PLANEJAMENTO A CURTO PRAZO/ORÇAMENTO-PROGRAMA: TEORIA E PRÁTICA*

JOSÉ MARTINS DA SILVA**

1. Introdução; 2. Referencial teórico; 3. Caracterização do modelo de planejamento a curto prazo/orçamento-programa (PCP/OP); 4. Análise do PCP/OP, com base no referencial teórico.

1. *Introdução*

Este artigo, à semelhança do que o precede,[1] está circunscrito ao que se convencionou chamar, no âmbito do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Prodisan), de Desenvolvimento Institucional das Companhias Estaduais de Saneamento.

Com a divulgação deste artigo, procura-se disseminar informações que, de alguma forma, contribuam para:

1. ampliar o círculo de interesse em torno do assunto, e, assim, aumentar a relevância e credibilidade do modelo de Planejamento a Curto Prazo/Orçamento-Programa, junto a todos os interessados na matéria;

2. tornar cada vez mais operativo, flexível e realista o sistema de planejamento das companhias; e, em conseqüência:

3. promover o seu desenvolvimento institucional, ou seja, sua legitimidade interna (junto aos empregados) e externa (junto à comunidade), buscando-se preservar sua viabilidade econômico-financeira, de maneira que, ao final, obtenham-se melhores condições de realizar com êxito os objetivos do Planasa, desde aqueles relacionados com a infra-estrutura industrial, até, e, principalmente, aqueles vinculados à saúde das populações, à redução dos índices de desemprego, ao abrandamento das desigualdades sociais, etc., sem prejuízo do seu equilíbrio econômico-financeiro.

Para tanto, dividiu-se o artigo em três partes:

1. *Referencial teórico* — são consideradas questões gerais relativas à natureza da administração, e, particularmente, aos sistemas de decisão embutidos

* Trabalho apresentado ao XIII Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, realizado em Maceió (AL), no período de 18 a 23 de agosto de 1985, e organizado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental.

** Aluno do Curso de Mestrado em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP-FGV). (Endereço do autor: Rua Emilio Wolf, 40 — Barra da Tijuca — 22700 — Rio de Janeiro, RJ.)

[1] Ver, do mesmo autor: *O orçamento-programa e o desenvolvimento institucional das Companhias de Saneamento Integradas ao Planasa,* apresentado no 11.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Fortaleza, 20 a 25 de setembro de 1981.

nos modelos de planejamento e orçamento chamados de PPBS (*Planning, programming and budgeting system*) ou SIPPO (Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento) e de Incrementalismo, os quais se supõe que representem a maioria dos modelos disponíveis sobre o tema em questão;

2. *Características do modelo de Planejamento a Curto Prazo/Orçamento-Programa* (PCP/OP) — são apresentadas, sinteticamente, algumas características que pretendem identificar este modelo, que tem caráter geral e é fruto de um processo em que se foi, passo a passo, captando, acumulando e testando a contribuição e experiência das companhias que mais têm dispensado atenção ao planejamento e orçamento;

3. *Análise do PCP/OP, com base no referencial teórico* — faz-se um exercício de comparação entre o PCP/OP e o referencial teórico exposto, chegando-se, numa primeira aproximação, ao reconhecimento de que o PCP/OP pode ser considerado um modelo atual, moderno, porque se integra a um sistema que incorpora as mais recentes características de um modelo integrado de planejamento e orçamento, devendo, naturalmente, ser aperfeiçoado com o tempo, na medida em que as lições da prática assim o recomendem.

Convém acentuar aqui a importância das ações de um planejamento e orçamento democrático e transparente tanto para a administração pública em geral, quanto para a administração do setor público de saneamento, em particular.

Do ponto de vista institucional (de uma nação ou organização, tanto faz), o planejamento, a programação e o orçamento anuais são a face concreta do que de abstrato ou ideal contém ou pode conter uma constituição, um estatuto, um manual de organização ou seus equivalentes.

No plano político, essas ações traduzem o desfecho das disputas e jogos de interesse entre os diversos grupos ou mesmo indivíduos que compõem a instituição de que se trate, definindo quem ou quais grupos (ou indivíduos) serão, predominantemente, usufrutuários ou contribuintes, no período considerado, ou seja: a lógica e a estrutura das origens e aplicação dos recursos disponíveis ou realizáveis.

Sob o aspecto técnico, o planejamento, a programação e a orçamentação anual constituem a referência formal básica, primeiramente para as ações de execução, quer dizer, de consumo dos recursos previstos e de produção dos bens e/ou serviços que lhes correspondem, em condições dadas, e, em segundo lugar, para as ações de controle da mesma execução, pelas autoridades constituídas, por demais interessados e pela comunidade em geral.

2. *Referencial teórico*

Qual a espécie do fenômeno que se está abordando neste artigo?

Quão válidas são as generalizações que, eventualmente, possam ser feitas sobre planejamento, programação e orçamentação anual?

Pode-se começar indagando se planejamento, programação e orçamentação representam uma questão de natureza predominantemente institucional, política ou técnica (espera-se que estas categorias atendam satisfatoriamente às propriedades normalmente requeridas de homogeneidade, utilidade, inclusividade e exclusividade mútua).

A literatura consultada parece privilegiar o aspecto técnico, mesmo quando emprega explicitamente os outros dois termos.

Na acepção de Thomas S. Kuhn, o paradigma mais utilizado parece ser o da racionalidade, que é o mesmo que permeia a grande maioria dos trabalhos teóricos, de cunho prescritivo, sobre administração em geral.

Tudo se passa como se o "modelo de homem" adotado fosse o do "homem econômico", "hedonista e calculista", o qual, todavia, segundo Mills, "já não pode ser tomado como base psicológica de um estudo adequado das instituições econômicas".[2]

Por tal caminho, o modelo de decisão mais compatível seria o do *"policy-maker* racional", pelo qual se afirma existir um único decisor relevante (o *policy-maker* racional), seja porque se admita igualdade de todas as pessoas envolvidas (e aí o *policy-maker* representaria a pessoa típica), seja porque se supunha que as pessoas devam encontrar-se sob pleno controle de uma delas (o *policy-maker* como onisciente e onipotente).

Uma alternativa a isso seria considerar-se preferível ou preponderante outros modelos de homem e de decisão, como, por exemplo:

1. o "homem administrativo" e o "modelo organizacional" de decisão que lhe corresponde, no qual os centros decisores não estariam nos indivíduos, mas ambientados e confinados nas diversas unidades administrativas da organização considerada;

2. o "homem político" e o respectivo "modelo político" de decisão, pelo qual existiriam múltiplos centros decisores, situados tanto nas organizações quanto na sociedade inclusiva.

O quadro 1, adaptação de trabalho de Jorge V. Monteiro,[3] aclara mais os aspectos mencionados.

