

10

A FALENCIA DO PLANEJAMENTO ORTODOXO

CARLOS T. G. LOPES

In: *Planejamento Estado e Crescimento*

São Paulo: Pioneira

1990

CAPÍTULO II

A Falência do Planejamento Ortodoxo

Um Esboço de Classificação

Planejar faz parte do dia-a-dia de qualquer pessoa, empresa, instituição. À medida em que as atividades diárias tornam-se mais variadas e complexas, requer-se um grau de organização, de maneira a compatibilizá-las eficientemente com os recursos pessoais e materiais disponíveis, usualmente dentro de um limite de tempo definido.

Mesmo a História Antiga é pródiga em trabalhos monumentais que nunca poderiam ser realizados sem um esforço marcante de organização e Planejamento, como, por exemplo, as pirâmides do Egito.

Nesses termos, não há nada de novo no ato de planejar, entendido como reação intelectual aos requisitos de um sistema de vida que apresenta crescente complexidade, em paralelo com um nítido processo de aceleração na ocorrência de eventos, de aumento do volume de informações, de redução dos tempos de resposta, de encurtamento de distâncias¹.

A novidade que os últimos 50 anos presenciaram é a apresentação do Planejamento como uma técnica superior de governo, aplicável sem limitações a problemas de natureza variada.

Mas o que é Planejamento?

Consiste, num sentido lato, em processo que estabelece objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos.

Dentro de uma formulação ainda mais ampla, muito vinculada ao setor público, o Planejamento é também entendido como método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizado por conhecimentos científicos e tecnológicos².

Foram três as principais vertentes apresentadas pelo Planejamento: a vertente das economias centralizadas, inaugurada pela Rússia com seu primeiro plano quinquenal (1928-1933), onde o processo permeia todo o sistema econômico, via minudente explicitação de todo o processo produtivo e distributivo, com exclusão formal e efetiva dos mecanismos usuais de mercado e formação de preços.

A vertente dos países do Terceiro Mundo apropriou-se do Planejamento como processo ideal nos esforços de industrialização rápida, com o objetivo final de aumentar a renda per capita, com largo respaldo do Banco Mundial, notadamente nas décadas de 50 e 60.

A terceira vertente concentra-se nos poucos casos de países de economia de mercado em que o Planejamento de reconstrução no pós-guerra institucionalizou-se, sendo a França o exemplo típico.

Trata-se do Planejamento "Indicativo" onde, ao invés de substituição do mercado e mecanismo de formação de preços, procura-se garantir maior eficiência do setor econômico através da redução do nível de incerteza. Os apologistas do Planejamento Indicativo julgam que, por seu intermédio, maiores taxas de crescimento são obtidas mediante redução de gargalos no setor industrial e eficiente alocação de recursos materiais e humanos, flutuações indesejáveis nos níveis de investimento são minimizadas e, especialmente, que o rico fluxo de informações liberado pelo processo é fator de maior segurança nas decisões de investimento em geral.

Os esforços no sentido de classificar o Planejamento esbarram nas dificuldades de ordem prática levantadas pela quantidade de abordagens, definições e conceitos bem como pela variedade de formas através das quais esse processo se manifesta.

Com efeito, a maneira corrente de se procurar classificá-lo passa pelos diversos ângulos ou meios pelos quais o processo de Planejamento pode manifestar-se.

Assim é que, quanto ao universo que se procura afetar, o Planejamento pode ser público ou privado, sendo que o primeiro pode ser dividido em quatro grandes categorias: nacional, regional, urbano e setorial. O Planejamento estratégico da empresa é o exemplo corriqueiro do plano privado.

Os planos nacionais de desenvolvimento, a criação nacional de SUDENE e SUDAM e o plano diretor de Brasília são exemplos, respectivamente, de Planejamento público nacional, regional e urbano. Os planos da Eletrobrás são tipicamente setoriais.

Quanto à base teórica, o Planejamento pode ser racional-sinótico (seguindo a linha mestre do racionalismo de Simon) ou pode seguir as novas trilhas abertas pelas concepções sistêmicas e orgânicas de adaptação e de comunicação.

Quanto ao prazo, o Planejamento pode apresentar-se como de curto, médio e longo prazos.

O de curto prazo, tipicamente de um ano, é o plano operacional que procura adaptar e ajustar a realidade do dia-a-dia com os planos de médio ou longo termo.

O de médio prazo toma normalmente de 4 a 5 anos, e é em geral o documento sobre o qual se assentam as políticas econômico-sociais dos países que adotam o processo.

Já os planos de longo prazo cobrem prazos acima de 10 anos, são documentos que apresentam cenários ou perspectivas desejáveis e que deverão ser materializados por instrumentos e recursos definidos nos planos de médio e curto termos.

Quanto ao grau de comando, o Planejamento pode ser impositivo, no caso de economias centralizadas (países da Europa Oriental), ou indicativo, aplicável em economias ditas "de mercado" (França, Brasil, etc.)

Quanto à abrangência, o Planejamento pode ir desde cobertura integral do fato econômico, nos casos de supressão de mercado (como na União Soviética) até, em outro extremo, à mera elaboração de modelos econométricos dos grandes agregados econômicos, com vistas à monitorização da economia.

Quanto à técnica, os planos apresentam enorme variedade: podem ser matemáticos ou não formalizados; podem tomar a forma de modelos matemáticos algébricos e numéricos, agregados ou desagregados; podem ser representados por sistemas determinados ou estocásticos; podem espelhar modelos econométricos.

