

Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais*

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA** e
LUIZ AURELIANO GAMA DE ANDRADE***

1. Introdução; 2. Incursão no planejamento: Caiden e Wildavsky, 3. A trajetória do planejamento em Minas Gerais: engenheiros e economistas; 4. Desventuras do planejamento global; 5. Salvando o planejamento?

1. Introdução

Ao escrever sobre planejamento para um seminário sobre processos e modelos decisórios, esperamos que isso não signifique violentar demasiadamente o tema fixado. Planejamento é política, se bem que de natureza específica. Planos representam intenções políticas, políticas semi-experimentais, desenvolvidas para alcançar objetivos específicos. Eles envolvem ações deliberadas, codificadas em algoritmos para decisões, o que os torna artefatos especiais do processo de estabelecimento de políticas.

O presente artigo é o resultado de nossa recente experiência de trabalho com o planejamento em Minas Gerais. Durante os últimos seis meses, os autores estiveram envolvidos na preparação de uma proposta para a reorga-

* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

** Diretor de programas públicos da Fundação João Pinheiro e professor da Universidade Federal de Minas Gerais.

*** Professor da Universidade Federal de Minas Gerais.

nização da unidade de planejamento daquele estado. Esta é uma versão preliminar de pontos de vista e de reflexões decorrentes daquele trabalho empírico, numa tentativa de integrá-los à luz das teorias existentes.

Nas três últimas décadas, o planejamento emergiu como um antídoto mágico para os males do subdesenvolvimento e para as crises cíclicas do sistema econômico.¹ Tal crença teve em grande parte suas raízes no enorme prestígio das técnicas de planejamento central, adotadas pela União Soviética e pelos países da Europa oriental, sob regime comunista. O planejamento das economias de guerra, durante o segundo conflito mundial e os esforços de reconstrução econômica nos anos subseqüentes fortaleceram ainda mais a crença no planejamento.

Além disso, o período de pós-guerra testemunhou o surgimento de novas nações e a gigantesca tarefa apresentada por seu atraso econômico foi considerada um campo apropriado para a experimentação de teorias e modelos de planejamento. O planejamento passou a ser visto como a arma única e natural na batalha contra a pobreza. A crença no planejamento foi corporificada por um exército agressivo de profissionais, membros de organizações para ajuda internacional, os quais partiram de um campo recentemente desenvolvido na economia e nas ciências sociais: teorias do desenvolvimento e teorias do planejamento em economias mistas.

Na América Latina, o movimento em prol do planejamento recebeu seu grande impulso principalmente por parte da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), do Banco Mundial e de uma série de outras organizações internacionais, que estimularam o surgimento de organizações nacionais e regionais, tais como de planejamento, bancos de desenvolvimento, órgãos regionais de desenvolvimento e instituições acadêmicas dedicadas ao estudo de problemas de desenvolvimento. O planejamento tornou-se, sem dúvida, uma idéia muito popular, aceita tanto por direitistas quanto por esquerdistas.

Apesar de sua popularidade e de seu caráter de paradigma para a maior parte dos especialistas em desenvolvimento, sempre existiu um pequeno, mas persistente grupo de críticos, que não só eram cépticos quanto às virtudes do planejamento, mas principalmente questionavam seu *status* intelectual.

Mas foi só recentemente que os antiplanejadores conseguiram engrossar suas fileiras, e que a crítica contra o planejamento ganhou expressão ao ponto de ameaçar o até então inquestionado paradigma do planejamento. A nova crítica tomou consistência porque a antiga tradição de liberalismo econômico e a abordagem decisória convergiram para o estudo das organizações e sua abordagem tributária: o incrementalismo. Também foram relevantes os obstáculos com que os executores de planejamento se confrontaram, o que passou a ser cada vez mais estudado em literatura.

¹ Para uma avaliação histórica do planejamento veja Waterston, Albert. *Development planning — lessons of experience*. Baltimore, Maryland. The John Hopkins Press, 1965. principalmente os caps. 2, 3 e 4.

2. Incursão no planejamento: Caiden e Wildavsky

Caiden e Wildavsky,² em seu livro *Planning and budgeting in poor countries*, apresentaram sólida argumentação contra o planejamento como remédio para o subdesenvolvimento, resultado de uma pesquisa feita durante cinco anos em torno do planejamento e da orçamentação num grande número de países em desenvolvimento.

Na forma como eles o colocam, o subdesenvolvimento é um estado complexo de coisas. Países pobres não apenas sofrem pela falta de dinheiro, mas também pela falta de recursos humanos qualificados, de dados úteis e de capacidade governamental para a mobilização dos recursos existentes. Apoiando-se nas idéias de Landau, e colocando-as numa forma não convencional, eles caracterizam o subdesenvolvimento como uma ausência de redundância, isto é, um excesso ou superfluidade de alguns elementos importantes.

A redundância, ao contrário do que geralmente se acredita, nem sempre representa desperdício ou ineficiência. Ela também pode representar a probabilidade de que uma determinada função será desempenhada. Portanto, aumenta a certeza e a confiança numa determinada situação. Para eles, os países pobres são aqueles a que falta a “redundância em homens, dinheiro e instituições, a qual permite que organizações funcionem calma e confiantemente na realização de tarefas complexas”.³

Será o planejamento um remédio apropriado para o subdesenvolvimento? Antes de abordar essa questão, os referidos autores procuram mostrar como a situação do subdesenvolvimento afeta algumas áreas de decisão importantes e atividades relevantes para o planejamento, entre elas a orçamentação. A falta de redundância, a incerteza e a instabilidade compõem a síndrome do orçamento fantasma. Em outras palavras, o orçamento é freqüentemente refeito durante o ano, porque “jamais sabendo o que virá a seguir, temendo o esgotamento de suas escassas reservas e preocupados com que o meramente urgente venha a ter prioridade sobre o absolutamente crítico, os ministérios das finanças constantemente revêem suas despesas.”⁴ Os órgãos de despesa, por seu lado, ao procurar escapar de tais entraves, asseguram suas próprias fontes de recursos, esvaziando ainda mais o tesouro central e levando a práticas ainda mais restritivas, a novos esforços que conduzem à evasão, e assim por diante. O quadro resultante desta pesquisa é o de todos os participantes engajados num “furioso e incessante” jogo de influências em que “os custos cumulativos de decisões anteriores forçam novas despesas, e a escassez crônica de fundos para investimentos coexiste com a incapacidade de gastar o disponível”.⁵

As estratégias e as armas utilizadas pelos contendores são, por parte do departamento financeiro central, a subestimação da receita, receando gran-

² Caiden, Naomi & Wildavsky, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley, 1974.

³ Caiden & Wildavsky. op. cit., p. VII.

⁴ Id. p. VIII.

