

DADOS TÉCNICOS

Projeto e diagramação

Guima

Capa:

Guima e Simone

Composição do texto:

Helvética 696, corpos 10/12, 8/10 e 6/8

em máquina Linotipo

Composição de títulos:

Grotesca corpo 16

Tintas:

Lorilleux, Capa Coral Claro e Escuro

Texto, Supercor preto n.º 000

Papel do texto:

Offset Chambril linha d'água, branco, nacional, 75 Gr.
fabricado pela Champion

Papel da capa:

Offset Chambrill comercial, branco, nacional, 180 Gr.
fabricado pela Champion

Encadernação:

Brochura

ESCOPO EDITORA

Impresso em Brasília — DF — Brasil

Tiragem:

4.000 exemplares.

REVISTA ABOP

Volume 3, n.0 1

Janeiro/Abril 1977

SUMÁRIO

O Orçamento como Instrumento do Planejamento Governamental.....	9
Enfoque Setorial, Regional e Institucional do Orçamento em Função do Planejamento	75
Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico-financeiro.....	125
III Concurso de Monografias.....	143

A REVISTA ABOP é uma publicação quadrimestral da Associação Brasileira de Orçamento Público.

Conselho Diretor

Presidente — **Antonio Alves de Oliveira Neto**

Vice-Presidente — **Nelson Machado Fagundes**

Diretor de Coop. Técnica — **Antonio Pinto de Moraes Netto**

Diretora de Doc. e Publicação — **Ana Maria Rabelo de Castro**

Diretor de Pesquisa — **Tildo Noelmo Tombini**

Auditor — **Noraldino de Oliveira Diniz**

Secretário-Executivo — **José Paulo Mendes de Oliveira Castro**

Conselho Deliberativo

Presidente — **Luiz Carlos Carneiro da Paixão**

Vice-Presidente — **Maércio José Ceregatti**

Revista ABOP

Coordenação de Edição — **Aguinaldo Elias Guimarães Jr.**

Redação — SCS — Edifício Palácio do Comércio, salas 801/4

Brasília — DF — Cx. Postal 040162 — Tel.: 224-2613

Os artigos assinados exprimem as opiniões dos respectivos autores e não necessariamente as da Associação Brasileira de Orçamento Público.

As matérias da Revista podem ser livremente transcritas, observado, porém, a ética autoral que determina a indicação precisa da fonte.

O Orçamento como Instrumento do Planejamento Governamental

Trabalho vencedor do 1 CONCURSO DE
MONOGRAFIA da COCITEF, de José Teixeira Machado Junior,
apresentado sob o pseudônimo de Hamil Duter Sepvo.

NOTA SOBRE O OBJETIVO

O trabalho que ora temos a honra de submeter ao julgamento da douda comissão designada pela COCITEF propõe-se a desenvolver o tema O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, com a finalidade de:

1. buscar a integração funcional planejamento-programação-orçamento a nível macroeconômico e administrativo;
2. apresentar técnicas objetivas capazes de tornar o orçamento um instrumento de administração a nível de execução ou, em outras palavras, dentro de um sistema de administração por objetivos, indicar técnicas para utilização microadministrativa do orçamento;
3. indicar técnicas que, em um processo de reversão de informações (feedback), sirvam também ao controle da execução e à avaliação de resultados;
4. propor medidas para que as informações colhidas na execução, segundo o ideário contido no item 3, sirvam igualmente ao processo de planejamento governamental, formando-se, destarte, uma cadeia contínua e sistemática, do planejamento à execução, no setor público.

A Importância tamanha do sistema financeiro através da história da humanidade, antes mesmo da Carta de João-Sem-Terra, assinada em Runnymede, no dia 15 de junho de 1215,⁽¹⁾ permitiu o desenvolvimento do Orçamento como instrumento da mais alta valia nos sistemas administrativos de Governos do passado, embora ligado quase exclusivamente ao controle político-jurídico das ações do Executivo pelo Parlamento.

¹

Há notícia histórica de que Carlos Magno, em plena Idade Média, tenha convocado os Estados Gerais para outorgar-lhes poderes para arrecadar e despendar recursos financeiro

A medida que cresceram as responsabilidades dos Governos face à Sociedade, processo que se desencadeia praticamente com o surgimento do capitalismo industrial a partir do século XVII e assume proporções gigantescas nos séculos XIX e atual, surge o conceito das FINANÇAS COMPENSATÓRIAS ⁽²⁾ que outra coisa não é, senão a tentativa de utilizar o orçamento como instrumento da ação governamental para melhor distribuição da riqueza nacional entre todos os que participam com seu esforço para sua obtenção, como diria o Gen. Eisenhower, Presidente dos Estados Unidos da América, em memorável discurso aqui apenas citado de lembrança.

A utilização do orçamento por Mr. Asquith e Lloyd George, na qualidade de Primeiro-Ministro e Chanceler do Erário do Primeiro Governo liberal da Grã-Bretanha, no princípio deste século, como instrumento de redistribuição da riqueza acumulada em pequena faixa da sociedade inglesa, antecipando-se à teoria de Keynes, bem demonstra a importância do orçamento nos Governos modernos, além da pura finalidade financeira para alcançar o cerne da estabilidade dos remos e a felicidade dos povos em outra versão da frase de Gladstone tão decantada pelos tratadistas das finanças públicas.

Este pequeno exórdio, que poderia ser continuado para salientar a experiência dos povos nórdicos, especialmente da Suécia, do National Recovery Plan, de Roosevelt, nos Estados Unidos, não obstante sua descontinuidade por força de decisão da Suprema Corte, do Presidente Juscelino Kubitschek e do atual Governo brasileiro, bem justifica o tema geral proposto pela COCITEF e os quatro temas específicos indicados como objetivos básicos da presente monografia.

Embora, na parte final do item 4, falemos do **setor público** de modo geral, não tem, entretanto, este documento pretensões de considerar o orçamento como instrumento de planejamento nas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, dado o caráter específico da administração dessas entidades, especialmente das últimas, de modo geral, de natureza industrial, tendendo para um tipo de orçamento empresarial. Só isto daria um outro estudo.

Deste modo, o objetivo deste trabalho restringe-se ao setor público direto e, no máximo, às autarquias, mesmo porque é nesta área que mais se faz sentir a

² A introdução ao livro **Finanças Comparadas**, Henry Laufenburger (Tradução de Hugo da Silveira Lobo — Edições Financeiras S.A.) em muito que se fala em “bomba aspirante-premente”, ‘fittro’ e outras expressões tendentes a comparar o processo econômico com o físico. é bem uma amostra da teoria das finanças compensatórias.

necessidade de racionalização do processo orçamentário, em um **continuum** do planejamento à avaliação de resultados e deste ao primeiro, como já assinalado.

O autor sentir-se-á imensamente recompensado se, de algum modo, contribuir com idéias, técnicas ou sugestões para melhoria do processo de planejamento, programação e orçamentação nos Governos de sua Pátria a que tanto deve e a que tão pouco tem dado.

NOTA SOBRE A METODOLOGIA

O presente trabalho procura utilizar metodologia de extrema simplicidade.

A partir de exposição para mostrar a importância da integração planejamento-orçamento no Governo moderno, o trabalho desenvolverá de modo direto as recomendações.

Este método parte do pressuposto, já delineado nas Instruções do Concurso, de que se fazem necessárias recomendações práticas e concretas.

Nesta ordem de idéias, pois, não se trata de fazer um estudo teórico sobre o orçamento como instrumento de planejamento, mas indicar os meios para a ação prática desse sistema integrado.

Então, afigura-se-nos mais importante as proposições práticas que a teoria pura, mas, as primeiras serão justificadas pela segunda. Deste modo, o autor pretende indicar as recomendações e justificá-las logo em seguida.

Tal metodologia impõe-se não só pelas razões já expostas como, também, porque cada recomendação é de natureza específica e refere-se aos problemas de organização, de técnicas e de treinamento de pessoal.

As justificativas encontrarão apoio na experiência prática, na bibliografia sobre planejamento, finanças e administração pública em geral, bem como no acervo legislativo atualmente existente, com especial menção da Lei n.º 4.320/64, do Decreto-lei n.º 200/67 com as modificações posteriores, e do Decreto n.º 71.353/73.

No entanto, nem a literatura, nem a legislação serão aceitas como imutáveis, por mais respeitáveis que sejam as opiniões expostas na primeira e por mais sagradas que a segunda pudesse ser, mesmo porque muitas das recomendações que o autor pretende apresentar e justificar redundariam, se aceitas, em modificação na legislação atual e pertinente a planejamento e orçamento, estendendo-se obviamente ao controle.

NOTA SOBRE A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

As informações mais pertinentes levam-nos a crer que, com toda a probabilidade de certeza, já existia um rudimento de sistema orçamentário no século XVII e isto só poderia ter ocorrido na Grã-Bretanha que, à época, já possuía tradição de funcionamento normal do Parlamento a partir do primeiro, reunido na Ilha em 1265, historicamente denominado Parlamento de Simon de Montfort por ter sido convocado por esse nobre e, no qual, pela primeira vez na história da humanidade, os comuns se reuniram juntamente com a nobreza, pois, nesse Parlamento, estavam presentes indivíduos de classe comum dos cidadãos.⁽³⁾ Há, por exemplo, referências à apresentação de um documento orçamentário aos Comuns, por Walpole, Ministro do Tesouro, no século XVIII, o que pressupõe antecedentes e, de fato, em 1707, o Parlamento votou resolução segundo a qual ao Deputado ficava vetado propor aumento da despesa pública, resolução que vigora até nossos dias.⁽⁴⁾ É verdade que na primeira Carta Magna, datada de 15 de junho de 1215, com o selo de João-Sem-Terra, se instituía que:

“(12) No ‘scutage’ or ‘aid’ may be levied in our kingdom without general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight and (once) to marry our eldest daughter. For this purpose only a reasonable ‘aid’ may be levied. ‘Aids’ from the city of London are to be treated similarly..” ⁽⁵⁾

Dessa redação depreende-se que não existia ainda a consciência de tributos, pois a palavra **tax** somente aparece no Bill of Rights que Guilherme de Orange e a Rainha Ana aceitariam como fundamento do Governo democrático, em 1689.

Por outro lado, nas sucessivas Cartas Magnas que, através das **Petitions of Rights**, os barões feudais obtinham dos reis, o dispositivo indicado sob o n.º 12

³ Jennings, Sir Ivor: **Magna Carta** and its Influence In Our World Today. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1965. Forward by Sir Edward Fellowes — página 7.

⁴ Burkhead, Jesse: **Government Budgeting** (Nova Iorque: John Wiley & Sons Inc., 1965).

⁵ Jennings, **Op. Cit.**, página 44.

da primeira versão, de 1215, não mais aparece para ressuscitar, sob nova roupagem, no **Bill of Rights** de 1689.

Este consolidaria a instituição parlamentarista e a regra de que a arrecadação de receitas para o erário real teria de ser previamente autorizada pelo Parlamento, nessa ocasião já dividido nas duas Casas que conhecemos na atualidade. Evidencia-se, assim, a preocupação imediata e direta com a arrecadação de receitas e somente muito mais tarde surgem as demais instituições orçamentárias fundamentais⁽⁶⁾ da autorização da despesa, da regra da anualidade e do controle.

Por esses idos, não há qualquer referência à ação de planejamento, quer dos Governos, quer das classes atuantes no processo econômico de então.

Mesmo quando os Governos sentem necessidade, ou se vêem na contingência de intervir no processo econômico para disciplinar as relações entre as classes sociais ou manter a ordem interna e o prestígio internacional, a história não nos informa de qualquer procedimento racional de planejamento.

Por exemplo, não aparece nenhum sinal de planejamento nas modificações, profundamente estruturais, que a sociedade européia sofre a partir da Revolução Francesa, nem mesmo no desenvolvimento do Estado Norteamericano a partir da Independência, embora devamos reconhecer que Alexandre Hamilton já reconhecia o papel dominante das finanças públicas ao solicitar e obter, do primeiro Congresso da nascente República, lei que lhe permitia condicionar os impostos de Importação, gênese talvez da política fiscal que os Governos adotariam posteriormente através do mecanismo dos impostos, do câmbio e do crédito.

O exemplo de Lloyd George, já mencionado, de utilização do orçamento em seu papel de condicionador da economia, entretanto, não nos leva a indícios de qualquer sinal de planejamento desejado e consentido, pelo menos de modo formal e continuado. Com efeito, ao término do século XIX a Grã-Bretanha apresentava-se no seminário internacional como a potência mais poderosa e mais rica. Essa riqueza, entretanto, distribuía-se muito desigualmente entre as diversas classes sociais. A disparidade que separava a riqueza e miséria dos cortiços era

⁶

Ramalho, Newton Corrêa: **Instituições Orçamentárias** Fundamentais — Rio de Janeiro — Fundação Getúlio Vargas — Cap. N.º 32.

extremamente flagrante e condicionadora de conflitos sociais, dentro embora do clima das liberdades britânicas (The liberties of England).

Com a reforma do sistema eleitoral, sobe ao poder, nos primeiros anos do século corrente, o Governo do Partido Liberal, liderado por Mr. Asquith e Lloyd George, o qual apresenta à Câmara dos Comuns um orçamento verdadeiramente revolucionário, em uma antecipação à teoria de Keynes.

De fato, a receita tornara-se instrumento de captação de recursos muito além das necessidades normais da administração e a despesa dispunha desses recursos com a finalidade, que chamaríamos, hoje, econômico-social. O Governo liberal de então, na realidade, procurava, através do Orçamento, diminuir as desigualdades sociais ⁽⁷⁾. Não se pode, mesmo aí, contudo, falar em planejamento, e muito menos em ligação orçamento-planejamento. Houve, nesta ação, muito mais um condicionamento político que técnico, mas a lição não seria esquecida, pois, certamente neste exemplo, é que Keynes iria inspirar-se para desenvolver sua teoria, no início da década dos 30, em plena crise econômica do mundo capitalista.

Posto como primário o conhecimento das lições de Fayol e de Taylor ⁽⁸⁾ dirigidas basicamente às empresas privadas, parece ter sido na Suécia e demais países nórdicos, bem como nos Estados Unidos da América, a primeira tentativa de condicionar as ações governamentais a um planejamento racional, tecnicamente preparado e com disposição consciente de execução, a menos que nos reportemos aos planos quinquenais soviéticos. O National Recovery Plan, de Roosevelt, no entanto, encontrou forte oposição e a Suprema Corte daquele país iria, sucessivamente, lançar ao plano a pecha de inconstitucional até rever sua atitude ao dar foros de constitucionalidade à lei de Seguro Social. Para Roosevelt, o orçamento era “o programa nacional.., nosso plano de trabalho” ⁽⁹⁾. Parece, pois, que é a partir daí que, no mundo ocidental, as ações de Governo passam a ser condicionadas a um plano, que se formaliza na estrutura das categorias econômicas das contas correntes e de capital. Somente depois da Segunda Guerra Mundial se espraia a idéia do planejamento governamental, envolvendo-se em uma sistemática técnica, quer no mundo capitalista, quer no socialista.

7

Jennings: Op. Cit.

8

Silva Benedicto: Taylov e Feyol — Rio de Janeiro — FGV, Cap. 34.

9

Citado por Machado Jr., José Teixeira: **Administração Orçamentária Comparada:** Brasil-Estados Unidos, Rio de Janeiro – FGV. Cap. 55, 1960, páginas 3/4.

A literatura clássica considera o orçamento sempre nos seus aspectos financeiro, político e jurídico, embora Stourm fale de um “plano”. ⁽¹⁰⁾ Em 1918, porém, W.F. Willoughby produz essa maravilha de definição:

“It (the budget) is a document through which the chief executive, as the authority responsible for the actual conduct of governmental affairs, comes before the fund-raising and fund-granting authority and makes full report regarding the manner in which he and his subordinates have administered affairs during the last completed year; he exhibits the present condition of the public treasury; and, on the basis of such information, sets forth the **program of work** for the year to come and manner in which he proposes that such work should be financed.” ⁽¹¹⁾ (Grifo da transcrição.)

Não podemos estranhar que Willoughby tenha produzido tal definição, ele que desenvolveu a teoria dos departamentos gerais de administração — a partir da análise das funções do erário britânico — e que contribuiu de modo decisivo para o fortalecimento do estudo da Administração Pública como doutrina autônoma.

Analisemos, ainda que sucintamente, a definição de Willoughby:

Primeiro: o orçamento passa a ser tratado como um programa de trabalho, conceito que até então — ao que saibamos — não estava claro, embora possamos admitir que seria subjacente nas explicações de todos os tratadistas, especialmente franceses e italianos;

Segundo: o orçamento deixa de ser considerado como a “lei que fixa a despesa e estima a receita”. no tradicional conceito do Código de Contabilidade francês dos meados do século XIX e repetido sem maiores análises em livros e mais livros de contabilidade, para ser um documento; compreendamos a diferença, o documento representa um programa de trabalho que é aprovado por uma lei (talvez o pensamento mais remoto relativo ao orçamento-programa); é de natureza muito prática a distinção entre o documento orçamentário e a lei de orçamento;

¹⁰ R. Stourm, Apud/Harley Leist Luis: **Public Finance** – Londres e Nova Iorque: D. Appleton – Cauty Company. – Pág: 864 – 1936.

¹¹ **The Problem of a National Budget** (1918), pág. 4, citado por Buehler, Alfredo G. In Public Finance. Nova Iorque e Londres ... Mc Graw – Hill Book Company, Inc. 1940 – Second Edition – Pág. 865.

Terceiro: Willoughby já repetia a lei das reações antecipadas, pois para ele o programa de trabalho estaria assente em todo um sistema de análise do passado e das condições presentes, um passo a mais e teria chegado à análise de benefício/custo.

Com esta exposição, mesmo sem remontar às priscas eras da história da humanidade, pretendemos mostrar que, enquanto o sistema financeiro tem fundas raízes no processo de governar, o sistema de planejamento, consciente e tecnicamente elaborado, surge, apenas, em décadas muito recentes, não obstante tentativas isoladas de utilização das finanças, através, ou não, do orçamento, como meio de condicionar o processo econômico ou social de alguns países.

Essa defasagem, no tempo, entre o sistema de planejamento e o de finanças, tem conseqüências muito sérias, entre as quais podemos salientar algumas de ordem prática.

Em primeiro lugar, e talvez a mais importante, foi transformar o Orçamento em exclusivo instrumento de controle e, pois, aliado à contabilidade. De tal maneira esta mentalidade arraigou-se no serviço público (e não só no Brasil), que, quando se iniciou a revolução no sentido de utilizar o orçamento como instrumento de planejamento, a reação não foi menor. Nos Governos estaduais e, principalmente nos Municípios, à medida que se iniciava o processo de difusão da doutrina e da prática das normas que seriam implementadas com a Lei n.º 4.320/64, muita incompreensão veio à tona, porque as pessoas engajadas no processo contábil não tinham formação que lhes possibilitasse caminhar em direção ao entendimento das modificações que então se processavam.

Por outro lado, a fixação do orçamento como peça básica da contabilidade, aliada à falta de planejamento mesmo primário, levou, especialmente os Municípios, a um tipo de conflito ainda não de todo examinado à luz da sociologia da administração brasileira. Queremos referir-nos 'ao conflito entre o "homem da contabilidade" e o "homem da atividade-fim". Ora, como não havia qualquer sinal de racionalidade na elaboração orçamentária, este processo seguia à 'lei das reações antecipadas' ⁽¹²⁾ que, por seu turno, encontrava reação na "lei da tesoura

¹²

Tal **sistema** não era, entretanto, privilégio da administração orçamentária brasileira, como aponta o Prof. Teixeira Machado Jr., à página 85 da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, vol. 108, jan/abr., 73, n.º 1, em transcrição de Frederick C. Mosher, sobre problema semelhante nos Estados Unidos da América.

O conflito, entretanto, não terminava com o processo de elaboração do orçamento. Realmente, a falta de planejamento das ações da administração conduzida necessariamente à falta de programação da execução orçamentária, a qual se processava — e possivelmente ainda se processa, em alguns casos — tumultuadamente. Por um lado, o “homem de atividade-fim” desejando realizar além das possibilidades efetivas do Tesouro e, por outro, o contador a repetir como ave agoureira: “não há verba”. Esse mesmo fenômeno ocorria na administração federal, pois não era incomum um Ministro vir a público justificar a inércia de sua administração com a alegação de que o “Ministro da Fazenda não liberou as verbas”. Houve um tempo, no Brasil, felizmente ultrapassado, em que a política se fazia mais em torno de **verbas** não liberadas que de **verbos** adequadamente conjugados.

É óbvio que a utilização do orçamento como peça da contabilidade resultava da falta de uma teoria de planejamento, ao mesmo tempo que dificultava o desenvolvimento dessa teoria e correspondente prática.

O fato de que o orçamento, em seu aspecto formal, apresenta-se estruturado por **contas**, meios de comunicar atos e fatos acontecidos em um patrimônio administrado, também concorreu para esta aderência do orçamento à contabilidade, ao mesmo tempo que impediu o desenvolvimento de uma teoria das contas voltada mais para o futuro (planejamento) que para o passado (balanços).

Só muito recentemente, pois, processa-se uma reversão desse posicionamento e o orçamento passa a ser considerado peça de integração do sistema de planejamento com o de finanças.

Isto não significa, todavia, o desconhecimento de que, nesse longo tempo, o orçamento beneficiou-se do seu entrosamento com a contabilidade, pois, dela, ele recebe, ainda hoje, os auxílios de uma metodologia consagrada e do fornecimento de dados concretos.

NOTA SOBRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

EM ALGUNS PAISES

Como introdução à presente nota, não custa assinalar, pela justiça que a idéia encerra, de que foi na empresa privada, especialmente nos Estados Unidos da América, que se desenvolveu a prática do planejamento de modo sistemático e contínuo, isto é, como um processo de formulação de decisões, de sua implementação, de acompanhamento da execução, de controle e de avaliação de resultados. Isto, certamente como resultado dos ensinamentos de Fayol e de Taylor, e de seus seguidores, pioneiros da administração científica.

O exemplo do desenvolvimento das grandes empresas, hoje ditas multinacionais, seria suficiente para provar a assertiva acima¹³, mas como o presente trabalho está voltado para o setor público, deixamos este detalhe sem maiores comentários para entrar no planejamento governamental.

No setor público, como já mencionado, antes da Segunda Grande Guerra Mundial podem-se citar as experiências da União Soviética e dos países nórdicos, além do National Recovery Plan, da administração do Presidente Roosevelt.

A partir da fundação das Nações Unidas, o movimento por uma administração **planificada** ⁽¹⁴⁾ estende-se considerável mente e já é abundante a literatura produzida, nesse campo, pelo Departamento de Estudos Econômicos e Financeiros das Nações Unidas.

A quase totalidade dessa literatura situa a necessidade de planejamento governamental como decorrência do crescimento do setor público não só nos países em via de desenvolvimento, mas, também, nos já fortemente desenvolvidos, como mostra a presente nota. E típica, por exemplo, a frase que abre o capítulo 1 do Manual de Orçamento por Programas e Realizações

¹³ O livro **Le Defi Americain**, de Jean Jacques Servan-Schreiber, muito divulgado há alguns anos, prova esta asserção de modo irrefutável, se o panorama do comércio internacional não o fizesse por si mesmo.

¹⁴ Parece que só na língua portuguesa usa-se o vocábulo **planejar**. Em espanhol é "planificación", em francês "planification", como em Inglês fala-se em "plan" ou "planning". O Prof. Nelson Mello e Souza, no trabalho mencionado na nota sobre o planejamento governamental no Brasil, usa correntemente ambos os termos. Raramente, na literatura de língua espanhola, aparece planeamiento.

“Característica importante do planejamento nos países em via de desenvolvimento pode ser encontrada na magnitude adquirida pelo setor público.” ⁽¹⁵⁾

No momento atual, todavia, a idéia ganhou universalidade, como se vê da relação que oferecemos a seguir:

França

A França tem-se projetado, sem dúvida alguma, entre os países de economia capitalista — ou mista — em matéria de planejamento, sob a direção do “Commissariat Général du Plan” que opera de três formas principais:

- I) grupos de trabalho de sua iniciativa e sob sua orientação, em colaboração com outras administrações;
- II) estudos encomendados a organismos de pesquisa; ⁽¹⁶⁾
- III) grupos de trabalho criados por outras administrações, obtendo-se a ligação com o conjunto de estudos a longo prazo por intermédio do CGP (Commissaria Général du Plan).

Cada Grupo. de.. trabalho tem a assistência do INSSE Institut National de Statistique et des Études Economiques — e pode ter a participação de “personalidades independentes”. ⁽¹⁷⁾

No momento, o CGP atualiza as projeções do “Grupo 1985”, iniciado em 1967, para cobrir o período de 1965 a 1985 e, pelo menos no que tange ao Grupo de prospectivas urbanas (VI Plano), seus estudos alcançam o fim do século.

Grã-Bretanha

No Reino Unido os esforços governamentais se têm consagrado mais e mais, nesses últimos anos, ao planejamento a longo prazo. Sabemos, por exemplo, que, em matéria de fornecimento. de energia elétrica, as . perspectivas da demanda, a nível nacional, são estimadas pelo menos em um horizonte de dez

¹⁵ Tradução - em português sob ~ auspícios do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, pelo Prof. José Teixeira Machado- Jr. e Econ. Ilvari Guimarães de Oliveira, Rio de Janeiro, 1971, pág. 25.

¹⁶ A solução: brasileira do IPEA, para pesquisas, pode ter-se inspirado aí.

¹⁷ Nações Unidas: Planification à Long Terme; Documente présentés a la SEPTIÈME RÉUNION DES CONSEILLERS ÉCONOMIQUES DES GOUVERNEMENTS DES PAYS DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE. Nova Iorque, 1971. Página 66. e seguintes

a quinze anos e, ultimamente, existem estudos da distribuição futura da população abrangente até o ano 2000 ⁽¹⁸⁾.

A. iniciativa do planejamento está com o Ministério setorial, mas um grupo de trabalho interministerial centraliza e coordena, a esse nível, os estudos a longo prazo e está atento para que os planos a termo médio (cinco anos) conformem-se com um futuro mais amplo. Compete ao Tesouro a coordenação a nível de Gabinete ⁽¹⁹⁾

Tchecoslováquia

O planejamento nesse país, a longo prazo, está a cargo da “Commission d’Etat du Plan”, que prepara as hipóteses das principais tendências do desenvolvimento econômico do país, cujos trabalhos iniciaram-se por volta de 1957 a título sistemático. O documento pertinente a este país salienta que a Tchecoslováquia beneficiou-se da experiência de planejamento da União Soviética, mas tem utilizado no máximo o método de comparação internacional com os países de economia planificada, assim como com os de economia de mercado. ⁽²⁰⁾

Bulgária

Orgulha-se de ter sido, o país da área socialista, logo após a União Soviética, a empreender a elaboração de um plano para o período de 1961 a 1980, e considera “o planejamento econômico nacional” parte integrante, de suma importância, das atividades exercidas pelo Estado, em uma seqüência de:

- plano de ação a termo curto (um ano);
- plano de médio termo (cinco anos); e,
- plano a longo termo (de 15 a 20 anos).

Polônia

Ao descrever a metodologia de seu sistema de planejamento, os poloneses parecem considerá-lo de tal modo integrado nas atividades do Estado,

¹⁸ Edwards, R. S. e Hines, J. 8.: **Budgeting in Public Authorities**, Nova Iorque: The Macmillan Company, 1959, pág. 54.

¹⁹ Beer, Samuel H.: **Treasury Control**, Oxford: At the Clarendon Press, 1957 págs. 1 e 3.

²⁰ A presente descrição, quando não houver outra referência, está baseada no documento citado na nota (15), elaborado pelas Nações Unidas.

que deixaram de lado qualquer notícia histórica e passaram logo à descrição do processo. Asseveram que, em numerosos setores, um quinquênio é um lapso de tempo muito curto, para permitir o lançamento e a execução de certos projetos, como os destinados a aumentar a capacidade de produção das indústrias extrativas, a desenvolver os meios de transporte e de telecomunicação, ou a aperfeiçoar os titulares de um diploma universitário, pós-graduação, diríamos nós.