Até quanto aos motivos de sua adoção o Planejamento se distingue. Esta dos Unidos e Europa Ocidental adotaram o processo (hoje abandonado) por motivos completamente distintos dos países latino-americanos, africanos e asiáticos, sendo ainda outras as razões da adoção do plano pelos países comunistas³.

As Principais Características do Modelo Racional

Para a maioria das pessoas o Planejamento das pessoas está indelevelmente ligado ao processo da tomada de decisão. Considerando que uma filosofia

de vida adequada, mesmo a nível individual, sempre envolve decisões a todo momento, a tradição do racionalismo vincula o Planejamento a um conjunto de procedimentos e métodos concebidos de maneira a coletar e organizar informações e utilizá-las objetivando a tomada de decisões mais racional possível.

Dentro de uma visão histórica, o racionalismo descende em linha direta das principais correntes científicas, analíticas e reducionistas, que tiveram grande impulso a partir da Revolução Industrial.

A teoria racional, em administração, teve em H. Simon seu primeiro e mais conhecido expoente⁴.

Embora as variantes sejam diversas, múltiplas, pode-se dizer que um modelo de racionalidade puro se compõe, em sua base, das seguintes atividades:

- Fixação de objetivos operacionalizáveis, bem como dos pesos relativos de cada objetivo, de forma a permitir sua hierarquização.
- Preparação de um conjunto de alternativas ou opções viáveis.
- Estimativa para cada opção dos custos e benefícios aplicáveis.
- Cálculo da expectativa referente a cada alternativa, de forma a chegar-se ao custo de benefício líquido em unidades de utilidade por alternativa.
- Comparação das expectativas aferidas acima e identificação e seleção final da(s) que apresentar(em) maior expectativa líquida⁵.

Pode-se afirmar, com boa margem de segurança, que esses passos oferecem sérias, se não intransponíveis, dificuldades quanto à sua realização prática.

Operacionalização de Objetivos

A fixação de objetivos talvez seja, dentre todas, a etapa mais difícil. Em primeiro lugar, é indispensável que o objetivo seja operacionalizável, caso contrário, perde seu sentido. De nada adianta, por exemplo, estabelecer como objetivo o "desenvolvimento econômico do País", sem que estejam fixados parâmetros que permitam sua operacionalização. Por outro lado, não se pode esquecer das vantagens que o estabelecimento de objetivos vagos, ambíguos e fluidos pode trazer, em termos políticos. Isto porque, na medida em que se explicitam os objetivos, automaticamente certas resistências serão encontradas na medida em que o nível de abstração diminui. Na verdade a grande capacidade de arregimentar suporte à aceitação dos objetivos está, muitas vezes, diretamente relacionada à sua abstração. Este fato, por sua vez, leva a que, em certos casos, o próprio conjunto de valores sobre o qual se baseia o objetivo, seja com ele confundido.

É importante ressaltar, por outro lado, que a fórmula prática encontrada para sintonizar objetivos inconciliáveis consiste exatamente em evitar o seu detalhamento, que, fatalmente, desnudaria suas características elementares e as dificuldades de sua execução conjugada. Um exemplo cristalinamente pode ser observado nos objetivos de contenção de inflação, crescimento econômico nacional, política de preços de produtos agrícolas, distribuição equitativa de renda a nível regional e pessoal. Quase sempre presentes nos planos nacionais, quando da implementação o detalhamento dos referidos objetivos mostra colidências inelutáveis, levando, na prática, a ajustes marginais e a compensações nas quais se tenta um balanceamento viável. A irrealidade de consecução conjunta de todos os objetivos econômicos, sem embargo, ainda é agravada quando a eles se somam os sociais. Estes são motivos que levam, quase inconscientemente, à fixação não detalhada ou operacionalizável dos objetivos. Claro, então, que, se na medida em que o objetivo vai sendo explicitado para operacionalização, determinadas reações vão se formando, existe uma natural tendência a que ambigüidades sejam preferíveis a explicitações. Neste caso, a definição operacional ficaria dependente das decisões administrativas do dia-a-dia, em níveis hierárquicos inferiores, subordinada a correções ao sabor da rotina cotidiana.

Se, de um lado, existe uma dificuldade política, qual seja, a de arrematação de apoio aos objetivos — dificuldade essa contornada pelo grau de abstração com que são elaborados, levando a crer na sua total compatibilização —, de outro ocorre um obstáculo prático. Trata-se da tendência à não quantificação dos objetivos, que também dificulta sua operacionalização. Essa tendência decorre, por seu turno, dos insucessos anteriores e da facilidade com que os malogros eram rapidamente aferíveis, quando rigorosamente quantificadas as metas planejadas. A linha atual tem sido a de procurar qualificar os objetivos e relacioná-los apenas a grandes números indicativos.

Existem, todavia, motivos mais nobres que não os de mero disfarce de fracasso: Kenessey sugere o uso do plano econômico relativamente não detalhado, de maneira a usar mais as forças de mercado, dentro de um processo adaptativo-sistêmico⁶. Os planos franceses recentes não mais listam um exaustivo rol de medidas a tomar e os fatos que ocorrerão em decorrência de um objetivo central de crescimento. Ao contrário, selecionam os setores e assuntos críticos, usando estimativas e diretrizes.

O III PND brasileiro segue direção assemelhada:

"A prioridade cronológica de combate à inflação e as incertezas quanto à conjuntura internacional descartam a conveniência de planos rígidos e pormenorizados quantitativos, não excluindo, no entanto, o enunciação de diretrizes qualitativas perfeitamente explicitadas para a política de desenvolvimento econômico e social"⁷

Assim, contrariamente às necessidades do Planejamento Ortodoxo, a prática vai levando à não especificação e conseqüente não operacionalização dos objetivos.