⁵ Id. ibid. p. VIII.

des gastos por parte dos órgãos de despesa; a fixação de tetos para as despesas de tais órgãos; a revisão constante, durante o ano, dos valores originais do orçamento e o retardamento da liberação de fundos; por parte dos órgãos de despesa, retenção de informações sobre saldos não utilizados (aumentando assim a não objetivação das despesas), procurando, com isso, impedir a flexibilidade; mais seguro ainda é garantir fundos especiais e vinculação de tributos e a formação de organizações autônomas. Como Caiden e Wildavsky salientaram, o resultado final é que “gasta-se muito tarde, em coisas erradas”.⁶

Após retratar a realidade do orçamento, os dois autores voltam-se para o planejamento. Também aqui o quadro não é menos melancólico. É verdade que o planejamento é visto como um remédio para consertar os defeitos do orçamento. “Ele favorecerá o longo prazo, ao invés do curto; a rapidez, ao invés da demora; a tomada de boas decisões que levem ao crescimento da renda nacional, ao invés das que esgotam os recursos da nação.”⁷ Contudo, o papel desempenhado não é o esperado, já que o planejamento também padece dos males da situação do subdesenvolvimento. Ele é um remédio cuja eficácia exige que o paciente seja mais saudável do que realmente é. A pesquisa destes autores mostra que, na verdade, longe de transformar o ambiente, dotando-o de segurança, coordenação e confiabilidade, os planejadores ou são afastados dos centros de decisão — ignorando-se suas recomendações — ou se tornam gradualmente imperceptíveis no ambiente. Em suas próprias palavras, “aos planejadores falta poder. Eles não podem determinar o que seus governos farão contra a oposição. Raramente, a alocação de recursos é estabelecida de acordo com o plano. As despesas planejadas não aparecem no orçamento. As decisões de alocação de recursos são tomadas por líderes políticos e funcionários dos órgãos de despesa e ministérios das finanças, numa série de reuniões *ad hoc* no correr do ano. Também falta conhecimento aos planejadores. Ao tomar decisões, eles são incapazes de determinar suas conseqüências. Ou por terem menor poder que o setor de finanças... ou apenas por não poderem controlar os futuros acontecimentos, os planejadores são incapazes de alcançar os objetivos fixados em seus planos”.⁸

Pode-se argumentar, porém, que se os planejadores “tivessem as rédeas” do orçamento, existiria ao menos alguma esperança de que suas metas de longo prazo, suas perspectivas mais abrangentes, começassem a informar a tomada efetiva de decisões. Os autores são cépticos quanto a isso. Em primeiro lugar, a orçamentação tende a constituir-se um setor muito pouco confiável no processo decisório governamental. Além disso, para serem operacionais, os planos têm que limitar seus objetivos, esquecendo a perspectiva em termos de longo prazo, e adaptar-se à realidade da orçamentação, uma área política na qual a continuidade e as perspectivas a longo prazo, nos países pobres, são quase sempre ausentes. Finalmente, a tão comentada distinção entre um orçamento para o desenvolvimento — reser-

⁶ Id. *ibid.* p. VIII.

⁷ Id. *ibid.* p. VIII.

⁸ Id. p. VIII-IX.

vado para os planejadores — e um orçamento comum — controlado pelos departamentos financeiros — não é nenhuma garantia de uma situação estável. Um terá necessariamente que ser sacrificado em favor do outro.

Os argumentos dos autores vão ainda mais além. Há um paradoxo acerca do planejamento: espera-se que ele crie as condições necessárias para o seu sucesso. Não apenas isso, porém. Os princípios de planejamento, do mesmo modo que os de administração, nem sempre são compatíveis entre si. Consistência se choca com adaptabilidade. Coordenação significa confiabilidade e eficiência, mas a eficiência é inimiga da redundância, a qual, como já foi comentado antes, garante a confiabilidade. Resumindo: “planejamento não é a solução, ele é parte do problema.”⁹

Que deverá ser feito, então, com o planejamento? Devemos abandonar o planejamento global? Se o planejamento global não é a solução, qual será?

Segundo os autores, duas são as linhas de ação ou as recomendações a serem seguidas em face do problema do planejamento. Inicialmente, é necessário que se abandone o modelo do planejamento global ou qualquer outra tentativa formal de planejamento: “a manutenção da vinculação ao planejamento formal não produz um aumento de racionalidade, mas sim um crescente cinismo.”¹⁰ O planejamento a longo prazo é um sonho inatingível, porque “ninguém sabe como relacionar no futuro setores econômicos de forma tão expressiva que isso possa melhorar as decisões do presente”.¹¹ Em segundo lugar, e esta é a contribuição positiva das sugestões dos autores, eles recomendam o aperfeiçoamento do orçamento e a agilização de projetos.

Com relação à orçamentação, os autores estão conscientes de que seus ataques ao planejamento podem voltar-se contra eles. Não será o caso de que um aperfeiçoamento nas práticas orçamentárias — tornando o orçamento um prognóstico mais confiável de quanto será gasto, quando, com quais propósitos e por quem — também venha a exigir uma redução prévia da incerteza ambiental? Os autores acreditam que o círculo vicioso possa ser rompido. Dada a dimensão de curto prazo da orçamentação, sugerem ser mais fácil uma substancial ressoacialização e reciclagem por parte de alguns agentes. O essencial seria injetar maior dose de certeza nas interações entre as finanças e os demais setores, aumentando, assim, a confiança mútua por meio da demonstração gradual de que isso vale a pena: estimativas corretas e adesão ao estipulado facilitam futuras liberações de verba, e assim por diante.

Quanto ao aspecto de agilização, os autores enfatizam a implementação de pequenos projetos. Aqui, a variável decisiva também é o maior grau de certeza que os pequenos projetos oferecem, em confronto com os grandes. O fracasso de um pequeno projeto representa uma pequena perda. Dada a limitação dos recursos disponíveis nos países subdesenvolvidos, esta estratégia permite aumentar a flexibilidade que é totalmente eliminada pelos grandes projetos, quando mal concebidos.

⁹ Id. p. 264.

¹⁰ Id. p. 295.

¹¹ Id. p. 297.

Os pequenos projetos exigem menor quantidade de informação, de pessoal qualificado e de recursos. A abordagem em termos de pequenos projetos possui “as virtudes da imaginação limitada. Um grande número de pequenos projetos, a curto prazo, aumenta substancialmente as perspectivas de aprendizagem, adaptação e correção”.¹² Já que se lhes concede a possibilidade de fracasso, os pequenos projetos “podem ser encarados como hipóteses que podem ser modificadas por eventos imprevisíveis, aumentando assim as oportunidades de que futuros projetos resistam ao teste da experiência”.¹³

As colocações que serão desenvolvidas a seguir obedecem a três objetivos. O primeiro, consiste em examinar a experiência de planejamento em Minas Gerais, conhecer sua evolução histórica, que problemas tentou resolver, que modelos profissionais foram adotados, e como a aprendizagem, a partir da experiência, afetou seu desenvolvimento. O segundo objetivo é investigar até que ponto a experiência de planejamento em Minas Gerais se enquadra nas descrições e análises encontradas na literatura referente ao assunto, particularmente na análise de Caiden e Wildavsky. Nosso propósito, em terceiro lugar, é verificar o que se pode sugerir com relação ao planejamento, partindo-se da experiência em Minas Gerais, assim como das teorias concernentes ao assunto. Que mudanças podem ser sugeridas em relação ao modelo de planejamento, para torná-lo mais efetivo?