URSS

Repetir que o planejamento na União Soviética ocorre sistematicamente a mais de meio século seria dizer o sabido, mas os soviéticos consideram que em matéria de desenvolvimento da economia nacional, o estabelecimento de um plano consiste em integrar as tarefas econômico-políticas, objetivamente fundadas e motivadas, que devam ser executadas no curso do período do plano, em um sistema de tarefas interdependentes e equilibradas, em um sistema de medidas econômicas e orgânicas destinadas a assegurar a execução eficaz dessas tarefas. Tal concepção, segundo o documento das Nações Unidas, permite considerar o plano como representando uma forma de coordenação dos interesses das diversas coletividades de produção com os interesses da sociedade como um todo.

Iugoslávia

O planejamento na Iugoslávia adquire aspectos novos, porque se trata de uma economia que adota a autogestão de empresas. Como se trata de uma economia planificada e descentralizada ao mesmo tempo, permite a existência do mercado comercial e do mercado financeiro, por uma concorrência imperfeita, com uma repartição de renda que permite aos particulares, e a certas empresas, remunerar a mão-de-obra em função dos resultados obtidos. Tais circunstâncias influem obviamente, sobre a maneira de formulação de decisões no processo de planejamento, e mesmo sobre as previsões de desenvolvimento. Destarte, o objetivo do planejamento é detectar as tendências que se manifestam espontaneamente na evolução da economia e de determinar os objetivos que a sociedade tem em mira, alcançar e elaborar a estratégia que permitirá atingir tais objetivos. Para destacar seu cunho de descentralização, os iugoslavos asseveram que, em seu país, instituições científicas e profissionais, organismos públicos e

particulares, colaboram na elaboração da projeção do desenvolvimento a longo prazo.

Romênia

Para os planejadores romenos o seccionamento do tempo para a preparação de planos é mera questão formal, resultante da necessidade de apresentação de um documento. Com efeito, chamam eles de “atividades de previsão” toda atividade cujo objetivo é a execução de trabalhos que digam respeito ao desenvolvimento futuro, independentemente da extensão dos períodos fixados e do conteúdo específico dos trabalhos elaborados, sendo que estes podem ter um caráter de decisão, servir à preparação de decisões ou, ainda, à identificação das tendências do desenvolvimento.

Hungria

Os húngaros asseguram, entretanto, que possuem uma experiência limitada em matéria de planejamento a longo prazo, mas reconhecem que a previsão a longo prazo e a inserção de preocupações sociais, em uma perspectiva a longo prazo, necessitam planos que compreendam um período mais longo que os quinquênios.

Suécia

Podendo dar lições de planejamento a qualquer outro país por sua experiência; que remonta ao início da década dos anos 30, dão os planejadores suecos relevo essencial à **incerteza** como fator dominante na teoria do planejamento e na formulação de decisões. A primeira consequência, é fazer uma distinção entre o **plano incondicional** ou programa de ação e a **estratégia de ação** (plano condicional). No primeiro, decidem-se as ações futuras sem ter em conta o resultado--dos acontecimentos futuros incertos. Este tipo de plano admite a hipótese de que o órgão de planejamento tenha previsto corretamente tais acontecimentos. Por seu turno, no plano condicionado, as ações futuras são função dos acontecimentos ou série de acontecimentos futuros e incertos que venham a realizar-se. Em outras palavras, no planejamento sueco, a incerteza domina toda a problemática. Assim, os planejadores daquele país desenvolvem verdadeira classificação dos tipos de incerteza, desde as incerteza do meio

ambiente até as incertezas tecnológicas expressas nas seguintes perguntas: “Que vantagens se pode obter dos, processos tecnológicos futuros?” “São realizáveis certos projetos de desenvolvimento de determinado setor?”.

O método das. **incertezas** certamente não é novidade nos estudos da economia e só com a chamada “previsão neutra” se pode chegar ao “mundo sem surpresas”.

USA

O planejamento nos Estados Unidos tem uma aplicação seletiva, visando à repartição de recursos entre o setor privado e o público. Não existe ali preocupação de elaborar um plano de conjunto para utilização dos recursos do país, como é o caso na maioria dos países e, pois, não existe um plano de Guerra Mundial, a tentativa mais séria de planejamento no setor público, mas ambos os setores recorrem ao planejamento a longo termo em casos muito precisos e, ao mesmo tempo, toma-se em consideração a modernização e o aperfeiçoamento dos meios técnicos que- permitem alongar no tempo o planejamento dos recursos. Em verdade, nos Estados Unidos o planejamento no setor privado desenvolveu-se mais rapidamente e alcançou coordenadas técnicas mais precisas que no setor públicos Deve-se isto, certamente, ao fato de que- as empresas Visualizaram na prática do planejamento um instrumento de racionalização administrativa e, pois, de aumento dos lucros.

Por outro lado, descartando a experiência de Roosevelt e as aplicações das técnicas de planejamento durante a Segunda Guerra Mundial, a tentativa mais séria de planejamento no setor público norte-americano aparece, sem dúvida, no chamado sistema de planejamento, programação e orçamento, cuja sigla PPBS tem curso internacional ⁽²¹⁾. Para compreender-se que, em realidade, o PPBS seria um sistema de planejamento a longo prazo, bastaria fazer referência às declarações do Presidente dos Estados Unidos, em 1965, segundo as quais as funções do PPBS seriam:

- definir os objetivos da Nação;
- determinar prioridades entre esses- objetivos;

²¹ Recentemente, o Ministro do Planejamento criou um grupo de trabalho para estudar a introdução na administração pública brasileira de um sistema integrado de orçamento e planejamento — SIOP. O Prof. Teixeira Machado ao traduzir o **Guia para o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento**, do Governo do Canadá preferiu chamar de SIPPO — Sistema Integrado de Planejamento1 Programação e Orçamento.

- definir os caminhos que permitem atingir, com eficiência e ao menor custo, tais objetivos;
- avaliar o custo dos programas em execução, não só para o exercício orçamentário, como também em consideração ao conjunto dos anos de execução; e,
- medir, cada ano, o grau e as condições de realização - dos programas.

Holanda

Berço de Jan Tinbergen, é claro que a Holanda, ou mais exatamente os Países Baixos, estão envolvidos no processo de planejamento através do “Bureau Central du Plan” que prepara um modelo macroeconômico de modo a permitir a simulação dos movimentos a curto e longo prazos dos investimentos, de modo a, por exemplo, poder determinar as possibilidades de crescimento da economia neerlandesa, no período de 1970 a 1985.

Israel

Considerando seu país em via de desenvolvimento, os planificadores no Estado israelita declaram que a preocupação máxima, no que concerne ao planejamento, está voltada para a balança de pagamento e para os critérios que regem os empréstimos obtidos no exterior. Deste modo, o planificador israelense terá de responder a questões como as seguintes:

- qual a estratégia para obter-se a independência econômica?
- a que preço se pode atingir rapidamente esse objetivo?
- quais são os critérios que permitem apreciar a rentabilidade dos empréstimos contratados com o exterior?
- qual pode ser a incidência de modificações das condições da oferta de capitais sobre o mercado internacional?

O escopo da presente monografia não abrange necessariamente a metodologia do planejamento, mas não custa referir que em países como os Estados Unidos, França, União Soviética e Suécia já existe grande preocupação com os aspectos qualitativos dos planos, ou seja, aqueles aspectos que fogem à

mensuração, penetrando na área dos julgamentos de valor à base de observações. Não há, entretanto, compartimento estanque de modo a referir o quantitativo aos aspectos econômicos, e qualitativo aos aspectos sociais.

Outro ponto muito importante a salientar, na metodologia do planejamento francês, ainda que de passagem, refere-se aos indicadores sociais. Assim, o documento das Nações Unidas em que nos baseamos para a presente descrição indica que, malgrado os limites dos trabalhos efetuados nesse campo, e, especialmente, à falta de reflexão teórica amadurecida, a noção de indicador social tem despertado suficiente interesse para que seja empreendida atualmente a tarefa de torná-lo instrumento operatório dos trabalhos de planificação por ocasião do VI Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Até onde sabemos, o IBGE, no Brasil, está trabalhando no sentido de, em breve, obter-se indicadores de natureza econômica e social capazes de permitir um processo mais racional de planejamento em nosso País.

Índia

A idéia de um desenvolvimento nacional planejado estava implícita no movimento pelo avanço político da Índia, cujo segundo plano quinquenal estabelecia como objetivos principais:

- “a) aumento considerável da renda nacional de modo a erguer o nível de vida do país;
- b) industrialização rápida com ênfase especial no desenvolvimento das indústrias pesadas e de base;
- c) expansão das oportunidades de emprego; e,
- d) redução das desigualdades em renda e riqueza e, mesmo, uma melhor distribuição do poder econômico.”⁽²²⁾

Porto Rico

Por seu termo, na terra de Pedro Muñoz Amato se declara enfaticamente:

“O objetivo fundamental do programa de desenvolvimento da República é eminentemente social. O programa compreende os meios econômicos essenciais

²² Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais — NU.: Planning for Balanced Social and Economic Development — Six Country Case Studies. Nova Iorque, 1964, pág. 4.

para a obtenção do objetivo social de aumento dos níveis de vida do povo da República de Porto Rico a igualar ao dos mais progressistas países da terra.” (23)

Metodologicamente, a declaração de que “é responsabilidade do planejamento governamental traduzir em metas definidas objetivos indefinidos” parece da mais alta prioridade, por isto que, sem fixação de metas precisas, o planejamento permanece um mero exercício doutrinário e praticamente se torna impossível quantificar orçamentariamente objetivos amplos, indefinidos, como aparece em algumas declarações de natureza política.

Como já assinalamos, o processo de introdução e aperfeiçoamento do planejamento nos países em via de desenvolvimento tem sido estimulado pelas Nações Unidas, através da difusão de ampla literatura sobre o assunto a par de assistência técnica apropriada, a menos que tenha o processo sido iniciado pelas próprias nações colonizadoras, como é o caso do Senegal. (23)

Para não nos alongarmos em indicar outros países menos desenvolvidos que se têm apoiado no planejamento, para penetrar na senda do progresso, já: que nos devemos centrar na problemática brasileira, como é de nosso interesse e dever, parece-nos que a transcrição, a seguir, dá o apoio básico para garantir a asserção de que os países em via de desenvolvimento têm orientado a ação. estatal no sentido de um sistema de planejamento;

Al estimarse actualmente que la planificación puede ser un método útil para promover el desarrollo económico y social, **casi todos los países en vías de desarrollo están usando de ella para acelerar su crecimiento**. Sin embargo, se han encontrado importantes obstáculos en su aplicación, sobre todo en la etapa de ejecución de los planes, en que intervienen no sólo elementos técnicos, sino también factores como la voluntad nacional de planificar la existencia de recursos económicos y humanos y la capacidad administrativa. (24) (Grifo da Transcrição.)

Esta exposição, que se poderia alongar ainda muito mais, demonstra a sobejo, porém, que o planejamento está definitivamente introduzido como instrumento de ação governamental em quase, senão em todos, os Estados modernos.

²³ idem, pág. 141.

²⁴ Nações Unidas: **Aspectos Administrativos de la Planificación**. Documentos de seu Seminário. Nova Iorque, 1968, pág. 3, Documento E/CN. 12/807. 221.

Quaisquer que tenham sido, no entanto, as origens do orçamento e os papéis que tenha ele desempenhado em seu largo curso histórico e, por outro lado, quaisquer que tenham sido as origens do planejamento e as razões que levaram os governos na presente conjuntura econômico-social da história da humanidade, a adotá-lo como técnica de ação, o certo é que os dois se encontraram e seguem juntos como instrumentos de trabalho.

Frente a esta realidade, resta buscar a organização e a metodologia mais racional, para que o Governo obtenha da integração planejamento-orçamento a maior eficiência em termos de produtividade para a economia nacional como um todo. Daí, pensa o autor, surgem algumas sugestões oferecidas à meditação, que, em realidade, constituem o cerne da presente monografia.

Como, porém, esta monografia tem por escopo central os procedimentos brasileiros em matéria de orçamento e planejamento, vemo-nos obrigados a introduzir uma nota para análise, ainda que a largos traços, ao planejamento governamental no Brasil.

NOTA SOBRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

É óbvio que a idéia de planificação governamental teria de chegar ao Brasil e não muito tarde, mas façamos algumas observações. O Prof. Benedicto Silva classificou a ação de planejar em **ocasional, empírica e científica**.⁽²⁶⁾ Ocasionalmente, houve planejamento no Brasil, talvez até mesmo na Colômbia, como aponta o Prof. Jorge Gustavo da Costa.⁽¹⁾

O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, mais conhecido como “Plano Especial”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1.058, de 19 de janeiro de 1939, marca o início da era empírica, que se caracteriza pela conscientização da necessidade de orientar as ações governamentais por meio de algum instrumento racional, mas faltam informações e técnicas necessárias para adequação de meios e fins, e mesmo para a seleção destes. A ausência do **projeto** como instrumento de planejamento é óbvia. Àquela seguiram-se o Plano de Obras e Equipamentos, o Plano SALTE e o Programa de Metas, além da difusão de idéias pelos Estados, e mesmo a nível regional.

Nesse período surge a Constituição de 1946 que iria dar alento à idéia de planejamento, embora de modo ainda empírico, pois o constituinte preferiu, “escarmentado com a ausência de ação, por um lado, e a descontinuidade administrativa, por outro”⁽²⁾, utilizar o sistema de vinculação da receita para obrigar o Governo Federal a preocupar-se com aqueles problemas mais eminentes da sociedade brasileira. De qualquer modo, porém, a Constituição de 1946 iria contribuir decididamente para a difusão da idéia de ação planejada.

Nesse particular, observamos que o empirismo continuou pela falta de coleta e análise sistemática de informações, pela preocupação extremamente política de atendimento às clientelas eleitorais, pela preocupação extrema de criar novos organismos para solução de problemas, sem cuidado mais aprofundado com os

¹ Mello e Souza Nelson. O Planejamento Econômico no Brasil. Considerações Críticas in Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, n.º 4, 59-116, 2.º semestre, 1968.

² Silva, Benedicto: **Uma Teoria-Geral de Planejamento**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, página 48.

métodos de trabalho, pela falta de treinamento dos recursos humanos especializados para tratar os problemas a níveis globais e, especialmente, porque o orçamento público continuou a ser o instrumento de limitação de poderes, em vez de tornar-se o instrumento de adequação dos meios aos fins propostos na Constituição e devidamente coordenados por algum instrumento de seleção de objetivos e de meios que, na falta de outro nome, continuamos a denominar de planejamento.

Há, todavia, dois eventos, na história do planejamento brasileiro que marcam o início da transição da era empírica para a era científica: a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico — BNDE, em 1952, e o Plano de Ação, posto em execução, de 1958 a 1962, pelo Governador Carvalho Pinto, no Estado de São Paulo.

Criar fases históricas, dentro de algum critério, por mais válido que o seja, é sempre aleatório, porque no plano histórico as ações humanas não se executam de acordo com divisões perfeitamente traçadas. Na verdade, tais divisões nada mais são que tentativas do analista para melhor compreender os fatos.

Dizer que as datas ou eventos acima citados indicam inflexão do modo de agir do administrador brasileiro consubstancia apenas pontos de referência, por isto que os períodos apontados se entrelaçam, o anterior vivendo, enquanto o novo amadurece.

Por outro lado, dizer que o Brasil já penetrou na era do planejamento científico, não significa necessariamente a existência de planos perfeitos, mas pressupõe naturalmente amadurecimento da idéia e a busca de instrumentos mais aperfeiçoados, pelo menos capazes de produzir uma experiência brasileira em planejamento, ou seja, a capacidade de reunião e transmissão “de informações úteis, e a seleção de métodos mais adequados, extraídos de um processo de tentativas, ensaios, e erros que, transmitidos de modo sistemático entre os componentes do nível decisório, passam a ser incorporados aos novos esquemas de trabalho do Governo”.³⁾

Nesse processo de tornar científico o planejamento no Brasil, vale notar, por exemplo, a grande melhoria ocorrida nos últimos anos, nos processos de coleta, tratamento e difusão de estatísticas com o aperfeiçoamento dos serviços da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na atual administração.

³ Silva, Benedito in Administração Orçamentária Comparada. Brasil — Estados Unidos, op. cit. — Prefácio, página 3.

Outro ponto de referência é a utilização do projeto como meio de estruturar os planos, e orientar o processo de planejamento.

Ao citar o BNDE como um marco na evolução do 'sistema brasileiro de planejamento, não podemos esquecer, entretanto, que o planejamento aí desenvolvido é essencialmente setorial, à base de projetos, voltados para apoio à iniciativa privada, através de um sistema de captação de poupanças e de financiamento a médio e longo prazo.

O BNDE criou, sem dúvida alguma, a maior burocracia (sentido weberiano) ⁽⁴⁾ especializada em planejamento setorial no Brasil, e desenvolveu a mais sofisticada equipe de técnicos capazes de trabalhar à base de projetos. O Prof. Nelson de Mello e Souza enfatiza esse fato:

“Embora sem responsabilidade na planificação global, dos quadros de funcionários do BNDE tem saído a parte mais significativa de economistas e administradores encarregados da planificação brasileira, a partir da segunda metade da década passada, tornando possível, desde então, falar-se de experiência sistemática, da qual os planejadores atuais estão, sem dúvida, tirando algum tipo de proveito prático.” ⁽⁵⁾

Para mostrar como as fases, que o analista identifica, não são estanques e continuam horizontalmente no sentido da história, e verticalmente no sentido dos diversos processos utilizados pelo Governo, basta citar que, até em nossos dias, o empirismo esteve presente na chamada “Reforma Administrativa”. Primeiro, é próprio assinalar aqui que, no Brasil, planejamento e modernização dos processos administrativos sempre estiveram, senão em oposição, pelo menos sem entrosamento. Em seguida, à medida que o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral assume o encargo de modernizar a máquina administrativa e decide agir através de **projeto**, utilizando o 'orçamento-programa como o instrumento básico desse processo, aquela equipe de técnicos educada e aperfeiçoada no BNDE, órgão da própria estrutura do Ministério, é posta de lado em detrimento de outras pessoas que apresentaram algum sucesso na administração de uma entidade de seguro social, sem contudo, qualquer experiência de utilização do projeto como instrumento de trabalho. Daí, toda ênfase 'ser colocada em busca da estrutura de organização ideal e de um plano

⁴ Mello e Souza, op. cit., página 61.

⁵ A largos traços, o conceito weberiano de burocracia é resultante da concepção weberiana de autoridade, cujas raízes emergem da problemática do poder. Burocracia designa um quadro de funcionários, que, organizados dentro de uma forma específica e submetidos a normas também específicas e determinadas exercem a autoridade legal.

de classificação de cargos também ideal, ao passo que o mecanismo de ação — o orçamento estruturado à base de **projeto** — seria relegado a segundo plano.

Aliás, é flagrante, em toda a história da administração pública brasileira, a falta de relacionamento entre planejamento e modernização administrativa, embora seja alentador verificar que já existe a compreensão da “interdependência do planejamento administrativo e do planejamento econômico, assim como a importância vital de sua integração,” ⁽⁶⁾ de modo a colocar ambos em uma entidade central de planejamento, como se faz, agora, com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Ao preconizar o planejamento sem plano, o Prof. Nelson de Mello e Souza assevera: “...temos a essência do **planejamento sem plano**: estudo de diagnósticos que sirvam de base para a fixação de macroobjetivos tendenciais para cuja implementação duas coisas básicas são indispensáveis: o manejo de modo coerente do instrumental de política econômica e o ajuste da máquina administrativa.” E enfatiza: “Neste caso, a Reforma Administrativa terá objetivos concretos e viabilidade operacional”. E, mais ainda, “será indispensável.” ⁽⁷⁾

No entanto, esse processo de modernização ficou, até há pouco, circunscrito à busca da estrutura de organização ideal, como já salientado, desprezando-se, por falta de metodologia mais atuante e moderna, os aspectos operacionais a segundo plano.

Se cada Nação, ao introduzir em seu processo de Governo a técnica do planejamento, terá um objetivo declarado, a análise do que ocorre no Brasil, leva, da mesma forma, a identificar uma filosofia básica que preside à feitura dos planos ou ao processo de planejar: o desenvolvimento econômico e social.

A idéia de que o Brasil deve ser um país desenvolvido, onde cada cidadão tenha participação equânime na riqueza nacional, está imbuída no consenso da Nação e, dela, o Governo atual faz seu ponto alto de ação. Quase todos os planos, ou programas, a própria legislação e quase todas as instituições versadas nesse processo têm, em suas denominações, a palavra **desenvolvimento**, quer em caráter nacional, regional, estadual, municipal e até no setor privado. A idéia do desenvolvimento, portanto, compõe o ideário nacional.

O segundo Governo da Revolução declarava com precisão:

⁶ Jacome, José Maria. O Planejamento Administrativo para o Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina. In Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV n.º 4: 7-49, 1968. Tradução de Luiz Carlos Damin Lobo.

⁷ Mello e Souza, op. cit., — página 111.

“O **desenvolvimento** há-de ser, portanto, o nosso objetivo básico, que condicionará toda a política nacional, no campo interno como nas relações com o exterior. E há de estar a serviço do **progresso social**, isto é, da **valorização do homem brasileiro**.”

(32)

(33) Esta tem sido a mensagem fundamental do Presidente Costa e Silva, proclamada desde a primeira hora, ainda quando candidato.” (34) (Grifo do Original.)

No momento, os planos elaborados pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e aprovados pelo Legislativo denominam-se Plano Nacional de Desenvolvimento — PND, denominação bem característica dessa filosofia.

Assenta-se, assim, a terminologia que consagra este ideário nacional. (35)

Por sua dimensão continental e por seu sistema federal de descentralização política, as tentativas de planejamento, no Brasil, têm-se passado a nível nacional, a nível estadual, regional e municipal. Mesmo antes do estabelecimento do Sistema Nacional de Planejamento, criado pelo Decreto n.º 71.353, de 9 de novembro de 1972, já seria possível dizer que cada Estado membro possuía seu plano. Pernambuco, senão o Rio Grande do Sul, alardeia ser o primeiro Estado a criar um órgão para o planejamento, de modo que a burocracia (weberiana) dê curso à transmissão de experiências. Sob a ação SERFHAU, a maioria dos Municípios possui seu plano diretor e todos reconhecem a necessidade de orientar suas administrações por algum sistema racional de formulação de decisões, de orientação da execução e de controle. É verdade que, a nível municipal, a difusão dessas idéias muito deve ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal que, há mais de vinte anos, vem pelejando pelo aperfeiçoamento das administrações locais.

A nível regional, seriam inúmeros os sistemas de planejamento que deveriam, quase que obviamente, ter nascido com a Constituição de 1946, mas que somente se desenvolveram a partir da crise de desnível de crescimento regional decorrente da execução do Programa de Metas. Surgem, então, organismos especializados em planejamento regional, dentre os quais se sobressaem a SUDENE, a SUDESUL, a SUDAM, a SUVALE e muitos outros.

No entanto, é seguramente certo que os organismos encarregados de planejamento, no Brasil, antes de serem regionais, foram, historicamente, setoriais. Temos, assim, o Instituto do Alcool, a Superintendência do Abastecimento, a Superintendência da Defesa da Borracha, o Instituto Brasileiro do Café, a Superintendência da Moeda e do Crédito, a SUDEPE (Pesca) e tantos mais, uns ainda existentes, outros já substituídos ou ultrapassados.

(34) Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Diretrizes de Governo. Programa Estratégico de Desenvolvimento — julho, 1967.

(35) Por exemplo, Lei n.º 5.727/71.

Marco decisivo na evolução brasileira em busca de um sistema de planejamento condizente com as necessidades nacionais, encontra-se no artigo 7,0 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, **verbis**:

“Art. 7,0 — A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e à segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral. de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.”

Como se vê, o Decreto-lei n.º 200/67 cria a escala hierárquica do sistema de planejamento: plano — programa — orçamento- programa anual — programação financeira. Cria, além disso, a linha de ação tendo por base cada Ministério, ficando a coordenação, revisão e consolidação com uma agência auxiliar do Presidente da República, pois a este cabe o comando, por força da Constituição e como determina o parágrafo terceiro do art. 15 do Decreto-lei em causa.

Por seu turno, o Decreto-lei n.º 200/67 institucionalizou definitivamente o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral como a agência auxiliar, ou seja, o órgão central do sistema.

Nesse particular, a análise histórica revela falta de sistemática na organização para o planejamento, como se nota na relação a seguir:

PLANO

AGÊNCIA

- | | |
|--|--|
| 1.º) Especial de Obras Públicas e
Aparelhamento da Defesa Nacional
Ministério da Fazenda | Ministério da Fazenda |
| 2.º) Obras e Equipamentos | Comissão de Orçamento do Ministério da
Fazenda — Assessoria do Ministério da
Fazenda |
| 3.º) SALTE | DASP |
| 4.º) Trienal | Ministro Extraordinário |
| 5.º) A partir do PAEC | Ministério do Planejamento |

No período do Presidente Jânio Quadros foi criada a COPLAN, encarregada de preparar o plano do Governo que, poucos dias depois, abortava.

É, pois, somente na fase dita científica que se inicia o processo de institucionalização do órgão responsável a nível nacional pelo planejamento.

Outra característica do Decreto-lei n.º 200/67 é a de vincular a escala hierárquica do plano à programação financeira, deixando margem ao controle interno e externo, bem como à avaliação de resultados. Tal característica também é nova, pois são poucos os exemplos de vinculação dos planos ao sistema orçamentário, mesmo assim, quando é o caso, tal vinculação apresentasse sem um conjunto de técnicas apropriadas. Em outras palavras, sempre houve completo alheamento entre os sistemas de planejamento e de orçamento, o que, até certo ponto, seria natural, dada a falta de cunho científico no tratamento do problema, ou, como se diria modernamente, nunca houve enfoque sistêmico. A relação abaixo é típica:

- | | |
|---------------------------|--|
| 1.º) Plano Especial | Tabelas de créditos preparadas pelo
Ministério da Fazenda, abertos globalmente
a cada Ministério; |
| 2.º) Obras e Equipamentos | ligado ao orçamento federal; |
| 3.º) SALTE | fundos e dotações especiais; |
| 4.º) Trienal | não chegou à fase de operação; |
| 5.º) PAEG e PED | Coordenação do Ministério do Planejamento
com o da Fazenda. Utilização do orçamento
federal como canal de execução. (36) |

Esta é a situação que o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral procura remodelar, criando o sistema integrado de orçamento e planejamento, o que é possível a partir do Decreto-lei n.º 200/67 e do Decreto n.º 71.353/72, como já mencionado.

É verdade que a Constituição do Brasil, também planejamentista com a Emenda Constitucional n.º 1, promulgada em 17 de outubro de 1969, criou o Orçamento Plurianual de Investimentos, ⁽³⁶⁾ regulado pela legislação complementar. Esse ato do Constituinte de 1969 estabeleceu, pelo menos na base constitucional, o liame entre os planos globais a longo prazo e o orçamento anual, facilitando, pois, todo o processo de programação.

Não é escopo desta monografia, como já assinalado, analisar metodologias de planejamento, mesmo no que concerne Brasil. Procura apenas identificar o relacionamento entre aquele e o Orçamento, relacionamento esse da mais alta importância para o desenvolvimento futuro dos dois sistemas.

(36) As duas tabelas acima foram adaptadas das obras citadas dos Professores Nelson Mello e Souza e Jorge Gustavo da Costa, com ligeiras modificações introduzidas pelo autor do presente trabalho que, assim, assume a responsabilidade final das mesmas.

(37) Constituição: Art. 60, parágrafo único.

Por outro lado, o orçamento, partindo das finanças públicas, tem história e prática muito mais antigas que o planejamento e isto determina certos condicionamentos prejudiciais ao sistema, pois, no Brasil como alhures, não se tem sabido utilizar adequadamente o orçamento como instrumento do planejamento, o qual, como deduzimos da nota anterior, modernamente, condiciona a ação governamental em qualquer país.