Por outro lado, utilizando-se a terminologia de Edmundo C. Coelho,[4] também se poderia extrair subsídios para este referencial teórico, relacionando-se aqueles modelos de homem e de decisão, na mesma ordem em que foram apresentados, com os seguintes enfoques teóricos, para estudo de decisão nas organizações, respectivamente:

a) as organizações seriam, essencialmente, sistemas técnico-administrativos, politicamente neutros, regidos pelo imperativo da racionalidade e da eficiência, repousando a ênfase nas estruturas e controles internos;

b) as organizações seriam, essencialmente, arenas onde se disputa o poder, regidas pelos objetivos e interesses dos grupos internos mais articulados, repousando a ênfase nos processos de formação desses grupos e no sistema técnico-administrativo, como estruturador da arena e condicionador das regras do jogo;

[2] Mills, C. Wright. *A imaginação sociológica*. 6. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1982. p. 173. Ver, também, Guerreiro Ramos, A. Modelos de homem e teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *18*(2):3-12, abr./jun. 1984.

[3] Material didático utilizado nas aulas da disciplina de Formulação e avaliação de políticas públicas do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP-FGV.

[4] Programa da disciplina Sociologia das organizações do Curso de Mestrado em Sociologia do Iuperj, 1985.

Quadro 1

Modelos de decisão

Modelo	*Policy-maker* racional		Organizacional		Político	
Cenário	"Caixa-preta"	*Policy-maker* Objetivos Escolha	A B C D E	Níveis de decisão (A-E) Objetivos Programas operacionais	Az,y Bn,y Dk,y Ex,n Cn,x Fp,l	Atores (A-F) Objetivos, interesses Posições (r-z) Poder Canais de atuação
Unidade de análise	Decisão como escolha de um agente econômico		Decisão como *output* da organização		Decisão como resultado de política	
Aspectos básicos	*Policy-maker* Problema de decisão Ação como escolha racional **Objetivos** Instrumentos Preferências Modelo da economia		Níveis de decisão Desdobramento do problema de decisão, percepções, prioridades, influências e poder de grupos na organização, atenção seqüencial aos objetivos, procedimentos operacionais Coordenação e controle		Atores Percepções, prioridades, influência, poder de grupos na sociedade Agenda Representatividade Canais de atuação Clientela	
Inferência dominante	Ação como a manipulação de instrumentos compatíveis com o nível fixado para os objetivos		Características organizacionais como condições necessárias e suficientes para a ação		Ação como resultante de barganhas	
Proposições gerais	Regra de decisão *Trade-offs* entre objetivos, instrumentos e objetivos e instrumentos		Implementação de decisões Divisão de tarefas na organização Planejamento Comportamento da burocracia Viabilidade administrativa		Resultantes da decisão Ação e intenção Relações entre poderes constitucionais Relações entre jurisdições de governo Regras do jogo Grupos de pressão	

c) as organizações seriam, essencialmente, instrumentos para implementação dos "modos de cálculo" das coalizões dominantes. O sistema técnico-administrativo representaria simplesmente a codificação de estratégias para capitalização das assimetrias e desequilíbrios estruturais da sociedade.

À luz do exposto, nota-se que os autores que tratam de planejamento, programação e orçamentação, em geral, não abordam explicitamente nem o paradigma, nem o modelo de homem, nem o modelo de organização de que se utilizam para fundamentar suas discussões, recaindo a ênfase apenas sobre o modelo de decisão, que, por si só, não se presta a revelar aqueles pontos não-abordados que são essenciais para o adequado entendimento do assunto.

Por isso, vai-se apreciar o trabalho desses autores apenas pelo que expressam enquanto modelos de decisão. E, desses trabalhos, apenas os que se ocupam do Modelo de Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamentação (PPBS) e do Incrementalismo ou Modelo Incremental (MI), sobretudo porque se julga que estes modelos representam satisfatoriamente a grande maioria dos seus equivalentes.

2.1 O modelo PPBS

O PPBS, como sistema, é uma criação da Rand Co. e "é originário das análises de pesquisa operacional realizadas durante a guerra, e, mais diretamente, da abordagem orçamentária adotada pelo Departamento de Defesa dos EUA, no tempo do Secretário McNamara",[5] a partir de 1961, tendo surgido, posteriormente, em 1965, a tentativa de disseminá-lo por todos os departamentos de Governo do Presidente L. Johnson.

O modelo de decisão embutido no PPBS prima por fazer a apologia da nacionalidade, no sentido de que, para um dado objetivo, a ser alcançado numa perspectiva próxima ou distante, será sempre possível "caminhar para trás" até os dias atuais, esquadrinhar um caminho e, então, planejar, programar e orçar, de maneira otimizada, a alocação de todos os recursos ou insumos requeridos e a realização de todas as atividades necessárias ao alcance deste objetivo.

Enquadra-se aí, portanto, satisfatoriamente, o modelo decisório do *policy-maker* racional.

Tudo se passa como se esse decisor individual estivesse investido na figura de um supertécnico, ideologicamente neutro, essencialmente preocupado com: 1.º a especificação de objetivos e custos, numa perspectiva plurianual (projeções com período médio de cinco anos); 2.º a medição e cálculo de custo e benefícios de operação e de expansão da capacidade instalada; 3.º a análise sistemática de alternativas e critérios objetivos e permanentes de avaliação, tomando como constantes e não como variável os aspectos humanos, organizacionais e políticos envolvidos, especialmente na fase de execução dos planos, programas e orçamentos decorrentes.

Não seria exagero afirmar-se que o PPBS representa uma metodologia requintada e de elevada sofisticação técnica (mediante utilização da análise de sistema, da programação linear, da teoria das probabilidades, da análise de

[5] Sudama, Trevor. PPBS e teorias de tomada de decisão, burocracia e política. *Revista ABOP*, Brasília, Associação Brasileira de Orçamento Público, 5(1):120, jan./abr. 1980.

custo-benefício, da análise de transformação, de efetividade, etc.), aplicável, principalmente, à etapa de formulação de planos, programas e orçamentos, mas que não propicia instrumental ou condições adequadas às etapas de execução, controle e avaliação, que deveriam constituir-se na sua principal razão de ser.

Para R. Anthony,[6] por exemplo, uma das muitas limitações do PPBS é a sua omissão quanto à comunicação e educação dos administradores e profissionais responsáveis por sua implementação e quanto à desconsideração por um sistema contábil adequado, capaz de produzir as informações necessárias ao fechamento do ciclo entre planejamento e execução.

Mesmo no que se refere às decisões sobre formulação, outra das limitações do PPBS diz respeito à simplificação do objeto de decisão e à presunção da capacidade ilimitada do decisor em absorver, processar e produzir as informações requeridas (a onisciência do decisor).

Com efeito, para Steiss, citado por Sudama, "em geral, estas técnicas (análise de sistema, programação linear, etc.) são do maior valor nos casos em que os efeitos de grande número de variáveis controladas devem ser considerados, em que o número de variáveis incontroláveis relevantes é pequeno, em que as relações de causa-e-efeito relevantes são factuais por natureza e podem ser explicitadas ou medidas, numérica ou simbolicamente, e em que existam razões para crer que os relacionamentos do passado continuarão a existir no futuro".[7]

A esse propósito, C. Schultze[8] considera o PPBS um sistema irrealista e inatingível, admitindo que o seu modelo de decisão racional-compreensivo poderia situar-se em alguma região entre o puro incrementalismo e o processo de escolha referido à "base-zero".