Ocorre, enfim, a própria dificuldade técnica de se definirem os objetivos de forma operacionalizável. Na realidade este é um obstáculo também sério, independente da solução anterior e contorná-lo tem sido um permanente desafio para os técnicos envolvidos, mesmo porque certos objetivos têm características que se alteram com relativa rapidez ou, ainda, dizem respeito a aspectos político-sociais de difícil especificação.

Métodos de Avaliação

Muito vinculado à dificuldade de fixação operacional dos objetivos encontra-se o problema dos métodos de avaliação. Logicamente, a preferência na fixação dos objetivos prende-se a uma escala de valores. A avaliação dos valores componentes de uma escala individual ou grupal é fundamental no entendimento do processo decisório de hierarquização dos objetivos.

Este é um aspecto importante: um país tem diversos objetivos, independentemente de seu estado de desenvolvimento. Tais objetivos são, até por definição, sempre dependentes das capacidades do país, em especial no que tange aos recursos humanos e materiais necessários. Faz-se necessário, em decorrência disso, dirigir os referidos recursos para as atividades que digam respeito às metas cruciais.

Nesses termos, é bastante tranquilo decidir, por exemplo, entre certos objetivos situados nos extremos da escala de valores, em determinadas situações. No caso da iminência de guerra, o objetivo de reforçar o poderio bélico do país passa a ser muito mais importante do que a prevenção ao alcoolismo ou construção de novas escolas públicas. No caso de parcimônia de recursos, a decisão é simples e direta.

Lastimavelmente, as soluções simples nessa área compõem um pequeno número de exceções. Na maioria das vezes, as alternativas e os objetivos situam-se numa larga faixa cinzenta, que impede as soluções tranqüilas e unânimes.

E é com referência a essa larga faixa cinzenta, muitas vezes artificialmente aumentada pela fixação de objetivos fluidos, que se aplicam os métodos de avaliação.

De fato, é importante ressaltar que uma das questões mais sensíveis da atualidade consiste na inexistência de mecanismos práticos que permitam avaliar, em termos de custos e benefícios, as diversas combinações de consumo de bens privados e sociais.

Ao passo que a teoria microeconômica desenvolveu modelos precisos de preferência com base na noção de utilidade, válidos para decisões individuais, não existem modelos correspondentes para decisões de grupo lastreadas, por exemplo, numa função de bem-estar da sociedade.

A inexistência de tais mecanismos dificulta, sobremaneira, qualquer processo de avaliação, aí compreendida a segunda etapa do modelo racional.

Na prática, diversos métodos foram concebidos na tentativa de obter-se um sistema de avaliação aceitável.

O mais óbvio desses métodos — e, talvez o mais falho — é o “ingênuo”. Segundo tal método, o mero enunciado de alguns valores gerais, como segurança, estabilidade de preços, garantia de emprego, é já suficiente para que um processo de avaliação seja deflagrado e hierarquizados os objetivos.

Existem também métodos bem mais complexos, como o racional-dedutivo, de Lindblom e a função de bem-estar de Bergman, que também não foram capazes na prática de solucionar os impasses corriqueiros no processo de avaliação.

Von Neumann e Morgenstern por sua vez resgataram o conceito de utilidade de Bentham via uma nova teoria dos jogos que analisa o processo decisório sob condições de risco. A teoria dos jogos, ao se descônhecerem as conseqüências de determinadas alternativas, sugere o uso de um jogo no qual se tenta colocar um valor para se ganhar ou perder cada alternativa. Nesses termos, é viável a avaliação numérica da utilidade de cada alternativa, assim permitindo uma graduação de preferências individuais. De qualquer forma, a teoria dos jogos também não oferece solução para decisões de grupo.

Deve ser mencionada, ainda, a função social concebida por Kenneth Arrow, que equivale quase a um substituto do modelo racional-dedutivo. Nesse conceito, suprime-se a decisão sobre fins (ou resultados finais), o que simplifica em grande parte o processo, e expressam-se diretamente as preferências entre diversos estados ou situações sociais possíveis. Tais preferências, ao invés de serem deduzidas de princípios formulados, consistem em reações aos aspectos e características apresentados pelos estados da sociedade desejados. Em suma, a função social consistiria em cálculo de *trade-off* dentre as preferências de uma comunidade por objetivos diferentes. Nessa linha, chegar-se-ia ao chamado “enunciado coletivo de objetivos”.

Muito embora os métodos citados não esgotem as possibilidades e soluções propostas de avaliação de valores e objetivos, representam um apanhado do suficientemente expressivo, indicador das tremendas dificuldades encontradas em anos de estudos e pesquisas. Até a presente data, não se chegou a uma posição final sobre a matéria e sequer se poderia dizer que se está aproximando de um método de avaliação suficientemente completo, equânime e praticável.

O Modelo Tinbergen e Outras Tentativas

O que a teoria indicou como difícil, a prática mostrou ser impossível. Pode-se dizer, com razoável certeza, que a primeira aplicação do modelo racional decorrente da teoria da decisão de Simon foi realizada por Tinbergen, cujos esforços, na elaboração de modelos econométricos ainda hoje são bastante conhecidos. Em um de seus trabalhos mais divulgados¹⁰, o autor procura descrever o processo da política econômica, julga a compatibilidade entre seus fins e meios de indicar a política ótima para alcançar determinados fins. Boa parte dos esforços do autor se concentra na descrição dos modelos estáticos, dinâmicos, fechados e abertos e sua importância no processo de Planejamento. Fatores qualitativos são também mencionados, mas como elementos de complementação aos modelos.

