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.

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.<sup>5</sup>

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

<sup>4</sup> Para um quadro sintético das alterações nessa composição no período 1965/81, ver Monteiro (1982, Cap. VII).

<sup>5</sup> Para a concituação desses dois tipos de planejamento, ver, por exemplo, King e Clelland (1978).

### 3 — A criação do CDE — 1974

Uma conclusão que se pode estabelecer, com base na caracterização da organização de políticas estabelecida na seção anterior, é que a própria “qualidade” da política econômica haveria de estar comprometida.<sup>6</sup> 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”. O futuro Ministro da Fazenda, Mário Simonsen,<sup>7</sup> atribui a duas fontes a inadequação do arranjo organizacional então vigente:<sup>8</sup> 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<sup>9</sup> (para exemplificar esse aspecto, Simonsen lembra o consagrado argumento da “independência do Banco Central”, relativamente ao Poder Executivo); e 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, da Agricultura, do Interior e do Planejamento).<sup>10</sup>

Segundo o documento de Simonsen (p. 5), o desempenho do CMN ao longo do período 1965/73 evidenciaria “a solução errada para cobrir o vazio deixado pelo Decreto-Lei 200 em matéria de

<sup>6</sup> Para exemplo de algumas disjunções, ver Monteiro (1976, p. 26).

<sup>7</sup> Ver o documento de Simonsen intitulado “A administração econômica e o Conselho Monetário Nacional”, mimeo, sem data (possivelmente do início de 1974).

<sup>8</sup> Podemos aceitá-lo como aquele proposto na Seção 2 do presente estudo.

<sup>9</sup> Ainda que a percepção keynesiana possa ter alterado essa visão, a ambientação organizacional e institucional da política econômica continua sendo, em larga margem, pouco considerada na teoria econômica.

<sup>10</sup> Art. 189 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

coordenação econômica”, 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”. Tal revisão, ainda no documento de Simonsen (p. 7), consiste: a) na criação de um Conselho Nacional de Política Econômica (CNPE), composto pelos Ministros do Planejamento (seu Presidente), da Fazenda, da Indústria e do Comércio, do Interior e da Agricultura;<sup>11</sup> e b) na especialização do CMN, “reduzindo-o às devidas proporções de decidir sobre pormenores de política monetária e bancária”.<sup>12</sup>

Um aspecto sempre sublinhado no documento de Simonsen (ver p. 7) é o relevo da articulação entre as unidades colegiadas (ou “Conselhos Interministeriais”, como prefere Simonsen), isto é, “tanto o Conselho Monetário quanto os demais Conselhos Interministeriais teriam no CNPE o seu órgão de orientação e coordenação”.

O documento de Simonsen é, sem qualquer dúvida, a origem formal da redefinição da organização de política econômica iniciada com o Governo Geisel (já em 19 de março de 1974 era encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei em que se instituíria o CDE). Paralelamente, em exposição de motivos conjunta do Ministro da Fazenda e do Planejamento,<sup>13</sup> toda a argumentação do documento de Simonsen é utilizada para encaminhar um projeto de lei que reformula a participação do CMN na organização da política econômica.

O CNPE, como proposto por Simonsen, deu origem ao CDE, com a alteração de ter como membro e seu presidente o próprio Presidente da República e de ter desenfaturadas as conexões entre unidades colegiadas (como antes mencionado, um ponto relevante na argumentação de Simonsen), em troca de uma genérica “coor-

<sup>11</sup> Eventualmente, o CNPE poderia incluir entre seus membros “um ou dois economistas que tivessem prestado serviços relevantes à nação, mas que não integrassem os quadros da Administração Federal”.

<sup>12</sup> Com o que a representação ministerial no CMN ficaria limitada, segundo Simonsen, apenas aos Ministros da Fazenda (Presidente) e do Planejamento (Vice-Presidente).

<sup>13</sup> E. M. n.º 125, de 19 de março de 1974.

denação de atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento.”<sup>14</sup> Qualitativamente, os mecanismos de coordenação definidos ao nível de decisão intercolégiado e ao nível interministerial podem ser bastante distintos, assim como a articulação do sistema de planejamento pode se dar de forma diversa, num e noutro caso.