Se a integração orçamento-planejamento requer ainda uma série de medidas de aperfeiçoamento — para isto pretende esta monografia contribuir com sugestões ainda que modestas — já se pode, entretanto, notar a existência de uma sistemática na elaboração dos planos, como assinala o Presidente da República:

“O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), promulgado pela Lei n.º 5.727/71, iniciou o ciclo de programações globais sistemáticas, se destina

a assegurar continuidade do crescimento brasileiro a taxas entre 8% e 10% ao ano, dobrando a renda **per capita** nacional até o ano de 1980.” (38)

Quaisquer que tenham sido os erros do passado e, especialmente, por se tratar de planejamento e orçamento, técnicas para o porvir, instrumentos prospectivos, não vale a pena, aqui, ficar repisando o passado, senão como fonte de inspiração para aperfeiçoamentos futuros, a fim de que se crie uma nação onde a vida seja cada vez mais digna de ser vivida.

Com esta declaração de intenções em mente, é que encerramos esta parte da monografia, para penetrar no âmbito das recomendações, convictos como estamos de que melhor se pode estreitar as relações entre planejamento, orçamento e modernização administrativa, na busca de maior eficiência e economia no emprego dos dinheiros públicos.

Ao autor pareceu, porém, de conveniência introduzir nesta monografia uma NOTA SOBRE A TERMINOLOGIA, e uma relação de obras que tratam do planejamento no Brasil de modo direto, com a ressalva, entretanto, de que tal relação não pretende ser completa. (39)

BALAND, Robert 1.: **Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro**. Tradução de Carlos Kronaver. Rio de Janeiro — Lidador, 1969.

SILVA, Benedicto: **Uma Teoria Geral do Planejamento**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

COSTA, Jorge Gustavo da: **Planejamento Governamental, a Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro — FGV, 1971.

(38) Emilio Garrastazu Médicil: Mensagem ao Congresso Nacional, ano de 1972.

(39) Copilada das obras citadas por Nelson Mello e Cotiza e de Jorge Gustavo da Costa.

MELLO E SOUZA, Nelson: **O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas**.

MELLO E SOUZA, Nelson e Genari, Breno: **A Experiência Brasileira de Planejamento Governamental, um estudo introdutório**. Estudo apresentado ao concurso de monografias instituído pela Unidade de Administração Pública da Organização dos Estados Americanos. Rio de Janeiro, 1962.

PINTO, Bilac: **O Planejamento Econômico de J.K.** — Rio de Janeiro, Edição Democrática, 1957.

MOTTA, Paulo Roberto: **O Grupo Executivo como Instrumento Administrativo de Implementação Econômica**. Monografia n.º 19, Escola Interamericana de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, 1968.

LESSA, Carlos: Quinze Anos de Política Econômica no Brasil. **Boletim Econômico da América Latina**, vol. IX, n.º 2, novembro de 1964.

... Tecnocracia e Nacionalismo, **Revista de Administração**, 2.º Semestre de 1967, n.º 2.

O Quadro Institucional da Agricultura Brasileira. **Correio da Manhã**. Rio de Janeiro, 19 de março de 1967.

CHACEL, Julian Magalhães: **O Impasse na Reforma Agrária Brasileira**. Correio da Manhã. Rio de Janeiro, 28 de agosto de 1968.

É óbvio que fonte inestimável para o estudo do planejamento no Brasil encontra-se nos documentos oficiais, essencialmente nas publicações recentemente oferecidas ao público pelo Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, cuja lista seria longa e bastante conhecida para figurar no presente trabalho.

NOTA SOBRE A TERMINOLOGIA

Seria impossível concluir esta parte introdutória sem referência ao problema da nomenclatura. Não só porque as palavras estabelecem a linha de comunicação entre as pessoas envolvidas em determinado processo, mas, também, porque no campo do planejamento-orçamento a conceituação dos termos usualmente empregados não é pacífica.

A mesma- palavra tem ora uma significação ampla, genérica, outra vez é empregada com um significado preciso, técnico. Tomemos, por exemplo, a própria palavra **plano**. Na expressão **Plano Orçamentário do Governo Brasileiro**, tem ela um sentido amplo, indefinido, de algo que deve acontecer segundo alguma norma preestabelecida, mas ainda não definida com precisão.

Agora, quando lemos, **Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico** — 1973/74, esperamos encontrar algo definido, com linhas de ações demarcadas, instrumentos indicados, recursos financeiros alocados.

A palavra **projeto**, então, toma várias nuances de significação, porque é utilizada por legisladores, arquitetos, engenheiros, planejadores, orçamentistas, estatísticos, economistas, etc. Cada um desses profissionais muito dificilmente teria o mesmo conceito para esse vocábulo.

A necessidade de conceituação técnica dos termos utilizados encontra ainda justificação, no fato de que as palavras adquirem significado novo, às vezes até diferentes dos consignados nos dicionários e em conformidade com a ciência ou técnica em que são empregadas. A palavra **plano** serve bem de exemplo. Com efeito, em matemática, adquire ela um significado específico de tal modo que define um tipo próprio de geometria, ao passo que, vulgarmente, um plano corresponde a uma superfície sem rugas ou ondulações. Dai talvez a praxe de se dizer a **planificação** da economia, correspondendo a uma sociedade sem grandes diferenças de nível social entre seus integrantes.

Em termos de planejamento-orçamento a seguinte frase tirada de Mosher dá a medida da necessidade de conceitos precisos:

O orçamento pode bem ser um plano no sentido de que prescreve fatores condicionados e limitados para ação futura. Mas o mesmo orçamento pode ser um plano no sentido de que reflete um planejamento.” (40)

Em conceitos mais técnicos, Mosher procura colocar à distinção entre planejamento e orçamento no pensamento de que este último é um dos elementos ou aspectos do processo integral de planejamento. Para esse autor, o último se distingue do orçamento porque envolve, primeiro, a concepção de objetivos e o estabelecimento de cursos alternados de ação, para alcançar certos objetivos. Em segundo lugar, determina a redução dessas inúmeras alternativas a um limitado número delas e, finalmente, a um curso de ação devidamente aprovado, a que Mosher denomina de **programa**.

Para ele, o orçamento tem parte limitada no primeiro, mas representa um Instrumento importante e decisivo na programação, porque “facilita o processo de escolha e formula base para a comparação sistemática entre alternativas que tomarão na devida conta os impactos totais nos lados do crédito e do débito”. Como se vê, Mosher pensa em termos contábeis para o orçamento, quando poderia referir-se a recursos financeiros e sua aplicação, mas, a seguir, afirma categórica mente que “o orçamento é o ingrediente do planejamento que disciplina o processo em sua integridade” ⁽⁴¹⁾

Teríamos, segundo esse autor:

Planejamento, o processo pelo qual o Governo (ou uma empresa) estabelece seus objetivos fundamentais e os cursos alternativos de ação. O resultado da ação de planejar se formaliza no **plano**.

Programação, a redução desses cursos de ação a um perfeitamente determinado e devidamente aprovado, de que resulta o **programa**.

Orçamento, o instrumento, expresso em termos de recursos financeiro e de aplicação desses, voltado para ação e que, por sua metodologia contábil, disciplina o inteiro processo.

As Nações Unidas, na publicação já citada por nós, **Planification à long terme**, adverte que as acepções seguintes são básicas para o entendimento dos documentos que a compõem.

“Estudos a longo prazo: termo genérico para designar toda pesquisa, de ordem qualitativa ou quantitativa, efetuada para apreensão do futuro possível, provável ou desejável, ao longo de um período distante (em geral, de 15 a 30 anos).

Plano a longo prazo (chamado em alguns países de plano perspectivo): conjunto coerente de objetivos e de meios para um futuro distante, expressos sob forma de orientações gerais e aprovados pela autoridade competente.

(41) Mosher, op. Cit., páginas 48 e 49.

A **planificação**, ou o **planejamento** para nós outros, a longo prazo, nesse sentido, identifica-se ao processo de elaboração das orientações gerais. Pode ser setorial, regional ou urbana, ou, ainda, cobrir a economia da sociedade em seu conjunto.

Programa: tradução das orientações gerais do plano a longo prazo em políticas econômicas e sociais e decisões relativas à afetação de recursos, que podem ser integrados a orçamentos anuais ou a planos de prazo médio, ou de períodos mais longos.

Programação; logicamente, este termo deveria designar o processo de elaboração de programas, como no sistema americano de planejamento, programação e elaboração de orçamentos, em que a fase de programação situa-se imediatamente à de planejamento. Entretanto, a literatura atual confunde às vezes este termo com o de planejamento (como em muitos documentos das Nações Unidas), ou ainda serve ele para designar a elaboração de projeções. Em razão desta ambigüidade, evitar-se-á utilizar este termo aqui, salvo na expressão programação linear (ou “não linear”), no sentido muito especial de modelo de otimização linear (ou “não linear”).” (42)

Na mesma publicação, encontramos a versão do pessoal do “Comissariat Général du Plan” para tais termos:

“O planejamento (la planification) será considerado aqui como a pesquisa de uma estratégia para associar fins e meios em um setor determinado, que se exprime por normas relativas, seja aos resultados a obter, seja aos meios a empregar; a programação será definida como a tradução em um programa de ação plurianual das normas fixadas pela planificação.” (43)

A leitura do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — 1973/74, aprovado pelo Decreto n.º 27.527, de 25 de julho de 1973, mostra claramente que já se estabelece, no Brasil, uma sistemática para utilização desses termos, pois o PBDCT aprova as normas gerais, e nele encontram-se programas específicos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

Nessas referências não há, todavia, menção ao projeto que na técnica orçamentária brasileira é definido como “um instrumento de programação e de ação, para cumprimento de metas associadas aos objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações das quais resulta um produto final, que concorre para o aperfeiçoamento da execução das atividades, ou cria condições indispensáveis para o surgimento e operacionalidade dessas”. (44)

(42) Nações Unidas, op.cit., página 5,

(43) Nações Unidas, op. cit., página 67.

(44) Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral — Secretaria da Orçamento Finanças: **Proposta Orçamentária Anual para o Exercício de 1973** — instruções: Brasília- Departamento de imprensa Nacional, 1972, página 5.

Para Mosher, como se depreende da leitura do trecho transcrito na nota de página, o projeto é algo indefinido, sem vez na terminologia da técnica de planejamento ou de orçamento. (45)

Entretanto, para os economistas, a visão é algo diferente, como se lê na transcrição:

“Quanto à expressão “planejamento”, entendemo-la utilizando a definição do Professor LANDAUER, como significando a “orientação das atividades econômicas por um órgão comunal, mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos, assim como qualitativos, os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período futuro prefixado (Apud Carl LANDAUER, Theory Of National Economic Planning, University of California, Press, Berkeley and Los Angeles, 1944, pág. 13).

“O plano é portanto algo mais concreto que uma “declaração de política”, ou mesmo que um programa de ação, visto que este último não encerra necessariamente uma determinação quantitativa; é algo menos concreto que um projeto, o qual pormenoriza uma operação individual em todos os seus detalhes econômicos e técnicos.” (46)

No Manual de Orçamento por Programas e Realizações, editado pelas Nações Unidas e divulgado em nosso País por iniciativa do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o sentido de projeto está diretamente ligado a “projeto de investimento”, como se depreende da transcrição:

“**Projeto**, um conjunto de trabalhos dentro de um programa ou subprograma de investimento, para a formação de bens de capital, realizados por uma unidade de produção capaz de funcionar em forma independente.” (47)

Na técnica orçamentária também se fala em atividade, que a Secretaria de Orçamento e Finanças define como “um instrumento de programação e de ação para cumprimento de metas associadas aos objetivos de uma unidade administrativa que promove os meios de execução de um programa, envolvendo um conjunto de operações das quais resulta um produto final que, em cada período de tempo orçamentariamente fixado, contribui para o atendimento de uma necessidade administrativa ou coletiva”. (48)

(45) If we say a man **pians** a trip, we mean something a little different from the statement that he **budgets** a trip. The former expression signifies that he projects going somewhere at some future time by some means of transportation. Op. cit., página 48.

(46) CAMPOS. Roberto de Oliveira. Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: FGV, 1954 — Caderno de Administração Pública n.º 2, da EBAP, páginas 80 7.

(47) Op. cit., página 51.

(48) Ministério do Planejamento e Coordenação Geral — op. cit., página 5.

Esta é outra palavra, cuja flexibilidade permite inúmeros significados, inclusive na própria doutrina da Administração Pública com as atividades-fim e as atividades-meio.

A presente exposição teve, muito especialmente, o escopo de chamar a atenção, enfaticamente, das pessoas envolvidas nesse processo e que possuem poder de decisão, na esperança de que tal problema seja devidamente equacionado para uma solução que atenda a todos os interesses, em nível horizontal do planejamento ao controle e avaliação de resultados, e a nível vertical do Governo federal aos Governos municipais, passando pelas entidades da Administração Indireta.

PARTE DAS SUGESTÕES

1 — INSTITUCIONALIZAÇÃO A NÍVEL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Como descrito na parte introdutória, não podemos, senão a partir de 1964 a esta parte, falar em institucionalização do planejamento no Brasil.

Quanto ao orçamento, é de asseverar-se uma experiência mista. Até 1964, praticamente, o orçamento era uma atividade exclusiva do Ministério da Fazenda. A tentativa de operacionalizar o orçamento em um órgão diretamente vinculado à Presidência da República — o DASP — teve sucesso relativo apenas no que tange à fase de elaboração, pois a execução manteve-se naquele Ministério.

Á medida que se consolida a ação do Ministério do Planejamento, é que o orçamento passa a ser elaborado e sua execução orientada por esse Ministério, ao mesmo tempo que continua com a Fazenda o controle interno financeiro, através das Inspetorias de Finanças.

Não é, entretanto, conhecida a experiência de controle interno relativo à operacionalidade física das ações administrativas, ou seja, o controle programático.

Esta experiência brasileira, aliada ao que se passa nos demais países examinados, parece indicar que o órgão de planejamento e orçamento deve estar situado a nível mais elevado, quer dizer, diretamente vinculado ao Presidente da República.

Aparentemente, portanto, a solução de colocar planejamento e orçamento em um Ministério, como o Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral seria ideal, pois um Ministério é um órgão diretamente subordinado à Presidência da República e seu titular, pessoa da mais alta confiança do Presidente. No entanto, como assinala Hélio Beltrão:

“Um Ministério — disse — dificilmente terá condições de coordenar seus pares, já que tenderá ser encarado como um Ministro igual aos outros. Se o que se deseja é conferir-lhe uma certa autoridade sobre os demais, melhor será

conferir-lhe outro título e melhor localização. É claro —frisou— que a falha pode ser informalmente atenuada pelo apoio presidencial, mas Coordenação será sempre deficiente e o desgaste inevitável.” (1)

(1) Jornal do Brasil, Dom., 14/10/73, In **A Dificil Definição do Ministério da Economia**, por Artur Aymoré — página 39.

Por tratar-se da autoridade que é, a tese de retirar de um Ministério a função de planejamento, orçamento e também controle, mais se robustece com algumas citações do Ministro do Planejamento do Governo Costa e Silva, pela clareza e oportunidade de seu julgamento:

“... a função de **coordenação-geral**, por sua natureza integradora e globalizante, inerente ao exercício da própria Presidência da República, não pode continuar atribuída a um Ministério comum, como acontece com as funções setoriais.” (1) (Grifo do original)

Há, pelo menos, duas observações nessa transcrição que devem ser enfatizadas por sua oportunidade. A primeira diz respeito à função integradora e globalizante de um órgão de planejamento e coordenação-geral e a segunda, refere-se às “funções setoriais atribuídas aos demais Ministérios, aí compreendido o da Fazenda em sua missão de arrecadação, o Ministério do Interior — verdadeiro Ministério do Desenvolvimento Regional — constitui um caso à parte.

O importante a assinalar na transcrição é a diferença entre os Ministérios que têm uma atividade-fim a seu cargo e a função integradora de um órgão de planejamento e coordenação-geral.

Tal diferença dá o enfoque claro à problemática aqui discutida, porque, necessariamente, surgem conflitos entre os diversos Ministérios na partilha do ‘bolo orçamentário”, como, aliás, ficou patente na citação tirada de Frederick C. Mosher, nota n.º 12 de pé-de-página, na primeira parte desta monografia, ressaltando-se, então, que a “lei das reações antecipadas” não é, de nenhum modo, um privilégio brasileiro.

Situado como **Ministério**, o órgão de planejamento e coordenação geral passa a participar imediatamente dessa concorrência, por maior que seja o apoio presidencial a seu trabalho.

Isto, Hélio Beltrão, mais uma vez, deixou bem patente ao assinalar que a missão do órgão de planejamento e coordenação geral

“exige que seu titular, como auxiliar direto do Presidente no desempenho dessa missão, mantenha com ele contato direto e esteja em condições de informá-

lo permanentemente sobre o comportamento global da administração, de maneira a, respaldado na autoridade e orientação do Chefe do Executivo, assegurar o máximo de coordenação, coerência e rendimento à execução dos programas de Governo”. (1)

(1) **Jornal do Brasil**, Dom., 14/10/73, in **A Dificil Definição do Ministério da Economia**, por Artur Aymoré – página 39.

(1) **Jornal do Brasil** — Idem.

Com tais argumentos, o ex-Ministro do Planejamento advoga uma Secretaria-Geral a nível do Presidente da República. Parece, aliás, ser esta também a opinião do Professor Teixeira Machado quando, analisando o problema, assinalou:

“Não há dúvida, porém, de que a administração financeira e o aperfeiçoamento da administração-geral são atividades correlatas, e é justamente por isto e pelas considerações já expostas, que somos levados a apresentar as seguintes em conexão com o trabalho que pesa sobre os ombros do Presidente do Brasil:

I. **No nível presidencial:** a — um órgão destinado a operar com a administração financeira, envolvendo administração orçamentária, planejamento, contabilidade e tomada de contas interna... b — um órgão para lidar com organização e métodos, além de outras tarefas, tais como administração de pessoal, compras etc... o — um órgão para lidar com questões de ordem legal e referência legislativa, assistindo o Presidente em suas relações com o Congresso, preparando projetos de leis e representando a administração perante os Tribunais.” (2)

Nem se diga que seria despiciendo trazer à colação, aqui, a solução britânica, geralmente copiada pelos países integrantes da Commonwealth, porque se trata de um sistema organizacional unitário em um regime parlamentarista, enquanto nós somos organizados à base de federação com governo presidencialista.

Sucede, porém, que a proeminência do **Chanceler do Excheguer** e de tal monta que dificilmente se poderia falar de um Ministro do Tesouro. Trata-se de um “Lord do Tesouro” e este na verdade é dirigido por um colegiado, sob a liderança do Primeiro-Ministro. Na Grã-Bretanha, o Chanceler do Erário desempenha em realidade uma posição ímpar, quase idêntica à do Primeiro-Ministro e exerce, em

nome do Parlamento, as funções orçamentárias e de controle (e, após a Segunda Guerra Mundial, também, a de planejamento). (3)

Um Ministro responsável por uma função setorial — e aqui cabe bem a distinção formulada por Hélio Beltrão, sabe que está de algum modo subordinado ao Chanceler do Erário, a quem deve apresentar seus planos de trabalho, para obter a liberação das dotações, e subordina-se :a seu controle, exercido em nome do Parlamento. (4)

(2) Machado Jr., J. Teixeira: Administração Orçamentária Comparada Brasil-Estados Unidos. Caderno de Administração Pública n.º 55. Rio de Janeiro: FGV, 1960. No final da transcrição há uma remissão a Juarez Tivora, Racionalização Administrativa do Brasil (R.J.: Serviço de Documentação do DASP, 1955), o que mostra a antiguidade da idéia.

(3) Para um estudo do Tesouro inglês, consulte-se o: Beer, op. cit.,

(4) No Brasil — seria em nome do Presidente da República.

A transposição da figura, com a redução administrativa necessária ao caso particular do Brasil, independe do regime de governo ou do sistema de organização do Estado, porque, em verdade, estamos em frente a situações semelhantes, ou seja, as funções de planejar, coordenar e controlar.

Pensando sempre na possibilidade de aprimoramento, Hélio Beltrão diz taxativamente na carta que endereçou ao Presidente da República, excusando-se de não permanecer à frente do MPCG:

“Seria, a meu ver, necessário conferir ao Ministério a condição de órgão integrante da Presidência da República, ou, como alternativa, transformá-lo numa Secretaria-Geral, na Presidência, a exemplo do que, com a reforma administrativa, se fez nos Ministérios civis. As funções da Secretaria-Geral não se confundirão com as do Gabinete Civil, nem interferirão nos assuntos de natureza militar.” (5)

Nessa idéia de aperfeiçoamento é que nos aventuramos a um passo à frente. Entendemos que PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO, MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA e CONTROLE INTERNO são funções integradas.

Nossa idéia, em resumo, é que haja:

- 1.º) um órgão integrante da Presidência da República, a nível das Casas Civil e Militar;
- 2.º) jamais esse órgão terá o “status” ministerial, mas seu titular terá o mesmo “status” do Chefe da Casa Civil e do Chefe da Casa Militar, mais exatamente o título de Ministro Coordenador já consagrado no Decreto-lei n.º 200/67, ou, mais extensivamente, Ministro Chefe;

- 3.º) o título do órgão poderia ser: **Gabinete Presidencial de Planejamento, Coordenação e Controle, GPC;**
- 4.º) não se faz necessário citar o orçamento, pois este é o instrumento através do qual fluem o planejamento e a coordenação, e se realiza o controle;
- 5.º) o órgão projetado — o GPC — trabalharia em um **continuum**, desde o planejamento até o controle, utilizando basicamente o orçamento como seu instrumento primordial, inclusive para comando da modernização administrativa, mas na sugestão II procuramos especificar melhor as funções desse órgão aqui idealizado.

(5) Jornal do Brasil, Dom., 14/10/73, in **A difícil definição do Ministério da Economia**, por Artur Aymoré — página 39.

Em verdade e antes de passar à sugestão seguinte, devemos mencionar que, idealmente e para sua mais alta eficiência, esse projetado GPC deveria ser comandado pelo Vice-Presidente da República. Esse seria o ideal, especialmente agora que O Vice-Presidente passa a ser, como no regime norte-americano, pessoalmente escolhido pelo Presidente, ao invés de ser eleito em chapas antagônicas, o que constituía uma incongruência.

Sob a direção do Vice-Presidente, e com o apoio do Presidente, este órgão estaria fadado a contribuir para o maior desenvolvimento das técnicas de planejamento, e transformar o controle em algo realmente positivo.

Não custa sonhar com o ideal para chegar-se a um caminho factível.

Não sendo possível, no entanto, entregar o GPC ao Vice-Presidente, por motivos de natureza política, seu titular deveria ser pessoa do mais alto credenciamento técnico e ser dotado de personalidade capaz de dirigir e de servir ao mesmo tempo, pois esse seria também um órgão de auxílio aos Ministérios setoriais, para melhor desempenho de suas funções.

Fisicamente o órgão estaria localizado no Palácio do Planalto.

Esse imaginado GPC coordenaria também, as relações, em termos de planejamento e orçamento, do Governo Federal com os Estados, DF e Municípios,

evitando-se a dispersão de esforços, geração e circulação excessiva de papéis entre as três esferas de Governo.

Hoje, pelo que sabemos, cada Ministério pede atomisticamente informações a Estados, DF e Municípios, aumentando, assim, desnecessariamente o trabalho nessas áreas.

II FUNÇÕES E ORGANIZAÇÃO DO GABINETE PRESIDENCIAL DE PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E CONTROLE

Órgão imaginado na Sugestão 1 assumiria as funções inerentes a planejamento, coordenação e controle, utilizando o orçamento como instrumento básico das mesmas.

Deste modo, a maioria das funções ora exercidas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral passariam a integrar a estrutura funcional do novo órgão, o qual assumiria também as responsabilidades ora a cargo da Inspeção-Geral de Finanças, aliviando, assim, o Ministério da Fazenda de tal responsabilidade.

Do Ministério da Fazenda passariam também para o sugerido GPC as funções de comando da política fiscal. Isto demandaria uma análise em profundidade da estrutura de organização desse, e de outros Ministérios, a fim de se determinar todo e qualquer órgão que opere em política fiscal. Isto não significa necessariamente que um órgão de execução se integre na estrutura do mencionado GPC. Assim, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico poderia integrar a estrutura do Ministério da Indústria e do Comércio, pois ele serve basicamente ao setor da indústria de base.

Mas, desde que os órgãos sejam tipicamente de planejamento, como o Conselho de Política Aduaneira, o Conselho de Política Monetária e outros dessa categoria seriam naturalmente vinculados ao órgão central de planejamento, coordenação e controle.

Destarte, o Ministério da Fazenda teria maior oportunidade de dedicar-se a seu mister próprio, de arrecadação das receitas federais e de relacionamento com os contribuintes.

Não se pretende, aqui, falar em Ministério da Economia. Em verdade, tal tipo de Ministério não pode existir, pois seria institucionalizar, em um só órgão,

todas as funções governamentais ligadas ao processo de produção, comunicação, circulação, comercialização, abastecimento e consumo, e até Educação e Saúde.

O que se pretende é um órgão de planejamento, coordenação e controle.

O planejamento e a coordenação, estes sim, podem ser de natureza econômica, administrativa ou de outro tipo. Daí a possível utilização do **adjetivo** geral, para abranger todos os tipos de planejamento e de coordenação.

Como bem diz Hélio Beltrão, no artigo citado no **Jornal do Brasil**, “a irrecusável necessidade da coordenação econômica não conduz necessariamente à criação de Ministério da Economia, que envolve uma difícil tarefa preliminar: a de definir-lhe o âmbito. A chamada área econômica tem contornos imprecisos e, para ser completamente inclusiva, acabaria por abranger todos os Ministérios, o que estou certo, não está nas cogitações de ninguém”.

Por seu turno, o controle será, necessariamente, financeiro e físico, como determinam os itens 1, II e III do art. 75 da Lei n.º 4.320/64.

Parece-nos óbvio que este deverá passar para a Presidência da República, na concepção aqui descrita e defendida pela experiência do ex-Ministro tantas vezes citado. Aliás, esta parece ser a concepção sistêmica que emerge da leitura dos dispositivos do Decreto-lei n.º 200/67, pois no art. 13 é ele taxativo: “o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo particularmente...”, o que pressupõe a concepção sistêmica de controle. Controle de resultados, é óbvio.

Ora, se não é de boa lógica deixar a nível ministerial o planejamento e a coordenação, pelas razões extensivamente expostas na primeira sugestão, muito mais razão existe em concentrar a nível presidencial o controle. Ademais, como o Ministério sobre o qual pesa a responsabilidade de executar o controle interno da Administração Federal está, naturalmente, também, sujeito a esse controle, mais racional se afigura elevar o controle interno para o nível presidencial. Isto entretanto não exclui, logicamente, o controle interno de cada Ministério, como determina o citado no artigo 13 do Decreto-lei n.º 200/67.

Em resumo, pois, a nossa sugestão seria que o art. 32 desse diploma legal passasse a ser redigido da seguinte forma:

“Art. 32 — A Presidência da República é constituída pelo Gabinete Civil, pelo Gabinete Militar e pelo Gabinete Presidencial de Planejamento, Coordenação e Controle. Também...”

Adicionar-se-ia um artigo, que seria o de numeral 35, para as atribuições do sugerido GPC, renumerando-se os demais, além das implicações substantivas na redação dos artigos 36 e 39 e outras que a pesquisa determinar.

Um estudo extensivo, a fim de conceber a estrutura de organização interna do novo órgão, para que ele possa efetivamente exercer as atribuições de planejamento, coordenação e controle a nível presidencial, seria indispensável. Tal estrutura de organização decorreria naturalmente das responsabilidades do órgão, pois, por seu intermédio, o Presidente da República iria efetivamente assumir o comando e a coordenação da política econômica do País como um todo, realizar a efetiva coordenação dessa política e exercitar o controle da Administração Pública Federal.

Como órgão de apoio, o sugerido GPC seria também normativo.

De apoio, porque além de competir-lhe planejar, orçar, coordenar e controlar a nível presidencial, estaria dentro de suas atribuições a emissão de normas para estas funções, ao mesmo tempo que auxiliaria os Ministérios em suas atividades correlatas a nível setorial.