3. A trajetória do planejamento em Minas Gerais: engenheiros e economistas

É possível estabelecer-se três grandes marcos no desenvolvimento do planejamento em Minas Gerais. O primeiro, o *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* (1947),¹⁴ corresponde de fato ao início do planejamento a nível estadual, e é típico da fase dos “planos sem planejamento”, ou do “planejamento por engenheiros”. Outros exemplos desse tipo de planejamento são o *Plano de Eletrificação de Minas* (1950),¹⁵ que, de certa forma, pode ser visto como um prosseguimento do anterior, e o *Plano de Belo Horizonte* (1951).¹⁶

O segundo marco na breve história do planejamento em Minas Gerais surgiu somente duas décadas depois, com o *Diagnóstico da Economia Mineira* (1968).¹⁷ O *Diagnóstico*, curiosamente, não era um plano, mas sim

¹² Id. p. 309.

¹³ Id. p. 310.

¹⁴ Brasil. Governo do Estado de Minas Gerais. *Plano de recuperação econômica e fomento da produção*. Belo Horizonte, jun. 1947.

¹⁵ Brasil. Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais. *Plano de eletrificação de Minas Gerais*. jul. 1950.

¹⁶ Giannetti, Américo René. *Plano-programa de administração para Belo Horizonte*. jun. 1951.

¹⁷ Brasil. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. *Diagnóstico da economia mineira*. Belo Horizonte, 1968.

ampla pesquisa da economia estadual, dirigida por economistas do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Os “profetas da catástrofe” — como esses economistas passaram a ser chamados pelos jornais da época — sugeriram enfaticamente a adoção de um planejamento centralizado e abrangente, baseado em profundos estudos da economia do estado.

Finalmente, o terceiro ponto crítico na experiência de planejamento em Minas Gerais correspondeu à Reforma Administrativa (1971), que levou à introdução de um mecanismo central de planejamento e à formulação do *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* (PMDES, 1971).¹⁸ Com a adoção do PMDES, tornou-se clara a tendência ao planejamento abrangente, que ganhou ímpeto com o *Diagnóstico*, e foi fortalecida posteriormente com a contratação de consultores do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), das Nações Unidas, para as atividades de planejamento do estado.

Vejamos agora, de forma mais pormenorizada, a experiência de planejamento em Minas Gerais.

3.1 *Planejamento por engenheiros: o Plano de Recuperação Econômica*

O que levou a julgar-se necessário o estabelecimento de um plano para a economia de Minas Gerais em 1947? O próprio título do plano que então surgiu evidencia sua concepção: *Plano de Recuperação Econômica*.

Uma percepção profunda da desvantajosa posição econômica do estado na Federação estava no âmago de sua justificativa. Para os autores do plano, faltava ao estado um centro que o capacitasse a internalizar os benefícios das atividades econômicas em Minas Gerais e a articular toda sua área econômica. A economia mineira era vista como possuidora de um caráter colonial, explorada tanto pelas economias mais adiantadas do Rio e de São Paulo, como por investidores estrangeiros. O tema *perda de substância* é freqüente ao longo do plano. É salientado não apenas na discussão das relações em termos de centro e periferia, mas também na análise da estrutura econômica do estado, grandemente dependente de mineração e com pequena capacidade de aumentar seu poder aquisitivo.

Embora baseado num quadro global da economia do estado, o plano era bastante específico na diagnose do problema e na proposta de ações corretivas. O desenvolvimento de Minas era visto como uma política deliberada, traçada para promover a industrialização. A tarefa crucial a ser desenvolvida consistiria em criar as condições para a arrancada da industrialização. Correspondentemente, isso implicava investimentos na infraestrutura e, particularmente, na energia elétrica. O déficit energético era visto como o principal ponto de estrangulamento da economia de Minas Gerais: “a situação do impasse da nossa economia reside no déficit energético. Em conseqüência, as indústrias de porte, que consomem quantidade apreciável de energia elétrica, são forçadas a construir suas próprias usinas. . . É urgente, portanto, a instalação de um grande sistema de poten-

¹⁸ Brasil. Estado de Minas Gerais. Governo Rondon Pacheco. *Plano mineiro de desenvolvimento econômico e social*. Belo Horizonte, 1971.

cial elétrico, assim como a redução do custo de energia... O fornecimento de energia deverá ser eficiente e regular".¹⁹

A mais importante característica do *Plano de Recuperação* é, talvez, sua tentativa de combinar, em suas recomendações, uma abordagem temporal de médio prazo, na definição do problema, com um estilo de planejamento por projetos. De um lado, porém, a diagnose não era nem exaustiva nem completa. Concentrava-se apenas em muito poucos aspectos da economia estadual: a falta de um centro, a carência energética e o baixo valor agregado da atividade econômica em Minas Gerais. As recomendações, por outro lado, eram concretas e detalhadas: a criação de uma "taxa de recuperação econômica" para financiar empreendimentos, programas de investimento destinados a dotar o estado de infra-estrutura e alguns programas de complementação e de apoio aos novos investimentos industriais. O plano era bastante direto e conclusivo: o problema residia no atraso econômico de Minas, a meta teria que ser a industrialização do estado e a estratégia consistiria num programa de investimentos, principalmente em excedente de capital social, considerado não tanto como uma condição prévia, mas sobretudo como resposta a uma escassez claramente identificada.

O *Plano de Eletrificação*, que veio poucos anos depois, era mais modesto em suas metas que o *Plano de Recuperação*. Objetivava o desenvolvimento de um projeto para a eletrificação do estado. Esta única meta demonstrou esconder uma complexidade insuspeitada. Nas próprias palavras dos autores, "não basta apenas proceder a um cadastro das fontes de energia utilizáveis, selecionar as quedas mais sedutoras e estudar seu aproveitamento e a distribuição da energia a produzir. Trata-se, em verdade, de levar a efeito uma análise ampla e profunda das demandas atuais e futuras de energia, em função de verdadeiro planejamento econômico do estado, para, em seguida, pesquisar quais as fontes de energia capazes de atendê-las, quais as normas técnicas a adotar, quais as inversões a serem feitas, qual o esquema da indústria a ser estruturada, qual a política tarifária e econômica a ser seguida no fornecimento da energia".²⁰

Realmente, o *Plano de Eletrificação* possuía um enfoque mais restrito que seu predecessor — tratava-se, afinal, de um plano setorial — mas ele foi forçado a ampliar sua meta. Em virtude da dimensão e do volume dos investimentos necessários, seria um desperdício utilizar os recursos apenas para satisfazer necessidades correntes, deixando de antecipar ou induzir novas demandas.