#### 4 — O desempenho do CDE — 1974/81

Nessa ordem de idéias, o presente estudo detém-se 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,<sup>15</sup> um dos quais necessariamente o ministro da SEPLAN), esse documento, além de ser um veículo de encaminhamento de decisões, tem, como tal, características de documento “interno”<sup>16</sup> e, ademais, segue uma argumentação própria, não padronizada;<sup>17</sup> b) *resolução* — nesse informe público, originário em nível ministerial da SEPLAN e padronizado pela divisão em itens de decisões tomadas pelo CDE, é mínima, ou mesmo ausente, a argumentação causal dessas decisões, ou a sua decomposição em nível de agregação (*v. g.*, missões, objetivos, políticas, estratégias, programas); e c) *deliberação* — igualmente ori-

<sup>14</sup> Art. 3.º da Lei n.º 6.036, de 1.º de maio de 1974.

<sup>15</sup> Estes podem ou não ser ministros membros do CDE.

<sup>16</sup> O que não o impede de, em geral, ser publicado no *Diário Oficial* e, por vezes, na imprensa.

<sup>17</sup> Apenas em parte recorrente das decisões poder-se-ia falar numa “padronização” no formato da E.M.-CDE. Por exemplo, nas atualizações anuais de decisões (variável 2.4 na classificação usada mais adiante, neste estudo).



giniário da SEPLAN, este informe é mais sintético do que uma resolução, onde se enuncia um princípio de ação para um problema concreto da administração de política, transmitindo a idéia de uma decisão transitória ou preliminar quanto a um tema.

Nos anos de 1976, 1977 e 1978, a evidência disponível quanto às E.M.-CDE, ou simplesmente E.M., é menos clara, especialmente em 1976, quando se detectou apenas seis das possivelmente 13 E.M. aprovadas naquele ano. A 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*<sup>18</sup> — 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 E.M. 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 E.M. e resoluções “casadas”, isto é, uma E.M. enquadrando uma ou mais resoluções.

Assim, a atividade do CDE no período 1974/81 é captada pela emissão de aproximadamente 180 documentos (em grande parte, exposições de motivos) subscritos por *policy-makers* em nível interministerial.

Embora a estrutura de uma E.M., como mencionado, não seja única, poderíamos identificar, todavia, 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

<sup>18</sup> A numeração serial das E.M. sugere que, em geral, quantitativamente perde-se essa informação em uma percentagem reduzida. A exceção, por certo, é o ano de 1976.

ou a delimitação do problema de decisão;<sup>19</sup> e 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.<sup>20</sup>

Um outro aspecto relevante a ser notado é que uma E.M. capta o sentido mais genuíno das decisões estratégicas da organização do 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 E.M., 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 conjecturar que a quebra de uniformidade do processo decisório do CDE, a partir de 1976/77,<sup>21</sup> deva-se a um início de transferência de agenda do CDE para o CMN já aventado por Monteiro (1982); e a concentração de E.M. 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.<sup>22</sup>

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

<sup>19</sup> Em raros casos, um extenso documento anexo.

<sup>20</sup> É curioso notar que, exceto em raros casos, esses textos do CDE não se caracterizam por qualquer densidade de análise técnica — no que, a propósito, diferem substancialmente dos "votos" do CMN, que seriam o equivalente das E.M. no CDE.

<sup>21</sup> De fato, 1976 seria uma referência precária para localizar essa quebra, pois, como mencionado anteriormente, é justo nesse ano que a nossa base de dados é pouco informativa.

<sup>22</sup> O detalhe desse argumento é apresentado mais adiante na Subseção 4.2.

TABELA 1

Frequência de E.M. \* do CDE — 1974/81

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Janeiro		4	1	—	5(2)	—	—	6
Fevereiro		—	—	5(5)	2	—	7	5
Março		1	—	4(5)	—	—	2	14
Abril		1	1	3	1	—	16	—
Maio	6	1	—	(1)	—	—	2	2
Junho	6	2	1	—	—	1	6	2
Julho	1	1	—	—	—	6	—	—
Agosto	—	2	—	1(2)	—	1	—	—
Setembro	1	—	—	—	—	1	—	—
Outubro	1	2	—	—	—(1)	6	10	—
Novembro	2	2	—	—	1	1	—	1
Dezembro	3	4	3	2	—	—	—	5
Janeiro/Dezembro	20	20	6	15(13)	9(2)	16	43	35

OBS.: Os números entre parênteses nas colunas de 1977 e 1978 referem-se à frequência de E.M. Excepcionalmente, nesses dois anos as frequências na tabela são indicativas do número de resoluções.