Na realidade, o modelo geral de Planejamento imaginado por Tinbergen garantiu-lhe o prêmio Nobel; foi efetivamente utilizado pela Holanda e a ONU patrocinou, de certa forma, sua aplicação em outros países. O sonho não durou muitos anos. À medida que a metodologia de Tinbergen era aplicada, apareciam as primeiras e sérias falhas. A tese da impossibilidade de abrangência confirmou-se na prática. Muito do que Tinbergen concebeu efetivamente comprova a tese da inviabilidade prática do modelo racional abrangente, dentro da teoria da decisão da maneira com que fora classicamente formulada¹¹.

Assim, parece incontestável que cada passo do modelo racional apresenta graves empecilhos¹². Testados os obstáculos impostos pelo puro modelo racional, diversas variações e tentativas convencionais foram experimentadas. São elas, na realidade, que permeiam os processos de Planejamento correntes. A primeira, e também a mais óbvia, prendeu-se ao controle econômico dos esforços no processo decisório. Em outras palavras, se um dos sérios obstáculos do modelo racional puro se prendia às exigências decorrentes de sua abrangência natural, porque não medir os esforços de maneira a apenas utilizá-los quando o benefício deles decorrentes fosse compatível com seus custos? Nesse sentido, as diversas etapas do modelo racional obedeceriam ao princípio da eficiência, isto é, seriam desenvolvidas na medida em que o custo dos referidos esforços em termos de recursos humanos e/ou materiais fosse suplantado pelo benefício dos resultados, medido pelo incremento marginal da qualidade das alternativas selecionadas e seu impacto na implementação.

Outra tentativa é a "satisfatória", fruto do trabalho conjunto de March e Simon¹³. O modelo satisfatório se baseia na certeza de que a procura da decisão ótima não parece fazer sentido, não só porque sequer se pode garantir que este ou aquele é o objetivo ideal, mas, especialmente pelos obstáculos encontrados ao desenvolver a alternativa adequada. Seguindo

tal linha, a conclusão é a de que o planejador deve basear-se na experiência recente de forma a calcular seu retorno, sempre em termos de resultados considerados satisfatórios. Se dentro as experiências passadas se encontrar alguma que satisfaça os resultados desejados, está terminado o trabalho de seleção: não se procura melhorar os resultados atingidos. Muito embora o modelo satisfatório tenha a vantagem de colocar o planejador com os pés no chão e fazê-lo raciocinar sobre hipóteses sólidas e, na maioria das vezes, testadas, por outro lado tende a levar o planejador a uma posição cômoda de aceitação de padrões baixos.

O risco do modelo satisfatório, portanto, é o de baixar o nível de qualidade do processo — em outras palavras, o grau de dificuldade do objetivo a se atingir — e, não menos importante, limitar os esforços de procura e seleção de alternativas àquelas disponíveis.

O modelo incremental de Lindblom, caracterizado pela lenta evolução das políticas e das diretrizes, somente alteradas de forma marginal, pode ser também considerado no rol das tentativas convencionais. Lindblom fundamenta sua tese na constatação que, embora os processos de formação de decisão encontrem-se certamente na esfera política, seguem, todavia, modelos de comportamento racionais e lógicos. Isto não significa que a base racional abrangente deva ser usada pelo planejador na solução de situações complexas: Lindblom propõe em seu lugar o método de comparações limitadas e sucessivas, que batizou de "incrementalismo são", a saber:

- O planejador deve concentrar-se na alteração incremental de estados sociais existentes.
- Apenas número limitado de características deve ser analisado, assim como reduzido elenco de consequências.
- Os objetivos desejados devem ser ajustados em função dos meios requeridos.
- O processo de análise e de formação de políticas decisórias é socialmente fragmentado, ocorrendo simultaneamente em diversos pontos da sociedade¹⁴.

O modelo incremental mostra, assim, um grande respeito pelo passado, porque já escrito, e um grande ceticismo pelo futuro, porque é difícil afetá-lo e impossível prevê-lo corretamente. Parece, então, um modelo quase tão cômodo como o satisfatório, *vis-à-vis* a posição do planejador¹⁵.

São nessas bases teóricas, que repousam os fundamentos da esmagadora maioria dos atuais planos nacionais. Muitas vezes aproveitando características de mais de uma variante, mesclando-as a certos pilares do racionalismo puro e envolvendo todo o conjunto com modelos econométricos sofisticados, o processo de Planejamento, na atualidade, continua apresentando um perfil tipicamente racional-sinótico¹⁶.

Se o modelo racional não pôde ser implementado na sua plenitude, como diversos exemplos práticos o comprovaram, as tentativas convencionais no sentido de aprimorá-lo e adequá-lo à realidade, acima descrita, esbarrraram em obstáculos assemelhados e até em dificuldades adicionais, não previstas.

Implementação

O modelo racional, na sua linha pura e mesmo nas principais variantes, praticamente não se ocupou do processo de implementação. De certa forma, se todo o modelo se baseia num processo cerebral que, vasculhando e perquirindo, estima o futuro, analisa alternativas e consequências e seleciona a opção ótima, é óbvio que a implementação se dará de forma automática. Porque preocupar-se com ela?

Ora, sob a ótica atual, o processo de Planejamento envolve duas etapas não necessariamente distintas no tempo: formulação e implementação. Ao desconsiderar a segunda por desnecessária, o modelo racional não queria dizer que ela não existiria, e sim que a formulação era auto-executável ou, pelo menos, que não ocorreria qualquer fricção ou desgaste na sua execução.