Não obstante, do ponto de vista estrito de modelo de decisão, aceita-se, em geral, que as premissas do PPBS opõem-se às do Incrementalismo ou Modelo Incremental (MI).

Para Allen Schick, enquanto o Incrementalismo corresponderia ao "velho", às formas tradicionais de tomada de decisão, o PPBS representaria o "novo", o método emergente, o método do futuro.

Mas, logo ressalva: "afastando-se o pressuposto de que o comportamento segue a forma, o movimento pelo PPBS fica reduzido a uma manipulação trivial de técnicas — a forma pela forma, sem nenhum efeito significativo na condução das questões orçamentárias. Contudo, essa conexão suposta entre papéis e informação ainda é uma faceta relativamente inesperada na literatura do PPBS. O lado comportamental da equação foi negligenciado. O PPBS implica que cada participante se comportará como uma espécie de 'homem orçamentário' (...) guiado por um comprometimento absoluto com a regra da eficiência (...). O PPBS provavelmente extrai uma visão abertamente mecanicista do impacto da forma no comportamento e subestima os aspectos estratégicos e volitivos da elaboração do orçamento (...). Na verdade, os dados são mais manipuláveis do que os papéis; os participantes são mais propensos

[6] Anthony, Robert N. *Planning and control systems: a framework for analysis.* Boston, Mass., Harvard Business School, 1965.

[7] Sudama, Trevor. op. cit. p. 125.

[8] Schultze, Charles L. *The politics and economics of public spending.* Washington D. C., The Brookings Institution, 1968.

a utilizarem dados que se ajustem às suas preferências do que a alterarem seu comportamento automaticamente, em resposta às mudanças formais".[9]

2.2 O Modelo Incremental

O incrementalismo surgiu como uma reação aos modelos de decisão inspirados no paradigma tradicional da racionalidade. Seu primeiro proponente foi Charles E. Lindblon, ao escrever *The science of muddling through.*[10]

Posteriormente, o desenvolvimento desse modelo veio a incluir, principalmente, as contribuições de Aaron Wildavsky e Ira Sharkansky.

No Modelo Incremental (MI), as decisões atuais de formulação de políticas e de orçamentos são tomadas com base, essencialmente, nas decisões passadas, alterando-se apenas marginalmente os valores associados a tais decisões.

Seu argumento principal deriva de considerações sobre a complexidade do objeto das decisões em questão e a diversidade de interesses e atores a considerar.

Portanto, o foco de sua atenção incide sobre as variáveis de natureza política. A decisão que prevalece é a que envolve mais consenso quanto aos meios e fins de que se trata (racionalidade política) do que dispêndio mínimo de recursos (racionalidade econômica). Observe-se que a racionalidade chamada de instrumental representa uma constante para ambas as situações, de vez que, tanto numa quanto noutra, há preocupação real com a obtenção efetiva dos resultados que interessam aos decisores.

Do exposto, segue-se que o MI, diferentemente, ou melhor, em contraste com o PPBS, está mais compatível com o Modelo Político de decisão do que com o Modelo do *Policy-Maker* Racional, na acepção antes indicada.

Em termos mais concretos, e de acordo com Isabel Gómez de Souza, a estrutura básica do processo decisório incremental compreende as seguintes etapas:

"1. A situação real é definida de forma restrita, simplificada e incompleta;

2. as alternativas a serem comparadas limitam-se às que diferem, em pequeno grau, das já implementadas;

3. o processo decisório consta de comparações sucessivas das alternativas adotadas, o que permite um movimento contínuo de revisão;

4. a estrutura do processo decisório é fragmentada, com vários centros relativamente autônomos, isto é, sem caráter centralizado;

5. esta fragmentação possibilita a sensibilidade a pressões de grupos diversos, o que viabiliza a consideração de todos os valores relevantes;

[9] Schick, Allen. *O caminho para o PPBS: os estágios da reforma orçamentária.* Trad. The rood to PPBS: the stages of budget reform. *Public Administrative Review,* New York. American Society for Public Administration, *26*(4), Dec. 1966, por Márcia Melo Galliez. Reproduzido em Armando S. M. da Cunha. Textos da disciplina Planejamento, programação e orçamentação. Rio de Janeiro, Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (Cipad), EBAP-FGV, 1978/80.

[10] Lindblon, Charles E. The science of muddling through. *Public Administrative Review,* New York, American Society for Public Administration, *19*(2), 1959.

6. a alternativa escolhida é aquela sobre a qual existe mais consenso entre os decisores (o que não implica ser a mais apropriada para a consecução do objetivo)."[11]

De acordo com a autora citada, o MI é valioso para compreensão da política orçamentária por duas razões: 1.ª a razoabilidade de sua premissa básica: como o assunto é complexo (seja pela necessidade de informações e de critérios de análise e avaliação, seja pela diversidade de atores e de interesses envolvidos) e como é imperioso decidir, nada mais razoável do que fundamentar a decisão atual na anterior, corrigindo-a ou complementando-a marginalmente; 2.ª o fato de MI ser operacionalizável, e, portanto, passível de refutação empírica.[12]

A. Wildavsky[13] (autor de obra clássica sobre a matéria, de ampla circulação no mundo ocidental) declara que a natureza da ação orçamentária é incremental, não-compreensiva e que o fator mais importante a determinar o "tamanho" e o conteúdo do orçamento de um ano dado seria o orçamento do ano anterior, não só por questões de ordem analítica (complexidade do assunto, diversidade de interesses e atores envolvidos, etc.), mas também por questões de ordem psicológica (por exemplo: a segurança propiciada por decisões já tomadas).

O referido autor acredita que a inteligência e a experiência dos executivos e profissionais participantes das ações de orçamentação acabam por levá-los à compreensão de que tais ações apenas são passíveis de pequenos incrementos sobre uma "base" já existente. Acredita também que o foco da atenção deveria dirigir-se para aquele pequeno número de itens sobre os quais se desenrola a "batalha" orçamentária.

Por contraste, o mais contundente crítico do incrementalismo vem a ser Iehezkel Dror, não obstante reconheça que os pressupostos do MI são superiores aos do PPBS, seja em termos de adequação à realidade, seja ao nível requerido de elaboração teórica, ou à natureza humana.

Essencialmente, seus questionamentos são: 1. é realmente incremental a natureza da mudança possível e desejada? Inclusive em contextos subdesenvolvidos?; 2. acordo sobre determinada alternativa deve mesmo servir como critério de sua qualidade?

Dror argumenta que o MI ou "modelo de mudanças incrementais por comparações limitadas sucessivas" somente seria um método adequado se: a) os resultados das políticas ou decisões orçamentárias existentes estivessem sendo considerados satisfatórios, por seus atores e pela sociedade que representam; b) os meios e recursos disponíveis apresentassem elevado grau de continuidade e estabilidade; c) existisse precedente para cada item objetivo de decisão política ou orçamentária.[14]

[11] Souza, Isabel R. de O. Gómez de. *O incrementalismo e a política orçamentária brasileira.* Rio de Janeiro, Iuperj, 1974. p. 21. Tese de mestrado.