\*E.M. examinadas, e não a totalidade emitida.

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.<sup>23</sup>

Nesse sentido, Armstrong (1978) recomenda a adoção de dois testes:

a) o de confiabilidade, isto é, se outro pesquisador pode eventualmente seguir o mesmo procedimento (*v. g.*, adotando a mesma

<sup>23</sup> De modo geral, esse é um problema sempre presente no teste dos *input*. de um modelo.

classificação aqui utilizada) e obter os mesmos resultados, como explicitado na Tabela 2, adiante (para tanto, as classes de variáveis aqui utilizadas são definidas em detalhe no Anexo); e

b) o de validade da construção, ou seja, como se comparam os nossos resultados 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. No entanto, a ambientação mais ampla do estudo do CDE pelos cientistas políticos do IUPERJ torna inviável a comparação de seus resultados com os obtidos nesta análise.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> A base de dados do estudo do IUPERJ cobre o período 1974/77 e compõe-se de: a) documentação oficial contida em material de divulgação; 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 trabalho do IUPERJ, salvo pela não consideração de “deliberações”, bem como de resoluções “casadas” a uma ou mais E.M. em 1977. As categorias de “definições 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 de Kirschen *et alii* (1964), que aceita as categorias de política como evidenciadas na documentação oficial. O presente estudo, por outro lado, usa um modelo organizacional e pressupõe que a política econômica é uma categoria analítica [ver Hecclo (1972)].

#### 4.1 — 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 atividades de uma organização, em que as classes dessa decomposição podem ser: a) fases substantivas do processo decisório — *v. g.*, identificação, desenvolvimento, escolha, como em Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976); b) tarefas desempenhadas pelos agentes de decisão — *v. g.*, planejamento, coleta de informação, tomada de decisão, como em Shubik, Naylor e Kerstenetzky (1971); ou c) níveis de agregação das decisões — *v. g.*, missões, objetivos, políticas, estratégias, como em Monteiro (1982).

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 E.M., tentando captar não apenas a atividade do CDE na definição de políticas, mas também sua localização na organização de formulação da política econômica.

A classificação, com as definições das variáveis principais e suas classes, é apresentada no Anexo.

#### 4.2 — 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 sua progressiva especialização na formulação da política de investimentos públicos, o que, secundado pela evidência da variável 4.5, situa esta política num contexto mais amplo da política de desenvolvimento regional. Conquanto prevaleça a atividade do traçado de missões e objetivos de política (variáveis 1.2, 3.1 e 3.3), essa especialização (acentuada no período 1979/81) qualifica em boa margem o papel estratégico do CDE no sistema de planejamento federal.

TABELA 2

## Variáveis do processo decisório do CDE — 1974/81

Elementos e classes	1974*	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	(20)**	(20)**	(6)***	(25)***	(11)***	(16)**	(43)**	(35)**
1 — Tipo de decisão								
1 — Investimentos públicos	3	2	1	—	4	10	26	22
2 — Estabelecimento 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 matérias-primas	3	—	—	5	—	1	—	—
5 — Incentivos	1	5	2	11	1	5	2	2
6 — Outros	—	—	—	—	—	1	3	1
2 — Formação da agenda								
1 — Emergente	1	3	5	10	4	6	—	1
2 — Origem externa ao CDE	16	13	—	2	1	7	11	18
3 — Revisão do CDE	—	—	—	—	—	1	12	8
4 — Atualização do CDE	3	5	1	13	6	2	23	7
3 — 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 — Estabelecimento de prioridade de investimento	11	7	2	8	2	10	13	16
4 — Sinalização para o Setor Privado	6	2	1	12	2	2	3	1
5 — Necessidades de financiamento	2	3	—	4	1	5	6	6
6 — Redução de gastos cambiais	5	6	1	5	2	—	3	5
4 — Figuras orçamentárias								
1 — Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	—	7	1	1	—	1	2	1
2 — Orçamento da União	2	3	—	—	—	1	—	10
3 — Orçamento da SEST (global)	—	—	—	—	—	—	4	2
4 — Orçamento da SEST (recursos externos)	—	—	—	—	—	—	3	—
5 — Orçamentos de fundos de desenvolvimento regional e setorial	6	5	1	1	2	9	22	20
6 — Outros	1	2	1	7	—	3	7	5