No setor privado, pelo fato de se poder manter limites coerentes com o tamanho da empresa, o modelo racional conseguiu se implantar na prática, com ajustes na teoria clássica que o adaptaram à necessidade de implantação. Quanto à nação, tais limites não podem ser traçados com a mesma facilidade e nitidez, como se viu, e os problemas de execução passam a ser mais graves.

Tradicionalmente, as grandes dificuldades acompanham mais de perto a implementação, quando comparada à formulação.

Este fenômeno tem sido estudado, a partir da constatação que a implementação independe, de certa forma, da qualidade do processo de formulação, vale dizer, a melhor das alternativas pode não surtir efeito ou, até, gerar efeitos contrários ao desejado, caso não seja adequadamente implementada. A relativa independência leva, ainda, à conclusão limite de que é mais conveniente ter-se uma sofrível formulação de política corretamente implementada, do que uma excelente política inadequadamente aplicada. Na segunda hipótese, usualmente, os malefícios são bem maiores do que na primeira.

Pior, a experiência tem demonstrado com suficiente clareza que não é por falta de programas, idéias e planos que os principais problemas públicos têm permanecido insolúveis. O grande motivo pode ser encontrado, com facilidade, na singular incapacidade de se implementar qualquer pro-

grama, qualquer diretriz, qualquer política. Os exemplos são abundantes e até repetitivos. O programa habitacional é um deles, permanente preocupação do poder público, e permanentemente insolúvel. Os objetivos de oferta de moradias, em especial para alojar as camadas da população de baixa renda, têm sido uma constante em quase todos os programas de quase todos os países nas últimas décadas. E as diretrizes e políticas fixadas para servir tais objetivos consubstanciadas em um sem-número de programas se multiplicam, se subdividem, se repetem, mas a situação continua, o problema permanece. Como a habitação popular, existem diversas situações, como limitação do tamanho e número de megalópoles, aposentadoria, tráfico, educação, assistência médica e social, poluição, etc., que continuam a causar perplexidade pela sua resistência a soluções convencionais e sua capacidade de ressurgimento, após aparentemente solucionados, com maior vigor a intensidade.

Mas porque essa singular incapacidade na correção de problemas conhecidos e repetidos, mesmo quando sua solução está corretamente formulada? Existe uma explicação: ao se analisar mais de perto o subprocesso de implementação, pode-se considerá-lo, de uma certa forma, como versão específica de difusão pública da inovação, na qual o poder público é o agente da difusão e as políticas, o programa, o plano, consistem na inovação a ser difundida.

Diversas são as formas pelas quais pode ocorrer a implementação. A diretriz pôde ser simplesmente promulgada, sem sanções, controle ou acompanhamento. As políticas podem, da mesma forma, ser definidas pelo poder central, que também indica professores, consultores ou assistentes, para auxiliarem os agentes diversos na sua execução local. Há casos em que a política é traçada e são concomitantemente distribuídos recursos que a viabilizem, materiais e humanos. Em grande parte das vezes, a política ou diretriz é baixada por um ato legal do poder central, que estabelece condições de cumprimento do dispositivo, estabelecendo ainda sanções e punições¹⁷.

Qualquer que seja a alternativa, todas elas são variantes de um modelo de difusão de inovação, inconsciente ou conscientemente usado à exaustão nos últimos séculos em todos os grandes processos de transformação social. O modelo baseia-se em três elementos básicos:

— A inovação (política, diretriz, plano) a ser difundida existe, desenhada em seus fatores essenciais, antes da sua difusão.

— A difusão consiste no movimento de transferência da inovação de um ponto central até os seus usuários finais.

— A difusão dirigida é um processo gerado por um centro definido de disseminação, treinamento e previsão de recursos e incentivos¹⁸.

Com o seu desenvolvimento, na linha do tempo, o modelo sofre fracassos que levam à criação ou proliferação de centros menores, localizados na própria periferia, que passam a ser geradores secundários de difusão de inovações, mas sempre ainda vinculados subsidiariamente ao centro inicial. Os principais problemas surgem quando tais centros secundários começam a tornar-se independentes. Os efeitos mais conhecidos e imediatos são fragmentação, insubordinação, desordem, conflitos, etc.

O centro perde controle, as comunicações com centros secundários e periferia são cortadas. Desaparecendo as redes de vinculações, os centros secundários ou declinam ou assumem o papel do centro original.

O processo acima descrito vem a ser exatamente a contrapartida, na implementação, do modelo racional-sinótico, com todas as suas variantes convencionais, na etapa de formulação do Planejamento¹⁹.

Ambas as etapas — formulação e execução — são bem distintas no modelo racional, havendo um mínimo (sequer considerado) de interação, mantidos os canais de comunicação entre as referidas etapas em nível irrelevante de abertura.

Enquanto o ambiente, o sistema em geral, se mantiver em razoável estabilidade, de maneira tal que as políticas e diretrizes possam ser também consideradas relativamente estáveis, o modelo convencional de implementação é viável, porque a difusão da inovação pode ser sedimentada a cada passo a partir do centro à periferia. A situação se altera à medida que o sistema sofre turbulência, com fortes impactos desestabilizadores.

Isso quer dizer, simplesmente, que, no mundo atual, o padrão ortodoxo de difusão de inovação, em todas as suas versões inclusive a de execução de políticas, tende a perder o resto de sua eficiência, comprovada em situações de relativa estabilidade. O modelo de implementação conhecido não tem como responder com a necessária eficiência e rapidez aos fatos, circunstâncias, problemas e situações ocorridas na sua periferia, que levam ao desequilíbrio do centro do sistema e ao corte das vinculações com os elementos periféricos.