[12] Estariam, assim, atendidas as duas características básicas de qualquer modelo (este significando um artifício pelo qual se intenta selecionar e combinar um número limitado de variáveis necessárias e suficientes para explicar satisfatoriamente a ocorrência de determinado fenômeno).

[13] Wildavsky, Aaron. *The politics of the budgetary process.* 2. ed., Boston, Bittle, Brown, 1974.

[14] Esta última condicionante parece situar-se fora do escopo do MI, e, portanto, não seria pertinente.

Apesar dessas ressalvas, acaba por admitir a utilidade do MI, embora como ferramenta de apoio à política e à análise orçamentária.

Para Verner B. Lewis, a deficiência principal do MI reside exatamente na sua dependência de decisões passadas, tomadas como fundamento para as decisões atuais, o que impede a apreciação crítica de valores relativos associados à seleção de meios e fins e a usos alternativos dos recursos, esvaziando de qualquer significado conceitos econômicos relevantes, como, por exemplo, o de "deslocamento de custo" ou de custo de oportunidade.

Ainda no que se refere às premissas do processo decisório, deve-se registrar que o MI afasta-se, por exemplo, do Modelo Ecológico (proposto por R. E. Dawson e J. A. Robinson) e aproxima-se, por exemplo, dos seguintes outros modelos: de satisfação (H. Simon e S. March); de interação simbólica (T. J. Anton); e de não-decisão (P. Bacharach e M. S. Baratz).

Convém dirimir alguns pontos controvertidos que ainda dizem respeito ao referencial teórico.

Inicialmente, do ponto de vista da estrutura de poder ou do sistema decisório, uma organização não parece ser um todo homogêneo, como se poderia supor, mas um conjunto de pelo menos três níveis qualitativamente distintos: o político (ou de coordenação da interdependência entre a organização e a sociedade ou fração relevante dela); o gerencial (ou de coordenação entre o nível político e o técnico-operacional) e o nível técnico-operacional ou de execução propriamente dita.

Na linguagem de Talcott Parsons, citado por J. Thompson,[15] tais níveis corresponderiam às suborganizações institucional, administrativa e técnica, respectivamente.

Também seria admissível associar aos níveis em questão, na mesma ordem, as noções de planejamento estratégico, controle gerencial e controle operacional, propostas por Robert Anthony.[16]

Isso tudo implica admitir que os valores[17] que inspiram as decisões dos ocupantes de cargos distribuídos naqueles três níveis também são distintos, não porque se trate de pessoas diferentes por natureza, mas diferentes em decorrência dos papéis ou posições que ocupam e da expectativa de desempenho associadas a essas posições ou papéis.

Quanto a isso, Parsons assume que existe uma "quebra qualitativa" na linha de autoridade entre os níveis mencionados, diante da natureza qualitativamente distinta das funções que lhes correspondem.

De modo que um modelo único de decisão, seja ele o PPBS, o MI ou outro qualquer não se prestaria a explicar a totalidade do processo decisório organizacional: seria necessário recorrer-se a uma combinação de modelos diferenciados e complementares que se ajustassem aos níveis da organização: político, gerencial e técnico-operacional.

Note-se que não apenas pela natureza do papel que desempenha ou pela espécie de coordenação que lhe é atribuída, mas também pela forma habitual

[15] Thompson, J. D. *Dinâmica organizacional (fundamentos sociológicos da teoria administrativa)*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976.

[16] Anthony, Robert N. op. cit. p. 35.

[17] A acepção aqui utilizada é a mesma a que chegaram Philip Jacob e James Flinic, após revisarem os conceitos existentes sobre o assunto, ou seja, valor significa padrões normativos, que influenciam (quando não determinam) os seres humanos na sua escolha entre custos alternativos de ação por eles percebidos.

como são recrutados e selecionados os seus membros, dificilmente o nível político poderia absorver um modelo de decisão que prescrevesse coisas como: "análise compreensiva de alternativas" ou "otimização macro e microeconômica na alocação de recursos", etc., em suma: "plena racionalidade econômica na decisão".

Sem dúvida, essas atividades (ou possibilidades) seriam mais compatíveis com o nível técnico-operacional.

Coisa bem diferente ocorre com relação a um modelo de decisão que postula: "a situação real é definida de forma restrita, simplificada e incompleta", ou "a decisão escolhida é aquela sobre a qual existe mais consenso entre os decisores (o que não implica ser a *mais* apropriada para consecução do objetivo)", etc., em suma: "plena racionalidade política na decisão".

Para o nível intermediário ou de gerência ou de coordenação da interdependência entre os dois níveis anteriormente mencionados, seria razoável pensar-se no *Mixed Scanning Model,* adaptando-se as noções de "decisões contextuantes" e de "decisões fragmentadas", propostas por Amitai Etzioni.[18]

A esse respeito, afirma Sudama: "Se imaginarmos os modelos de tomada de decisão como parte de um todo, com o modelo incremental de um lado e o modelo racionalista de outro, o modelo *Mixed Scanning* se situará pelo meio, incorporando elementos de ambos."[19]

Segue-se, agora, com a apresentação das características do Modelo de Planejamento a Curto Prazo/Orçamento-Programa PCP/OP.

3. *Caracterização do modelo de Planejamento a Curto Prazo/Orçamento-Programa (PCP/OP)*

Formalmente, ele compõe um sistema de planejamento, programação e orçamento que se assemelha ao PPBS, porque apresenta, dentre outras, as seguintes características:

a) está integrado a planejamento e programação de longo prazo, com objetivos, programas, custos totais e projeções financeiras estabelecidos e calculados dentro de uma perspectiva plurianual, onde as alternativas disponíveis são analisadas visando-se à otimização de resultados econômicos, técnicos e administrativos. Em suma, está integrado a um processo em que se estuda a viabilidade global da organização, produzindo-se aí um documento final que se convencionou chamar de Estudo de Viabilidade Global (EGV);

b) sua orientação dominante é para resultados organizacionais e não para tarefas ou atividades, permitindo alocar autoridade e responsabilidade compatíveis com os recursos e metas de cada unidade ou centro de responsabilidade;

c) analiticamente, contempla todas as dimensões de interesse da gestão: operação e manutenção, expansão, financiamento, serviço da dívida e projeções dos estados financeiros que lhes corresponde;

d) conceitual e operacionalmente assegura permanente atualização de dados em função de variações conjunturais não-previsíveis (depurando eventuais desvios de causas estranhas à gestão) e induz ou mesmo exige a adequação e modernização dos demais sistemas, bem como o desenvolvimento gerencial das chefias;

[18] Faludi, Andreas, ed. *A reader in planning theory.* New York, Pergamon Press, 1973.
[19] Sudama, Trevor. op. cit. p. 124.

e) o PCP/OP está estruturado de modo a "fechar o ciclo entre planejamento e execução", através de uma integração adequada (por processamento eletrônico) ao sistema contábil (e a outros sistemas, como o de materiais, de pessoal, etc.).