5 — Mecanismos operacionais

1 --- Orçamentários

a -- definição de limites máximos	1	5	2	1	11	7
b -- definição de limites mínimos	1	2	2	1	3	—
c -- criação de fundo ou programa	7	2	1	—	—	—
d -- definição de fontes de recursos	3	2	3	4	14	3
e -- antecipação de receita	—	—	—	1	3	—
f -- estabelecimento de plano de aplicação	—	—	—	5	18	17
g -- uso de regra específica	4	14	5	7	14	14

2 --- Organizacionais

h -- criação de empresas públicas	3	—	—	—	—	—
i -- criação de unidade de decisão	5	1	—	3	—	—
j -- definição de roteiro	5	11	—	2	3	2
k -- outros	2	4	2	2	—	5

6 --- Ligações para a frente

1 -- Retorno previsto ao CDE	6	1	1	1	3	1
2.1 -- Mecanismos de controle da SEPLAN	6	2	3	3	9	25
2.2 -- Mecanismos de controle fora da SEPLAN	8	13	5	3	3	2
3 -- Criação de unidade interministerial específica	1	3	—	—	—	—

7 --- Vínculos com outros colegiados

1 -- Conselho Monetário Nacional (CMN)	1	4	—	2	—	—
2 -- Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)	3	2	1	3	1	—
3 -- Conselho de Política Aduaneira (CPA)	1	—	—	—	—	—
4 -- Conselho de Níco-Ferrosos e Siderurgia (CONSIDER)	—	1	—	—	—	—
5 -- Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB)	—	1	—	—	—	—
6 -- Conselho de Desenvolvimento Social (CDS)	—	1	—	—	—	—
7 -- Outros	—	2	—	3	—	—

\*Info: maio de 1974.

\*\*Exposição de Motivos - CDE.

\*\*\*Resoluções do CDE, Exposição de Motivos, Exposição de Motivos - CDE.

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 6.2.1, comparativamente à variável 6.2.2 – 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, o que pode ser mostrado sob a forma do diagrama a seguir, onde temos as principais “cadeias de comando” da política econômica do ponto de vista do CDE, especialmente nos últimos anos do período 1974/81. Uma cadeia de comando<sup>25</sup> é uma construção analítica que apresenta as decisões do *policy-maker* e suas inter-relações, em ordem de precedência. As variáveis (ou decisões) de uma cadeia de comando são ditas “operacionais”<sup>26</sup> se 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 diagrama a seguir as variáveis operacionais estão indicadas por círculos e as não-operacionais por retângulos, ou losangos (no caso dos controles de execução).