Certamente estariam com o pretendido GPC, o IBGE, o IPEA e outros de natureza geral.

A determinação da estrutura interna do GPC é tarefa a ser executada na prática, se a idéia chegasse a ser concretizada, mas, de qualquer modo, nossa sugestão, emitida com muito empenho, seria no sentido de que tal órgão não tivesse estrutura departamentalizada, de modo estanque.

Deveria trabalhar a base de setores, com canais abertos de comunicação, desde o planejamento até o controle. Grupos de trabalho, ou grupos de tarefa, são de grande valia e funcionaram com resultados bastante satisfatórios na administração do economista Jayme Magrassi de Sã, no BNDE.

III— ANÁLISE DA FUNÇÃO DOS BANCOS OFICIAIS

A menção, na sugestão anterior, ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, leva-nos necessariamente a pensar no problema dos Bancos Públicos, muito dispersos em estruturas organizacionais diversas, mas, na prática, agindo, muitas vezes, na mesma área econômica, o que dificulta a coordenação de aplicação dos recursos.

Alguns desses Bancos têm ação dinâmica e apresentam resultados positivos, como o citado BNDE e outros ainda, resultados gerenciais de lucro como o Banco do Brasil que, hoje, praticamente sustenta a bolsa de valores.

Alguns, porém, têm uma imagem negativa e uma pálida atuação como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, vinculado ao Ministério da Agricultura. Ora, o Banco do Brasil também age nesse setor.

Existe mesmo a versão de que a missão do BNDE estaria esgotada no atual panorama da economia brasileira.

Tudo isto, leva à sugestão de um estudo completo da função dos Bancos Oficiais, na atual conjuntura brasileira e bem pode suceder que a equipe de assessoramento do futuro Presidente da República esteja voltada para o assunto, mas não custa dar, aqui, um toque nesse problema, relacionado com a economia e eficiência do setor público e, pois, com planejamento e coordenação geral.

Há, ao que tudo indica, a tese de reunir todos os Bancos Oficiais da União sob o comando do Ministério da Fazenda. Dentro da filosofia que preside à presente monografia, não haveria justificação para essa solução. Basicamente, a monografia encaminhar-se-ia para um estudo de maior profundidade e o Banco seria vinculado àquele Ministério a cuja missão pudesse prestar serviços mais relevantes, pois a coordenação geral seria do Presidente, por intermédio do GPC.

Nessa ordem de idéias, achamos apropriada a localização do BNCC no Ministério da Agricultura, o que parece faltar-lhe é dinamismo e recursos adequados. O BNDE estaria vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio como já lembrado, mas, para finalizar, diríamos que as soluções finais seriam obtidas após pesquisas, às quais poderiam mesmo concluir pela fusão de dois ou mais desses organismos, ou mesmo o desaparecimento de alguns deles.

IV— ESTABELECIMENTO DE UMA CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA

A existência de uma estrutura de programas, para implementação de um sistema integrado de planejamento-orçamento, é de natureza tão vital, que se justifica por si mesma.

A simplicidade do conceito, entretanto, tem esbarrado na prática com dificuldades de encontrar a solução exata, capaz de apreender a realidade das

ações governamentais e respeitar a lógica dos critérios adotados. Há muitos motivos para isto, entre os quais é de salientar-se a multiplicidade das ações que os Governos realizam, o fato de que tais ações se entrecruzam na linha da estrutura institucional, junto, ainda, a algumas razões de natureza psicológica.

Qualquer classificação é sempre um processo que envolve a formulação e hipóteses quanto à natureza das coisas ou fatos que se classificam. ⁽¹⁾

É preciso, pois, formular hipóteses quanto à natureza das ações governamentais e, para isto, faz-se necessário estabelecer critério básico para a classificação. Em termos de orçamento-programa, este critério é o produto a obter, como ensina Graeme M. Taylor:

“An early and essential step for each agency is the determination of a series of output oriented categories which, together, cover the total work of the agency.” ⁽²⁾

Outra coisa importante é que a estrutura de programas não reflita necessariamente a estrutura de organização. Aqui reside, também, uma grande dificuldade no processo de encontrar a estrutura programática mais operacional. Quando se pensa no Ministério da Justiça, pode-se ser levado a pensar em uma função JUSTIÇA independente, Isto, porém, não é verdadeiro, em termos de orçamento-programa.

Outra coisa importante é que as pessoas envolvidas no processo têm anseios de ver suas responsabilidades no mais alto nível da hierarquia da estrutura. Há, assim, um constante apelo para que o planejamento seja elevado à categoria de função.

Na realidade, porém, a prática tem demonstrado que, quanto mais baixo for o nível em que se situem as ações de apoio, mais facilmente se encontrará o caminho, para a melhor programação e apropriação de recursos.

Em síntese, recomendamos uma estrutura de programas que:

(1) Cohen, Marrls R.: An Introduction to logic and Solentific Method, apud Mosher, op. cit. — pág. 83.

(2) Hinrichs, Harley H. e Taylor, Graeme M.: Designing the Program Structure In Progtam Budceting and Benefit cost Analysls. Pacific Palisades: Goodyear Publishing Co., Inc., 1969. Página 33.

1. apresente um produto, ainda que de natureza auxiliar;
2. não esteja necessariamente vinculada a estrutura institucional;

3. seja bastante flexível, de modo a permitir sua utilização no planejamento, na programação a médio prazo e na orçamentação;

4. admita as atividades de apoio, embora reconheçamos a existência de uma tese em contrário, mas a experiência ainda é muito rudimentar para partirmos, de imediato, para apropriação dessas atividades de apoio diretamente nos programas; ⁽³⁾

5. se estruture em categorias e subcategorias, tais como função, subfunção, programas, subprogramas, projetos, subprojetos, atividades e subatividades;

6. seja independente da classificação econômica;

7. o órgão imaginado na sugestão 1 seja encarregado de administrar essa estrutura, mas os Ministérios, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham ampla liberdade de utilizar a estrutura programática em suas administrações;

8. se defina com precisão e terminologia. ⁽⁴⁾

Não se deve, entretanto, perder tempo demais procurando a classificação ideal, pois,

“Tout plan de classement présente un caractère conventionnel et les actions de l'État sont trop multiples pour se laisser aisément enfermer dans un cadre rigide. Aussi, les solutions retenues sont-elles souvent le fruit d'un compromis entre le souci de serrer la réalité et celui de respecter la logique; elles ne prétendent pas être définitives et une analyse plus poussée montrera, sans doute, leurs imperfections et les améliorations à y apporter”. ⁽⁵⁾

V— MENSURAÇÃO FÍSICA

A introdução de um sistema de mensuração física não chega a ser uma sugestão. É um imperativo categórico de um sistema de orçamento-programa, integrado no planejamento, tendendo a medir a eficiência da administração em termos de benefício custo. É evidente que, no orçamento:

- (3) Sobre este tópico, consulte-se o Drury, C. M. Guia para o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento. Rio de Janeiro: COCIFE, 1973. Tradução de José Teixeira Machado Jr. — página 19.
- (4) Remissão à última Nota da Parte Introdutória.
- (5) Statistiques et Études Financières. Ano 14, n.o 157, jan. 1962, página 37.

“The use of productivity data can help considerably in analysing and appraising the needs for personnel and funds, and by the same token may contribute to more efficient and more economical projections of resource needs.”(2)

Nada obstante, o assunto é da maior complexidade, especialmente, porque nunca tentado, donde não se conhece experiência da qual se possa obter resultados para melhoria do processo.

Nestas condições, recomendamos que o sistema de mensuração física:

1. seja introduzido paulatinamente, sob a direção do sugerido GPC que captará as experiências, para desenvolvê-las em novas áreas;
2. sejam estabelecidos dois tipos de medidas: — de recursos (ou de insumos), pessoal, tempo etc., independentemente dos recursos financeiros; pode-se adotar medidas compostas, como homens/horas;

—de produtos, de metas ou de objetivos; nesse ponto, parece-nos existir dois níveis de mensuração:

1.º) o nível de programa, onde se mede um resultado oferecido à sociedade: engenheiros graduados, e.g.;

2.º) o nível intermediário (de projetos ou de atividades): aulas dadas para formar engenheiros; leitos oferecidos em hospitais; áreas construídas de escolas, etc.

Embora o assunto seja da mais alta complexidade, deve ser tentado, pois sem ele não existirá meios pelos quais o orçamento e o planejamento obtenham parâmetros capazes de permitir-lhes o estudo das propostas dos Ministérios setoriais, e a lei da tesoura jamais será abolida do serviço público.

Estamos, também, convictos de que um sistema de mensuração física, reduzido a simplicidade operacional, permitirá desenvolver um sistema de custos retrospectivos e custos prospectivos, sem necessidade de sofisticados sistemas de contabilidade de custo, geralmente caros. Com base nesses custos, o GPC

poderá desenvolver melhor sistema de análise e de controle, de modo simples e objetivo.

VI — CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

(2) Executive Office of the President — Bureau of the Budget: Measuring Productivity of Federal Government Organizations. U.S. Government Printing Office, 1964, página 9.

Quanto à classificação por categorias econômicas julgamos que deva ser a títulos gerais, como:

Despesas de Custeio

— Aquisição de bens

—Aquisição de serviços

Despesas de Transferências

—Transferências vinculadas

— Transferências sem vinculação

Investimentos

—Em bens dominiais

— Em bens do domínio público.

A razão nos parece lógica: o orçamento não é um instrumento de obtenção de informações estatísticas. É sobretudo um instrumento de planejamento e de execução. Não custa, é evidente, que o documento orçamentário apresente algumas “dicas” pelas quais os economistas e outros profissionais possam colher informações, mas esses que se dêem ao trabalho de pesquisar. O orçamento não pode ser preparado exatamente para fornecer tais informações. Como assinala Jesse Burkhead (1) no livro citado, verdadeira Bíblia do orçamento público, para um Prefeito tanto faz que um prédio escolar seja construído com material novo ou removido de edifício demolido. O importante é a escola funcionando. Para o economista, a posição é inteiramente diferente, como se reflete na atual classificação econômica estabelecida na Lei n.º 4.320/64. Destarte, a esperança fica de que a reformulação desse instrumento legal colha alguma dessas sugestões.

A distinção entre “Aquisição de bens” e “Aquisição de serviços” é perfeitamente suficiente como informação, deixando-se a discriminação administrativa por objeto de gastos fora do orçamento para controle contábil.

Parece-nos de grande utilidade distinguir as transferências como figura na proposição, mas admitimos que o desdobramento poderia ser de outra maneira, tal como **transferências para custeio e transferências para investimento**.

Nos investimentos, a prática tem demonstrado a necessidade de se distinguir entre o investimento de que resulta um bem incorporável contabilmente à **azienda** pública, e aqueles não incorporáveis, sendo que o volume da investimento do Governo Federal brasileiro é maior nesses últimos, entre outras causas, face à construção de estradas. Tal desdobramento daria grande flexibilidade não só ao orçamento como à contabilidade.

(1) Op. cit. (da parte Introdutória)

Não vemos qualquer necessidade de referência orçamentária ou contábil às “despesas correntes” e às “despesas de capital”.

Com efeito, à medida que o orçamento caminha aceleradamente para indicar programas, a classificação prevalece será a por categoria de programas e ao economista será fácil agrupar **em correntes e de capital** os títulos gerais acima propostos.

Por outro lado, as transferências somente serão de capital ou correntes, quando devidamente transformadas em despesas efetivas.

VII— A FOLHA DE ORÇAMENTO

Orçamento não é somente um instrumento de macroeconomia ou macroadministração. É indispensável operacionalizá-lo para obter-se o produto desejado, de modo a que a Administração se torne eficiente e econômica.

Sugerimos, por isto mesmo, que os Ministérios adotem como princípio básico de suas administrações, internamente, a folha de orçamento.

A folha de orçamento é uma ordem de execução e envolve o empenho, que assim adquirirá função nova no sistema financeiro, pois passará a ser a base para a programação financeira anual.

A folha de orçamento servirá, também, para o controle físico da execução e dará à administração pública um cunho essencialmente dinâmico, como ocorre nas administrações empresariais.

VIII — A RETROINFORMAÇÃO

Concebido em sua integridade, o sistema terá necessariamente de abrir suas portas para uma comunicação franca e leal, entre todas as unidades integrantes do Governo Federal, sob a égide da Presidência da República. Um ecossistema. Uma administração participativa.

Isto, porém, terá de acontecer com duas características básicas:

- rapidez, para que as decisões sejam formuladas no momento preciso;
- fidedignidade, para que as decisões não sejam distorcidas por informações errôneas.

É claro que tal sistema exigirá a Utilização de tecnologia moderna, com utilização do processamento eletrônico de dados e do telex.

É do nosso conhecimento a existência de acoplamento computador/telex funcionando a contento no INPS, cuja experiência poderia ser examinada para ser estendida a outros órgãos, entre os quais, ocorre-nos, como área piloto, o Ministério dos Transportes.

A utilização do computador auxiliaria, não só nesse processo de informações rápidas e fidedignas, mas, também, no estabelecimento de padrões de análise e de controle, como referidos na sugestão V. Ocorre-nos que há algo também realizado nesse sentido, no próprio INPS, inclusive detectando malversação dos dinheiros da previdência social, por empresas médicas de critérios abaixo de qualquer crítica.

Não poderíamos, contudo, fechar esta sugestão sem mencionar que a informação:

1. deve chegar ao nível em que uma decisão terá de ser formulada;
2. não deve correr todos os níveis, mas apenas aqueles a que dizem respeito, o que pressupõe um sistema bem formalizado de

comunicação administrativa, com simplificação burocrática e daria lugar à administração por exceção, aliviando as chefias executivas de decisões rotineiras. (1)

Por outro lado, tal sistema terá influência no controle interno que evoluirá de um controle puramente legalístico, de natureza punitiva, que apenas conhece a irregularidade depois de cometida, para um controle interno atuante, que mantém “o barco na rota” e evita as irregularidades, prévio e concomitante, mas dinâmico, atuante e positivo, capaz de evitar irregularidades e desvios muito significativos.

IX— PLANEJAR SEM PLANO

A idéia, como descrita na primeira parte desta monografia, é do Prof. Mello e Souza.

De fato, em 1964, um seminário técnico promovido pelas Nações Unidas assinalava que o planejamento estava em crise, e o fracasso da decantada década do desenvolvimento parece robustecer tal conclusão, embora nesse caso a exagerada ênfase nos investimentos tenha, necessariamente, concorrido para a divisão da Terra em povos ricos e povos proletários.

(1) Consulte-se, e. g. — Machado, J. Teixeira: Racionalização do Sistema de Comunicações em Administração Pública — Um Estudo de Caso no BNDE,. In Administração e Legislação. Brasília: Diretoria de Documentação e Divulgação, do MEC., fevereiro, 19-73, Ano II, n.º 18.

Vale a pena, pela objetividade e oportunidade, transcrever o comentário de Mello e Souza sobre o assunto:

“Não obstante, o que **está** em crise não é o planejamento mas a forma de concebe-lo como um método racional de orientar o processo de decisões, cujo centro é o estabelecimento de uma matriz específica de relacionamento entre o meio e os fins, indicados de forma explícita, precisa e quantificada. Em outras palavras: o que parece inexecutável é a **meta-ótima** de considerar que o planejamento só se viabiliza através de planos de Governo, elaborados segundo a técnica de compatibilizar recursos financeiros, técnicos, humanos, administrativos - e físicos, com os fins desejados e fixados em termos de quantificações rigorosas, através de projetos específicos.” (1)

Realmente, o que parece óbvio é que a realidade econômico-social, especialmente em uma economia de livre empresa, jamais se subordina a um plano, por mais objetivamente que este tenha sido elaborado.

Cumpra, então, que a ação de planejar não se estanque com a apresentação do documento formal em que se estabelecem metas e se equacionam recursos para obtenção das mesmas.

O planejamento, concebido como um “processo racional” de formular decisões de política- econômico-social” (2) há de ser um instrumento utilizado contínua, permanente e sistematicamente, baseado em um sistema de produção de rápidas e fidedignas informações que permitam ao técnico **guiar o barco** (que nos seja permitido o símile) segundo as circunstâncias emergentes na sociedade em função dos condicionantes econômicos internos, e os estrangimentos externos, especialmente da balança de pagamentos.

Em resumo, a ação de planejar corresponde ao manejo do “instrumental de forma harmônica e integrada para alcançar fins explícitos, mas não quantificados” (2), e acrescentaríamos de forma continuada, permanente e sistemática.

É evidente que assim concebido, o planejamento dá ao Governo “a única possibilidade real de conseguir um mínimo de comando racional sobre o processo de desenvolvimento” (2), mas pode tornar-se para o grande público uma ação apagada, porque não apresenta um produto.

Nem tanto ao mar, nem tanto ao vento.

A elaboração, além de- constituir uma exigência de informação ao público pagante de impostos, daquilo que o Governo pretende fazer, pode ser um meio

(1) Op. cit., página 109.

(2) Mello e Souza, Op. cit., página 110.

através do qual o técnico tenha um roteiro para seu trabalho. O que não é possível é pretender que a realidade econômico-social se atenha às coordenadas do plano. Em outras palavras, - o planejador, como o navegador — o timoneiro, na náutica antiga — deve estar atendo para as variações que a economia vai sofrendo em seu processo incessantemente instável como as ondas do mar, para assessorar o Presidente da República e, por intermédio deste, ou diretamente, cada Ministro, a fim de que o Governo possa, realmente, guiar o processo de desenvolvimento.

Em resumo, nossa sugestão seria: -

- a ação de planejar não se extingue com a elaboração do plano, mas continua diuturnamente e deve ser apoiada em um sistema expedito de informações;
- o plano deve ser apresentado ao Congresso e a todas as entidades representativas da produção, do trabalho e do consumo, mas jamais aprovado por lei, visto que deverá ser modificado à medida que as condições da economia o exijam, o que requer rapidez das decisões;
- A formalização operacional do plano dar-se-á através do Orçamento Plurianual de Investimentos e do Orçamento Anual.

Aí, sim, teremos a verdadeira integração planejamento-orçamento e sobre o OPI, apresentamos a sugestão seguinte.

A idéia de planejamento assim concebida fortalece a sugestão I, e demonstra claramente sua justeza.

X— O ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS

Estabelece a Constituição do Brasil:

“Art. 60...

Parágrafo único. As despesas de capital obedecerão ainda a Orçamentos Plurianuais de Investimento, na forma prevista em lei complementar.”

Não é escopo desta monografia analisar a legislação complementar, por isto que, em princípio, a sugestão é que, dentro da filosofia expressa na sugestão anterior, o dispositivo constitucional em si mesmo deve ser ampliado.

Realmente, não são exclusivamente as despesas de capital que se devem compor em um Orçamento Plurianual de Investimento, mas este é que deve ser o instrumento de quantificação física e financeira das metas básicas contidas no plano.

Nessa ordem de idéias, a Constituição nem precisaria fazer referência a um Orçamento Plurianual, pois este é um instrumento de trabalho do planejamento, como os balanços o são da contabilidade. E se ela fez tal referência, foi com expresse caráter educativo.

Em tese, nossa sugestão seria no sentido de que:

- o orçamento plurianual seja o instrumento em que se acolham quantitativamente, em termos físicos e financeiros, as metas do plano; -
- não deve ser aprovado por lei formal, já que sua execução se faz realmente através do Orçamento Anual, mas submetido ao Congresso para apreciação e crítica;
- o triênio parece ser um prazo ótimo e, assim, o documento denominar-se-ia ORÇAMENTO TRIENAL DA REPÚBLICA — OTR;
- sua elaboração seria anual, e não de três em três anos, suprimindo-se do mesmo o ano findo e adicionando-se o ano futuro mais remoto.

Assim, o OTR seria não apenas um documento formal, mas um instrumento dinâmico e ágil de trabalho do Governo no comando do processo de desenvolvimento e expressão objetiva dos planos.

XI— A REFORMA ADMINISTRATIVA

Com um time de futebol de sugestões — onze delas — chegamos ao fim.

A modernização administrativa, expressão mais positiva, deve ser uma ação sistemática, permanente e contínua, diretamente integrada ao planejamento e tendo, principalmente, seu mecanismo de ação no orçamento, de modo que, como já salientado, abram-se portas de comunicação entre os instrumentos de que o Presidente da República, através de seu Gabinete de Planejamento, Coordenação e Controle, utiliza no comando da dita máquina administrativa.

O Orçamento-Programa anual deve ser a ferramenta através da qual flua o processo de modernização administrativa e, neste particular, a folha de orçamento (sugestão VII) teria papel saliente.

Se já não estivesse tão longa esta monografia, poderíamos indicar algumas tentativas de aliar O & M a orçamento, no Brasil e em outros países, quase sempre fracassadas. Mas, não é isto de que se trata aqui. É fazer do planejamento, do Orçamento Plurianual da República e do Orçamento Anual, o

instrumental adequado para conduzir o processo de modernização administrativa, com mudança de mentalidade, sem o que, qualquer esquema, por mais bem montado que se apresente, fracassará.

Sob o ângulo legal, aliás, o Decreto-lei nº 200/67 contém os princípios doutrinários fundamentais capazes de orientar a modernização administrativa a nível federal, necessitando-se, na prática, a implementação das normas ali estabelecidas.

A nova organização dada ao antigo “Bureau of the Budget” do Governo norte-americano expressa bem a concepção cuja tentativa de descrição pretendemos apresentar. Agora, aquele Órgão denomina-se “Bureau of Management and Budget” para melhor significar suas novas funções.

Na primeira parte, prometemos sugerir algo sobre treinamento dos recursos humanos, mas a preparação técnica e psicológica dos homens e das mulheres para um trabalho dessa natureza é de tal modo imprescindível que sua necessidade salta aos olhos.

Como se vai fazer isto, porém, é competência específica das pessoas versadas no tratamento do assunto especializado que é, treinamento.

Quanto à terminologia, a nota sobre a terminologia, de folhas 34 a 39, expressa bem uma sugestão para uniformização de conceitos.

Se este trabalho, apresentado à consideração dos doutos, não é mais substancial, quer dizer, pleno de substância, não é só por falta de adestramento intelectual do autor, mas, sobretudo, pela dificuldade e extensão do assunto e porque o tempo é sempre curto, nada obstante sua eternidade, da qual, no entanto, nós humanos não participamos.

BIBLIOGRAFIA

A bibliografia aqui citada foi realmente consultada e analisada, para preparação da presente monografia.

LIVROS

ALFRED B. PUEHLER — **Public Finance**. Nova Iorque e Londres: CGraw

— Hill Book Company, inc, 1940;

BENEDICTO SILVA — **Taylor e Fayol**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio

Vargas, 1964;

C. M. DRURY — **Guia para o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento**. Rio de Janeiro: COCIFE, 1973. tradução de José Teixeira Machado Jr;

FREDERICK O. MOSHER — **Program Budgeting Theory and Practice**. Nova Iorque: American — Book Stratford Press, inc., 1954;

HARLEY H. HINRICHS E GRAEME M. TAYLOR — **Designing the Program Structure In. Program Budgeting and Benefit Cost Analysis Cases, Text and Readings**. Pacific Palisades: Goodyear Publishing Co., inc., 1969;

HARLEY LEIST LUTZ — **Public Finance**. Londres e Nova Iorque: D. Appleton-Country Company, 1936;

HENRY LAUFENBURGER — **Finanças Comparadas**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, S.A. Tradução de Hugo da Silveira Lobo;

JESSE BURKHEAD — **Government. Budgeting**. Nova Iorque: John Wiley &

Sons, mc., 1965. Há tradução em português deste livro sob o título **Orçamento Público**, edição da Fundação Getúlio Vargas;

JORGE GUSTAVO DA COSTA — **Planejamento Governamental**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971;

JOSE TEIXEIRA MACHADO JR. — **Administração Orçamentária Comparada**.

Brasil—Estados Unidos. Rio de Janeiro: CAP. n.º 55;

NAÇÕES UNIDAS — **Manual de Orçamento por Programas e Realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, 1971. Tradução de José Teixeira Machado Jr. e Ilvan Guimarães de Oliveira;

NEWTON CORRÊA RAMALHO — **Instituições Orçamentárias Fundamentais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Cap. n.º 32;

R. S. EDWARDS E J. S. HINES — **Budgeting in Public Authorities**. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1959;

ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS — **Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Capítulo n.º 2;

SAMUEL H. BEER — **Treasury Control**. Oxford: At the Clarendon Press, 1957;

SIR IVOR JENNINGS — **Magna Carta and its Influence in the World Today**. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1965.

DOCUMENTOS

EMÍLIO GARRASTAZU MÉDICI — Mensagem ao Congresso Nacional, 1972;

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT — BUREAU OF THE BUDGET — **Measuring Productivity of Federal Government Organizations**.

Washington, D.C.. Government Printing Office, 1964;

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO-GERAL — **Diretrizes de Governo. Programa Estratégico de Desenvolvimento**. Julho 1967.

Proposta Orçamentária Anual para o Exercício de 1973. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1972;

NAÇÕES UNIDAS — **Planification à Long Terme**. Nova Iorque, 1971; - **Planning for Balanced Social and Economic Development** — Six Country Case Studies. Nova Iorque, 1964;

Aspectos Administrativos de la Planificación. Nova Iorque, 1968.

PERÍODOS

HÉLIO BELTRÃO — **A Dífícil Definição do Ministério da Economia**. Jornal do Brasil de domingo, 14 de outubro de 1973, citado por Artur Aymoré;

JOSE MARIA JÂCOME — **O Planejamento Administrativo para o Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina**. Idem n.º 4: 7-49, 1968, tradução de Luiz Carlos Damin Lobo;

JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JR. — **O Orçamento-Programa rio Brasil** — in Revista do Serviço Público. Volume 104, jan/abr. 1973, n.º 1;

Racionalização do Sistema de Comunicações em Administração Pública —

Um Estudo de Caso no BNDE. In. Administração ~ Divulgação. Brasília: Ministério da Educação e Cultura. Ano II, n.º 18, Fev., 1973;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS — Statistiques et Études Financières. Ano 14, n.º 157, janeiro, 1962;

NELSON MELLO E SOUZA — O Planejamento Econômico no Brasil —

Considerações Críticas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro:

Fundação Getúlio Vargas, n.º 4, 59-116, 1968.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Federativa do Brasil.

Lei n.º 5.727/71;

Decreto-lei n.º 200/67;

Decreto-lei n.º 2.416/40;

Lei n.º 4.320/64.

Enfoque Setorial, Regional e Institucional do Orçamento em Função do Planejamento

Projeto de Despesa Pública do Programa de Financiamento do
Desenvolvimento da OEA.

INTRODUÇÃO

O interesse dos países latino-americanos em aperfeiçoar a aplicação dos instrumentos de planejamento, em busca de um desenvolvimento econômico, social e institucional harmônico, motivou a escolha do tema do presente trabalho.

Esperamos que a exposição dos três enfoques em um único documento facilite e promova um debate integral, que seja uma contribuição para os aspectos mencionados, geralmente tratados de forma isolada.

Dada a extensão do tema e as dificuldades para abranger toda a sua problemática, limitamo-nos a considerar os aspectos que nos parecem mais importantes, sem, por isso, menosprezar outras considerações que deveriam ser feitas sobre o tema, mas que deixamos de incluir devido às limitações impostas pela natureza do documento.

Procura-se, em primeiro lugar, uma precisão conceitual dos termos que serão utilizados ao longo de todo o trabalho, para depois tecer considerações sobre a natureza do planejamento e da programação nos âmbitos setorial, regional e institucional, a fim de caracterizar os programas e os orçamentos em estreita relação com aquelas.

Outrossim, acrescenta-se um anexo com breves referências e comentários sobre a Lei Orgânica de Regime Orçamentário da Venezuela, que contém claras referências aos orçamentos dos diversos âmbitos e que consideramos a mais adiantada da América Latina.

No documento, asseveram-se quatro conclusões básicas sobre o tema:

1.Os sistemas de planejamento, programação, orçamentos e controle são parte integrante de um sistema maior de gestão, que deve operar com características próprias nos âmbitos setorial e regional e nas diferentes instituições do setor público que atuam nos referidos âmbitos.