Como se sabe, para R. Anthony, o atendimento a essa última questão é condição *sine qua non* para a eficácia de qualquer sistema de planejamento e orçamento.

As figuras apresentadas a seguir oferecem uma visão geral do modelo de PCP/OP, elaborado com a participação das Companhias Estaduais de Saneamento, especialmente da do Paraná (Sanepar), do Espírito Santo (Cesan) e do Rio Grande do Norte (Caern), da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), da Organização Pan-Americana de Saúde (OPS), J. S. C. & Consultores Associados e do BNH (1984).

Figura 1

O PCP/OP e suas relações com o planejamento de médio e longo prazos e com a contabilidade

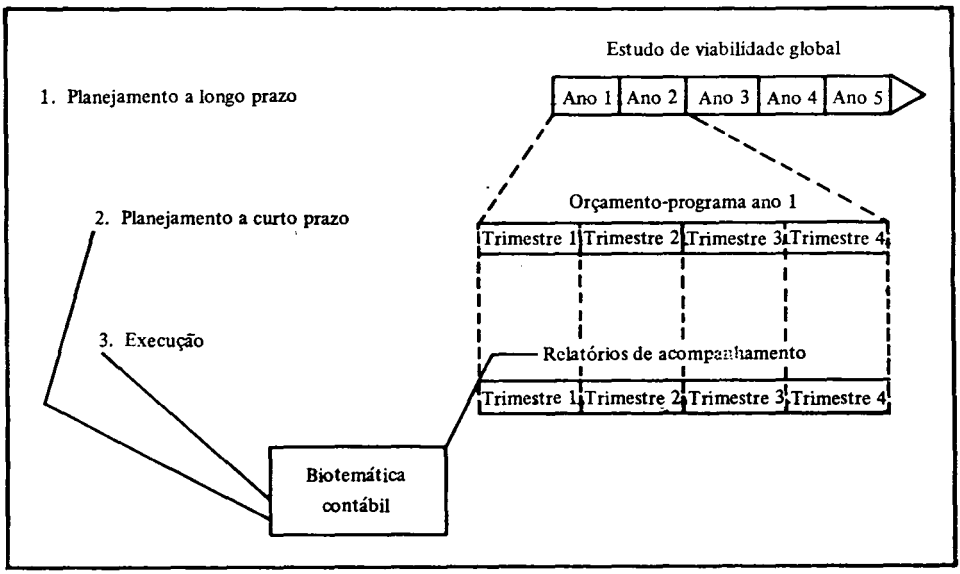


Figura 2

Compatibilidade entre EVG (Estudo de Viabilidade Global), PCP/OP e sistemática contábil