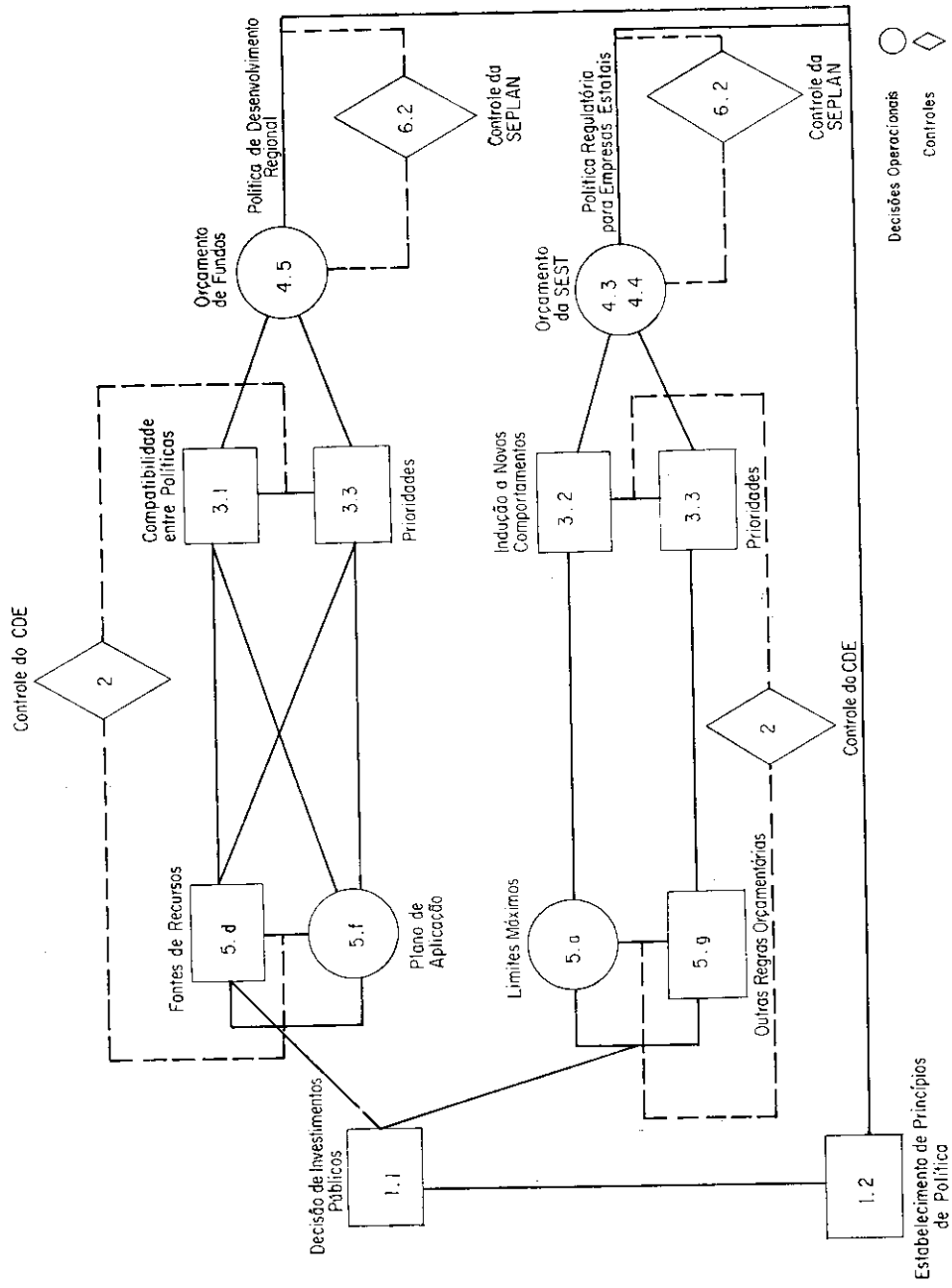
O diagrama individualiza, ademais, uma outra cadeia de comando: a da política regulatória para as empresas estatais, que parece ser uma dimensão inesperada (ou uma conseqüência não-antecipada) da atividade do CDE. Com efeito, na concepção original do CDE (seja no documento de Simonsen, no encaminhamento do projeto de lei de criação do CDE, ou no seu próprio funcionamento inicial) esta atuação específica está totalmente ausente – o que, mais uma vez, evidencia as adaptações que uma organização pode sofrer em decorrência de transformações (ou “turbulências”) em seu meio ex-

<sup>25</sup> A noção de cadeia de comando é usualmente associada à de hierarquia na organização. É nesse sentido, por exemplo, que é utilizada nas discussões de sistemas econômicos, como, por exemplo, de Carson (1973). Todavia, neste estudo este conceito é usado num sentido mais restrito, já que estamos falando de um único nível de decisão, isto é, o CDE.

<sup>26</sup> Conceito originariamente apresentado por Hurwicz (1960) para qualificar fluxos de informação.



CDE: CADEIAS DE COMANDO DA POLÍTICA ECONÔMICA



terno. 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 dado pela observação da variável 7 (os 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, que, na argumentação do *policy-maker*, são agora pouco relevantes e, de todo, passaram a ser substituídos pela centralização de rotinas administrativas (basicamente orçamentárias) ao nível da SEPLAN (variáveis 5.1 e 6.2.1).

Obviamente, essa constatação é compatível com a presença simultânea de temas de política da agenda do CDE e, também, de outros colegiados, como o CMN, por exemplo.<sup>27</sup> O que a Tabela 2 evidencia não é propriamente uma eventual perda de hierarquia do processo decisório do CDE, mas um isolamento desse processo no todo do planejamento estratégico, que é ainda reforçado pela observação da variável 6.1, 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<sup>28</sup> dessas unidades de decisão. A propósito, Monteiro (1982) estabelece a conjectura de que o declínio da posição do CDE no planejamento estratégico corresponde à ascensão do CMN a partir de meados de 1977, tendo em vista a prioridade da política antiinflacionária e a sua centralização no Ministério da Fazenda.<sup>29</sup>

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

<sup>27</sup> Muitos dos programas e fundos sobre os quais o CDE decide são administrados pelo Banco Central.