Apesar de não ser nossa intenção avaliar o grau em que tais planos foram implementados, vale a pena chamar atenção para certos empreendimentos cuja origem pode ser encontrada em suas recomendações. Entre eles, os mais importantes são: a taxa de recuperação, a qual gerou fundos substanciais para investimentos; a criação de algumas companhias sob controle estatal majoritário, entre as quais destacamos a Cemig — Centrais Elétricas de Minas Gerais (empresa estatal de utilidade pública).

¹⁹ Brasil. Governo do Estado de Minas Gerais. op. cit. p. 20.

²⁰ Brasil. Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais. op. cit. p. 2.

A Cemig pode ser considerada o núcleo remanescente desta tradição de planejamento. Desde então, ela vem desempenhando um papel proeminente no planejamento: ela foi capaz, apesar da atração de outros centros, de manter um quadro de pessoal altamente qualificado, evitando, assim, a evasão de cérebros para outros estados. Isso foi essencial para o desenvolvimento de Minas Gerais. Além disso, ela se tornou modelo de outras importantes organizações, tais como o Instituto para o Desenvolvimento Industrial (INDI).

Não menos importante foi a qualidade de sua atuação, que se tornou um padrão para o setor público. A Cemig conseguiu abastecer o estado com energia elétrica relativamente abundante. O estrangulamento energético, pelo qual Minas Gerais passou no início da década de 50 deu lugar a uma capacidade excedente que não foi, porém, suficiente para induzir, como era esperado, novos investimentos diretamente produtivos.

3.2 *Os profetas da catástrofe*

Em meados dos anos 50, nova área profissional — a economia — começava a ganhar corpo no estado. Em consequência de melhoramentos na Escola de Economia, anualmente novos contingentes de profissionais abriam seu caminho em direção ao aparato estatal e ao setor privado. Um ponto nitidamente visível de concentração de economistas era o Banco de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (BDMG), criado segundo os moldes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1962.

A necessidade de conhecer o ambiente econômico de Minas Gerais foi reconhecida pelos economistas do BDMG como decisiva para sua atuação como órgão de desenvolvimento. Utilizando suas próprias palavras, um órgão de planejamento ou de financiamento não pode ter a pretensão de trabalhar racionalmente se não contar com o conhecimento preciso das principais variáveis que explicam o funcionamento da economia. De outra forma, a política econômica não passaria de um jogo, cujos resultados positivos somente por acaso seriam alcançados.²¹

Apesar de suas similaridades com a experiência da Cemig, na década anterior, essa mudança do planejamento do simples para o complexo pelo Banco não foi tão surpreendente. Os macroeconomistas, que constituíam a maior parte dos especialistas do Banco, não se sentiam à vontade para tomar decisões sobre financiamento e localização de projetos, sem dispor de amplo quadro de referências. Eles precisavam de uma “análise mais abrangente”, que pudesse dotá-los de uma “visão integral da economia em todas as suas interdependências”.²² As indagações lançadas pelos economistas do BDMG foram além de mera visão geral da economia. Abrangiam incertezas quanto ao papel do empresariado em Minas Gerais, quanto às características da sociedade e quanto às estruturas institucionais e políticas. Como resultado dessas preocupações iniciais, o BDMG criou um departamento de estudos que, mais tarde, seria responsável pela condução de uma

²¹ Brasil. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. op. cit. p. 7.

²² Id. p. 8.

pesquisa abrangente sobre a economia mineira — o *Diagnóstico*. Esse departamento serviu também de fonte básica de recursos humanos para o planejamento no estado. Realmente, esse grupo se transferiria, algum tempo depois, para o Grupo de Planejamento e Controle (GPC), uma instituição de planejamento então criada. A tendência ao planejamento global de longo prazo, já defendida anteriormente pelo grupo, foi ainda mais fortalecida quando alguns de seus membros foram treinados no exterior, no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, uma organização das Nações Unidas com sede no Chile. A doutrina de planejamento do ILPES é essencialmente voltada para o planejamento global.

3.3 *Planejamento global em Minas Gerais: o PMDES*

Na passagem da década dos anos 60 para os 70, Minas Gerais parecia madura para uma experiência de planejamento global. Tal idéia já havia ganho apoio suficiente a partir dos trabalhos desenvolvidos pelos economistas do BDMG. Além disso, foi também solicitado o concurso de uma missão do ILPES, para auxiliar o grupo do Banco (já agora compondo o que viria a ser o embrião de um futuro órgão de planejamento) a obter ou completar as informações requeridas por um plano global. Afora questões substantivas, o grupo dedicou grande parte de seus esforços projetando o quadro institucional necessário à implementação do plano.

Contrastando com os planos anteriores, o *Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social* é enquadrado em função de categorias macroeconômicas: lida com variáveis agregadas, tais como renda, produto, emprego, e analisa a distribuição regional de atividades, o desempenho dos setores econômicos e as relações intersetoriais. A avaliação da economia, em termos semelhantes ao *Diagnóstico* retrata Minas Gerais considerando toda sua ampla gama de problemas: excessiva concentração do desenvolvimento urbano, superespecialização das atividades produtivas, falta de integração da estrutura industrial, deterioração da agricultura, desequilíbrio regional da economia, alto nível de desemprego e subemprego, hipertrofia e desarticulação do setor público.

Os objetivos foram fixados tanto como respostas a necessidades sentidas em relação ao desenvolvimento do estado, quanto em função do papel que Minas Gerais poderia potencialmente desempenhar no processo de desenvolvimento nacional, considerando suas limitações.

Com relação à ambiência nacional, o PMDES especificava objetivos tais como: “participar do esforço nacional em conquistar os espaços vazios da Nação”; “reter o fluxo migratório para as metrópoles da costa”.²³ Com relação ao desenvolvimento do estado propriamente dito, foram fixados diferentes objetivos, como: “evitar excessiva concentração espacial das atividades econômicas em Belo Horizonte”; “diversificar a estrutura produtiva da economia e melhorar a distribuição da riqueza do estado”.²⁴ A partir

²³ Brasil. Estado de Minas Gerais. op. cit. p. 10.

²⁴ Id. p. 12.

desses objetivos de longo prazo, os planejadores tentaram deduzir novo conjunto de metas a curto prazo — espaciais e setoriais — como referências para ações e políticas a serem adotadas num período de cinco anos. Essas metas, por seu lado, foram posteriormente traduzidas num conjunto de programas trienais, orientados para objetivos específicos.