Ao se lembrar da conclusão de que é sempre mais difícil implementar do que formular, pode-se chegar a uma indagação pessimista: será que o mundo tem realmente nas mãos dois modelos falidos, o racional para a formulação do Planejamento, e o centro-periférico para sua implementação?

Planejamento e Política

O Planejamento Ortodoxo traz no seu bojo e na sua história um total e completo descompasso com a atividade política: de fato, o planejamento sempre esteve às turras com a política. De uma certa forma, é uma conse-

quência ainda do não envolvimento do modelo racional na implementação, dificultando ou prejudicando a inclusão no processo convencional de Planejamento de componentes que previsssem a necessidade de comunhão com a política.

Num perfil ideal, numa concepção sem defeitos, o planejador estimaria as alternativas existentes e suas consequências e caberia ao Poder Executivo o ônus e a atribuição da seleção da alternativa ideal. A prática mostrou que isso não ocorre, que é inevitável pensar-se num divisor de águas, num limite definido a separar com clareza Planejamento e Política.

Como decorrência dos fatos demonstrados no item anterior — implementação — teme-se que o Planejamento Ortodoxo não leve em consideração dois aspectos: poder e cooperação. Dentro da linha da racionalidade pura, nem poderia mesmo considerá-los, pois escapam, simplesmente, da atividade cerebral da formulação. Os percalços e dificuldades práticos daí decorrentes são gigantescos e não há como demovê-los ou contorná-los. A estrutura do poder, não considerada na formulação, simplesmente inviabiliza a execução do Planejamento²⁰.

Ainda, historicamente, ficou demonstrado, com razoável clareza, que o órgão que detiver o real comando da formulação, seleção e implementação das alternativas de diretrizes, detém o controle efetivo de qualquer situação. As estruturas de poder constituídas dentro de configurações políticas usuais reagem ao risco de perda de importância ou poderio de duas formas: ou combatem abertamente o Planejamento, ou o absorvem para promoverem, posteriormente, seu esvaziamento.

As notórias dissensões entre os Ministérios da Fazenda e Planejamento, ou deste com outros organismos governamentais, são exemplos comuns e flagrantes da luta pelo poder, tendo sido responsáveis pelo prematuro desaparecimento de diversos planos nacionais. Qualquer que seja o ambiente dentro do qual se desenvolva o Planejamento, o poder político tem que ser levado em consideração, caso contrário, a implementação do Planejamento formulado não ocorrerá, levando-o ao mesmo fim de tantos outros estudos: um confortável descanso na prateleira. E, com isso, surge um dilema de difícil se não impossível solução: se é indispensável considerar o fato político, o centro do poder e suas ramificações, sob pena de não ser executável o plano, o modelo deixa de ser puramente racional, porque necessariamente serão alteradas as alternativas relacionadas bem como suas consequências, ou a elas agregadas novas opções ou, mais comumente, cortadas outras.

No que tange à cooperação, já ficou historicamente demonstrada a impossibilidade de execução sem colaboração dos interessados no processo de Planejamento. Ora, sem uma participação expressiva dos executantes na etapa de formulação, é muito difícil, se não impossível, obter-se um comprometimento, um engajamento dos participantes. O modelo racional não inclui este tipo de preocupação nos seus cálculos.

Ora, ao se observar mais de perto o Planejamento Ortodoxo, percebe-se, então, o porquê das dificuldades de conciliá-lo ao processo político. O Planejamento Ortodoxo deve sua razão de ser à conveniência de serem obtidas racionalidade, consistência, lógica científica em toda uma linha de atividades desde a estimativa do futuro até a escolha final da alternativa, necessariamente a melhor dentre as opções dadas, para se atingir o objetivo predeterminado.

E o processo político? Suas características são de tal forma diversas que chegam a sugerir o verso da medalha cunhada pelo Planejamento: a política lida com ambiguidades nacionais e factuais, se apóia na pluralidade, nos ajustes, e nas barganhas. A política aceita até mesmo objetivos conflitantes (sacrilégio máximo, heresia completa no modelo racional. E os aceita por não ter, na maioria das vezes, outra alternativa a não ser procurar conciliá-los, razão pela qual é forçosamente levada a um processo de adaptação e ajustes de forma a poder, se não solucionar, pelo menos conviver com situações de fato.

Estes são os motivos que podem explicar, em boa parte, as dificuldades de conciliação entre o Planejamento e a Política. Sem essa conciliação, tudo o que se comentou atrás, sobre focos do poder, necessidade de cooperação, dificuldade de execução, é amplificado a níveis insuportáveis.²¹

Em síntese, o Planejamento Ortodoxo, dentro das três abordagens analisadas nesse item, apresenta sérias dificuldades quanto à sua eficácia e operabilidade porque:

- Os limites cognitivos do homem se contrapõem à abrangência inerente ao modelo racional.
- Os problemas de implementação, mesmo aqueles relativos ao modelo centro-periférico, não são levados em conta.
- O Processo Político não é considerado no Planejamento Ortodoxo, bem como configurações do poder e necessidades de cooperação.

Além desses pontos, que por si só demonstram, de forma inequívoca, as dificuldades encontradas pelo modelo racional na prática, o Planejamento Ortodoxo exige, para se viabilizar, um ambiente estável e controlável. E este é, talvez, o mais formidável obstáculo que o final do século XX opõe à bem-sucedida operação do Planejamento Ortodoxo.

A Utilidade do Planejamento Ortodoxo

O Planejamento Ortodoxo nasceu como consequência natural da linha clássica do modelo racional que tem, por sua vez, seus fundamentos na tradição de racionalismo filosófico.