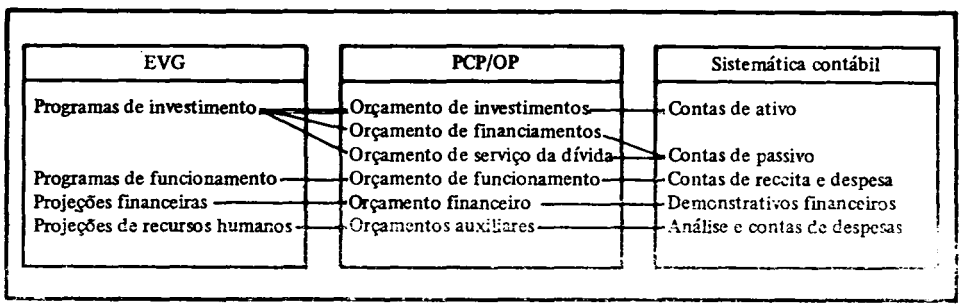
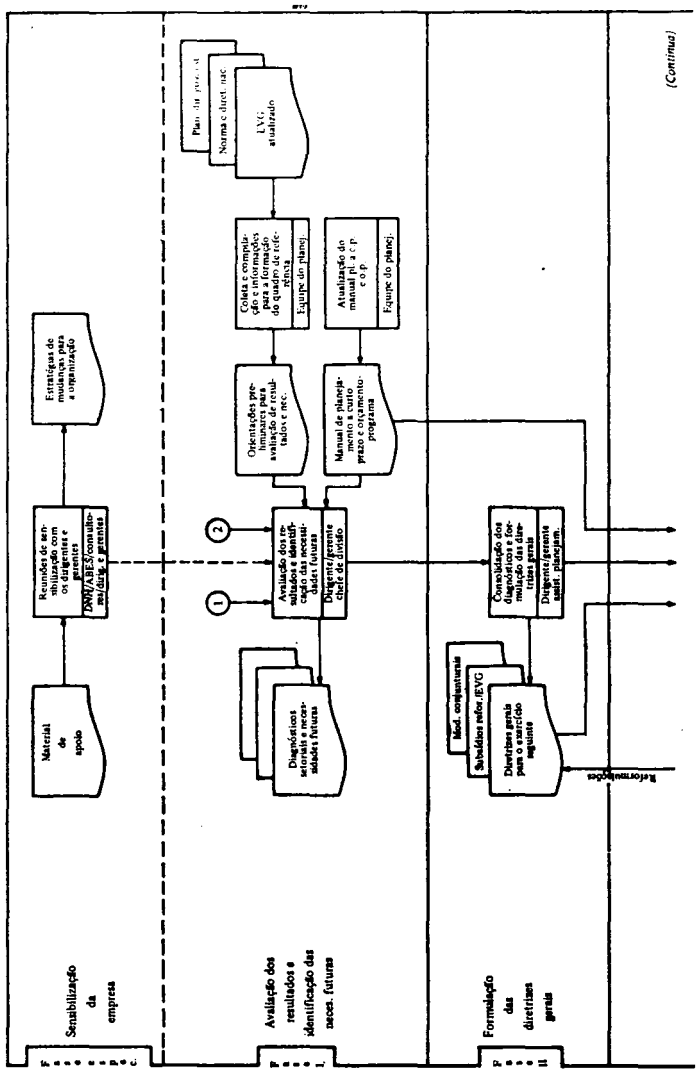
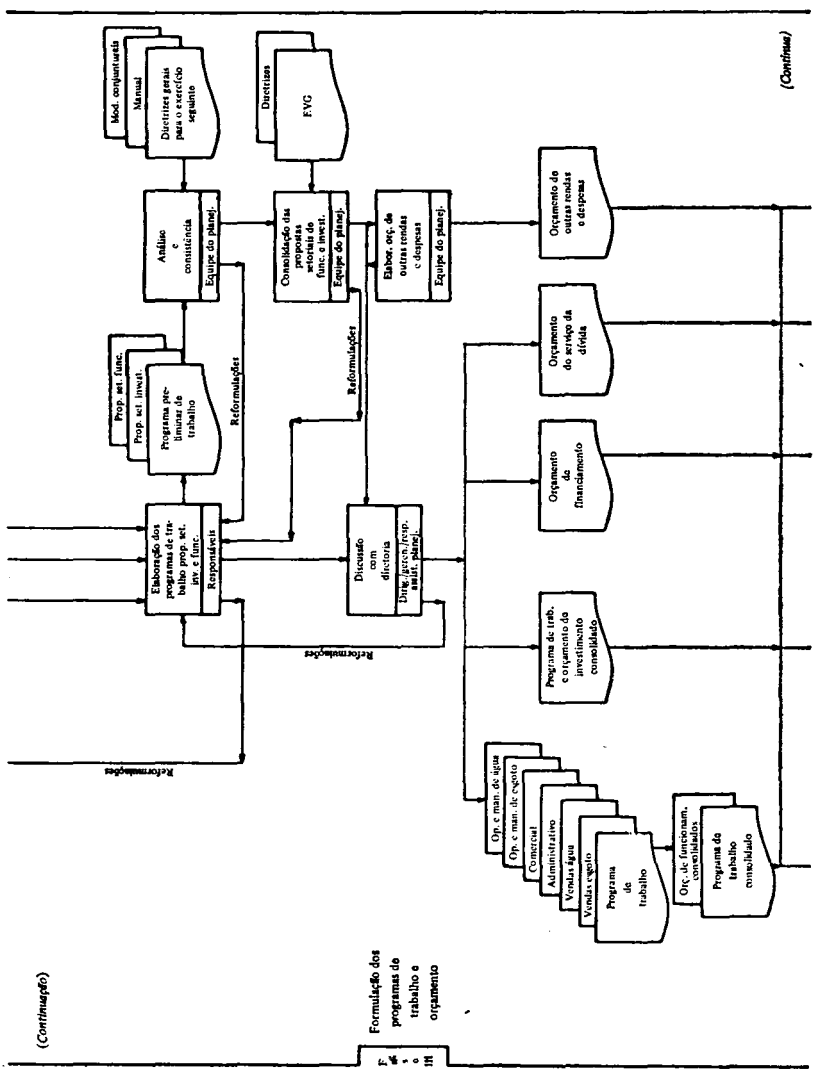
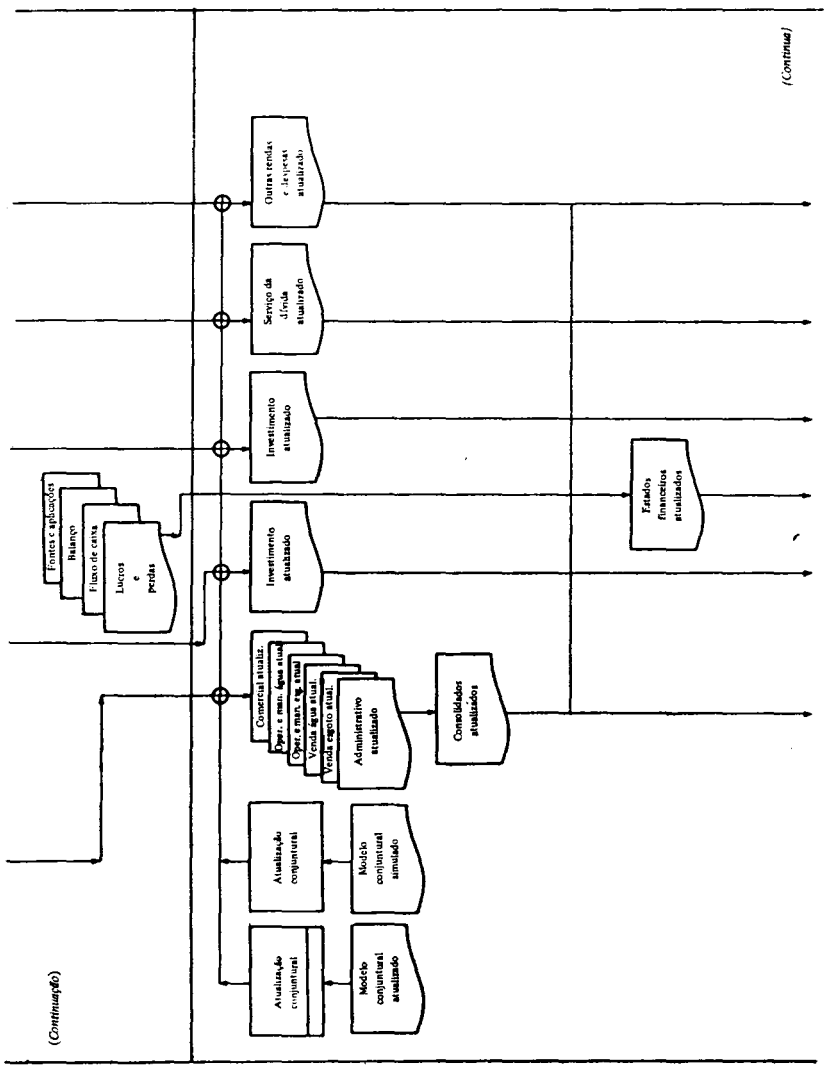


Figura 3

Fluxograma do processo de planejamento a curto prazo / orçamento-programa




(Continuação)
Formulação dos programas de trabalho e orçamento
Elaboração dos programas de trabalho prop. set. inv. e func.
Responsáveis
Prop. set. func.
Prop. set. invest.
Programa preliminar de trabalho
Análise e consistência
Equipe do planej.
Mod. conjunturais
Manual
Diretrizes gerais para o exercício seguinte
Reformulações
Discussão com diretoria
Diretrizes
EVG
Consolidação das propostas setoriais de func. e invest.
Equipe do planej.
Elabor. orç. de outras rendas e despesas
Equipe do planej.
Reformulações
Orçamento de outras rendas e despesas
Orçamento do serviço da dívida
Orçamento do financiamento
Programa de trab. e orçamento do investimento consolidado
Op. e man. de água
Op. e man. de esgoto
Comercial
Administrativo
Vendas água
Vendas esgoto
Programa de trabalho
Orç. de funcionam. consolidados
Programa de trabalho consolidado
(Continua)


(Continuação)
Fontes e aplicações
Balanço
Fluxo de caixa
Lucros e perdas
Investimento atualizado
Investimento atualizado
Comercial atualiz.
Oper. e man. equ. atual.
Venda água atual.
Venda esgoto atual.
Administrativo atualizado
Consolidados atualizados
Atualização conjuntural
Modelo conjuntural simulado
Atualização conjuntural
Modelo conjuntural atualizado
Serviço da dívida atualizado
Estados financeiros atualizados
(Continua)