O plano foi estabelecido para servir de orientação geral para todos os setores de organização pública. Previa perfeita correlação com o orçamento. Para a implementação do PMDES, postulou-se, como condição prévia, uma revisão exaustiva da organização estatal. Pretendia-se que a institucionalização das atividades de planejamento fosse parte de uma estratégia mais abrangente, que incluía a adoção da organização por objetivos, a centralização das atividades normativas, acoplada à descentralização da execução, e a difusão do planejamento através da administração setorial, em estreita articulação com o órgão central de planejamento. Estas recomendações foram formalmente consolidadas no Decreto nº 14.446, de 13.4.72, que estabelecia os sistemas operacionais, isto é, uma estrutura setorial formada por organizações com finalidades semelhantes, incluindo tanto as entidades administrativas tradicionais quanto o grande número de instituições, como autarquias, empresas mistas e públicas etc. O comando do sistema operacional deveria ser prerrogativa de departamentos centrais. O sistema de planejamento, segundo o decreto, deveria interpermeiar toda a administração e agir através dela por meio de um mecanismo complexo que incluía assessoria de planejamento (APC), lotada em cada um dos sistemas operacionais. Cada assessoria deveria estar relacionada à unidade correspondente no órgão central de planejamento, por meio de unidades integradas de planejamento (UIP).

A coordenação geral do sistema — vinculação ao plano e às suas metas e compatibilização de atividades — deveria ser assegurada por dois colegiados: o primeiro, congregaria o governador, como seu presidente, o secretário de planejamento, como seu vice-presidente, e os demais secretários de estado. O segundo seria formado pelos subsecretários, e sua função seria mais técnica, ao contrário da função política confiada ao primeiro.

4. Desventuras do planejamento global

Na época em que o PMDES estava sendo elaborado, a Secretaria de Finanças estava passando por uma reforma. Por vários anos, alguns analistas vinham ressaltando a situação crítica da administração financeira no estado. O débito era gigantesco, mal programado e desconhecido. As despesas eram normalmente efetuadas sem o conhecimento da Fazenda, apanhada de surpresa pela pressão dos credores. O orçamento não retratava nem o total da receita estimada, nem as despesas reais. Havia, na realidade, vários orçamentos em vigor, independentes entre si. O governo estadual estava desacreditado como tomador de empréstimos, enfrentando dificuldades para financiar seus empreendimentos.

A reforma financeira foi colocada em prática sob a liderança de um grupo enérgico que, curiosamente, era originário do núcleo planejador do banco de desenvolvimento e do órgão de planejamento. A reforma objetivava não apenas restaurar a capacidade financeira do estado, mas também corrigir a “mentalidade fiscalizadora” que havia predominado por longo tempo, e que havia sido identificada como um obstáculo à industrialização do estado. A reforma consistiu na adoção de um sistema de caixa única, na fixação de tetos anuais para as despesas dos órgãos públicos e num mecanismo de distribuição trimestral de quotas. Aliadas à subestimação da receita, tais medidas ajudaram a restringir as despesas e a obter um superávit. Desta forma, a Secretaria de Finanças protegeu-se contra a incerteza, isto é, contra o esgotamento de fundos, mas à custa do acréscimo de incerteza por parte dos órgãos de despesa. Na verdade, o sistema dos tetos e o mecanismo das quotas trimestrais refrearam as despesas por parte dos órgãos públicos. A distribuição das quotas não permitia uma programação segura, pois as parcelas não eram previamente conhecidas e variavam de um trimestre para outro.

Envidaram-se esforços no sentido de melhorar a eficiência da organização coletora de impostos. Tal política foi associada a um sistema de incentivos cuja intenção era conseguir atrair novos investimentos industriais para o estado. A poupança, originária da implementação dos sistemas, tetos, e das quotas trimestrais, foi aplicada *joint ventures* com investidores privados, principalmente empresas multinacionais. A reforma financeira afetou duplamente o sistema de planejamento e a implementação do PMDES. Primeiro, o órgão de planejamento foi praticamente posto à margem do processo orçamentário. Não tinha acesso às decisões relativas à distribuição de quotas, nem controle sobre os orçamentos dos órgãos públicos. Estes últimos, apesar de não serem previamente informados sobre o montante e a época do repasse das quotas, estavam pelo menos certos de que suas despesas com pessoal estavam garantidas. Em segundo lugar, os investimentos efetuados com a poupança eram decididos sem qualquer participação do órgão de planejamento. Desvinculados do orçamento, as prioridades do PMDES perderam totalmente a condição de orientadoras do processo decisório.

Além de perder o controle sobre o orçamento, o órgão de planejamento defrontou-se com obstáculos institucionais, derivados em parte, da própria concepção de planejamento e, em parte, da heterogeneidade das organizações públicas estaduais. A organização consubstanciada no Decreto nº 14.446/72, já mencionado, ignorou o fato fundamental de que muitos órgãos já pertenciam a sistemas reais de influência e poder. Cemig, INDI e CDI, por exemplo, formavam um grupo muito bem definido, quer isto fosse ou não reconhecido pelos regimentos. Partilhavam os mesmos padrões em termos profissionais, de mentalidade e de pessoal.

O sistema de planejamento, baseado na concepção de funcionamento perfeitamente integrado do estado, defrontou-se com a realidade dos órgãos autônomos. Tais órgãos haviam, por longo tempo, gozado de uma liberdade quase ilimitada para estabelecer suas próprias políticas, gerir seus recursos

e contratar seu pessoal. Representavam, de fato, fortes centros de interesses, alguns mais sensíveis ao ambiente nacional do que ao regional, em virtude de suas ligações com órgãos federais semelhantes.

O sistema operacional não se adaptaria facilmente às prescrições originadas do decreto. Não foi por acaso que um dos poucos exemplos de integração sistêmica real ocorreu na área da agricultura. Lá já havia um sistema, espontaneamente formado, que foi apenas legitimado pela nova regulamentação. O órgão de extensão rural (ACAR) dotou o sistema de maior parte de seu pessoal, ideologia e treinamento. O órgão de colonização (Ruralminas) ampliou gradualmente seus objetivos para abranger projetos que demandavam uma série de serviços prestados por outras unidades do sistema. O secretário não estava ameaçado por essa composição espontânea, e podia, na realidade, confiar nela e capitalizar, com base em suas realizações.

O grupo de assessores de planejamento, um dos pilares do sistema de planejamento, não correspondeu às expectativas. O próprio decreto refletiu a ambigüidade das funções a ele atribuídas: era subordinado tecnicamente ao órgão de planejamento e, administrativamente, à autoridade central do sistema operacional em que estava lotado. Em muitos casos, as assessorias de planejamento e controle não tinham força suficiente para dominar sequer seu próprio ambiente interno. Em tais casos, não havia bom relacionamento com o órgão de planejamento. Em outros casos, as assessorias eram fortes, mas nem sempre acatavam as orientações do plano.