2.O programa orçamentário setorial é o instrumento que permite alocar os recursos reais e financeiros para o cumprimento de objetivos e metas derivados do plano setorial. Consequentemente, o orçamento setorial não é a simples soma de programas institucionais reordenados com orientação setorial, mas é o

resultado de um processo de programação das ações do setor público em função dos objetivos e das metas setoriais.

3. Orçamento regional não envolve a formulação de programas orçamentários regionais, como unidade de alocação de recursos financeiros. Por conseguinte, não se pode estruturar um orçamento por programa regional, **stricto sensu**, devendo este ser concebido como um instrumento de coordenação da programação e execução de ações, da alocação de recursos reais e de seu financiamento, e do controle de gestão dos orçamentos por programas setoriais que estão sendo desenvolvidos na região.

4. O programa institucional é o instrumento de programação e alocação de recursos reais e financeiros para a consecução dos objetivos de nível institucional, derivados dos programas orçamentários setoriais. Por conseguinte, o orçamento institucional é o resultado de um processo de programação das atividades da instituição e de captação e alocação de recursos em função de sua eficiência e eficácia, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo planejamento.

Se este trabalho conseguir suscitar interesse e provocar o debate em torno do tema, em um foro interamericano do qual participam os técnicos mais qualificados do continente, o esforço realizado ver-se-á amplamente compensado.

O presente documento foi elaborado pelos peritos Santiago Gutierrez, Teófilo Arce e Jorge Ripa, funcionários do Projeto de Despesa Pública do Programa de Financiamento do Desenvolvimento da Organização dos Estados Americanos, os quais reuniram a experiência de seis anos de trabalho da OEA, na área de estudos de planejamento e orçamento público, e as opiniões que lhes foram dadas por destacados técnicos do projeto.

Pelo que foi dito, os conceitos emitidos aqui são da responsabilidade técnica dos autores e não representam necessariamente a opinião do Programa ao qual pertencem.

1.OS CONCEITOS DE PLANEJAR, PROGRAMAR, ORÇAR E CONTROLAR

1 . 1 O Conceito de Planejar

Toda organização se defronta com múltiplas alternativas para determinar seus fins e objetivos, assim como vários cursos de ação para atingir tais objetivos.

Resolver este dilema implica em determinar claramente, através de um processo de análise e de decisão, os fins para os quais existe tal organização, os objetivos que deve atingir a longo prazo e a sua prioridade, as políticas que orientarão a forma que deverão seguir as ações para alcançar os objetivos e os meios que serão empregados para o desenvolvimento das ações, tendo sempre em mente o efeito das influências externas recebidas, assim como dos diferentes fatores internos da organização que favorecem ou limitam a consecução dos objetivos:

O resultado esperado afigura-se distante no tempo, sujeito à ocorrência de uma série de acontecimentos, alguns dos quais previsíveis e identificáveis com maior ou menor grau de exatidão, e outros imprevisíveis, que podem afetar favorável ou negativamente a realização dos objetivos. O dilema de determinar esses objetivos, assim como a escolha do curso de ação mais conveniente para alcançá-los, apresenta-se como um problema de tomada de decisões em condições de incerteza e risco. Trata-se, portanto, de escolher aqueles cursos de ação que satisfaçam os objetivos, com uma condição de risco “conhecida” compatível com o resultado esperado, que permita reduzir ao máximo o fator de incerteza.

Este processo de decisões diz respeito ao futuro da organização e, portanto, trata de definir hoje qual será o estado esperado ou desejado e o que deve ser realizado hoje para atingi-lo. Identifica as prioridades e a seqüência das atividades a realizar, conforme um curso de ação que determinará as decisões a tomar, de modo que as etapas previstas vão sendo cumpridas para alcançar o estado futuro ou o objetivo esperado.

Depreende-se do que precede que a consecução racional de fins e objetivos está condicionada por uma função representativa de um processo de decisões que, através da identificação, análise e avaliação dos diversos cursos de ação que a organização pode seguir, permite escolher, dadas as limitações de recursos, aquele ou aqueles cursos de ação mais viáveis, para atingir os fins e objetivos estabelecidos.

A ação de planejar será mais ou menos complexa, conforme o grau de complexidade do objeto do planejamento. A situação mais simples surgiria a nível da pessoa considerada individualmente, caso em que as matérias e as ações implícitas na função de planejar são relativamente simples e fundadas nela própria. As situações mais complexas são encontradas a nível da sociedade ou do país, do setor público, das instituições públicas e empresas, caso em que a função

já não é realizada por uma pessoa, passando a existir, devido a complexidade dos aspectos materiais do planejamento, uma divisão de funções; alguém efetuará as análises e fará propostas para que, à luz desta informação, as decisões sejam tomadas no mais alto nível da entidade.

A ação de planejar, em uma entidade, pode ser associada ao conceito de sistema e pode ser identificada como um sistema de planejamento.

O sistema de planejamento compreenderá, entre outros elementos componentes, um conjunto de instâncias através das quais se desenvolvem processos determinados que permitirão obter, como produtos, diversos tipos de planos. O sistema de planejamento em si Será mais ou menos complexo conforme o grau de complexidade da organização à qual for aplicado.

Os planos, produto do sistema, podem ser de diversas naturezas: estratégicos, operativos, gerais, parciais, globais ou de detalhe, etc. e são, em última análise, definidos em função do tempo como planos de longo, médio e curto prazo.

Os planos de longo prazo contêm, basicamente, a formulação da estratégia da organização. Assinalam os objetivos e as metas de longo prazo, os projetos estratégicos, as políticas e os cursos de ação que devem seguir para atingir os objetivos prefixados.

Os planos de médio prazo expressam e desenvolvem o conteúdo do planejamento de longo prazo em um espaço de tempo menor, em função das prioridades que devem ter ações compreendidas na concretização dos projetos estratégicos.

Nesses planos determina-se os projetos e programas, assim como seus objetivos e metas, e identificam-se os cursos de ação a seguir, as políticas e os meios necessários para cumprir os objetivos dentro do período do plano.

Os planos de curto prazo expressam de forma mais específica a informação contida nos planos de médio prazo, a fim de assinalar as metas que devem ser cumpridas em períodos de, geralmente, um ano. Ao mesmo tempo, permitem ajustar as previsões dos planos de médio prazo conforme o resultado da execução anterior e das mudanças derivadas de um comportamento de variáveis diferente do previsto. Além disso, podem ser conceituados como orientadores e operacionais, conforme a sua natureza.

1.2 O Conceito de Programar

Para conseguir a materialização dos objetivos previstos nos planos de médio prazo, é preciso desenvolver mais ainda o seu conteúdo, para que possam se transformar em instrumentos de caráter operativo para orientar as ações a serem realizadas por cada uma das unidades responsáveis pela execução dos programas e projetos.

A ação que preenche esses requisitos denomina-se Programar, e pode ser interpretada como um método racional que permite tomar decisões a fim de fixar metas quantitativas para os objetivos que devem ser cumpridos por cada programa; definir o tipo de ações a serem realizadas; definir os métodos de trabalho e selecionar a alternativa tecnológica (de utilização de recursos) mais conveniente, dadas as disponibilidades de recursos; determinar a qualidade dos resultados a serem obtidos; fixar a qualidade, quantidade e oportunidade em que devem ser utilizados os recursos humanos, materiais e tecnológicos; determinar a localização das atividades e das obras; determinar as necessidades de adaptação da organização para levar a cabo as atividades previstas, e fixar a seqüência ou cronograma para a execução das atividades e das obras, a fim de atingir as metas na data correspondente.

A ação de programar é inerente à função do responsável pelo programa e pela atividade, já que ele, em sua função executiva, deve administrar e assumir a responsabilidade de alcançar os objetivos e metas previstos, o que implica em responder pelo cumprimento do plano.

Na medida em que os aspectos sujeitos a programação sejam de natureza complexa, o processo pode ser concebido como sistema. Este sistema, por sua vez, tende a ser mais ou menos complexo conforme o grau de complexidade da organização à qual for aplicado.

Como resultado da programação, 'obtem-se as demandas de recursos para conseguir o cumprimento de metas específicas dos programas em um período determinado.

1.3 O Conceito de Orçar

O conceito de orçar pode ser definido como os atos de previsão que antecedem a execução das atividades que devem ser realizadas por uma organização e através dos quais:

- avaliam-se os montantes de recursos financeiros de que disporá a organização, segundo as diversas fontes;
- avaliam-se as quantidades de recursos reais necessárias para executar as ações na forma e oportunidade estabelecidas nos programas e, por conseguinte, o montante de recursos financeiros que estes programas necessitam para obtê-los;
- estabelece-se a correlação entre os fluxos de receitas e despesas, em função da época em que se produzirão, a fim de estabelecer as situações de desequilíbrio financeiro para cobrir as despesas estimadas.

Na medida em que a ação de orçar se aplica a situações de natureza complexa, podem constituir um ou mais processos que podem, por sua vez, ser concebidos como sistemas. Por outro lado, este sistema, tal como o de planejamento e o de programação, compreende atividades específicas que se desenvolvem nos diferentes níveis de responsabilidade da organização, dando assim origem a formas de orçar que atendem à necessidade de dispor de informação para diferentes usos específicos, refletidos nos instrumentos denominados Orçamentos.

1.4 O Conceito de Controlar

Uma vez as ações planejadas, programadas e orçadas, devem ser executadas e, por conseguinte, controladas para verificar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos nos referidos planos, programas e orçamentos.

Desta maneira, aparece o conceito de controle, que tem um caráter de fase terminal de cada um dos processos anteriormente assinalados. Nesse sentido, deve-se controlar que os objetivos e as decisões contidos no plano sejam cumpridos, tanto através da programação e do orçamento, quanto da execução.

A programação e o orçamento, por sua vez, são controlados em relação ao plano, para verificar a sua correspondência e consistência, aos resultados da execução.

Existem diversos enfoques para analisar a função de controle, tanto com relação à natureza do que se controla, quanto ao âmbito em que se aplica e à oportunidade em que se realiza.

Convém destacar os seguintes aspectos relativos ao controle, sem por isso desmerecer outros que são importantes para a análise:

a) o Controle Administrativo, que é inerente à função de dirigir: quem dirige e é responsável por uma ação, atividade ou programa deve necessariamente verificar que as decisões de execução sejam devidamente cumpridas, conforme o que foi programado ou decidido. Este controle, de caráter permanente e que exige a aplicação imediata de medidas corretivas, está implícito nas funções (autoridade e responsabilidade) do responsável por uma organização, por um programa, atividade, projeto e obras.

Além disso, é um elemento componente de todos os procedimentos administrativos e técnicos;

b) o Controle de Gestão, que é inerente à função de dirigir, afeta aos executivos dentro da organização, tem por objeto **conhecer os resultados da execução** das atividades; determinar os desvios que venham a ocorrer entre o programado, o orçado e o executado; analisar as causas destes desvios e adotar medidas corretivas quando necessário. Este controle é de caráter periódico (mensal, trimestral, etc.) e permite, ademais, verificar o desempenho dos responsáveis pela execução de programas e atividades. Por extensão, pode ser aplicado à organização no seu conjunto;

c) a Avaliação, que pode ser interpretada como **um processo de análise que tende a determinar os efeitos produzidos pela execução das atividades programadas**. Trata-se de uma análise ampla e completa que cobre todos os aspectos das ações programadas e não apenas os que acusem desvios. Pretende-se estabelecer em que grau se conseguiu produzir — na organização e no meio — os efeitos esperados em cumprimento dos objetivos estabelecidos.

A avaliação é uma atividade de caráter periódico que, geralmente, é inerente a organização de nível superior, o que não significa que a organização em particular não possa efetuar a sua própria avaliação.

Como resultado da avaliação, pode-se obter uma série de recomendações que podem dar origem a medidas que devam ser aplicadas no que diz respeito ao planejamento, programação, orçamento e/ou execução, e controle, a fim de obter-se os efeitos esperados.

Tal como nos conceitos anteriores, a complexidade das matérias e aspectos sujeitos a controle fará com que a atividade de controlar também seja complexa, dando origem à noção de sistema e, portanto, ao sistema de controle.

Por outro lado, a aplicação do sistema de controle em organizações complexas faz com que o processo seja complexo e se aplique em diferentes níveis dentro da organização, a uma variedade de ações e processos administrativos e técnicos.

2. INTEGRAÇÃO DOS CONCEITOS

Assinalamos que a cada um dos conceitos de planejar, programar, orçar e controlar pode ser aplicada a noção de sistemas, dando origem aos sistemas particulares identificados como: Sistema de Planejamento, Sistema de Programação, Sistema de Orçamentos e Sistema de Controle.

Cada um desses sistemas particulares permite cumprir funções específicas em áreas de atividade determinadas, utilizando métodos de trabalho especializados, de acordo com um processo que integra as variáveis de insumo-produto do sistema. É o objetivo ou produto do sistema que determina e regula o mecanismo de relações e de comportamento de seus elementos componentes.

As relações entre os sistemas particulares surgem cada vez que o produto de um sistema particular faz parte dos elementos de entrada de outro sistema particular, que, ao ser processado neste sistema, gera um produto final que passa para outro sistema e assim sucessivamente. Dai os planos, produto do sistema de planejamento, constituírem, entre outros, elementos de entrada do sistema de programação, cujo produto, os programas, constitui, junto com os planos, elementos de entrada do sistema de orçamento, que gera como produto diversos tipos de orçamentos.

Estas relações entre sistemas particulares determinam que devem ser considerados como elementos componentes de um sistema maior, cujo objetivo comum é realizar as ações para a realização dos fins estabelecidos pela organização.

Identificaremos este sistema maior como sistema de gestão. Deduz-se, por conseguinte, que a noção de sistema de gestão permite estabelecer as seguintes relações:

- integra os sistemas particulares de planejamento, programação, orçamentos e controle;
- estabelece a relação entre os sistemas particulares e as fases do processo administrativo;
- estabelece a relação dos outros sistemas da organização (administrativos, operativos, etc.) entre si e a relação destes com a organização e o meio.

Quando essas noções são aplicadas ao setor público, o sistema de gestão se concebe em função de determinados âmbitos que estabelecem as características das relações entre os sistemas particulares. Estes âmbitos são definidos em função dos objetivos “nacionais”, “setoriais” e “regionais” perseguidos pelas ações do setor público. Ademais, deve-se considerar as instituições públicas como outro âmbito de análise, por serem estas os instrumentos que o Estado utiliza para materializar as suas decisões nos diferentes âmbitos, e porque suas características particulares influirão na estrutura do sistema de gestão a elas aplicado e, portanto, determinarão as relações que devem existir entre os sistemas particulares que o integram.

As noções de sistemas de gestão e de integração dos sistemas particulares podem ser apresentadas da seguinte maneira:

- a) relação de processo entre sistemas particulares no sistema de gestão:

SISTEMA DE GESTÃO

- b) relação de integração dos sistemas particulares, no sistema de gestão:

SISTEMA DE GESTÃO

gráfico

Deseja-se assinalar, no gráfico, o grau de integração entre os sistemas particulares, já que as suas fronteiras não podem ser precisadas com exatidão. Assim, por exemplo, no momento de planejar integram-se a estas ações outras que correspondem a programar e a orçar, conforme as características da ação de planejar. Da mesma forma, ao orçar realizam-se também ações que correspondem a programar. Omitiu-se no gráfico a integração do sistema de controle para apresentá-lo de forma mais simples.

c) relação entre sistemas de gestão, sistemas particulares e âmbitos:

Ao relacionar os sistemas de gestão com os âmbitos e com os sistemas particulares em todos os âmbitos, considerando também como um âmbito o nível institucional, onde se aplica o sistema de gestão, obtemos a seguinte representação tridimensional;

Cada um dos sistemas particulares em todos os âmbitos e organizações

gráfico

3.O ORÇAMENTO EM FUNÇÃO DO PLANEJAMENTO

Para que a ação do Governo seja eficaz no sentido de atingir os objetivos do desenvolvimento econômico, social e institucional, é preciso que todas as organizações públicas atuem coordenadamente, seguindo uma diretriz comum que oriente as suas atividades e fixe os objetivos e as metas comuns, complementares e/ou subordinadas para cada uma delas, em função de um todo maior que é o setor público como campo de ação do Governo.

O planejamento nacional, como atividade substantiva do Governo, estabelece o marco de referência da ação do Estado através da determinação de objetivos, políticas e cursos de ação assinalados nos planos de desenvolvimento.

Estes planos permitirão determinar as atividades do setor público nos âmbitos setorial e regional, assim como a nível das instituições que o compõem.

Na medida em que os orçamentos do setor público se estruturam em função dos objetivos e metas contidos nos planos, constituirão instrumentos que permitirão coordenar adequadamente as atividades entre as diferentes entidades e níveis de organização do setor público.

Desta forma, a exigência de que o orçamento seja formulado em função do planejamento é, ao mesmo tempo, uma exigência natural do sistema orçamentário; pois é assim que se obtém a coerência de objetivos de ambos os sistemas em função de um objetivo comum determinado pelo sistema de gestão, o que confere ao planejamento e ao orçamento a qualidade de instrumentos básicos para a tomada de decisões em uma organização.

O programa derivado dos objetivos estabelecidos pelo planejamento passa a constituir o elemento básico para a determinação das ações a realizar, a determinação dos recursos reais, a alocação dos recursos financeiros necessários para obtê-los, a execução de tais ações, e finalmente, para controlar que as ações executadas satisfaçam os objetivos prefixados. Portanto, o programa é a categoria fundamental de cada sistema particular e do sistema de gestão.

Elaborar o orçamento em função do planejamento implica a adequação técnica da metodologia e procedimentos orçamentários, assim como a de seus instrumentos, para o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento, de maneira

que se estabeleça uma vinculação fluida entre a programação de ações e a alocação de recursos reais e financeiros para a consecução dos objetivos.

Há consenso em considerar a técnica do orçamento por programas como a que melhor permite vincular os sistemas de planejamento, programação e orçamentos como integrantes de um sistema maior de gestão, com suficiente autonomia operacional.

Na aplicação da técnica dos orçamentos por programas, trabalhou-se com uma concepção que estabeleceu normas e critérios de caráter geral, que se tratou de aplicar indistintamente em qualquer dos âmbitos e tipos de organização do setor público; assim mesmo, mantém-se ainda uma concepção unicamente institucional para definir programas, razão pela qual não se pode conseguir todas as vantagens que se esperava obter com a sua aplicação.

4. O ENFOQUE SETORIAL DO ORÇAMENTO EM FUNÇÃO DO PLANEJAMENTO

4.1 O Planejamento Setorial

Os planos integrais de desenvolvimento contêm uma concepção agregada (o plano global) que estabelece as especificações de objetivos e meios para os setores de atividades econômica e social (planos setoriais). O plano setorial, desta maneira, ajusta os objetivos setoriais e a alocação de recurso aos objetivos nacionais agregados que decorrem do planejamento estratégico.

Na América Latina, para que o planejamento global tenha êxito, devem, necessariamente, ser implementados mecanismos do planejamento setorial que funcionem eficazmente; (1*) e mesmo fora do quadro global de planejamento, os planos setoriais formulados para campos particularmente importantes como a energia, o transporte, a educação e a saúde foram de grande utilidade em países que não têm planos integrais de desenvolvimento. (2*) Uma característica generalizada dos planos de desenvolvimento na América Latina é que dá mais ênfase aos aspectos setoriais-tecnológicos do que aos institucionais, no que toca à diferenciação entre a ação pública e a privada. (3*) Apesar dos planos setoriais conterem pormenores relativos às atividades do setor público, limitam-se estes aos projetos de investimento de relativa magnitude, a programas de produção em

setores críticos ou prioritários, ou de bens de importância estratégica, e dão mais atenção aos aspectos tecnológicos e de produção do setor do que aos relativos à delimitação do âmbito do setor público ou à especificação de suas ações em cada área setorial de atividades.

(1*) Cfr. Naciones Unidas: 'Aspectos Administrativos de la Planificación' (E/CN.12/811), pág. 94.

(2*) Cfr. Albert Wateraton: "Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, págs. 117 y es.

(3*) Cfr. Cibotti y Sierra: "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", Ed. Siglo XXI, México, 1970, pág. 42.

Desta característica dos planos surge a imagem do setor público como uma unidade de decisão fortemente centralizada, que fixa os objetivos e os cursos de ação obrigatórios para todas as entidades que o compõem e que distribui recursos conforme disposições contidas em um orçamento do setor público.

Nessa concepção do setor público como unidade de decisão apoia-se, portanto, a estruturação e as dimensões dos planos de desenvolvimento, geralmente situados dentro de três coordenadas: global, setorial e regional, sem maior preocupação com os aspectos institucionais.

Mas o setor público é um "macro-sujeito" ou "macro-unidade" de decisão (4*) que é constituído por organizações com graus de autonomia variáveis, e na divisão de suas funções deter diversos centros de decisão, conforme a organização administrativa do Estado.

Por isso o plano não deve ser concebido apenas como instrumento a alocação de recursos das organizações do setor público, mas deve também precisar adequadamente os objetivos e decisões que determinam essas alocações e estabelecer certos mecanismos para fazer prevalecer as macrodecisões", diante da diversidade de objetivos e comportamentos que resultariam da realização autônoma dos planos de cada um dos centros de decisão do âmbito público.

Mas quando os planos orientadores devem ser transformados em planos operacionais para o cumprimento, a curto prazo, dos objetivos estratégicos e quando devem ser determinados metas e programas que implicam na realização de ações e administração de recursos, a dimensão institucional tem especial importância e o processo de planejamento reconhece, nas metas setoriais e nas singularidades da tecnologia e capacidade de realização das instituições, os seus dois parâmetros fundamentais.

Nesta perspectiva operacional, o setor público como conjunto de entidades cujas decisões estão sob o controle direto ou indireto do Estado — perde, em boa medida, esta imagem de categoria unitária de decisão, diferenciada, em uma visão dicotômica, de um setor privado que, por sua vez, é o resultado líquido da agregação do comportamento de macro-unidades e macro-unidades de decisão que agem segundo as indicações do sistema de preços.

4.2 Programas Setoriais

(4*) Cf. Raymond Barre: "Economia Política", Ed. Anel, Barcelona, 1967, págs. 116 e seg.

No âmbito das ações de produção e de formação de capital do setor público —que é o que tem particular interesse no que diz respeito a este trabalho o resultado do planejamento setorial deve ser um conjunto de programas de produção e de investimento que determinam metas e meios para a sua consecução, elaborados para áreas específicas de atividade econômico-social e para diferentes níveis de governo (nacional, estadual e municipal).

Os programas setoriais constituem as unidades funcionais básicas que selecionam e reúnem os meios mais eficazes, com relação a um ou mais objetivos homogêneos. Um programa setorial é, portanto, um conjunto de meios cuja característica comum é a capacidade de cumprir determinados objetivos e metas.

“ O que dá o caráter de programa a um conjunto de atividades é, fundamentalmente, ter uma finalidade comum ou compartilhar certos fins.” (5*) A natureza ou extensão dessas finalidades determina a natureza e extensão do programa, posto que o seu conteúdo deve corresponder à necessidade de não tratar separadamente os elementos relacionados entre si e com um objetivo, pois isso dificulta o processo de programa e de tomada de decisões.

4.3 O Orçamento Setorial

O orçamento, instrumento fundamental do âmbito de ação direta do Estado, deverá alocar os recursos financeiros necessários à execução dos

programas setoriais de responsabilidade das organizações públicas. E este o requisito básico de viabilidade, sem o qual as metas programáticas setoriais não poderiam ser cumpridas, e que fundamenta a necessidade de obter uma vinculação e coerência adequadas das funções orçamentárias e de planejamento.

Nos países em que existem planos de desenvolvimento com especificações por setores, um dos fatores que mais dificulta a sua coordenação com os orçamentos é o fato de que estes estão estruturados em programas a nível institucional, sem que exista uma adequada subordinação e correspondência com os aspectos setoriais. Se os planos estabelecem programas por setores, os orçamentos devem ser expressos setorialmente a fim de se adotar uma mesma visão integral de cada setor, para evitar que programas interdependentes ou complementares sejam formulados isoladamente.

(5*) Cfr. Luis Rodríguez Mona: "Introducción al Estudio del Presupuesto por Programas" (Version Preliminar), nd., Caraca8, 1972 pág. 149.

As idéias expostas coincidem com a concepção técnica de José Vicente Rodríguez Aznar, que define a programação de orçamentos setoriais como uma técnica "através da qual alocam-se recursos para o cumprimento de metas concretas estabelecidas em cada um dos programas que formam um setor, em ligação com os planos de desenvolvimento, e em função dos objetivos fixados para o respectivo setor (...) independentemente de quais sejam os organismos públicos encarregados da sua execução (...) a nível dos diferentes programas em que se classifica um setor e, posteriormente, através do qual se distribuem aos organismos públicos correspondentes as respectivas responsabilidades". (6*)

Do que precede, depreende-se a necessidade de analisar o sentido que deve ser dado à tese segundo a qual os recursos financeiros devam ser distribuídos aos programas orçamentários setoriais. Para tanto, deve-se levar em conta o seguinte:

- a) o Planejamento operacional anual ou outra modalidade de planejamento ou programação deve fixar as ações de responsabilidade direta do setor público e as ações que serão induzidas no setor privado, de conformidade com as previsões globais e setoriais dos planos orientadores;

- b) é preciso definir o papel que cada nível de governo assumirá no cumprimento do plano, através da determinação das metas a serem cumpridas em cada nível pelas instituições que o compõem;
- c) é preciso estabelecer os mecanismos de negociação e de coerção que devem ser utilizados para conseguir a formulação coordenada dos programas setoriais em cada centro de decisão.

Esta coordenação será mais exeqüível quando o sistema de governo for unitário ou quando as decisões orçamentárias destes centros dependam muito das contribuições financeiras do governo central. **Em todo caso, o grau de participação dos diversos organismos relacionados na fixação das metas do plano pautará a existência de um setor público, como categoria de operação ou como simples agregação de partes.**

- d) o que foi exposto anteriormente e o fato de considerar o setor público como categoria de operação implicam na necessidade de formular um Sistema de Gestão Setorial, como centro de decisões e de operação dos sistemas de planejamento,

(6*) 01 r. José Vicente Rodríguez Aznar: "Elementos de Economía Presupuestaria", Ed. Ministério de Hacienda, Caracas, 1973, pág. 311.

programação, orçamentos e controle a nível setorial; o qual será da responsabilidade de uma unidade orgânica especializada situada a nível nacional.

Os programas setoriais do plano implicam em uma relação objetivos-meios, que são expressos a nível agregado ou geral, a fim de estabelecer a sua coerência com as estratégias e políticas setoriais de desenvolvimento de plano global.

Para conseguir a mencionada vinculação entre os planos e os orçamentos, é preciso que os programas setoriais sejam expressos sob a forma de programas orçamentários setoriais que constituirão as unidades básicas de análise e de decisão de alocação de recursos para cada nível de governo.

A estrutura e o conteúdo dos programas orçamentários setoriais exige um nível de informação mais desagregado e pormenorizado do que o dos programas setoriais pelas seguintes razões:

- a) geralmente, cada objetivo de um programa setorial do plano dará lugar a objetivos e metas mais específicos, que dizem respeito a produtos finais diferentes e que exigem a realização de grupos de ações homogêneas, dando assim lugar a vários programas orçamentários setoriais. Dessa forma, as ações complementares que devem ser desenvolvidas para atingir as metas dão origem a novos programas não especificados no plano;
- b) devem ser identificados os objetivos e metas a serem realizados em cada nível de governo;
- c) devem ser identificadas as principais instituições que, dentro de cada nível, participarão da execução dos programas; devem ser determinadas as necessidades dos principais recursos humanos e materiais, as políticas fundamentais e os cursos de ação a seguir, assim como os recursos financeiros necessários ao programa.

Desta maneira, o programa orçamentário setorial se tornará o elemento fundamental que permitirá determinar os níveis de atividade do setor e os volumes de demanda de recursos reais, que servirão de base para a alocação dos recursos financeiros, e de parâmetros para a formulação dos orçamentos das organizações e instituições do setor público.