Desenvolveu-se nas últimas décadas por quatro motivos básicos: o sucesso do Planejamento nas épocas de guerra e do pós-guerra; a experiência do Planejamento a nível operacional; o desenvolvimento de técnicas avançadas — como modelos econométricos sofisticados — e sua operacionalização pelo computador; finalmente, o exemplo do Planejamento na empresa privada.

Há uma explicação lógica para cada um dos quatro sucessos apresentados. Nas épocas de guerra e mesmo de pós-guerra, a situação de crise praticamente força o consenso, elimina a pluralidade de opiniões e conceitos e liquida, de certa forma, com a própria atividade política. Os problemas que normalmente surgiram na implantação desaparecem e as alternativas e consequências na etapa de formulação se reduzem a número operacionalizável.

O Planejamento e programação a nível operacional são atividades antigas quando se trata de obras de engenharia, tanto públicas quanto privadas e nesse campo o sucesso é total. Mas não se pode inferir que a técnica de programação pode ser impunemente transferida para lidar com a coisa pública, com o fato social, como a prática demonstrou.

O permanente desenvolvimento de novas técnicas e a fantástica capacidade dos computadores atuais levam inconscientemente à falácia de que soluções de problemas sociais integrados, mesmo que gerados diretamente pela própria tecnologia, seriam facilmente atingidas. É uma presunção que até hoje não pôde ser comprovada.

Finalmente, o exemplo de empresa privada não é feliz. De um lado, porque admite e resolve os problemas de implementação e, de outro, porque pode dar-se ao luxo de restringir a varredura ambiental à busca de alternativas e à aferição de consequências a um mínimo manejável mas, principalmente, porque pode estabelecer uma clara hierarquização de objetivos dentro de critérios consistentes.

Não são apenas essas, no entanto, as situações que o Planejamento Ortodoxo encontrou. Daí, seus repetidos problemas e seus reconhecidos fracassos, se focado como técnica ideal de formação de diretrizes livremente transferível entre quaisquer áreas de interesse governamental. À medida que o problema é menos técnico e mais político-social, o Planejamento Ortodoxo vai gradativamente perdendo sua eficácia, até o ponto de ser, além de inoportuno, danoso, por selecionar alternativas incorretas.

Sem embargo, releve lembrar, o racionalismo não apresenta apenas pontos negativos. As críticas contra ele formuladas vão contra sua unilateralidade no trato do fato econômico-social e do fenômeno político, mas seus aspectos positivos não podem ser descurados.

Afirmar que em Planejamento o racionalismo é necessariamente um mal é enunciado radical. Quando bem utilizado o modelo racional pode

gerar resultados amplamente satisfatórios. A falácia consiste em considerar a solução para todos os erros e enganos, muitas vezes por ele próprio gerados. O hábito do raciocínio analítico, a bem da verdade, desmembrado da complexidade orgânica, foi extraordinariamente benéfico ao desenvolvimento da ciência. A redução, a análise, a dissociação, que tão bem caracterizam o racionalismo clássico, viabilizaram a criação de mecanismos de extraordinária complexidade.

Da mesma forma, pode-se afirmar que, em determinadas ocasiões, o Planejamento Ortodoxo pode ser utilizado com excelentes resultados. Mas, é preciso avaliar as pré-condições e os limites da tarefa a ser atribuída, para que a escolha do Planejamento Ortodoxo seja acertada.

Dentre outras, as pré-condições devem permitir a fixação de objetivos claros e não conflitantes, assim como possibilitar o fechamento mesmo que parcial do sistema de maneira a permitir a análise, com razoável grau de confiabilidade, das alternativas e de suas conseqüências em toda a amplitude. Mas, em especial, deve ocorrer um conjunto de circunstâncias que permita o necessário consenso, levando à cooperação de todos os participantes, e que justifiquem a ativa participação dos detentores do Poder, de maneira a viabilizar a execução do Planejamento. Guerra e extrema penúria como decorrência de desastres da Natureza são exemplos de situações que facultam a utilização eficiente do Planejamento Ortodoxo.

Cessadas, no entanto, as condições que o viabilizaram, inclusive com o retorno da pluralidade de opiniões, aí terminam as possibilidades de sucesso do Planejamento Ortodoxo.

Nessa hipótese, uma nova opção deve ser alvitrada. É sobre isso que se falará a seguir.

Notas

1. Merece atenção especial o trabalho seminal de Karl Mannheim: *Man and Society in an Age of Reconstruction*. Nova York: Harcourt, Brace & World, 1970, publicado em 1935, onde é defendida a tese que a humanidade passou nos primórdios por um estágio, em que era obrigada a enfrentar diretamente a Natureza, superou outro estágio, superior e posterior, que envolve a manipulação consciente de instrumentos e instituições para o atingimento de objetivos e chegou agora no terceiro estágio, onde o fator crítico é o intrincado e poderoso jogo das forças sociais: trata-se do estágio do Planejamento, único processo em condições de preparar e ajustar o Mundo àquele jogo.

A tese de Mannheim teve acolhida relativamente favorável, mesmo porque a grande depressão econômica dos anos trinta levava a medidas forçadas de intervenção do Estado, e foi apoiada por Barbara Wootton, em *Freedom Under Planning*. University of South Carolina Press, 1945.

Contra a mesma tese insurgiram-se Karl R. Popper: *The Open Society and its Enemies*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1945 e o laureado Friedrich Hayek. *O Caminho da Servidão*, Ed. Globo, 2ª ed., 1977 que consideravam lesivas e prejudiciais, a médio e longo termos, as idéias de Mannheim.

Os trabalhos de Mannheim, Wootton, Popper e Hayek perfazem o que é hoje conhecido como "O Grande Debate", e sumariam de maneira bem completa os fundamentos teórico-filosóficos do Planejamento.