Além disso, o plano não dotava as assessorias de objetivos operacionais. Mesmo quando existia um consenso quanto à necessidade e à qualidade do plano, isso não significava que sua implementação estava garantida. Já que o plano não descia a detalhes ao nível de projetos, os órgãos poderiam tanto abster-se de agir, como seguir seus caminhos tradicionais.

O plano global e o sistema de planejamento que dele resultou não corresponderam às expectativas. Mesmo assim, a máquina estatal funcionou, e houve planejamento, se bem que não o previsto pelos planejadores centrais. Ele ocorreu no contexto da Secretaria de Finanças, restringindo os investimentos tradicionais e incentivando os investimentos diretamente produtivos, e também nos setores e órgãos cujas políticas tinham repercussões que extravasavam sua própria área de atuação.

5. Salvando o planejamento?

Que indica a análise da experiência de Minas Gerais quanto à factibilidade do planejamento? Sustentará ela a posição de Caiden e Wildavsky, segundo a qual o planejamento não seria a solução, mas uma parte do problema do subdesenvolvimento? Conteria ela um ensinamento válido, no sentido de que deveríamos evitar qualquer esforço de planejamento, deixando que os fatos ocorressem espontaneamente?

Aparentemente, a experiência de Minas Gerais fornece subsídios para as principais hipóteses de Caiden e Wildavsky. Ela mostra a debilidade do

órgão central de planejamento, apesar da detalhada legislação que lhe atribui poderes e competências, sua derrota na batalha institucional contra a Secretaria de Finanças, seu retraimento gradual e constante das áreas críticas de tomada de decisão, sua perda do controle de fundos relevantes, seu esvaziamento em termos de pessoal treinado e seu crescente retorno a um papel ritualístico e formalisticamente burocrático. Revela, por outro lado, o uso generalizado da orçamentação repetitiva, de técnicas de inflar o orçamento, e a existência de complicado jogo por meio do qual a Secretaria de Finanças, ao procurar reduzir suas incertezas — fixando tetos para as despesas de outros órgãos — termina por injetar ainda mais incerteza no sistema: as conquistas assim obtidas em termos de confiabilidade, isto é, de um orçamento equilibrado, o são à custa de considerável inconfiabilidade e inexpressividade do orçamento ao nível dos órgãos de despesa, contribuindo ainda mais para a ineficácia do planejamento, tanto no centro do aparato estatal, quanto nas suas ramificações operacionais.

Além disso, na tentativa de escapar das garras do orçamento equilibrado e das incertezas por ele geradas mediante o sistema como um todo, monta-se um novo aparato administrativo, paralelo ao tradicional. Esse setor indireto manipula seus próprios fundos, cresce mais rapidamente que o tradicional e introduz no setor público tensões novas e talvez ainda mais complexas. Desta forma, por exemplo, ao invés de lidarmos com um único orçamento — geralmente concebido a partir do órgão central de planejamento — defrontamo-nos com vários outros que tornam o primeiro cada vez menos importante como um indicador do que realmente acontece no setor público.

Nossa análise, porém, também evidencia aspectos não diretamente focalizados por Caiden e Wildavsky, embora não lhes sejam contraditórios. Entre eles, o mais relevante diz respeito à ambiência institucional do planejamento. As atividades de planejamento ocorrem num contexto que inclui organizações, indivíduos, sistemas de valores e relações de poder. As tensões surgem a partir das interações entre os órgãos planejadores e os operacionais. O aparato público é amplo e diversificado; a relação entre as várias organizações é afetada por muitas variáveis: o orçamento, os objetivos fixados por grupos políticos, os diversos públicos servidos pelas organizações, as culturas desenvolvidas em cada órgão em relação à distribuição de seus recursos, a fixação de seus objetivos e a implementação das ações para atingi-las.

As próprias organizações, além disso, constituem sistemas de poder, desenvolvem alianças e coligações em torno de objetivos, meios e estratégias. Redes informais de relações sociais, geralmente fundamentadas em passado profissional e em origens e experiências organizacionais comuns, estruturam a posição real de poder das organizações, e muito freqüentemente são paralelas às linhas de autoridade formal.

O caso de Minas Gerais mostra que os planejadores estaduais que adotaram a abordagem globalista, ignoraram o ambiente institucional do planejamento. Presumiam que, uma vez estabelecida uma linha formal de autoridade, e desde que endossadas as diretrizes do plano pelo governador e seus secretários, a implementação seria uma consequência natural. A supo-

sição que fundamentava esse raciocínio era a crença de que a estrutura decorrente da adesão da cúpula governamental ao plano seria suficiente para garantir a ação.

A relação entre o grupo de planejamento e os demais estava ainda mais agravada por tensões que surgiam, porque faltava ao órgão de planejamento uma área política definida. A área de atuação de um plano coincide com os territórios destinados por lei a outros órgãos, ou conquistados por iniciativa própria. Uma confrontação, portanto, é inevitável, apesar da argumentação dos planejadores, de que somente interferem nos assuntos de cada órgão à medida que isso envolva externalidades.

Esta é apenas uma faceta da situação global. Nossa análise evidencia também que houve algum tipo de planejamento. A Secretaria de Finanças, ao comprimir as despesas correntes dos órgãos operacionais, mediante o sistema de fixação de tetos, conseguiu poupar recursos que foram investidos segundo uma agenda que, longe de representar uma política desordenada e arbitrária, refletiu prioridades. Houve planejamento, mesmo fora do órgão que tinha uma atribuição formal.

Além disso, algumas organizações, mediante o aparato estatal, funcionaram como ilhas de planejamento eficaz, procurando alcançar suas próprias metas, selecionando alternativas, desenvolvendo estratégias e captando habilmente seus próprios recursos. Não se tratou de um simples caso de planejamento setorial, preocupado apenas com a maximização de um número relativamente pequeno de metas organizacionais. Muito pelo contrário, essas organizações começaram a ocupar gradualmente os espaços deixados vazios pela inércia de outros órgãos, entre eles o órgão central de planejamento.

O abandono das atividades normais por parte dessas instituições encontra explicação no esforço de assegurar o alcance de seus próprios objetivos. Um caso a ser destacado é o da Cemig, empresa de serviços públicos de propriedade estadual. Tendo expandido sua capacidade muito além da demanda existente em Minas Gerais, a Cemig sentiu necessidade de estimular essa demanda. Criou, então, uma organização razoavelmente autônoma — o INDI — cuja função era atrair para Minas Gerais novos investidores de outros estados e, principalmente, do exterior. O INDI, por sua vez, foi forçado a ampliar cada vez mais sua área de atuação. Cada nova indústria atraída para Minas Gerais evidenciava a necessidade de alguma forma de apoio infra-estrutural ou de excedente de capital social. Atualmente, o INDI já participa do planejamento, à medida que indica as necessidades de construção de estradas, de treinamento de recursos humanos e de incentivos fiscais. O INDI deu também origem a **um novo órgão, a Companhia Estadual de Distritos Industriais (CDI)**, a qual foi encarregada das obras de infra-estrutura industrial em áreas selecionadas e em distritos industriais já em operação.