Cada organização do setor público deverá formular e aprovar o seu orçamento de acordo com as pautas estabelecidas nos programas orçamentários setoriais, permitindo dessa forma que seja preenchida a condição de que os orçamentos institucionais sejam estruturados em função do planejamento.

Se cada organismo a cada nível diferente de governo aprova o seu orçamento de acordo com os programas setoriais, a soma destes não será uma consolidação mas uma integração das ações do setor público e dos recursos necessários distribuídos para a consecução dos objetivos do plano. Ter-se-á assim um verdadeiro Orçamento por Programas Setoriais do Setor Público, orientado pelo plano e por uma política orçamentária única.

Este orçamento preencherá o atual vácuo de informação e de decisões existente, que não permitiu uma vinculação adequada das ações a nível institucional com as decisões do planejamento.

Depreende-se, do que precede, que o programa orçamentário setorial será o elemento fundamental para o sistema orçamentário e, como tal, possui características que é preciso definir.

Para tal, pode-se delinear as principais características do programa orçamentário setorial, como segue:

- a) é uma unidade formada por um conjunto de ações que visam à consecução de objetivos de nível setorial e, por conseguinte, constitui a categoria orçamentária principal do Orçamento por Programa do Setor Público;
- b) é uma unidade de programação na medida em que permite determinar os níveis de atividades, a localização espacial dessas atividades para o setor público, para os diferentes níveis de Governo e para as instituições correspondentes o, portanto, as necessidades de recursos humanos e materiais e outros meios necessários para alcançar os objetivos e metas setoriais;
- c) é uma unidade de coordenação na medida em que permite identificar os organismos e as instituições do setor público e a sua participação no programa; identificar os responsáveis pela coordenação da execução, tendo em vista a existência de unidades executoras de diversos organismos em diferentes níveis de governo; e obter o consenso e o comprometimento dos responsáveis dos organismos com relação aos objetivos do programa, posto que os objetivos e as metas fixadas devem contar com a aprovação dos organismos de diversos níveis de governo que participam na sua execução;
- d) é uma unidade de coordenação e de decisão no que diz respeito à distribuição de recursos financeiros a cada nível de governo e, dentro destes, a cada uma das instituições que participam de sua execução. Desta forma, o orçamento do Governo Nacional, de cada Estado ou Província, dos Institutos Autônomos e das Empresas Públicas deve atribuir os recursos a programas setoriais e a programas institucionais derivados e coerentes com os anteriores;
- e) é uma unidade para efeito de controle e avaliação do cumprimento dos objetivos assinalados nos planos e orçamentos;
- f) a responsabilidade da definição dos programas orçamentários setoriais cabe ao Governo Nacional, responsável pela política orçamentária do setor público e por sua vinculação aos objetivos setoriais do plano da nação;

- g) os programas orçamentários setoriais terão uma dimensão temporal equivalente ao do período orçamentário;
- h) o programa orçamentário setorial deve incluir, como seus elementos componentes, os aspectos de funcionamento e de investimento correspondentes e identificar os subprogramas a que dê lugar.

5.0 ENFOQUE REGIONAL DO ORÇAMENTO EM FUNÇÃO DO PLANEJAMENTO

5.1 Os Problemas do Desenvolvimento Regional

O desenvolvimento econômico não penetrou com igual intensidade em todo o espaço nacional dos países latino-americanos. Ao contrário, concentrou-se em um número reduzido de centros que não transmitem impulsos dinâmicos suficientes em direção ao resto do território, antes provocando um processo cumulativo de concentração da população, da atividade econômica e da renda, dos serviços públicos e comunitários e do poder político.

Toda a problemática do desenvolvimento regional está relacionada — direta ou indiretamente — com esta distribuição desigual do desenvolvimento econômico e social nos territórios nacionais que, de saída, torna evidente a existência de dificuldades para “a transmissão dos impulsos do desenvolvimento através do espaço” (7*), e que se manifesta por:

- a) disparidades inter-regionais, pelo desenvolvimento desigual das diferentes regiões subnacionais;
- b) disparidades interurbanas, pelo desenvolvimento desigual do sistema urbano nacional; e
- c) disparidades intrarregionais, pela presença de um desenvolvimento desigual urbano e rural dentro de uma mesma região.

Em uma economia de mercado as forças que, essencialmente, conduzem a uma concentração acumulativa da atividade econômica são as “economias externas” geradas nos centros de maior desenvolvimento e que representam vantagens comparativas para a concentração industrial. (8*)

Isto provoca um mecanismo de auto-alimentação (feed-back) que determina:

- a) que uma proporção significativa da renda gerada “nas regiões periféricas” tenda a ser canalizada para o “centro”;
- b) que surja um aumento da demanda de emprego estimulando o aumento das correntes migratórias das regiões periféricas para o centro;
- c) que aumente a gravitação do centro no plano político e aumente a sua capacidade de negociação no processo de tomada de decisões; e que, por esta razão, o centro se beneficie de uma participação relativa mais elevada na distribuição dos recursos que o setor público destina ao investimento e à prestação de serviços comunitários;
- d) que aumente a renda pessoal disponível e, portanto, que haja estímulo à expansão e diversificação das atividades econômicas terciárias;
- e) que a continua expansão do mercado favoreça as escalas de produção com a repercussão decorrente sobre o aumento da produtividade do capital;

(7*) Cfr. Walter Stöhr: “El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas”, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1972, pg. 16 y ss.

(8*) Cfr. OEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. XVI, N.º 2, Septiembre, 1972.

- f) que aumente a transferência de poupanças da periferia para a formação de capital no centro, onde se concentram novas atividades.

A concentração aparece associada ao próprio processo de desenvolvimento nacional, devido a uma série de fatores cuja análise ultrapassa os limites deste trabalho. Todavia, é importante ressaltar que, uma vez alcançado um certo grau de desenvolvimento, as disparidades regionais passam a constituir um obstáculo e a sua solução é uma condição para o prosseguimento de um desenvolvimento sustentado.

Walter Stöhr (9*) assinala que o desenvolvimento das regiões pode contribuir para um desenvolvimento nacional sustentado no que diz respeito aos seguintes aspectos fundamentais:

- a) expandir o mercado interno mobilizando mercados periféricos para a expansão da indústria nacional (integração econômica pelo lado da demanda); —
- b) ampliar a base de recursos do país mobilizando os recursos naturais nas áreas periféricas (integração econômica pelo lado da oferta);
- c) ampliar a base nacional de tomada de decisões aumentando o papel das áreas periféricas no processo nacional de tomada de decisões (integração política);
- d) reduzir as disparidades inter-regionais de níveis de vida (integração social);
- e) exercer a soberania nacional sobre áreas limítrofes (integração nacional).

A análise destes objetivos do desenvolvimento regional mostra a necessidade de que as políticas nacionais de desenvolvimento sejam traçadas levando em conta a dimensão especial e que sejam compatibilizadas com as soluções de problemas regionais, cuja persistência tornará mais difícil atingir estágios superiores de desenvolvimento econômico e social. Isto significa, do ponto de vista do processo de planejamento, que as metas de produção de bens e serviços e os projetos de investimento devem ser decididos depois de analisados e compatibilizados os objetivos nacionais e regionais.

5.2 O Planejamento Regional na América Latina

Quando as diferenças nos níveis de desenvolvimento são muito pronunciadas, torna-se necessária uma técnica de planejamento que permita selecionar estratégias de desenvolvimento diferenciadas para as diversas regiões subnacionais. Entretanto, o planejamento nacional em geral não levou em conta os fatores espaciais e foi propensa a tratar todo o País como uma entidade homogênea, do ponto de vista das regiões. Se ademais se consideram, do ponto de vista nacional, os efeitos negativos que uma estrutura econômica e social excessivamente desequilibrada acarreta para o processo de desenvolvimento

nacional, torna-se evidente a necessidade de que os objetivos globais e setoriais estejam explicitamente ligados aos aspectos espaciais e que sejam definidos, em um enfoque unificado, os objetivos e políticas globais, setoriais e regionais, como resultado de um processo de compatibilização e determinação de prioridades.

Por esta razão, o conjunto de políticas e de programas setoriais de produção e de investimento dos planos devem ser divididos explicitamente por região. Estes programas e políticas setoriais constituirão as linhas de ação do setor público nas diversas regiões e estarão orientados tanto para objetivos nacionais (crescimento, estabilidade de preços, equilíbrio do balanço de pagamentos, modificações na estrutura de produção, etc.) quanto para objetivos especificamente regionais que atendam à solução das grandes disparidades inter-regionais e à promoção do desenvolvimento de determinadas regiões (aproveitamento de novos recursos, criação de pólos de desenvolvimento, geração de economias externas, etc.).

Este conceito totalizador de planejamento exige que se analisem especialmente os aspectos conflitantes dos objetivos regionais, globais e setoriais do desenvolvimento e mais os efeitos diversos que a política monetária, cambial, fiscal e de comércio exterior terão no âmbito das diferentes regiões.

Nesta ordem de idéias, a ONU considera o planejamento regional do desenvolvimento como o vínculo entre o planejamento do desenvolvimento nacional (macro planejamento e as diversas formas de planejamento local (micro planejamento) nos aspectos físicos, técnicos e sociais, dentro de áreas reduzidas do espaço nacional. Ao vincular ambos os aspectos do planejamento, o planejamento regional “contribui para dividir os planos nacionais (setoriais) em programas e projetos separados e coordenados e a transmitir as diretrizes de desenvolvimento nacional a cada localidade...”

“Estes programas e projetos serão escolhidos, estudados em detalhe e avaliados segundo a sua contribuição para as metas e objetivos do desenvolvimento regional. Este é um aspecto vital de toda a atividade de planejamento que exige (...) que se levem em conta as considerações espaciais, além das setoriais, antes de decidir sobre a execução de um determinado grupo de projetos e programas.”

Uma vez selecionados os programas e projetos, devem ser coordenados nas regiões para conseguir compatibilizá-los, especialmente quando parte do projeto tenha que ser decidido por autoridades nacionais e outra parte por autoridades regionais, e devem incluir programas e projetos de apoio que o tornem realizável e lhe confirmam a máxima eficiência.

O resultado definitivo de todas as atividades de planejamento é o anteprojeto de um plano de desenvolvimento regional, no qual todos os projetos estão ordenados dentro de planos setoriais coordenados. (10*)

Portanto, os instrumentos básicos no âmbito regional são também os programas setoriais de produção de bens e serviços e de investimento. Mas esses programas devem ser “regionalizados”, incorporando os objetivos de desenvolvimento regional como um dos elementos que devem necessariamente ser levados em conta para o ordenamento desses programas em uma escala nacional de prioridades.

Além disso, é também necessário que os planos incluam explicitamente os objetivos e políticas decididos para o sistema nacional de regiões adotado, e que sejam elaborados planos regionais para a execução, em cada unidade subnacional, dos programas setoriais respectivos. Os planos de desenvolvimento regional têm, portanto, a função fundamental de coordenar um conjunto de programas setoriais no âmbito de cada região. E esta função de coordenação não poderá ser cumprida eficazmente se não houver uma determinação explícita e pormenorizada dos programas, nem definição precisa dos objetivos e políticas que devem orientar as unidades de programação e execução dos diferentes níveis de governo.

Na América Latina, os maiores requisitos de coordenação para o planejamento a nível regional, em comparação com os que exigem o planejamento setorial, são mais consideráveis ainda pelos seguintes motivos:

a) Dois níveis de decisão entram em ação: um nacional e outro regional. As decisões a nível nacional operam instrumentando o planejamento do desenvolvimento para cobrir a totalidade das regiões do País, e relacionam os planos nacionais com a realidade econômica e sócio-política e as necessidades e potencialidades de cada unidade subnacional, com o fim precípuo de tornar o referido plano mais eficiente, através da localização ótima dos projetos setoriais e da coordenação dos projetos complementares na região.

As decisões a nível regional estão relacionadas com os planos de cada uma das regiões que, por diversas razões, exigem estratégias diferenciadas ou ações específicas, que significam a concentração coordenada de atividades ou de projetos de investimento para o aproveitamento de recursos econômicos novos, ou a maximização na região dos benefícios provenientes de grandes projetos, ou, finalmente, para a realização de ações especiais em uma determinada região no

(10) Cfr. ILPES, Ensaio sobre Planificación Regional del Desarrollo", Ed. Siglo XXI. México, 1976, pág. 33 y ss.

que diz respeito a pólos de desenvolvimento, bacias hidrográficas ou áreas de fronteira.

Nessas circunstâncias, foram adotados, nos países latino-americanos diferentes sistemas para a tomada de decisões no âmbito regional:

i) sistemas centralizados de orientação nacional que foram estabelecidos no México, através da formação de Comissões para o Desenvolvimento das bacias fluviais; no Chile, com os Conselhos Administrativos Provinciais e Escritórios Regionais de Planejamento e, na Venezuela, com a Corporação Venezuelana de Guayana (CVG), organismo que depende diretamente da Presidência da República;

ii) sistemas descentralizados de orientação regional, estabelecidos através da criação de corporações regionais autônomas (Colômbia, Argentina, Venezuela) que, geralmente, têm pouca ou nenhuma coordenação com programas para outras regiões ou com políticas nacionais setoriais. Nesses países, os esquemas originariamente orientados para as regiões foram sucessivamente transformados em diversas combinações de esquemas de direção mista nacional-regional, que deviam proporcionar a coordenação entre as políticas regionais a nível nacional e regional;

iii) sistemas de orientação cooperativa nacional-regional, que foi implantado no Brasil com a criação da SUDENE, onde se conseguiu que as regiões tivessem uma participação significativa nas decisões sobre distribuição de recursos financeiros federais, sem pôr em perigo o controle do Governo Federal. (11*)

b) Existem diversas "regionalizações" do espaço econômico e diversos organismos no espaço institucional. Os referidos níveis de decisão, entre os que, freqüentemente, estabelecem objetivos e interesses conflitantes ou

interdependentes, exigem a regionalização do território, distinguindo áreas de planejamento segundo diversos critérios que, geralmente, não coincidem com as regiões políticas, isto é, com as áreas definidas como unidades político-administrativas do Estado.

Todos os países da América Latina têm sistemas político-administrativos de três níveis, com um nível local (ou municipal), um regional (ou estadual, com exceção do Uruguai) e um nacional. Entretanto, por diversos motivos, “estas unidades quase não foram utilizadas diretamente para realizar os propósitos de uma política de desenvolvimento regional (11), tendo sido delimitadas novas unidades geográficas para a política de desenvolvimento por meio de:

- i) unificação de várias unidades político-administrativas em regiões de planejamento maiores, respeitando-se os limites existentes (Argentina, Brasil, Chile, Venezuela);

- ii) criação de unidades novas e completamente diferentes, dividindo intencionalmente as unidades existentes, segundo critérios físicos ou de homogeneidade;

- iii) modificação das unidades subnacionais existentes para adaptá-las a inter-relações funcionais atualizadas, com base em critérios de “modalidade” (Guatemala, El Salvador, Honduras) ou em modelos gravitacionais (Colômbia).

c) Desvinculação entre as políticas setoriais e regionais.

Apesar destas regionalizações do território nacional, “nenhum país introduziu uma regionalização completa e sistemática da política de desenvolvimento nacional” (13*), o que indicaria a existência de dificuldades para decompor, do ponto de vista espacial, os objetivos e metas dos planos nacionais. Isto contribui para uma desvinculação prejudicial entre o planejamento nacional, que analisa objetivos e políticas apenas em função das linhas de ações setoriais, e a planificação regional, que limita o seu alcance a regiões individuais ou a grandes centros urbanos.

De fato, a maioria dos planos de desenvolvimento dos países latino-americanos “não indicam explicitamente os objetivos do desenvolvimento regional, embora alguns definam certas linhas específicas para a política regional, tais como a especialização de certas regiões (Argentina), ou a promoção de uma região “nodal” nacional, ou novos pólos de crescimento (Venezuela, Panamá e Paraguai). Como a definição dos objetivos é a base de qualquer política pública coerente, a omissão assinalada indica que, em geral, os países latino-americanos

ainda não introduziram a política de desenvolvimento regional como parte integrante do esforço, de desenvolvimento nacional”.

Por outro lado, foram formulados programas mais ou menos explícitos para o desenvolvimento de áreas, que as políticas gerais da nação não levam suficientemente em conta. Estes programas se destinam a promover o desenvolvimento de zonas com maior grau relativo de atraso, geralmente de forma incoerente em relação às medidas decididas nas diversas áreas de política e sem

(11) Walter Stöhr, en “Administración Regional en América Latina”, Publicación del CLAD, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1976, pëgs. 236 y 88.

(12*) Ibidem, pág. 229 y ss.

maior análise do impacto dessas políticas sobre o desenvolvimento regional. (14*)

5.3 Os Orçamentos no âmbito Regional

Através das considerações anteriores, relativas à problemática do desenvolvimento regional e ao planejamento regional na América Latina, procurou-se definir o âmbito de características peculiares, no qual devem ser analisados os orçamentos, em função do planejamento regional.

Entretanto, deve-se levar em conta que — devido à natureza e funções do orçamento)— a estrutura dos diversos níveis de decisão em matéria orçamentária, que configura o espaço institucional, determina e caracteriza todo um processo orçamentário sem maior vinculação, que é realizado no âmbito do setor público de uma região por:

- a) a administração central, os organismos autônomos e as empresas públicas do Governo Central;
- b) a administração central, os organismos autônomos e as empresas públicas dos governos regionais;
- c) a administração central, os organismos autônomos e as empresas públicas municipais;

- d) os organismos autônomos de administração compartilhada nacional-regional-municipal, com funções relativas ao desenvolvimento de uma região.

Quando as áreas de jurisdição de caráter político-administrativo não coincidem com as regiões de planejamento econômico-social referidas, surgem novas complicações para a vinculação dos planos de desenvolvimento com o conjunto de orçamentos do setor público em cada região.

Em geral, os orçamentos decididos pelo Governo Central representam uma participação elevada nos programas setoriais do plano, em relação a que têm a soma de todos os orçamentos dos níveis regionais e municipais. Além disso, uma parte importante dos programas setoriais a serem executados pelos governos regionais e municipais são financiados — total ou parcialmente — por contribuições do governo nacional. Entretanto, especialmente nos países com sistemas federais de governo, isto não é suficiente para assegurar que os governos dos Estados e dos Municípios de cada região ajustem as suas políticas e distribuam os seus recursos de forma coerente com as decisões a nível

(13*) Cfr. Waiter Stöhr, 09. clt., pág. 29.

(14*) Ibidem, pg. 19.

nacional. Isto ocorre freqüentemente quando as autoridades regionais consideram que as prioridades setoriais decididas a nível nacional não refletem as necessidades da região, e revelam a necessidade de implementação de mecanismos de participação e políticas de harmonização.

Mas, além disso, não raro ocorre que, devido a uma coordenação deficiente entre os níveis de governo nacional, regional e municipal, em uma região sejam alocados recursos a objetivos definidos com base em critérios de prioridade diferentes e sejam executados programas similares desvinculadamente.

Não se deve minimizar os problemas que surgem das grandes disparidades na disponibilidade de recursos humanos qualificados e na capacidade técnica e administrativa atingida pelas organizações das diferentes regiões (e dentro de cada uma delas, nos níveis nacionais, regionais e municipais de governo), e se apresentam associadas com as diferenças no grau de desenvolvimento econômico e sócio-político do espaço nacional.

Todos estes elementos devem ser analisados para determinar as condições e a situação do âmbito regional no que diz respeito à determinação de

conferir aos orçamentos do setor público uma orientação regional, avaliar a magnitude das dificuldades que deverão ser superadas, de modo a traçar a metodologia e a concepção do orçamento em função do planejamento regional.

5.4. O Enfoque Regional do Orçamento

Para estudar o enfoque regional dos orçamentos do setor público em função do planejamento, supõe-se que foram implantadas as técnicas do orçamento por programas setoriais em todas as organizações públicas, e que em todo o âmbito de ação direta do setor público devem ser formulados programas orçamentários setoriais que implementem a execução dos objetivos setoriais e regionais do plano de desenvolvimento.

Nessas condições, o orçamento setorial do setor público determina, implícita ou explicitamente, para cada região:

- a) ações de produção e investimento que os organismos do governo central realizarão em cada região, através dos recursos financeiros alocados aos programas setoriais do orçamento nacional; e
- b) ações de produção e investimento que os organismos estaduais e municipais realizarão na região, mediante os recursos financeiros alocados aos programas setoriais de seus orçamentos.

As atividades de produção e investimento que serão realizadas na região pelos organismos do setor público correspondem, portanto, aos programas orçamentários setoriais dos diversos níveis de governo que implementam a execução de objetivos e metas derivados do planejamento setorial.

O resultado do planejamento regional é, conforme mencionado, um conjunto de programas e projetos para a consecução de objetivos para o desenvolvimento das regiões; mas estes programas e projetos encontram-se “ordenados dentro de planos setoriais coordenados” (15*) e a distribuição de recursos reais e financeiros para estes programas se realiza através dos orçamentos setoriais e são da responsabilidade de organismos executores organizados setorialmente.

O plano regional tem, assim, a função precípua de coordenar um conjunto de programas setoriais que devem ser executados em uma região. Por

consequente, um enfoque regional do orçamento em função do planejamento deve ser concebido como um instrumento para coordenar:

- a) a formulação dos programas orçamentários setoriais das organizações do setor público nas regiões;
- b) a ação das unidades operacionais responsáveis pela execução dos programas orçamentários setoriais em cada região;
- c) o controle de gestão e a avaliação dos resultados para a consecução das metas destes programas.

Por isso, os enfoques setorial e regional do orçamento devem ser considerados como complementares e não como alternativos, pois ambos contribuem para aperfeiçoar o sistema de gestão nos âmbitos setorial e regional através de uma dupla compatibilização de seus sistemas particulares.

Não se deve perder de vista que a concepção proposta implica apenas na “regionalização” dos programas orçamentários setoriais do âmbito público ou, em outras palavras, na coordenação dos programas orçamentários setoriais do governo central e dos governos regionais e municipais, nos aspectos básicos de programação, execução de ações e controle de gestão, à margem dos processos orçamentários levados a cabo nas diferentes organizações.

Diferentes são as condições e os requisitos exigidos por um orçamento regional do setor público concebido como o resultado do processo permanente capaz de coordenar a seleção, a programação, a discussão, a aprovação, a execução, o controle e a avaliação regional da ação e dos recursos do setor público em todos os seus terrenos (nacional, estadual ou provincial e municipal)

(15*) Ver pág. 28 de este trabajo.

para atingir os objetivos e as metas econômicas e sociais predeterminados para cada região, sempre que sejam viáveis dada a conjuntura e compatíveis dentro de uma política nacional unitária”, pois para tanto deverão ser realizadas “todas as etapas do processo orçamentário, buscando em cada uma delas a coordenação em função da unidade de objetivos e procurando fazer uso da interdependência como elemento seqüencial lógico, em termos qualitativos, quantitativos e funcionais”. (16*)

Em um conceito tão amplo, o que se trata de coordenar é, em última análise, a administração dos processos orçamentários com referência a um

conjunto heterogêneo de orçamentos que têm âmbitos institucionais, níveis de governo e área de competência diversos; que devem respeitar normas jurídicas e procedimentos específicos de cada organização; que devem ser aprovados por corpos legislativos ou executivos diferentes para serem executados por outras tantas organizações administrativas e que, além disso, devem cumprir funções que constituem o ordenamento jurídico fundamental do Estado e a administração dos fundos públicos; surgem, por esses motivos, fatores que tornam mais difícil introduzir instâncias de coordenação regional de tal magnitude.

Neste trabalho, considera-se que a coordenação através de orçamentos regionais do setor público não deve cobrir a totalidade do processo orçamentário, devendo limitar-se:

- a) à programação de ações e à alocação global dos recursos financeiros na fase de elaboração dos orçamentos;
- b) à execução de ações dos programas e não à execução das despesas, na fase de execução dos orçamentos; e
- c) ao controle de gestão e avaliação dos resultados, sem considerar outros aspectos da fase de controle do processo orçamentário.

Considerando o orçamento por programas como o resultado de um processo iterativo que integra os sistemas particulares de programação e de orçamento, a sua fase de formulação — numa primeira etapa programática — implica necessariamente em decidir sobre questões de caráter operacional, tais como: que ações realizar, onde realizá-las, que métodos de trabalho adotar, com que recursos humanos, e quais os organismos que ficarão responsáveis pela execução dos programas. Todas estas decisões devem preceder qualquer consideração sobre distribuição de recursos financeiros aos organismos do setor

(16*) Cfr. Antonio Amado: 'Algunas Ideas sobre Presupuestos Regionales', Revista ASIP de la Asociación Interamericana de Preaupuesto Público, n.º 4, Diciembre 1974, págs. 85 y 88.

público. São aspectos técnicos da programação que exigem a análise de um número considerável de alternativas, a fim de obter a melhor relação meta-meios e que, apesar de sua importância fundamental para estas técnicas, não apresenta maiores dificuldades para a sua coordenação nos âmbitos institucional, setorial e regional do setor público, porque podem desvincular-se da estrutura

organizacional e do conjunto de normas jurídicas e de procedimento das diferentes organizações que executarão os programas orçamentários.

Da coordenação, nesta etapa da programação, de todos os organismos do governo central que atuam regionalmente e dos governos regionais e municipais de cada região, resultará um conjunto de objetivos e metas que — uma vez ajustados à disponibilidade efetiva de recursos reais e financeiros — gerarão programas setoriais em cada um dos orçamentos destas organizações.

Outro dos aspectos fundamentais que deve ser analisado a nível regional na fase de formulação dos orçamentos é a disponibilidade de recursos financeiros das diferentes organizações com relação às necessidades de financiamento que decorrem das metas e níveis de atividade setoriais fixados coordenadamente para a região. Desta análise e dos critérios de prioridade estabelecidos, deve resultar uma política coordenada de transferências financeiras entre os níveis de governo de uma região e entre os das diferentes regiões, e de captação de rendas adicionais

(16*) Cfr. Antonio Amado: 'Algunas Ideas sobre Presupuestos Regionales', Revista ASIP de la Asociación Interamericana de Preaupuesto Público, n.º 4, Diciembre 1974, págs. 85 y 88.

do setor privado através de instrumentos tributários, tarifários, de taxas e de endividamento, de maneira a garantir o cumprimento das metas.

A coordenação da execução dos programas tem uma importância fundamental, especialmente para aqueles nos quais intervêm organismos dos diversos níveis de governo, inclusive, quando a complexidade ou magnitude do programa o exige, a execução e/ou coordenação com outros programas deveria ser delegada a uma chefia de programa, a fim de assegurar uma unidade de comando em uma região.

Ao contrário, a execução orçamentária, na medida em que signifique realização (ou "execução") de despesas, refletida na contabilidade financeira do orçamento, é um aspecto sem relevância, na nossa concepção de orçamento com enfoque regional. Entretanto, é necessário assinalar a importância dos aspectos informativos para a tomada de decisões e a necessidade de coordenar a elaboração de orçamentos e contas consolidadas do setor público regional.

Finalmente, no que diz respeito à fase de controle do processo orçamentário e, conseqüentemente, aos critérios adotados para a fase de execução, interessa principalmente o controle de gestão e a avaliação de

resultados e efeitos da execução dos programas nas regiões, sem maior preocupação com os aspectos do controle legal financeiro ou de “execução” da despesa que correspondem ao âmbito institucional.