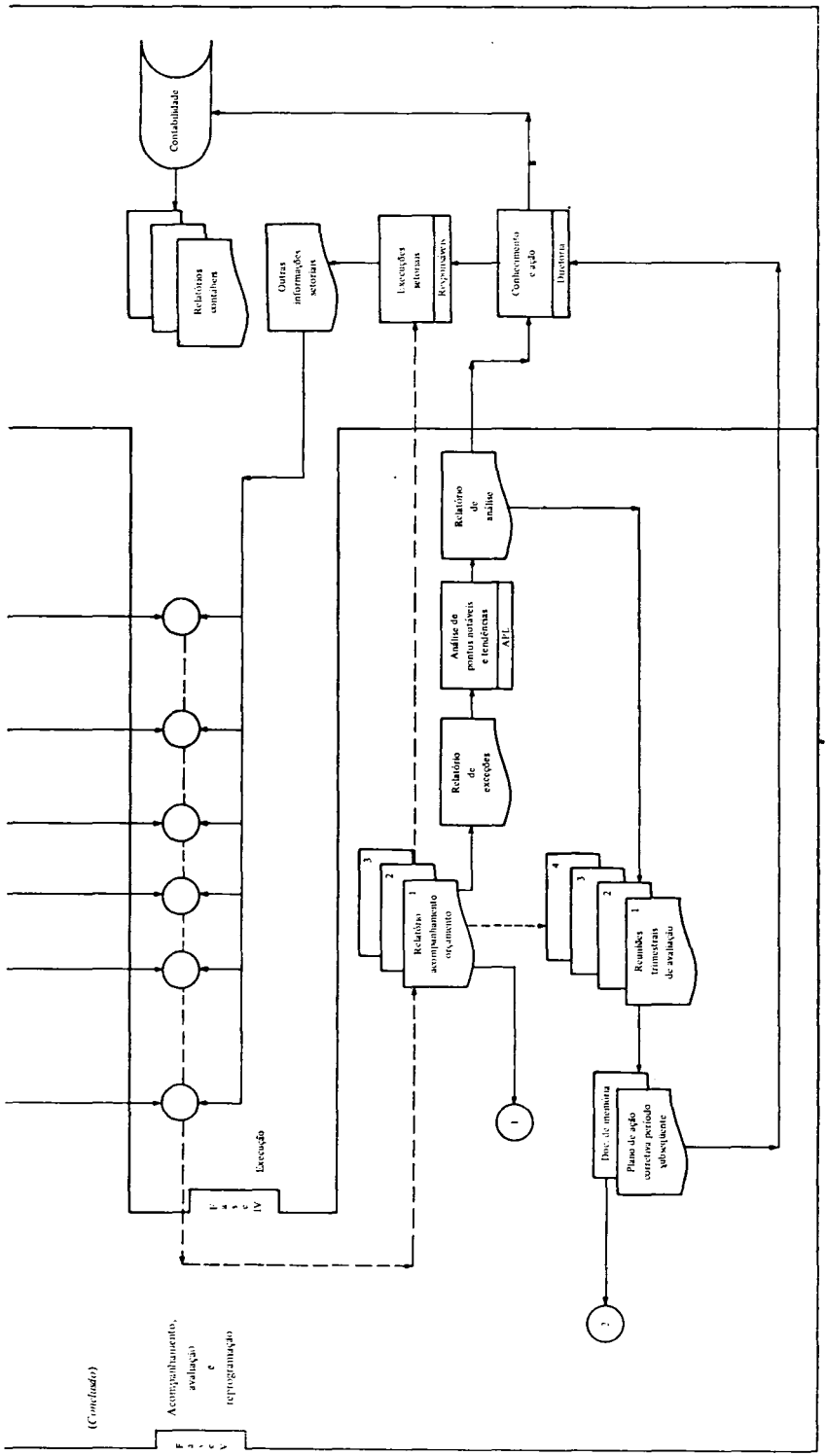
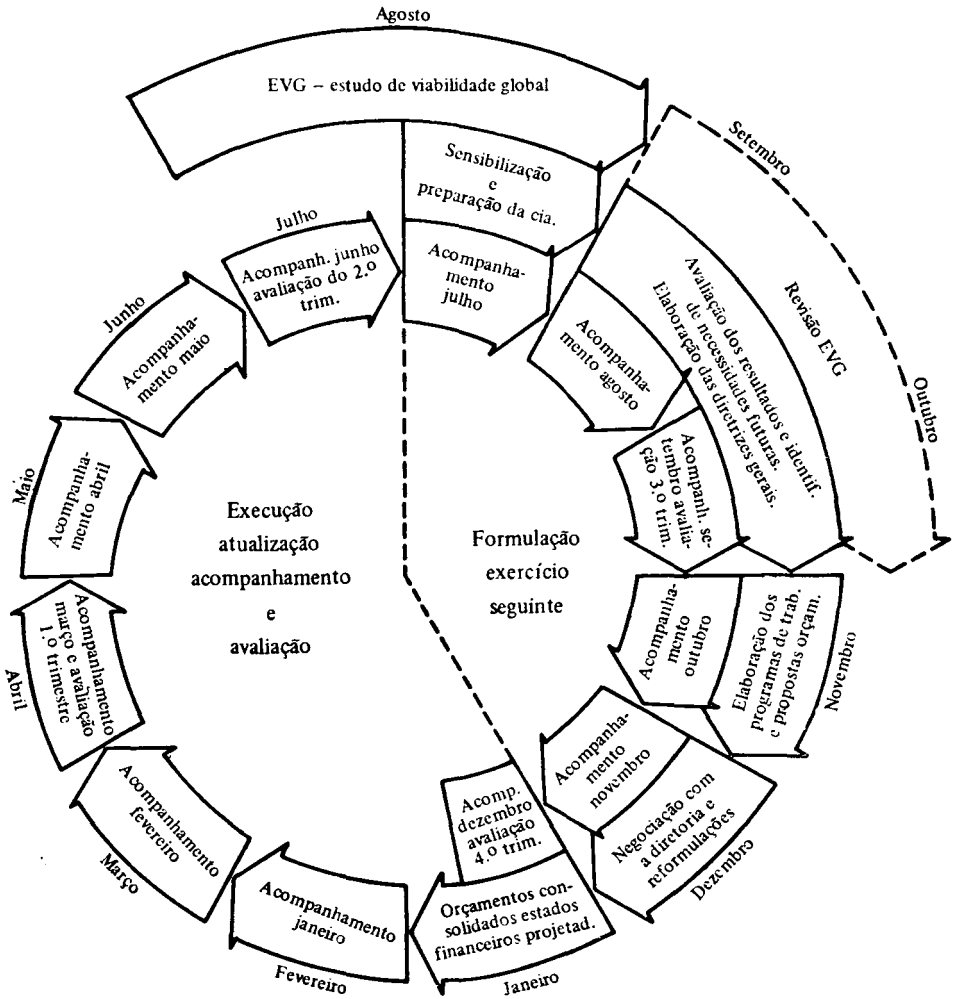

Contabilidade
Relatórios contábeis
Outras informações setoriais
Execuções setoriais
Responsáveis
Conhecimento e ação
Diretoria
Relatório de análise
Análise de pontos notáveis e tendências
APL
Relatório de exceções
Relatório acompanhamento orçamento
Reuniões trimestrais de avaliação
Doc. de memória
Plano de ação corretiva período subsequente
Execução
Fase IV
(Concluído)
Acompanhamento, avaliação e reprogramação
Fase V

Figura 4

O PCP/OP e o ciclo de planejamento/orçamento



4. *Análise do PCP/OP, com base no referencial teórico*

À luz do exposto e da história da evolução das técnicas orçamentárias, como a elaborada por Allen Schick, o PCP/OP integraria um modelo atual, moderno, de "terceira geração", porque, inclusive, orienta simultaneamente para atividades de "planejamento", de "administração" e de "controle".