Focalizando apenas o órgão central de planejamento, a análise de Caiden e Wildavsky negligencia as atividades de planejamento que escapam ao âmbito oficial. O planejamento levado a efeito por muitos setores da administração, ao contrário do planejamento executado por órgãos centrais,

tende a orientar-se para projetos. A experiência de Minas Gerais, porém, mostra que isso é apenas o começo: a partir de um objetivo único e bem definido, esse tipo de planejamento geralmente culmina com a agregação crescente de outras metas, inicialmente não visadas.

A transformação do planejamento de simples para complexo ocorre quase sempre como uma compulsão no comportamento de qualquer organização eficaz. Ao lidar com um único objetivo, a organização confronta-se com interdependências, repercussões, efeitos colaterais e escassez imprevista, relevantes para a consecução desse objetivo. Graças a um processo de aprendizagem, as organizações adaptam-se gradualmente para abranger os objetivos recém-incorporados.

Ao tentar implementar seus projetos, os órgãos eficazes enfrentam a realidade da administração pública e são forçados a invadir áreas funcionais de organizações mais lentas, ou a preencher espaços vazios. Se o setor público fosse homogêneo e simetricamente eficiente, não haveria necessidade de planejar complementariedades. Cada órgão responderia satisfatoriamente às demandas dos outros, e seria suficiente planejar tendo em vista objetivos isolados, isto é, planejar em termos de projetos, e manter o fluxo de informações entre os órgãos interessados. A estratégia de pequenos projetos, recomendada por Caiden e Wildavsky, é deficiente porque não reconhece que o sucesso de implementação de um projeto leva potencialmente ao planejamento global. Não se trata aqui de utilizar um argumento a favor do planejamento global, no sentido de tradicional. O órgão que amplia seu objetivo o faz somente à medida que percebe que o sucesso de seu projeto depende de outras ações de organizações inertes, ou que ainda devam ser criadas. Quando surge o projeto, seu foco é limitado; gradualmente, porém, outros objetivos são incorporados para garantir seu sucesso.

O planejamento global demonstrou ignorar as realidades do processo decisório no contexto institucional. Os fatos, porém, evidenciaram a necessidade e a factibilidade de um certo estilo de planejamento. A defesa do planejamento pode ser fortalecida, além do que a análise do caso concreto acaba de justificar. No caso extremo do não-planejamento — uma situação de *laissez-faire* — é imperativo que se aceite a existência de mecanismos por meio dos quais os indícios e sinais são transmitidos aos decisores, e de decisões que integram, quase instantaneamente, as ações do setor público. O mercado, o sistema de preços e outros mecanismos semelhantes desempenham, de fato, importante papel ao identificar necessidades, carências e estrangulamentos. Esses mecanismos não deveriam ser encarados, porém, como substitutos do planejamento. Os sinais devem ser interpretados; leva tempo para que os ajustamentos sejam efetuados, e seus efeitos são defasados; mudanças abruptas não podem ser constatadas a partir de indicadores de mercado; decisões quanto a investimentos apresentam invisibilidades; empreendimentos correntes permitem antecipar suas necessidades futuras, cujo atendimento pode exigir ações a serem iniciadas no presente; opções atuais podem tornar-se os determinismos de amanhã. Pode-se argumentar, porém, que existirá planejamento, como a análise empírica revelou, independentemente, e até mesmo apesar da existência de

um órgão central de planejamento. Sendo assim, por que nos preocuparmos com isso?

Se os parâmetros da sociedade fossem imutáveis, tal planejamento por impulso seria mais que justificável e, talvez, suficiente. Todavia, esta não é uma suposição realista, muito menos no contexto do subdesenvolvimento.

Podemos apresentar três razões que justifiquem pelo menos algum papel limitado para o planejamento a nível central: primeiro, a sociedade pode confrontar-se com situações que exijam decisões de amplo alcance, ou seja, que afetem potencialmente a sociedade como um todo; segundo, as *ilhas de planejamento espontâneo*, apesar de eficazes do ponto de vista setorial ou mesmo multi-setorial, tendem a negligenciar possíveis externalidades, tais como o esgotamento de recursos naturais, danos irreversíveis ao panorama natural e cultural, má utilização de recursos e custos para outros setores importantes.

Finalmente, o processo de desenvolvimento, como demonstrou Hirschman,²⁵ tem que ser induzido e orientado, de forma que sejam mobilizadas forças inoperantes e ativados os recursos ociosos. Tal efeito não pode ser obtido com base apenas em decisões setoriais; exige uma estratégia deliberada da parte do estado.

A defesa do planejamento seria falaciosa e incompleta, porém, se nos restringirmos a indicar situações nas quais o planejamento é necessário. De acordo com a análise, a exeqüibilidade do planejamento depende, em alto grau, do contexto institucional. As formas assumidas pelo planejamento correspondem a condições distintas.

O planejamento central requer um mecanismo formal ou informal, bem definido, por meio do qual as decisões são tomadas e implementadas. Baseia-se fundamentalmente no exercício do controle sobre o aparato governamental. Essa configuração institucional tem um preço: obstáculos têm que ser removidos, tanto para garantir a implementação, quanto para detectar soluções reais e factíveis, as quais deveriam tornar-se parte do plano, mas são conhecidas somente por aqueles que se situam na cúpula administrativa.

O planejamento descentralizado não enfrenta dificuldades menos dramáticas: tende a refletir tendenciosidades setoriais, profissionais ou organizacionais sobre o que seja necessário fazer, e sobre a solução adequada. O planejamento descentralizado tende também a reforçar os feudos de poder, distribuídos mediante aparato estatal. Torna o governo como um todo menos responsável perante órgãos representativos e a opinião pública em geral; pode sobrecarregar o processo decisório em face da multiplicidade de políticas, muitas vezes contraditórias. Em resumo, ele impõe uma sobrecarga acentuada às funções de coordenação e integração do aparato estatal.²⁶

As restrições institucionais enfrentadas pelo planejamento não se originam simplesmente de modificações organizacionais — centralização x des-

²⁵ Hirschman, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven e London, Yale University Press, 1958.

²⁶ Essa argumentação segue a linha desenvolvida por Herbert Simon em *The proverbs of administration*, in: *Public Administration Review*, v. 6, p. 53-67, 1946.

centralização, inovação x controle etc. — geradas por sua configuração institucional. Se o planejamento deve desempenhar o papel de um demiurgo do estado — encarregado de detectar mudanças ambientais, impactos de políticas anteriores e de formular respostas — terá necessariamente que sacrificar algumas de suas funções tradicionais e ortodoxas. Ainda mais problemático é o fato de que terá que satisfazer tais exigências sem violentar a natureza da política representativa.