<sup>28</sup> Para o conceito de domínio, associado ao problema da interdependência organizacional, ver Benson (1975).

<sup>29</sup> Ver, por exemplo, Decretos n.ºs 79.706, de 18 de maio de 1977, e 80.501, de 6 de outubro de 1977.

observações das variáveis 4 e 5.1). É importante notar que não só a atividade do CDE acaba sendo captada, de uma forma ou de outra, por um fluxo de informação operacional (no sentido de Hurwicz), como fica evidente no diagrama anterior, mas também pelo fato de a figura orçamentária (especialmente sob a forma de “planos de aplicação”, variável 5.f) ser o meio mais freqüente pelo qual se compatibilizam políticas e se realizam controles.<sup>30</sup> 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 CMN.

Tal freqüência no uso de instrumentos orçamentários naturalmente transfere à autoridade orçamentária grande influência no processo de formulação de política. Por essa razão (somada a outras, por certo), percebe-se a centralização desse processo decisório na SEPLAN.

De modo geral, o que se observa na organização de políticas, ao longo do período 1974/81, é a progressiva substituição de vínculos organizacionais pela interação administrativa. Neste estudo isso fica evidente sob 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), o que, em consequência, torna a atividade de coordenação do CDE uma atribuição da 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, podendo-se notar em particular o baixo nível de retorno das decisões ao próprio CDE (variável 6.1), o que, de resto, invalidou uma tentativa deste estudo no sentido de medir a defasagem média no processo de decisão do CDE; e

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

<sup>30</sup> Para uma outra visão dessa interligação, ver Stephanes e Ferreira (1978).

política econômica: ou bem essa função é personalizada por este ou aquele *policy-maker*,<sup>31</sup> ou fica implícita 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<sup>32</sup> (*scanning*) e ressentida da falta de uma moldura formal onde se integrem as diversas variedades de política.<sup>33</sup> 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, Gluck, Kaufman e Walleck (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 freqüentemente difundida quanto ao papel “sinalizador” do planejamento governamental, ou seja, o vínculo mais expressivo entre os processos decisórios dos Setores Público e 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, isto estaria, de um lado, na não-explicação (ou reduzida transparência) do planejamento estratégico governamental e, de outro, na própria “internalização” do sistema de planejamento centrado no CDE. Assim, é sintomático o desempenho da variável 3.4, na Tabela 2. As exceções na leitura

<sup>31</sup> É importante lembrar que a figura do “homem providencial” é muito mais um sintoma de pouca saúde do que de boa saúde da organização.

<sup>32</sup> Para esse conceito, ver Monteiro (1982, Cap. III).

<sup>33</sup> Caberia a esta altura do argumento repassar os prós e contras da explicitação de missões e objetivos da política. Um balizamento para este gênero de discussão pode ser dado por qualquer texto de planejamento estratégico, como, por exemplo, o de King e Clelland (1978, Cap. 3).

dessa variável nos anos de 1974 e 1977 podem ser atribuídas 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.<sup>34</sup>

É certo que a pura e simples programação dos investimentos públicos pode também trazer implicitamente essa sinalização. Todavia, a variável 3.4 indica que a argumentação do CDE não reconhece essa função no planejamento governamental.

## **Anexo — Classificação de variáveis do processo decisório do CDE**

### **Variável 1 — Tipo de decisão**

Definição: área na qual o *policy-maker* prevê formalmente o impacto maior da decisão. Em geral, este 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 através de 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 de política: enunciado de objetivos e grandes linhas de ação, invariavelmente sem identificação quantitativa ou temporal.

<sup>34</sup> Por certo, não se deve concluir que essa sinalização não esteja de todo sendo realizada no processo decisório do Setor Público.

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 nas variáveis 4 e 1 (classes 1 e/ou 2 da classificação).

6 – Outros: classe residual, em que predominam operações especiais de crédito externo ou interno.

#### Variável 2 – Formação da agenda

Definição: fonte primária de entrada do tipo de decisão na agenda do CDE, se originário fora do órgão, ou decorrente do seu próprio processo decisório, 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 3 -- Critérios 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 2.4 induz a variável 3.1.

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.

6 — Redução de gastos cambiais.

### Variável 4 — 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 da SEST (global).
- 4 – Orçamento da 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 – Infra-estrutura do Complexo Albrás/Alunorte.
- 6 – Outros: por exemplo, uma previsão de demanda.