Para concluir a exposição, os orçamentos do setor público com enfoque regional em função do planejamento podem ser caracterizados, no nosso conceito, pelo seguinte:

- a) o enfoque regional do orçamento não implica na formulação de programas orçamentários regionais como unidade de distribuição de recursos financeiros e, por conseguinte, não se pode estruturar um “orçamento por programa regional” **stricto sensu**;
- b) o orçamento regional pode ser concebido como um instrumento de coordenação da programação e execução de ações, da alocação de recursos reais e do seu financiamento, e do controle de gestão dos orçamentos por programas setoriais do setor público de cada região;
- c) portanto, os orçamentos regionais não cobrem a totalidade do processo orçamentário. A coordenação da discussão e aprovação do documento orçamentário e da realização, registro e controle da despesa dos orçamentos das organizações de uma região não tem significado operacional. Desta forma, a coordenação da parte substantiva do processo pode ser desvinculada de aspectos legais e de administração financeira que devem adaptar-se mais à natureza e funções das instituições do que aos requisitos de coordenação regional;
- d) os aspectos informativos do setor público para a análise da despesa e para outros fins que dizem respeito à tomada de decisões de política econômica devem ser implementados através de orçamentos consolidados e contas consolidadas a nível nacional e regional, o que acarretará a necessidade de decidir especialmente sobre a adoção de normas uniformes de registro, classificação e elaboração de dados da execução financeira, para todas as instituições do âmbito público.

6.O ENFOQUE INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO EM FUNÇÃO DO PLANEJAMENTO

6.1 O Planejamento Institucional

As organizações públicas são meios que o Estado utiliza para executar as suas decisões de política econômica e social no sentido de cumprir os objetivos, estratégias e metas setoriais que foram estabelecidos nos planos de desenvolvimento, planos operacionais anuais e nos programas orçamentários setoriais.

O setor público compreende uma extensa gama de organizações de natureza, forma jurídica, graus de autonomia operacional e financeira, etc., diversos, identificadas como ministério, secretarias ou outros órgãos do governo central, estadual e municipal; institutos ou autarquias, e empresas públicas nacionais, estaduais e municipais. Apesar de estas instituições corresponderem a uma definição de caráter funcional, esta não coincide necessariamente com a classificação setorial utilizada nos planos e programas setoriais; isto acarreta alguns problemas adicionais para a correta aplicação das técnicas do orçamento por programas, assim como para conseguir vincular o orçamento institucional ao planejamento.

Posto que o setor público compreende instituições de natureza diversa, que correspondem a determinada estrutura orgânica, podemos distinguir três tipos representativos de instituições: os ministérios, ou o seu equivalente nos níveis de governo regional e municipal; os institutos autônomos e as empresas públicas, que se diferenciam pelas suas características e modalidades de gestão.

Cada uma destas instituições adota uma determinada estrutura orgânica interna que lhe permite estabelecer uma divisão de funções, dando origem às diferentes unidades administrativas e técnicas de tipo operacional, assessor ou auxiliar, encarregadas de apoiar o desenvolvimento das atividades derivadas do cumprimento das funções de governo que foram atribuídas à instituição.

Assinalou-se também que, através do planejamento nacional setorial e regional, chega-se à formulação dos programas setoriais e, posteriormente, à dos programas orçamentários Setoriais, que estabelecem o âmbito e o nível das atividades do Estado em um determinado período. A responsabilidade da

execução das decisões contidas nestes planos e programas recai sobre as instituições que compõem os níveis de governo nacional, estadual e municipal.

Assinalou-se anteriormente que, de acordo com a noção de sistemas de gestão, em cada um destes tipos de instituição: ministérios, institutos autônomos e empresas públicas, pode-se identificar um sistema de gestão que regula o comportamento da instituição, as suas relações com o meio e o comportamento de cada um dos elementos componentes.

Portanto, para que as instituições possam realizar os fins para os quais foram criadas e executar as decisões contidas nos planos e programas setoriais, surge a necessidade de projetar as suas ações por períodos superiores a um ano, consistentes com os dos planos setoriais, a fim de selecionar os meios, determinar as políticas internas e os cursos de ação que indiquem a forma mais adequada e eficiente de alcançar as metas de médio prazo assinalados nos referidos planos. Para tal, as instituições operarão um sistema de gestão que, através da interação dos sistemas particulares de planejamento, programação, orçamento e controle, permitirão: (17*)

- a) definir, especificar e hierarquizar os seus objetivos institucionais de médio prazo, derivados dos que estiverem assinalados nos planos e programas setoriais, assim como dos fins atribuídos à instituição nos seus estatutos de criação;
- b) identificar e realizar ações de apoio ou complementares não assinaladas como objetivos nos programas setoriais;
- c) identificar objetivos particulares relativos ao desenvolvimento institucional, para que a instituição possa ser um instrumento eficaz para o cumprimento dos objetivos setoriais;

(17*) Consulte-se a respeito o item 2 deste documento.

- d) decidir sobre diversas questões implícitas na seleção dos cursos de ação e na escolha das alternativas de combinação técnica de recursos, para atingir os objetivos e as metas da forma mais eficaz e eficiente;
- e) identificar os programas que serão da responsabilidade da instituição e definir as relações de responsabilidade, subordinação e complementação entre as unidades administrativas internas no que diz respeito ao desenvolvimento

e à execução de cada programa, assim como as relações de coordenação com outras instituições envolvidas no programa, ou em outros programas setoriais de natureza similar ou complementar.

O que foi dito acima torna patente a necessidade da existência de um Plano Institucional de Médio Prazo, que se caracteriza como:

a) o elemento que permitirá explicitar o papel da instituição no processo de desenvolvimento e vincular as suas ações aos planos e programas setoriais, de maneira a garantir a consecução dos objetivos do setor público;

b) o instrumento de gestão institucional para a realização de ações em cada um dos períodos anuais, conforme uma determinada estrutura de programas, facilitando assim o trabalho de programação a ser realizado anualmente. Além disso, constituirá um parâmetro importante para o desenvolvimento das atividades de controle e avaliação da execução de programas e para o cumprimento dos planos e programas setoriais.

As diretrizes do Plano Institucional de Médio Prazo devem ser expressas em termos anuais (plano anual), a fim de que se concretizem as ações previstas para o cumprimento das metas de cada um dos programas sob a sua responsabilidade e, por conseguinte, para atingir os objetivos dos programas setoriais.

O plano anual permitirá examinar a situação da instituição no seu conjunto, no contexto do setor público; avaliar os resultados alcançados na execução dos programas em períodos anteriores e determinar, através dos orçamentos por programas — concebidos como o resultado de um processo iterativo que envolve os sistemas particulares de programação e orçamento as ações futuras e as respectivas necessidades de recursos, para atingir as metas anuais estabelecidas nos planos de médio prazo.

6.2 O Programa Institucional

O Orçamento, como instrumento fundamental de ação das instituições públicas, deverá alocar os recursos financeiros necessários para executar os programas setoriais através de programas institucionais, formulados segundo critérios tais que satisfaçam às necessidades de eficiência administrativa e técnica na execução das ações.

O elemento básico sobre o qual se estrutura o orçamento institucional é o programa institucional, que envolve uma relação metas-recursos, que se expressa a nível de unidades executoras e que, portanto, corresponde à existência de um determinado objetivo institucional, que permite identificar e integrar todos os meios de que a instituição necessita para alcançar o referido objetivo.

Os programas orçamentários setoriais determinam a alocação de recursos e os níveis de atividades para cada um dos níveis de governo e identificam as principais instituições responsáveis pela execução. Dispõe-se então do elemento fundamental para que cada instituição, através do seu processo de planejamento anual, proceda à identificação e à especificação dos programas institucionais que serão de sua competência, estabelecendo o grau de participação total ou parcial que deverá ter em cada um dos programas setoriais. E, portanto, necessário que se especifique a relação de participação da instituição na execução dos programas setoriais, posto que:

a) pode haver várias possibilidades de participação institucional:

- uma instituição pode ser responsável por um ou mais programas setoriais completos;
- uma instituição pode ser responsável e executora de partes de um programa setorial;
- uma instituição pode participar parcialmente de mais de um programa setorial;
- uma instituição pode também participar de programas que correspondem a diferentes setores;

b) deve-se identificar as metas específicas e as quantidades de trabalho e ações que correspondam a cada programa;

c) deve-se identificar as unidades administrativas da instituição que, individual ou conjuntamente, devem realizar ações compreendidas em cada uma das atividades dos programas, estabelecendo o seu grau de responsabilidade como unidades executoras;

d) deve-se avaliar as necessidades de recursos reais, fixar as políticas e os cursos de ação e alocar os recursos financeiros de que o programa necessita para a sua execução. Além disso, é preciso estabelecer as relações de coordenação entre as unidades administrativas da instituição e entre esta e as demais instituições, necessárias à execução do programa setorial.

Desta forma, o Programa Orçamentário Institucional constituirá o elemento fundamental para estabelecer os níveis de atividade da instituição, a demanda de recursos reais e as necessidades de recursos financeiros, que, compatibilizados avaliados em função dos programas orçamentários setoriais, permitirão estabelecer definitivamente as atribuições orçamentárias às instituições e às unidades executoras.

Depreende-se do que precede que o programa orçamentário institucional reúne as seguintes características:

a) é uma categoria orçamentária formada por um conjunto de ações que visam a consecução de um objetivo de nível institucional, derivado de um objetivo de nível setorial. Constitui uma categoria complementar ou subordinada de um programa orçamentário setorial;

b) é uma unidade de programação, na medida em que permite determinar os níveis de atividade e a sua localização espacial, para cada uma das unidades administrativas que integram a instituição. Permite determinar as necessidades de recursos humanos e materiais e de outros meios necessários para a consecução dos objetivos institucionais;

c) é uma unidade de coordenação, na medida em que permite identificar corretamente a natureza e o grau de participação de cada uma das unidades administrativas da instituição, nas atividades e obras que lhes correspondam. Ao mesmo tempo, permite a coordenação intra-institucional nos casos em que existe descentralização e/ou desconcentração de funções. Além disso, facilita as relações inter-institucionais para a consecução das metas fixadas nos programas setoriais;

d) é uma unidade de coordenação e de decisão no que se refere à alocação de recursos financeiros à instituição e, dentro desta, às unidades administrativas internas; e) é uma unidade para os efeitos da execução, posto que os programas setoriais são levados a cabo através das instituições e das unidades administrativas executoras. A execução, como uma etapa do processo orçamentário, está afeta às instituições responsáveis pelos programas.

Esta característica é relevante no caso do programa institucional em comparação com o programa orçamentário setorial, cuja função ou característica primordial é a de se servir de instrumento para a coordenação e a tomada de decisões no que diz respeito ao nível de atividade, assim como para a distribuição de recursos financeiros para o cumprimento dos objetivos do Plano Setorial;

f) é uma unidade para efeitos de controle, posto que permitirá desenvolver as ações de controle administrativo, de gestão e de avaliação, em todos os aspectos reais, financeiros ou legais cabíveis. É uma unidade para efeitos de contabilidade orçamentária e para o controle da execução financeira dos orçamentos. É uma unidade para efeitos de determinação de custos de metas por programas e/ou atividades;

g) é uma unidade básica que, compreendendo as ações de programar e orçar para o cumprimento de metas específicas em determinado período de tempo, permite que se consiga eficiência administrativa em cada instituição e eficácia no que diz respeito aos objetivos do Plano;

h) os programas orçamentários institucionais terão uma dimensão temporal equivalente à do período orçamentário. É portanto necessária a sua revisão anual, pois a natureza e a importância relativa das atividades que engloba podem sofrer variações, à medida que vão sendo alcançados os objetivos e metas contidos nos programas setoriais. Em outras palavras, a estrutura do programa institucional é flexível;

i) dado que os programas institucionais correspondem a objetivos derivados e/ou complementares dos objetivos setoriais, exigem, para a sua materialização, a identificação de atividades, como meios representativos de um conjunto de ações e de processos de natureza simples ou complexa, independentes ou inter-relacionados. Portanto, e ao contrário dos programas orçamentários setoriais, a atividade se reveste de uma conotação importante e é uma categoria básica do programa institucional.

Donde se conclui que não há fundamento para considerar como critério determinante de abertura e de estrutura dos programas institucionais: i) a estrutura orgânica que confere a categoria de programa a uma divisão administrativa maior, e de atividade às suas respectivas divisões orgânicas, a menos que exista uma correspondência e coincidência com relação funcional de atividades implícita no programa; e ii) as divisões regionais da instituição, dando a categoria de programa a uma divisão regional e de subprograma às diversas unidades administrativas;

j) o programa orçamentário institucional deve englobar, com elementos componentes, as atividades de funcionamento e de investimento e os subprogramas decorrentes, assim como as parcelas classificadas por item de despesa, a um nível de desagregação e de classificação que satisfaça as necessidades de informação e controle necessárias para a sua administração eficiente e, por conseguinte, a das diferentes unidades administrativas e da

instituição no seu conjunto. Além disso, esta classificação e o grau de detalhamento devem ser compatíveis com as necessidades de informação do planejamento.

Depreende-se do que precede que o orçamento institucional é um instrumento que deve atender às necessidades da administração, para a execução dos programas setoriais, e do planejamento, para a coordenação e o controle das ações institucionais em função dos objetivos dos planos nacionais.

6.3 Âmbito Institucional do Orçamento

É importante considerar a noção de instituição no que se refere à determinação do âmbito no qual o termo é empregado, relativamente à aplicação de determinado sistema orçamentário, já que este deve corresponder a um todo ou organização na qual se aplicam disposições, normas e procedimentos que preenchem as funções relativas à captação e alocação de recursos financeiros, para o cumprimento de seus objetivos e metas.

De acordo com a noção de sistemas de gestão, podemos distinguir, em cada nível de governo, os seguintes âmbitos de aplicação:

- o da administração central;
- o dos institutos autônomos; e
- o das empresas públicas.

Estes sistemas de gestão, quando aplicados em determinadas organizações, permitem, além disso, por razões de ordem jurídica e legal, identificá-las como instituições para a aplicação de um determinado sistema orçamentário, pois:

á) na administração central dos diferentes níveis de governo desenvolvem-se todas as funções orçamentárias relativas à determinação de receitas de diversas origens, determinação de despesas e transferências. As unidades administrativas componentes deste todo — os ministérios e outras entidades que dependem financeiramente de contribuições do Executivo — participam parcialmente do processo orçamentário pois, devido à divisão de funções do governo geral, são responsáveis por planejar, programar e orçar as atividades a serem realizadas em cada programa, estabelecer as necessidades de recursos reais e determinar o montante de recursos financeiros correspondentes a

cada um dos programas que estão sob a sua responsabilidade. São, portanto, “unidades de despesa” do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Donde se deduz que, quando se fala em orçamento institucional, não se pode aplicar o conceito aos níveis ministeriais ou unidades similares, porquanto estes só participam de uma parte do sistema orçamentário, a que se refere às despesas;

b) nos institutos autônomos, particularmente os que têm autonomia financeira e são financiados principalmente com - receitas próprias, também se desenvolve um processo orçamentário completo, de determinação de receitas, despesas e transferências. Quanto aos institutos autônomos que dependem financeiramente de contribuições do Executivo e/ou não possuem recursos próprios, não se revestem do caráter de instituição e devem ser considerados, tal como os ministérios, como componentes da instituição administração central;

c) nas empresas públicas e outras entidades dotadas de recursos próprios e patrimônio independente do Tesouro desenvolve-se um sistema orçamentário que, tal como o da administração central, deve compreender o que diz respeito à determinação das receitas e as fontes de financiamento, assim como o que se refere às despesas. Da mesma forma, o seu orçamento abrangerá aspectos relativos à estrutura patrimonial da empresa, suas políticas de expansão e desenvolvimento e os efeitos sobre a sua estrutura econômica e financeira.

Deduz-se do que foi dito que à empresa no seu conjunto são aplicadas normas técnicas do sistema orçamentário total, e não apenas de uma das partes.

Portanto, do ponto de vista das funções compreendidas em um sistema orçamentário, pode-se estabelecer as seguintes comparações entre as instituições — O nível de organização, como referência institucional para a aplicação de um sistema orçamentário, é o que corresponde a cada administração central, a cada empresa e a cada instituto autônomo financeiramente independente. Não tem fundamento associar ou estabelecer equivalência entre um ministério e uma empresa, ou um ministério e um instituto econômico.

— O nível ministerial é comparável com o nível de gerência ou divisão maior dentro da empresa, como unidade que tem sob a sua responsabilidade um ou vários programas. É comparável com um instituto autônomo que depende financeiramente do Executivo.

6.4 Características do Orçamento Institucional

O orçamento no âmbito institucional, e mais especificamente, o orçamento por programas, concebido como o produto de um processo iterativo integrado pelos sistemas particulares de programação e de orçamento do sistema de gestão da instituição, preenche as seguintes condições:

— é o instrumento mais adequado para a direção, execução e controle das ações que devem ser realizadas por uma instituição, para que se consiga o máximo de eficiência administrativa e técnica e de eficácia no cumprimento dos objetivos institucionais estabelecidos pelo planejamento; e — é o instrumento que fornece a informação necessária para preencher os requisitos do planejamento (nacional, setorial, regional e institucional).

Para preencher estas condições, os orçamentos incluirão:

— Informação sobre as decisões de política orçamentária da instituição e sua relação com os aspectos pertinentes aos planos nacionais e setoriais de médio prazo e planos operacionais anuais, de modo que as ações previstas para o período orçamentário fiquem perfeitamente vinculadas.

— Informação relativa às receitas orçadas pela instituição, assim como os aspectos relativos a financiamento.

— Informação relativa às despesas que a instituição deverá efetuar, que deverá ser estruturada por programas orçamentários institucionais, cujas características foram enunciadas acima.

— Informação adicional que não pode ser obtida nos programas orçamentários institucionais, tais como: situações financeiras específicas, consolidação de contas, classificação e consolidação orçamentárias, etc.

Além desses aspectos de validade geral, convém assinalar outros que resultam da natureza, forma jurídica e características de operação diversas dos dois tipos representativos de instituições, a administração central e as empresas públicas.

As características mais importantes são:

a) a administração central de cada nível de governo estrutura um orçamento de despesas sem vinculação direta com as receitas, já que estas não são geradas como produtos, nem dependem das atividades que realiza. Para o orçamento só interessa considerar os níveis de receita para efeitos de equilíbrio financeiro e para a avaliação das necessidades de financiamento adicional;

b) o orçamento da administração central nacional, estadual e municipal exige um documento que reflita a parte do programa setorial que é de sua responsabilidade e, portanto, as metas e os recursos alocados para a sua execução, considerando a variedade dos programas institucionais e dos setores em que atua;

c) nas empresas públicas, os orçamentos de despesas são estruturados em função dos níveis de produção e de receitas, que, por sua vez, dependem e são gerados pela venda dos bens e serviços resultantes das atividades que realizam;

d) os orçamentos das empresas públicas devem complementar a informação fornecida pelos orçamentos por programas com:

- outros orçamentos, tais como orçamentos de custos de produção, orçamentos de caixa, orçamentos de compras, ou outros que sejam necessários para uma melhor administração interna;

- situações financeiras projetadas tais como: Balanço Geral, Demonstração de Rendimento (Lucros e Perdas), Demonstração de Fontes e Usos de Fundos;

e) os orçamentos das empresas públicas não precisam ser aprovados pelo Poder Legislativo, mas apenas pelo Executivo. Esta aprovação não acarreta uma limitação ou teto de autorização para gastar, como acontece com o orçamento do governo central, mas sanciona o fato de que o plano de ação da empresa está coerente com os objetivos setoriais.

Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico-financeiro

Por Jaime de Souza Terêncio da Diretoria de
Programação do INOR

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar ao VI Seminário Inter-americano de Orçamento os avanços alcançados na definição, desenvolvimento e teste de um Sistema Gerencial de acompanhamento físico-financeiro, que, para efeitos de identificação, denominamos GRAFO, ainda que nada tenha a ver com a aplicação da teoria dos grafos.

Por ser um campo de grande interesse e preocupação atuais, achamos útil submetê-lo a este plenário para receber sugestões e ao mesmo tempo transmitir nossa experiência que, caso considerada válida, poderá servir aos países presentes a este evento, com os quais muito nos interessa manter um intercâmbio a respeito.

Apresentamos os conceitos fundamentais que ampararam o desenvolvimento deste esforço para, em seguida, proceder à descrição e análise das características e instrumentos do sistema e seus requisitos, no que tange à programação, operação, comunicação e informação.

Cabe ressaltar que o sistema ainda não está aceito pelas autoridades nacionais para uma aplicação extensiva, achando-se em etapa de teste, desde o início de 1976, em alguns Programas Especiais de Desenvolvimento Regional do Governo Federal. ⁽¹⁾

Os resultados obtidos até agora permitem-nos afirmar que o sistema tem possibilidades de aplicação com êxito, sempre e quando conte com a compreensão, apoio e decisão das autoridades e a necessária implementação nas bases e camadas intermediárias da pirâmide administrativa.

As idéias vertidas neste trabalho são de inteira e absoluta responsabilidade da equipe que vem desenvolvendo o sistema, embora os resultados devam ser creditados a todos os técnicos que nos têm ajudado, sob vários aspectos, a levar a cabo este esforço.

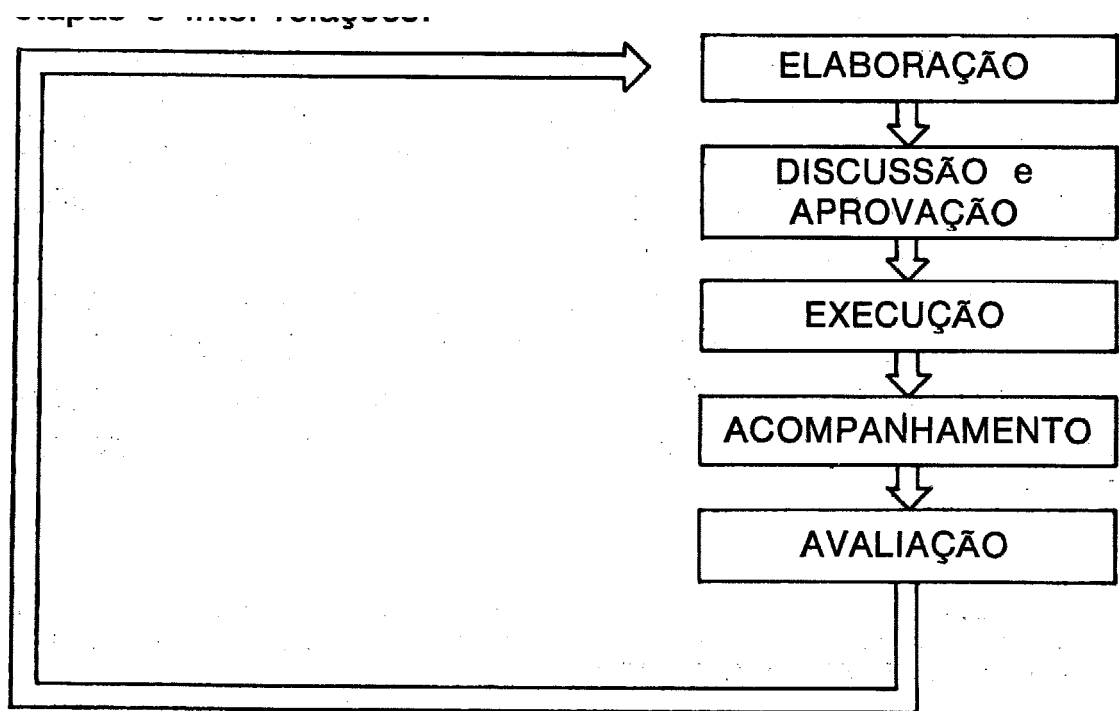
(1)Programas ligados ao II Plano Nacional de Desenvolvimento cujos financiamento, coordenação e acompanhamento estão mais diretamente subordinados à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO

1. Conceito e Etapas do Planejamento

Concebemos o planejamento como um processo permanente, baseado no conhecimento científico dos recursos naturais, humanos, tecnológicos e produtivos, visando à racionalização de seu uso em função de objetivos predeterminados para várias abrangências temporais, para os vários espaços econômicos, e com detalhamento em níveis programáticos inter-relacionados.

Para efeito do presente trabalho, destacamos as seguintes etapas e inter-relações:



Como se observa, o planejamento é um processo que não se esgota na elaboração de planos, sua discussão e aprovação, mas que atua na execução, que se acompanha e avalia, ou seja, trata-se de um processo inerente às funções de governar e administrar no sentido amplo destes termos.

Destacamos a sua realimentação, o que lhe permite um auto aperfeiçoamento resultante do conhecimento atualizado e de base, gerado pelas duas últimas etapas que possibilitam estreitar os desvios entre a elaboração dos planos e sua execução.

2. O Acompanhamento como etapa do Planejamento

Entendemos que o acompanhamento visa detectar possíveis distorções ou desvios, entre o planejado e o executado, e apoiar medidas corretivas pertinentes e oportunas.

Este conceito, tão simplesmente enunciado, estabelece alguns requisitos básicos para que possa haver acompanhamento tal como o concebemos.

O primeiro, é que haja planejamento compreendendo os objetivos, as metas, a estrutura de ação, a dinâmica, os recursos físicos e financeiros, o espaço, o tempo e os pressupostos.

O segundo, é que as metas têm que ser específicas e as responsabilidades bem definidas, para que se possam tomar as medidas adequadas e direcionadas.

O terceiro, é que se registrem os resultados e custos da execução, de acordo com o planejado.

O quarto, é que o acompanhamento tem que se antecipar a fatos consumados, o que implica na adoção de prazos adequados para o seu funcionamento.

O quinto, é que o acompanhamento esteja a serviço das decisões.

A justificativa do acompanhamento no planejamento deriva do desconhecimento maior ou menor das variáveis que integram a elaboração dos planos, programas e projetos, e da interferência, em maior ou menor grau, de variáveis exógenas, provocando, muitas vezes, fatos bastante diversos dos programados, em termos de qualidade, quantidade e velocidade, o que conduz a descompassos entre os vários níveis programáticos, decorrentes da perda da compatibilidade planejada.

Estas situações, bem típicas dos países em desenvolvimento, requerem uma ação tendente à redefinição de novos ritmos e estruturas de ação compatíveis, o que somente é possível definir tendo informação atualizada sobre a execução, via um sistema de acompanhamento adequado.

Constitui-se o acompanhamento um elemento fundamental do Planejamento Operativo Anual, o qual tem por finalidade adequar e atualizar a viabilidade da execução dos planos e sua administração dinâmica.

O acompanhamento pode e deve ser exercido nos diversos níveis programáticos, mas sua origem primária tem que partir dos níveis mais simples,

onde o aspecto gerencial determina a necessidade dos requisitos já assinalados e dá margem a resultados específicos, qualificados, quantificados e cronometrados.

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DO MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO

Em decorrência dos conceitos expostos antes, achamos que um sistema de acompanhamento, principalmente por estar estreitamente relacionado com a execução, a administração, a gerência e as respectivas decisões, deve apresentar as seguintes características fundamentais:

1. **Simplicidade** — Ao ter que varrer toda a pirâmide administrativa de um governo e da sociedade, tem que ser captado, aceito e operado por uma grande faixa dessa mesma sociedade ou administração pública e, para tanto, é indispensável que seja simples.

2. **Baseado nos aspectos físicos, financeiros, estruturais e dinâmicos da programação** — A caracterização da programação e ocorrência dos fatos econômicos e sociais só é sólida quando leva em conta os aspectos referidos, possibilitando responder às perguntas para que, o que, com que, a que custo, como e quando fazer.

3. **Oportunidade** — Tendo por finalidade detectar, quantificar e qualificar as distorções ou desvios da gestão dos fatos em relação ao planejado, para apoiar as decisões tendentes, sempre que possível e justificável a minimizá-los, tem que ser oportuno para evitar fatos consumados e já sem solução. Esta característica tem a ver com a simplicidade já referida e a essencialidade da informação solicitada aos executores, de tal forma a possibilitar a agilidade e em consequência a oportunidade. Por outro lado, para universos grandes, impõe a necessidade do tratamento automático dos dados.

4. **Apoio aos organismos decisórios** — De nada adianta estar desenvolvendo modelos e criando exigências à administração, se as decisões são tomadas aleatoriamente aos resultados derivados do sistema de acompanhamento. Este deve proporcionar informações adequadas aos vários escalões, de acordo às funções e competências.

5. **Mecanismo de comunicação adequado** — Os sistemas de acompanhamento baseados em relatórios descritivos dificilmente podem cumprir os objetivos antes assinalados, atribuindo-se a causa do fracasso de muitos à inadequação do mecanismo de comunicação, principalmente às autoridades de mais alto nível.