2. Sobre o conceito de planejamento, sugere-se a leitura de Y. Dror. "The Planning Process". *International Review of Administration Sciences*, 1963; A. Faludi, *A Reader in Planning Theory* (Introdução), Pergamon Press, 1973; M. Camhis. *Planning Theory and Philosophy*, Tavistock Publications, 1979; W. A. Lewis. *Development Planning — The Essentials of Economic Planning*. Nova York: Harper & Row, 1976.

3. Para o leitor interessado, sugere-se a leitura de "Knowledge and Action: A guide to Planning Theory", de John Friedman e B. Hudson, in *American Institute of Planning Journal*, vol. 40, janeiro de 1974, que contém uma classificação completa das mais respeitadas teorias de planejamento. Cf. também "Comparison of Current Planning Theories — Counterparts and Contradictions", de Barclay N. Hudson, in *Journal of the American Planning Association*, outubro de 1979, vol. 45, n° 4; *The National Planning Idea in U. S. Public Policy: Five Alternatives Approaches*, de David E. Wilson, Boulder: Westview Press, Boulder: 1980, onde o autor faz um extenso apanhado das mais significativas e influentes escolas de planejamento.

4. Herbert A. Simon. *Administrative Behavior*. Nova York: Macmillan, 1947.

5. Y. Dror. *Public Policy Reexamined*. Nova York: Chandler, 1968, p. 132.

6. Z. Kenessey. *The Process of Economic Planning*. Nova York: Columbia University Press, 1978, p. 5.

7. "As Diretrizes do Planejamento", *Journal do Brasil*, 12.03.1979, p. 39.

8. Charles A. Lindblom. *A Strategy of Decision*. Nova York: MacMillan, 1963, p. 6.

9. A tese de Arrow, prêmio Nobel de Economia, está descrita em seu trabalho *Social Choice and Individual Value*, John Wiley & Sons, 1951.

10. Jan Tinbergen. *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam: Worth Holland, 1952.

11. O conflito entre o princípio da abrangência e os limites cognitivos do Homem tem sido de fato um dos grandes obstáculos do modelo racional. Esse conflito é exemplificado, sob o ângulo das informações, no trabalho de Francis Aguilar, *Scanning the Business Environment*, onde o autor fornece, em um simples diagrama, a relação entre os diversos conjuntos de informação externa requeridos para uma decisão. São quatro esses conjuntos ou blocos:

o primeiro se refere ao conjunto de informações que o planejador recebe e considera importantes; o segundo, ao bloco que o planejador efetivamente deseja; o terceiro agrega as informações de que o planejador efetivamente necessita; o quarto, finalmente, diz respeito ao total de informações que o planejador recebe. A combinação desses blocos mostra que parte das informações desejadas não é recebida, ao passo que parte das recebidas não é desejada. Há também informações necessárias que não estão sendo recebidas nem mesmo desejadas, ao passo que outras, embora recebidas, estão sendo descartadas. Cf. F. J. Aguilar. *Scanning the Business Environment*. Nova York: MacMillan, 1967.

12. Outro conhecido argumento contra a tese de racionalidade pura consiste no dilema do prisioneiro, que comprova ser ela inferior, em determinadas circunstâncias, à extra-racionalidade como método de tomada de decisões.

13. A teoria do racionalismo sofreu sua segunda e mais importante influência em 1959, quando H. A. Simon uniu-se a J. G. Harch em clássico livro, *Teoria das Organizações*, Fundação Getúlio Vargas, 1972, onde as principais limitações à racionalidade são consideradas em profundidade e, muito embora a metodologia proposta seja de certa forma mantida, surge o conceito do satisfatório.

14. Charles Lindblom. *The Intelligence of Democracy*. Nova York, 1965, analisava a estratégia incremental que denominou de "muddling through". O conceito incremental foi também objeto de outro trabalho de Lindblom intitulado *The Policy-Making Process*. Nova York: Prentice-Hall, 1968, e na obra conjunta com David Braybrooke, *A Strategy of Decision*, Nova York: MacMillan, 1963.

15. Uma excelente análise da abordagem racional e sua variante incremental pode ser encontrada em Amitai Etzioni *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. Nova York: Free Press, 1968.

16. Além de H. A. Simon e J. G. March, a teoria do racionalismo teve dois campeões a defendê-la dos variados ataques: Yehezkel Dror, em *Public Policy Reexamined*, Chandler, S. Francisco, 1968 e diversos trabalhos posteriores, e Harold L. Laswell, *A Preview of Policy Sciences*. Amsterdam: Elsevier, 1971.

17. Donald A. Schon. *Beyond the Stable State*. Norton Library, 1973.

18. Donald A. Schon. *Beyond the Stable State*. Op. cit., p. 81.

19. A teoria do planejamento como instrumento para obter modificações na sociedade, inclusive através de alterações comportamentais, tangenciando portanto disciplinas como psicologia e sociologia, é defendida por diversos autores de peso como Warren Bennis (*The Planning of Change*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1976). Cf. também Todd Laporte, in *Organized Social Complexity: Challenge to Politics and Policy*. Princeton University Press, 1975.

20. Nesse sentido, cf. M. L. Vasu, *Politics and Planning — A National Study of American Planners*, University of North Carolina Press, 1979, e B. B. Briggs (editor). *The Politics of Planning*. Califórnia: Institute for Contemporary Studies, 1978.

21. O relacionamento difícil entre planejadores e políticos é analisado por T. L. Beyle e G. T. Lathrop in *Planning and Politics — Uneasy Partnership*. Nova York: The Odyssey Press, 1970.