O planejamento deve ainda explorar o planejamento autônomo e os sistemas reais de poder que afetam as influências recíprocas das burocracias no setor público. Não menos desafiante é o fato de que o planejamento tem que criar algumas estratégias — orientações gerais ou teorias de pontos críticos — para perceber e interpretar corretamente mudanças ambientais, tanto em termos institucionais e políticos, quanto econômicos. Sem um quadro de referências para a avaliação das mudanças ambientais, o planejamento não seria capaz de tomar decisões contextualizantes²⁷ que informariam as decisões dos níveis inferiores.

Mas a odisséia do planejamento não termina aqui: como enfrentar o conflito institucional? Como aliviar tensões originárias de políticas orçamentárias? Como poderá o planejamento tornar-se suficientemente agressivo para garantir a implementação de suas diretrizes, sem asfixiar as forças espontâneas?

Tais indagações indicam uma dupla tarefa para o planejamento. De um lado, o planejamento deve desenvolver estratégias, meios e instrumentos para lidar com o ambiente mais amplo: situações cambiantes, novas demandas, escassez, estrangulamentos e ausência de recursos. De outro lado, o planejamento deve imaginar políticas para lidar com seu ambiente interno e com as complexas demandas por ele geradas: orçamentação, ilhas de planejamento espontâneo, organizações autônomas e subculturas profissionais e burocráticas.

O dilema do planejamento não pode ser resolvido com soluções genéricas e amplas. Requer análise profunda dos ambientes externo e interno, antes que seja possível divisar estratégias adequadas e eficazes. A decisão de planejar tem que confrontar-se com algumas indagações básicas: Até que ponto planejar? Que planejar? Que teorias de pontos críticos estão disponíveis, e qual delas é mais adequada à situação?

A montagem do aparato de planejamento é o primeiro passo do processo: o planejamento tem que ser planejado. O contato com tais problemas empíricos e teóricos em Minas Gerais nos permite o desenvolvimento de algumas diretrizes.

O planejamento tem que abrir mão de seu caráter global e simétrico, para ser algo mais que uma atividade ritualística. Deve-se encontrar uma

²⁷ A concepção de *contextualização* ou de *decisões fundamentais* é apresentada por Amitai Etzioni em *The active society*. New York, The Free Press, 1968, e se refere a decisões que fixam o contexto para outras, mais numerosas, porém mais limitadas em termos de objetivos. Estas últimas, por ele denominadas *decisões mínimas* (*bit decisions*), não apenas seguem as decisões fundamentais, mas também podem ser *antecipadas* por elas (*prepared for*). Veja, em especial, p. 288.

solução de meio-termo, de tal forma que o planejamento exerça um papel de integração — induzindo o comportamento de outros atores relevantes, ou combinando atividades já existentes no sentido de atingir metas desejadas. Os planejadores têm que se compenetrar de que uma ação maciça e que integre diversos órgãos envolve custos, devendo, portanto, concentrar-se em poucas áreas que sejam estratégicas, que possam dar ao planejamento visibilidade e dividendos políticos.

Necessita-se de uma estratégia que enquadre o processo de tomada de decisões, evidenciando quais decisões são críticas e urgentes e quais são desejáveis, mas postergáveis. É necessário estabelecer pelo menos um modelo causal de políticas alternativas de desenvolvimento. Ele deve tornar a alocação de recursos algo mais que um jogo às escuras, ou um apanhado de decisões desejadas e moralmente justificadas, carente, porém, de senso de realidade, por ignorar restrições políticas ou custos inaceitáveis.

Uma estratégia para o planejamento é um exercício tanto de teoria quanto de *praxis* do desenvolvimento. Não deveria ser concebida como uma construção teórica acabada: exige análise e interpretação. Deveria ser vista como uma interação entre o ambiente, o estágio de desenvolvimento e a teoria do processo de desenvolvimento como um todo. A estratégia de desenvolvimento de Hirschman é talvez a melhor tentativa de combinar teoria e avaliação na orientação de políticas de desenvolvimento. Sendo assim, o estabelecimento de uma estratégia não se limita a mera pesquisa da literatura relevante: depende de que sejam levantadas importantes questões acerca dos tipos e dos níveis de desenvolvimento atingidos, da constatação de escassez, previsível a partir de investimentos correntes, da antecipação de decisões a longo prazo e da utilização das indicações do mercado.

A criação de políticas de desenvolvimento não deve ser considerada a única função do planejamento. Seria ingênuo imaginar que o planejamento poderia garantir algum grau de implementação sem um mínimo de apoio por parte dos órgãos operacionais do estado. Isso não significa dizer que o órgão central de planejamento deveria procurar controlar todo o aparato estatal. Ao contrário, a experiência de Minas Gerais mostra claramente que o planejamento deve ser seletivo em sua tentativa de planejar e controlar a execução. Nem tudo merece ser planejado. Qualquer parte do planejamento tem seus custos de oportunidade: planeje o que possa aglutinar; planeje o que se encontra ao longo do caminho crítico do desenvolvimento. Não busque o controle das atividades de outros órgãos: deixe que atuem o incentivo da visibilidade e as recompensas mediante maiores parcelas do orçamento.

Summary

This article is the result of the authors' recent working experience with planning in Minas Gerais, and constitutes an attempt to relate an analysis of the available theoretical literature on planning with historical experience on planning at the state level in Minas Gerais.

On the basis of the arguments on planning developed by Caiden and Wildavsky, the article discusses the planning experience in Minas Gerais following a threefold purpose: first, to examine how it developed historically, which problems it attempted to respond to, which professional paradigms were adopted, and how learning by doing affected its development. Second, to investigate how well this experience fits descriptions and analysis found in the relevant literature. Third, in the light of this experience as well as of the relevant theories, it tries to answer questions on what can be suggested regarding planning, if it can be made feasible, and what changes in the planning format can be recommended to make it more effective.

On the one hand the article concludes supporting Caiden and Wildavsky's conceptions regarding planning not as a solution but rather as a part of the problem of underdevelopment, but at the same time it emphasizes that this should not be identical with a simply pessimistic view, and therefore with a passive attitude, toward the problem of planning. As the authors suggest, the theoretical literature is quite clear in pointing out the necessity for some central planning in the context of underdevelopment, and the planning experience in Minas Gerais shows clearly that *some* planning always exists, even if only restricted to "isles of spontaneous planning" and even in spite of the failure of central planning agencies. On the following, they suggest that a middle of the road solution has to be devised, so that planning could play an aggregating role, and where the institutional setting would be the crucial question.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro — IDORT-RJ — como seus congêneres de outros estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização
Assistência técnica	e administração
	Congressos

Sede: Rua Prof. Alfredo Gomes, 22 — Rio de Janeiro, RJ.