6. Apoiar os gerentes e executores — Se bem não deixar de ser um mecanismo de controle, deve enfatizar-se o aspecto positivo de apoio e eliminação das causas dos desvios, tanto no âmbito das responsabilidades respectivas, como em outros.

A informação sobre o desempenho deve voltar à base, para que os responsáveis possam acompanhar o desenvolvimento de sua atuação e sentirem-se, assim, integrados e co-responsáveis num sistema mais amplo.

7. Deve ser intercomunicado com outros sistemas — Isto aumenta consideravelmente seu potencial, ao poder receber e transferir informação de e para outros sistemas, possibilitando, em alguns casos, confirmar ou comprovar a fidelidade da informação prestada pelos executores.

Cabe enfatizar a relação que deva ter com o sistema de avaliação de resultados, para o qual a informação gerada pelo acompanhamento deve ser básica.

SISTEMA GERENCIAL DE ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO — SISTEMA GRAFO

1. Origens e Desenvolvimento

O Sistema de Acompanhamento Físico e Financeiro de projetos, denominado GRAFO, teve por base uma sistemática levada a efeito pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE, em 1974, à luz de algumas monografias existentes sobre a matéria, principalmente um trabalho do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — SERFHAU, intitulado “Uma Experiência Brasileira na Área Governamental em Sistema de Informação para Planejamento e Controle” de autoria dos técnicos Almir Couto e Roberto Rodrigues.

Em 1975, o referido sistema foi amadurecido e desenvolvido por uma equipe composta por técnicos do Instituto de Programação e Orçamento e da Diretoria de Informática da Fundação IBGE, coordenada pelo Dr. Regis Ribeiro Guimarães — Secretário-Geral Adjunto da SEPLAN, apoiada na legislação vigente no País.

Após a definição e elaboração dos instrumentos, o sistema foi submetido a algumas simulações, onde se comprovou a sua operacionalidade e vantagens em relação a outros sistemas existentes no País. Em seguida, foi encaminhado à apreciação das autoridades superiores, tendo sido aprovado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a qual decidiu por um teste em três

programas especiais de desenvolvimento regional, denominados POLAMAZÔNIA, PRODOPAR e PRODEGRAN, respectivamente Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia; Programa de Desenvolvimento do Oeste do Paraná e Programa Especial da Região de Grande Dourados, no sul de Mato Grosso.

2.Bases de Operação do Sistema

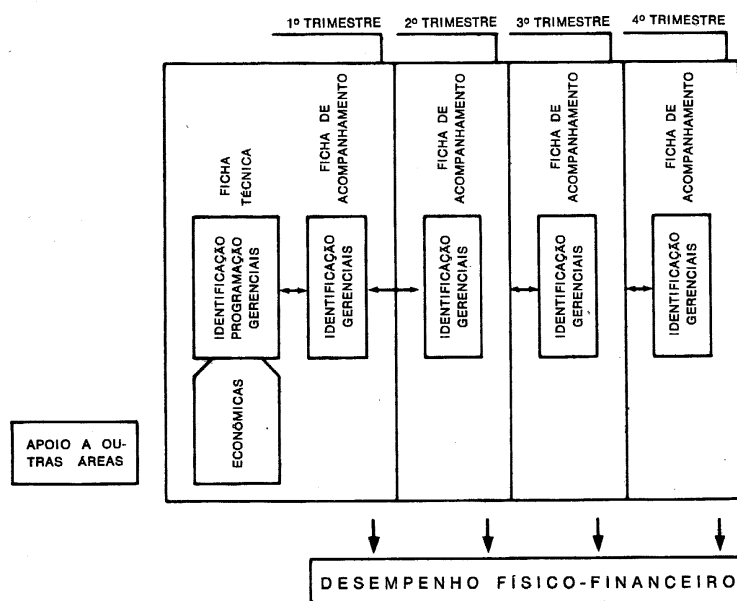
O “Sistema GRAFO” é gerencial, físico-financeiro e dotado de um conjunto de elementos que possibilita sintetizar a programação anual, a nível de projeto, e acompanhar o desempenho de sua execução, detetando os possíveis desvios e suas causas e apoiando as autoridades responsáveis pelas decisões nas medidas necessárias à minimização dos obstáculos mais significativos.

O sistema funciona apoiado num conjunto de informações ou instrumentos básicos, resumidos em entradas e saídas.

3.Entradas do Sistema

São o conjunto de informações que alimentam o sistema, fornecidas pelos órgãos executores, mediante o preenchimento de uma ficha técnica, de periodicidade anual, e uma ficha de acompanhamento trimestral.

Entradas



A ficha técnica evidencia a programação a nível de projeto, podendo ser sintetizada em quatro níveis de informações:

- informações de identificação do projeto e dos organismos participantes de sua realização;

- informações de programação, básicas para a análise dos projetos, concernentes a insumos, produtos, objetivos e indicadores respectivos, meios de verificação e pressupostos ou requisitos externos;

- informações gerenciais, basicamente constituídas pela decomposição do projeto em fases executivas e suas respectivas correspondências em termos físico e financeiro;

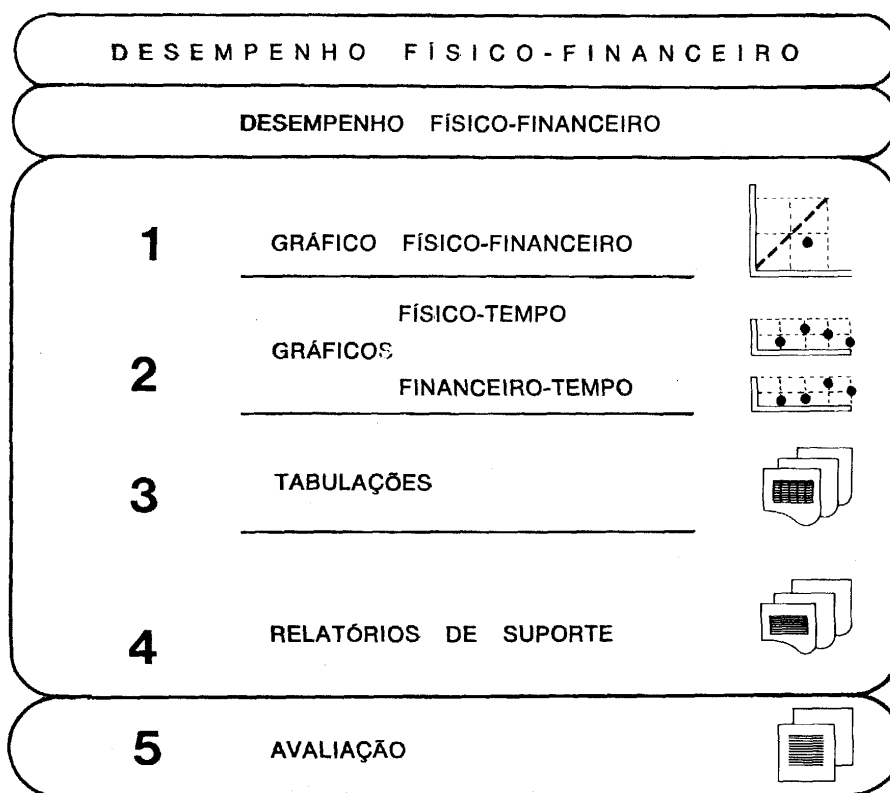
- informações econômicas, que traduzem as necessidades de recursos humanos, materiais e equipamentos indispensáveis à implementação dos projetos. Embora não constituam um objetivo do Sistema de Acompanhamento, são subsídios importantes para a análise dos projetos, para o planejamento a curto prazo e para a administração de políticas de emprego, abastecimento, etc.

A ficha de acompanhamento tem por finalidade proceder a quatro coletas de informações trimestrais sobre as realizações dos projetos ou atividades, no exercício. Aproximadamente, 10% (dez por cento) das solicitações da citada ficha são de responsabilidade do executor. As demais informações são extraídas da ficha técnica e registradas no formulário de acompanhamento pelo computador.

A relação entre as realizações coletadas através da ficha de acompanhamento e o proposto na ficha técnica permite mensurar o desempenho físico e financeiro dos projetos em execução no exercício.

4.Saídas do Sistema

As saídas resultam do processamento ou tratamento manual das informações que alimentam o sistema, sendo as principais as que estão apresentadas no quadro abaixo.



4.1 O Gráfico Físico-Financeiro

Demonstra a **situação estática** de cada projeto, representado por um ponto determinado pelas coordenadas que derivam da relação entre o realizado e o previsto física e financeiramente.

— No eixo das ordenadas é plotado o desempenho físico dos projetos, resultante da relação realizado/previsto.

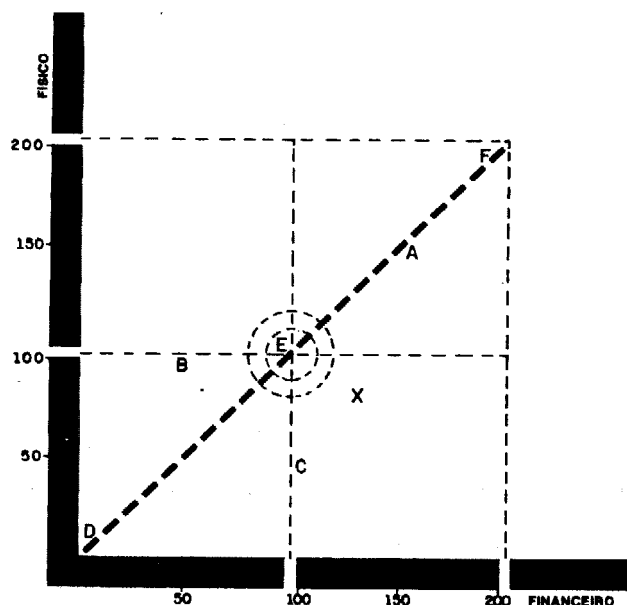
— No eixo das abcissas é plotado o desempenho financeiro resultante da relação gasto/previsto.

— Os eixos variam em percentuais de 0 a 200. O ponto 100 (100%) no eixo das ordenadas (índice físico) e no eixo das abcissas (índice financeiro) retrata respectivamente o cumprimento das realizações físicas com o montante de recursos previsto. O ponto 200 (200%), também nos dois eixos, apresenta projetos avançados no tempo, ou seja, com o dobro em realizações físicas e financeiras.

— A diagonal representa a linha de equilíbrio físico-financeiro dos projetos avançados no tempo, ou seja, com o dobro em realizações físicas e financeiras.

— A diagonal representa a linha de equilíbrio físico-financeiro dos projetos, podendo ser considerados atrasados (entre D e E), normais (ponto E) e adiantados no tempo (entre E e F).

— Os dois círculos correspondem a 10% e 20% dos desvios do ponto E, considerado pelo sistema como normal, por representar o cumprimento dos cronogramas propostos. O ponto X pode representar a situação de um projeto ou de um conjunto de projetos.



4.2 Dois gráficos que **demonstram** a evolução do desempenho físico e financeiro ao longo do exercício.

4.3 Tabulações

Contêm a mensuração das realizações alcançadas, montante de recursos programados e aplicados, níveis de desempenho e diversas outras informações referentes a recursos humanos, materiais e equipamentos.

4.4 Os relatórios de suporte que auxiliam a operacionalidade do sistema, listando os projetos em execução, os novos, os suspensos, os reprogramados, os omissos e outros.

4.5 A Avaliação do Desempenho

É exercida manualmente, tendo por base a análise dos documentos informativos, permitindo determinar diretrizes para que o projeto retome o seu curso normal, sugerindo correções operacionais, apresentando soluções a problemas comuns e indicando subsídios para o Planejamento.

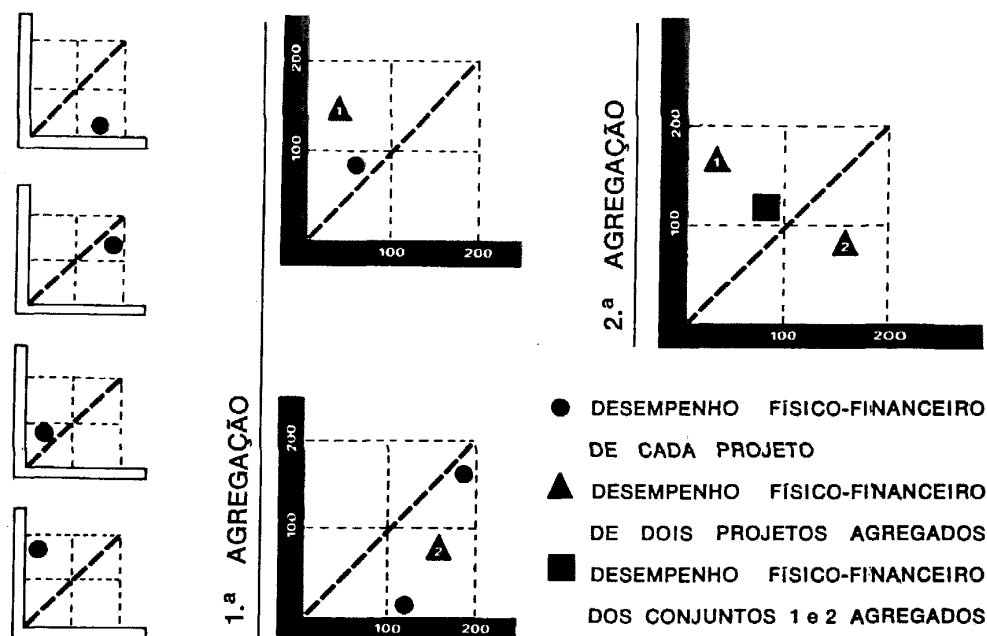
AGREGAÇÕES

Uma das várias vantagens que proporciona o “SISTEMA GRAFO” é a possibilidade de análise agregada, que permite a cada órgão obter a informação correspondente às suas responsabilidades e compromissos, ao mesmo tempo que os organismos de maior âmbito gerencial podem analisar, global e parcialmente e de forma simultânea, o estágio dos diferentes programas e projetos em andamento.

As agregações que basicamente se realizam nos níveis institucional, setorial e geográfico facilitam a identificação de variáveis comuns que interferem, positiva ou negativamente, no processo de desenvolvimento dos Projetos. A seguir, é apresentado um exemplo teórico de agregação das informações de quatro projetos.

Enfrentamos alguns problemas na definição de metodologia de agregação das informações.

Adotamos o critério da média aritmética simples conforme o presente exemplo. Entretanto, pode acontecer que projetos com desempenho anormal e em situações opostas tendam a levar a média para o ponto de normalidade. Este impasse metodológico está sendo devidamente analisado em conjunto com a equipe técnica da Diretoria de Informática do IBGE e a sua solução será obtida com auxílio do computador. De qualquer forma, ao se contar com a situação dos níveis programáticos que concorrem para uma situação agregada, qualquer distorção nesta pode ser eliminada pela observação direta das anteriores. Por outro lado, a tomada de ações corretivas só será exercida com base nas informações dos projetos executivos.



CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO “SISTEMA GRAFO”

O sistema funciona, de fato, sobre os níveis programáticos mais simples e é dotado das características principais seguintes:

1. Simplicidade

A sua simplicidade deve-se ao fato de funcionar apoiado em dois formulários (Ficha Técnica e Ficha de Acompanhamento), que exigem apenas dos informantes ou executores o mínimo necessário ao seu funcionamento.

Capacitamos cento e vinte e sete executores de projetos nos três programas especiais de desenvolvimento regional, já mencionados, em 1976, durante a implantação do sistema. Nesses treinamentos apresentamos e debatemos todos os seus instrumentos operacionais e, em seguida, procedemos à aplicação de um teste de julgamento do sistema, onde ficou confirmada a sua simplicidade.

Essa característica também ficou patente em conferências proferidas sobre o sistema, em diversos organismos no País.

2. Funcionamento a nível de projeto executivo

O “Sistema GRAFO” funciona, com base nessa característica, apoiado em informações de identificação, programáticas, gerenciais e econômicas, preenchendo, assim, os aspectos físicos, financeiros, estruturais e dinâmicos da programação.

Essa característica proporciona o atendimento às seguintes indagações: o que se pretende fazer, para que, com que, a que custo, como e quando, correspondendo, respectivamente, ao produto, ao objetivo, recursos humanos e materiais, valor, com que metodologia e em que tempo.

3. Oportunidade

O “Sistema GRAFO”, pela sua simplicidade, pode funcionar manualmente para universos médios de projetos. Para universos grandes, a massa de dados, a análise, as suas agregações e totalizações de maior interesse passam a ser altamente dispendiosas, em termos de trabalho manual e de tempo, podendo afetar a oportunidade da informação, caso não venham a ser processados eletronicamente.

Devido à simplicidade já referida, essa característica será exercida a contento, procedendo-se ao tratamento manual ou eletrônico das informações.

4. Comunicação

A forma de apresentação visual, através de gráficos, coadunada com a vantagem da agregação das informações, nos diferentes níveis, torna o “Sistema GRAFO” um mecanismo capaz de informar, rapidamente, às autoridades do mais alto escalão, à cerca da programação e do desempenho das respectivas áreas.

5. Apoio às Gerências

Cada gerente de projeto ou programa recebe logo após tratadas as informações referentes aos respectivos níveis, de forma simples e visual, o desempenho físico e financeiro dos projetos sob sua responsabilidade.

6. Inter-relação com outros Sistemas

O “Sistema GRAFO” prevê auditorias eleatórias com a finalidade de comprovar a fidelidade das informações fornecidas pelos executores. Da mesma forma, está aberto para receber informações de outros sistemas, tanto do setor público como do privado.

PROGRAMA DE IMPLANTAÇÃO

1. Os problemas em sua Implantação

Para o GRAFO, o ano de 1975 foi o da sua concepção, o de 1976 de teste reduzido e o ano de 1977 será o da sua aplicação ampliada (aproximadamente 2.000 projetos), como um instrumento fundamental de que disporá o Governo na constatação rápida e mensurada de situações globais e específicas, bem como na identificação de fatores condicionantes do desempenho físico e financeiro dos projetos em curso.

Como todo sistema, o GRAFO levou em consideração alguns aspectos e problemas para sua implantação. O primeiro problema foi o da sua aceitação pelas autoridades e pelos órgãos executores.

Devido à sua simplicidade e capacidade polarizadora, o GRAFO vem tendo, na sua implantação, um grau de aceitabilidade acima das expectativas e um índice de resistência quase nulo.

Aliás, muitas têm sido as pressões sofridas, através de solicitações, de diversos organismos federais e mesmo da esfera estadual, para apresentação do sistema. Tem-se resistido, devido à limitação da equipe e à necessidade de comprovação da operacionalidade do sistema.

Outro aspecto que deve ser considerado diz respeito ao treinamento do pessoal que atua na execução dos projetos. O sistema, além de inovador na área de acompanhamento, introduz certos conceitos, até então pouco dominados a nível de gerência. Assim sendo, o pessoal responsável pelas informações a nível de projetos deve estar perfeitamente familiarizado com as técnicas desenvolvidas pelo sistema. Objetivando essa identificação de linguagem e integração dos diversos níveis programáticos, foram realizados vários seminários, conferências e treinamentos, especialmente, a nível de órgãos executores.

Como decorrência da opção do tratamento automático dos dados, um outro problema que vem merecendo atenção está ligado à racionalidade absoluta da máquina, em confronto com a racionalidade relativa do técnico. Além de ser comum ao início de implantação de sistemas apoiados pelo processamento de dados, a distância entre a equipe central do sistema e o centro de processamento de dados tem concorrido também para aumentar estas dificuldades, estando já em estudo, pela Diretoria de Informática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a solução deste problema em forma definitiva.

2. Resultados

Superados estes aspectos iniciais à implantação do Sistema de Acompanhamento, e com o respaldo da Secretaria-Geral, órgão Central do Sistema de Planejamento Federal, passou-se ao teste de campo levado a efeito nos já referidos Programas Especiais, POLAMAZÔNIA, PRODOPAR e PRODEGRAN, tendo sido acompanhados, no período de janeiro a setembro de 1976, aproximadamente 200 projetos, universo suficiente para testar a operacionalidade, flexibilidade e a importância do Sistema GRAFO, proporcionando às autoridades competentes as seguintes informações:

a) PROGRAMAÇÃO — **a nível de projetos** — para o exercício:

- a. 1. Objetivos;
- a. 2. Metas;
- a. 3. Indicadores;
- a. 4. Meios de verificação;
- a. 5. Pressupostos;
- a. 6. Custos;
- a. 7. Emprego;
- a. 8. Demanda;
 - a. 8.1. Materiais: nacionais e importados;
 - a. 8.2. Equipamentos: nacionais e importados;

b) GERÊNCIA

- b. 1. Física — relativa;
- b. 2. Financeira — relativa e absoluta;
- b. 3. Gráfica — física/financeira relativa;
- b. 4. Causas dos desvios — qualitativa e quantitativa;

c) NÍVEIS

- c. 1. Institucionais;
- c. 2. Setoriais;
- c. 3. Geográficas.

Os resultados obtidos até agora pelo Sistema GRAFO têm demonstrado de forma satisfatória que o mesmo poderá preencher a contento a função do acompanhamento no sistema de planejamento.

Por outro lado, o teste que vem sendo realizado, cujos resultados finais brevemente serão conhecidos, tem evidenciado e ratificado as principais características do sistema sobre as quais o mesmo foi concebido.

3. Perspectivas de Expansão

O “Sistema GRAFO” pretende concorrer para incrementar o grau de execução dos programas e projetos, bem como a eficiência e eficácia do uso dos recursos públicos e da administração de políticas.

Devido a sua capacidade de confrontar o realizado com o previsto, identificar os desvios e causas responsáveis, promover a adoção de medidas corretivas em tempo hábil e proporcionar o conhecimento da avaliação da execução dos níveis programáticos acompanhados, as perspectivas de expansão do GRAFO podem ser consideradas com bastante otimismo, estando em estudo a sua aplicação gradativa ao acompanhamento da execução orçamentária.

Finalmente, de todo exposto nesta apresentação sintética, podemos concluir que o Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico e Financeiro — Sistema GRAFO, tem condições de alimentar, com valiosos subsídios, a avaliação dos planos, a programação subsequente e o planejamento do qual o acompanhamento é etapa significativa e indispensável.

III Concurso de Monografias

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MINISTÉRIO DA FAZENDA

Comissão de Coordenação e Implementação de Técnicas Financeiras — COCITEF A Comissão de Coordenação e Implementação de Técnicas Financeiras — COCITEF, instituída pela Portaria Interministerial n.º 496, de 9 de outubro de 1967, e classificada como órgão de deliberação coletiva na área do Ministério da Fazenda através do Decreto n.º 76.811, de 16 de dezembro de 1975, tem por finalidade promover estudos e trabalhos, visando a implantação de normas e técnicas relativas a orçamentos e programação financeira e ao aprimoramento da gestão administrativo-contábil.

Com o objetivo de captar a valiosa contribuição de especialistas nas áreas de técnicas financeiras, promove, em 1977, o III Concurso de Monografias.

TEMAS

A Execução Orçamentária e Financeira na Administração Direta.

— Avaliação de Desempenho

Programação da Execução Orçamentária.

A Prática Gerencial na Programação Financeira do Governo.

Opções na sua compatibilização.

— cronograma físico;

— cronograma financeiro;

— viabilidade do Sistema de Caixa única.

A Dívida Pública e suas implicações orçamentárias.

A Dívida Pública e suas implicações no Mercado Financeiro.

PRÊMIOS E MENÇÕES HONROSAS

Serão concedidos prêmios em dinheiro e menções honrosas aos trabalhos classificados na seguinte ordem:

1.º lugar — Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros)

2.º lugar — Cr\$ 30.000,00 (trinta mil cruzeiros)

3.º lugar — Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros)

As demais monografias classificadas pelas Comissões Julgadoras merecerão menções honrosas.

A COCITEF, mediante expediente direto ao autor, elogiará os trabalhos selecionados.

APRESENTAÇÃO

As monografias deverão conter idéias susceptíveis de aplicação prática e obedecer à seguinte estrutura básica:

- objetivo do trabalho;
- metodologia utilizada;
- apresentação e desenvolvimento dos temas;
- conclusões e recomendações práticas e concretas;
- bibliografia consultada;
- anexos, se for o caso.

Deverão ser datilografadas em 4 (quatro) vias, com espaço duplo, e não exceder a 100 (cem) páginas, excluídas as relativas à bibliografia e aos anexos.

Os trabalhos serão identificados por pseudônimos e acompanhados de um envelope lacrado, contendo o nome do autor, profissão, número do documento de identidade, número do CPF, endereço residencial e profissional, título da monografia e pseudônimo utilizado.

O envelope lacrado somente será aberto após o julgamento final de todas as monografias apresentadas.

JULGAMENTO

Para cada tema a COCITEF constituirá uma Comissão Julgadora, integrada de 3 (três) técnicos especialistas na matéria.

Se a critério do Plenário os trabalhos que obtiveram maior grau não apresentaram real acréscimo ao conhecimento dos temas propostos, poderão deixar de ser atribuídos prêmios.

Do resultado apurado pelas Comissões Julgadoras e pelo Plenário da COCITEF não caberá recurso, sendo irrevogáveis e definitivas todas as suas decisões.

LOCAL E DATA DE ENTREGA DOS TRABALHOS

Os trabalhos serão entregues no ato da inscrição na COCITEF— Avenida Presidente Antônio Carlos n.º 375 — 14.º andar — sala 1408 — Ministério da Fazenda — Rio de Janeiro e na Escola de Administração Fazendária — Conjunto Nacional — 30 andar — sala 3003 — Brasília — DF e nos Núcleos da ESAF nos seguintes endereços:

1. Mato Grosso

Av. Getúlio Vargas, 278 — Cuiabá — MT

2. Goiás

Praça Cívica, 210 — s/12 — Goiânia — GO

3. Pará

Rua Gaspar Viana — Edif. do Ministério da Fazenda Belém — PA

4. Amazonas

Edif. do Ministério da Fazenda — 50 andar - s. 502/ 504 — Av. Eduardo Ribeiro s/n

Manaus — AM

5. Ceará

Av. Pessoa Anta, 287 — Fortaleza — CE

6. Piauí

Praça Marechal Deodoro, 954 — Teresina — PI

7. Maranhão

Rua 7 de Setembro, 557 — 3º andar — São Luís — MA

8. Pernambuco

Av. Alfredo Lisboa, 1 .168 — Recife — PE

9. Alagoas

Rua Sá Albuquerque, 541 — Maceió — AL

10. Paraíba

Praça Rio Branco, 17 — João Pessoa — PB

11. Rio Grande do Norte

Rua Silva Jardim, 109 — Natal — RN

12. Bahia

Av. Frederico Pontes, 1 — Salvador — BA

13. Sergipe

Praça General Valadão, 134 — Aracaju — SE

14. Minas Gerais

Rua Goiás, 151 — Belo Horizonte — MG

15. Espírito Santo

Rua Pietrângelo de Biase, s/n.0 — 9º andar

Vitória — ES

16. São Paulo

Av. Prestes Maia, 799 — 12.0 andar — S. Paulo — SP

17. Paraná

R.Mal. Deodoro, 555 — 9.º andar — Curitiba — PR

18. Santa Catarina

Rua Conselheiro Mafra, s/n.º — Florianópolis — SC

19. Rio Grande do Sul

Pça. Rui Barbosa, 57~12.0 andar — P. Alegre — RS

20. Acre

Rua 17 de Novembro, 1 .143 — Rio Branco

PUBLICAÇÕES

A Secretaria Executiva publicará o trabalho que tenha obtido a primeira colocação, reservando-se à COCITEF todos os direitos sobre tal monografia, especialmente os de publicação total ou parcial.

À COCITEF reserva-se, ainda, o direito de publicar, total ou parcialmente, os demais trabalhos.

DISPOSIÇÕES GERAIS

O não-cumprimento das normas previstas no Regulamento publicado no Diário Oficial da União de 28 de dezembro de 1976 implica na desclassificação da Monografia para o concurso, a qual será devolvida ao autor.

Os resultados deste concurso serão divulgados no mês de dezembro de 1977.

Dos resultados divulgados não caberá recurso.