#### Variável 5 – Mecanismos operacionais

Definição: partes de que se compõe uma decisão na sua operacionalização, envolvendo 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 1.6 está relacionada a esta variável, como, 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, caso em que há, em geral, uma ligação desta variável com a variável 3.3; e
  - g – uso de regra específica: inclui, entre outras, transferência de recursos entre fundos, 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: exclui a criação de empresa pública (no sentido da variável 5.h) e 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 seqüência da decisão com o eventual envolvimento de outras unidades de decisão além do CDE; e

k – outros: por exemplo, reclassificação e reenquadramento de variáveis, subscrições de ações de empresas privadas.

## Variável 6 – Ligações para a frente

Definição: do mesmo modo que a variável 2 tenta captar a origem da agenda do CDE, esta variável considera a outra ponta do processo decisório, isolando a seqüência formal de controle prevista para a decisão.

### Classes:

1 – Retorno previsto ao CDE: com ou sem prazo prefixado, o CDE tem reservado algum papel na trajetória futura da decisão.

2.1 – Mecanismos de controle da SEPLAN: procedimentos administrativos (em geral, orçamentários) a serem acionados isoladamente pela SEPLAN ou com a sua co-participação na seqüência de operacionalização da decisão.

2.2 – Mecanismos de controle fora da SEPLAN.

3 – Criação de unidade interministerial específica: nova unidade de decisão com ou sem representação da SEPLAN. Assim, esta classe pode ser, em parte, uma subclasse de 6.2.1. Observa-se, igualmente, que a variável 5.i e esta variável não se duplicam necessariamente. Em 5.i, a criação da unidade de decisão é inerente à tomada da própria decisão de política, enquanto aqui a criação da unidade de controle diz respeito à execução do controle da decisão.

## Variável 7 – Vínculos com outros colegiados

Definição: ligações para 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).
- 5 – Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB).
- 6 – Conselho de Desenvolvimento Social (CDS).
- 7 – Outros.

## Bibliografia

- ARMSTRONG, J. *Long range forecasting: from crystal ball to computer*. Willey, 1978.
- BENSON, J. The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 20:229-49, jun. 1975.
- CARSON, R. *Comparative economic systems*. Macmillan, 1973.
- GLUCK, F., KAUFMAN, S., e WALLECK, A. S. The four phases of strategic management. *The Journal of Business Strategy*, 2 (3) :9-21, 1982.
- GRANICK, D. An organizational model of Soviet industrial planning. *Journal of Political Economy*, LXVII (2) :109-30, abr. 1959.
- HECCLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, pp. 83-108, jan. 1972.

- HURWICZ, L. Conditions for economic efficiency of centralized and decentralized structures. In: GROSSMAN, G., ed. *Value and plan*. California University Press, 1960.
- IUPERJ. *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. Relatório de Pesquisa, vol. II. 1979.
- KING, W., e CLELLAND, D. *Strategic planning and policy*. Van Nostrand Reinhold Company, 1978.
- KIRSCHEN, E., et alii. *Economic policy in our time*. North Holland, 1964.
- KORNAI, J. *Overcentralization in economic administration*. Oxford University Press, 1959.
- . *Antiequilibrium: on economic systems theory and the tasks of research*. North Holland, 1971.
- MARCH, J., e SIMON, H. *Organizations*. Willey, 1958.
- MINTZBERG, H., RAISINGHANI, D., e THÉORËT, A. The structure of “unstructured” decision process. *Administrative Science Quarterly*, pp. 246-75, jun. 1976.
- MONTEIRO, J. V. Sobre a teoria da organização econômica. In: REZENDE, F., e MONTEIRO, J. V., eds. *Aspectos da participação do governo na economia*. Série Monográfica, 26. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.
- . Coordenação e interdependência de atividades na organização governamental. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 9 (2) :505-16, ago. 1979.
- . *Fundamentos da política pública*. Série PNPE, 1. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- SHUBIK, M., NAYLOR, T., e KERSTENETZKY, I. Models, simulations and gaming. *Revista Brasileira de Economia*, 25 (1) :9-37, jan./mar. 1971.

STEPHANES, O., e FERREIRA, A. T. *Planejamento, orçamento, programação financeira: o sistema atual, críticas e alternativa*. Ed. Interciência, 1978.

TINBERGEN, J. *On the theory of economic policy*. Amsterdã, North-Holland, 1952.

*(Originais recebidos em maio de 1982. Revisitos em março de 1983.)*