Caberia, então, doravante, realizar-se um esforço sereno e firme de adaptação e implantação do PCP/OP, apropriando-se sistematicamente as lições da experiência, para ajustar-se, quando necessário, o modelo à realidade local de que se trata, passível de constantes mudanças.

Sugere-se, todavia, que no correr do processo (permanente) de implantação e aperfeiçoamento do PCP/OP sejam observados alguns pontos, como estes, por exemplo:

a) não obstante seu inegável aprimoramento ao longo do tempo, a prática pode indicar que o PCP/OP ainda apresenta um persistente caráter unívoco, como se não houvesse diferenças qualitativas fundamentais na natureza das funções que correspondem aos níveis político, gerencial e técnico-operacional das Companhias Estaduais de Saneamento (daqui por diante, simplesmente Companhias).

Uma possível explicação para isso, entre outras, é que se pode estar colocando demasiada ênfase nos aspectos de "sistema" ou "estrutura" ou "anatomia" (o que uma coisa é), em detrimento dos aspectos relacionados com "processo" ou "funções" ou "fisiologia" (como a coisa funciona).

Esses termos têm aqui o mesmo significado que lhes atribui R. Anthony, para quem "seria estéril considerar a descrição de formas, procedimentos e normas, ou seja, a estrutura ou sistema sem uma descrição precisa das funções ou processo a desempenhar (...). Na biologia a estrutura determina o processo (...). Nas organizações, ao contrário, a estrutura modifica-se para ajustar-se ao que venha a ser o melhor processo".[20]

Tal situação, se confirmada, nesta ou naquela Companhia, poderá conduzir, em graus variados, a uma revisão do PCP/OP, colocando-se ainda mais ênfase nos aspectos de processo, caracterizando-se e imputando-se funções nitidamente políticas (de coordenação da interdependência externa), gerenciais (de coordenação da interdependência interna) e técnicas (previsão e aplicação racional de meios), respectivamente aos níveis de diretoria, da chamada gerência média e técnico-operacional da Companhia, promovendo-se as modificações de estrutura requeridas.

Para tanto, sempre se poderá pensar em novas formas de adaptação do Incrementalismo, do *Mixed Scanning Model* e do racionalismo propugnado pelo PPBS, como referência à atuação de indivíduos e grupos ocupantes de cargos nos níveis político, gerencial e técnico-operacional, respectivamente.

Espera-se que tais providências possam elevar ainda mais um dos principais benefícios já esperados do PCP/OP, ou seja, ganhos indiscutíveis em realismo e fluidez do processo decisório, mediante superação gradual de conflitos desnecessários de ótica, entre o nível técnico e o nível político (aquele, por vezes, julgando este "irracional", "demagogo" ou mesmo "desonesto" e este julgando aquele "inflexível", "inexperiente" ou "desumano").

[20] Anthony, Robert N. op. cit. p. 5. Trad. livre.

Na verdade, como se viu, não se trata de atributos ou defeitos de caráter ou de temperamento de um ou de outro nível, mas de expectativas distintas, justamente esperadas, do desempenho de papéis ou funções qualitativamente diferenciadas.

A propósito, torna-se possível levantar até a discutível questão de que, em face do contexto em que se situam as Companhias, a instância política estaria localizada fora de suas fronteiras, não restando aos seus administradores mais do que ocupar-se das atividades de programação e controles internos, de caráter mais técnico, reduzindo-se, portanto, sua margem de ação política.

Isso inclusive poderia estar de acordo com a "condição de não-lucratividade" e com a "existência do patrocinador", na acepção de W. Niskanen,[21] mas esta é uma questão que não deve ser aprofundada no âmbito deste artigo;

b) um outro ponto, que poderá ser objeto de eventuais revisões, está relacionado com a importância relativa das classificações programática, institucional (ou organizacional) e econômica.

Sem muito rigor, pode-se afirmar que o PPBS tenderia a privilegiar a classificação programática, o MI a classificação institucional, enquanto a classificação econômica assumiria importância equivalente para ambos.

Com intensidade variável, a prática deverá confirmar que na visão dos assessores de planejamento e orçamento, dos diretores (enquanto membros da diretoria colegiada) e do presidente da Companhia, é razoável que predomine a classificação programática, porque o interesse que está em jogo é o de avaliar-se, em primeiro lugar, as conseqüências de realização dos programas e o alcance dos objetivos da Companhia, como um todo.

Mas para os gerentes e responsáveis por "unidades executoras" o que parece ter interesse prioritário é a classificação institucional.

Os elementos componentes de tais classificações sem dúvida se cruzam, mas não se opõem, e sua integração constitui-se, precisamente, numa das atividades principais dos ocupantes dos cargos mencionados.

Finalmente, julga-se conveniente transcrever as seguintes observações de R. Anthony a respeito do assunto: "os gastos também devem ser classificados segundo centros de responsabilidade, isto é, segundo unidades organizacionais chefiadas por supervisores que são responsáveis por eles (...). Se não há uma correspondência razoavelmente íntima entre elementos de programa e unidades de organização, haverá uma tremenda proliferação de blocos de formação de contas (conjunto separado de contas para cada elemento de programa em cada centro de responsabilidade) (...). Se a responsabilidade por um dado elemento de programa é diluída entre muitas pessoas e, principalmente, se ela não é parte importante da tarefa de uma pessoa específica, então a administração torna-se de fato difícil (...). O que é responsabilidade de todos não é responsabilidade de ninguém (...). Algumas vezes, os organizadores de sistema tentam mudar a organização de modo que ela se adapte à estrutura do programa. Em geral, isto não deve ser feito. O sistema existe para servir à organização, e não vice-versa".[22]

[21] Niskanen, W. *Bureaucracy and representative government.* Aldine, 1971.

[22] Anthony, Robert N. *Fechando o ciclo entre planejamento e execução.* Trad. Closing the loop between planning and performance. *Public Administrative Review.* New York, American Society for Public Administration, May/June 1971, por Artur Alberto. Reproduzido na Coletânea de Textos da Disciplina PPO, EBAP-CIPAD/FGV, 1978-80.

A. Schick também se pronuncia de forma muito semelhante: "Este tipo de classificação (institucional) é mais útil para o gerente que tem que programar a busca e utilização de recursos para a produção de bens e serviços (...). Este outro tipo de classificação (programática) pode não ser muito útil para o gerente mas é de grande valor para o orçamentista que tem que decidir como alocar fundos escassos entre solicitações concorrentes."[23]

Summary

After selecting and analyzing some significant elements in the theories of planning, programming and budgeting, the author tries to establish a few terms of comparison with elements of the Short Term Planning/Performance Budget Model, presently being adopted by Stateowned Health Companies.

From an evolutionary perspective of budgetary theories and techniques, the writer concludes that the aforesaid model may be considered an up-to-date, modern and "last generation", mechanism, obviously to be improved with the passing of time, and inasmuch as this improvement may be deemed necessary and recommended by the lessons of experience.

However, as concerns those wishing to dedicate a more extensive thinking over the model, the author suggests some aspects which could perhaps justify additional attention.

[23] Schick, Allen. op. cit. p. 570.