

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

UM MODELO ORGANIZACIONAL E OPERACIONAL DO PROCESSO
DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA A UFSC PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM ENGENHARIA

ALINE FRANÇA DE ABREU

FLORIANÓPOLIS
SANTA CATARINA - BRASIL
MARÇO DE 1987

UM MODELO ORGANIZACIONAL E OPERACIONAL DO PROCESSO
DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

ALINE FRANÇA DE ABREU

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
"MESTRE EM ENGENHARIA"

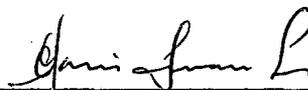
ESPECIALIDADE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E APROVADA EM SUA FORMA FINAL
PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO



Prof. ROBERT WAYNE SAMOHYL, Ph.d.

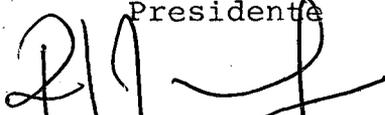
Coordenador

BANCA EXAMINADORA:



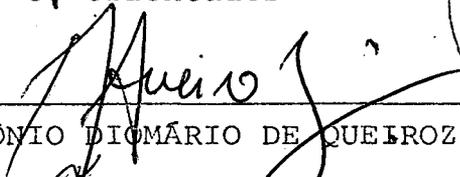
Prof. CLÁUDIO FERRARI FILHO, M.Sc.

Presidente

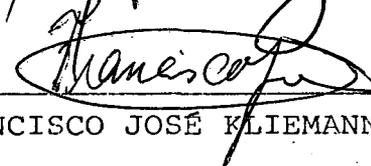


Prof. ROBERTO FERREIRA FILHO, M.Sc.

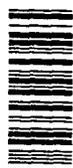
Co-orientador



Prof. ANTÔNIO DIOMÁRIO DE QUEIROZ, Dr.



Prof. FRANCISCO JOSÉ KLIEMANN NETO, Dr.



0.249.270-7

UFSC-BU



Ao Pedro, Cláudia e Marina

RESUMO

O planejamento governamental, a nível estadual, carece de uma sistematização de suas ações, bem como da compatibilização de suas três dimensões: objetivos, recursos e estrutura. O presente trabalho define um modelo sistêmico de planejamento governamental, a nível estadual, caracterizando, também, seus aspectos organizacionais (órgãos envolvidos) e operacionais (os documentos necessários e sua respectiva periodicidade), bem como a integração das ações planejadas, tanto setorial como regionalmente. Embora o modelo tenha sido desenvolvido para o nível estadual, pode ser utilizado para outros níveis da administração pública, mediante pequenas modificações.

ABSTRACT

Government planning, at the state level, requires procedural work in policies and guidelines, as well as compability in three dimensions: objectives, resources and structure. The present work defines a systematic government planning model, at the state level, characterizing it's organizational (corporations involved) and operational aspects (requires paperworks) and the integration in planning sectorially and regionally. Although the model has been developed to the state level, it can be applied to other levels in public administration with minor changes.

SUMÁRIO

	Pág.
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Origem do Trabalho.....	1
1.2. Objetivos do Trabalho.....	2
1.3. Limitações do Trabalho.....	2
1.4. Estrutura do Trabalho.....	2
2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL.....	5
2.1. Fundamentos Políticos.....	5
2.2. Fundamentos Jurídicos.....	5
2.3. Fundamentos Administrativos.....	7
2.4. Objetivos da Administração Estadual.....	7
2.5. Aspectos Legais do Planejamento nos Estados.....	8
3. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	11
3.1. A Necessidade de Formalizar o Processo de Planejamento.....	11
3.2. Os Objetivos.....	14
3.3. As Dificuldades.....	14
3.4. Aspectos Metodológicos.....	17
3.5. Aspectos Organizacionais.....	19
3.6. Aspectos Operacionais.....	22
3.7. A Interação Técnico-Política.....	24
4. MODELOS E EXPERIÊNCIAS.....	27
4.1. Modelos Teóricos.....	28
4.1.1. PPBS - Planning Programing Budgeting Sistem.....	28
4.1.2. Modelo para um processo de planejamento contínuo integrado.....	31
4.2. A Experiência na América Latina.....	34
4.3. Experiências Brasileiras.....	38
4.3.1. A nível nacional.....	38
4.3.2. A nível estadual.....	56
4.4. A Experiência Catarinense.....	60

5.	O MODELO PROPOSTO.....	78
5.1.	Introdução.....	78
5.2.	Descrição do Modelo.....	83
5.3.	Operacionalização do Modelo.....	98
5.3.1.	Aspectos estruturais.....	98
5.3.1.1.	O sistema estadual de planejamento.....	98
5.3.1.2.	O órgão central.....	99
5.3.1.3.	Os órgãos setoriais.....	100
5.3.1.4.	Os órgãos seccionais.....	101
5.3.1.5.	Os órgãos regionais.....	101
5.3.1.6.	O subsistema de controle de qualidade.....	101
5.3.1.7.	Coesão do sistema.....	106
5.3.1.8.	Interação técnico-política.....	107
5.3.2.	Aspectos operacionais.....	107
5.3.2.1.	Funcionamento do sistema.....	107
5.3.2.2.	O acompanhamento estatístico.....	109
5.3.2.3.	Os diagnósticos: setorial, regional e de desempenho organizacional.....	109
5.3.2.4.	O plano de ação do governo.....	113
5.3.2.5.	O plano plurianual de trabalho.....	113
5.3.2.6.	O orçamento-programa anual.....	122
5.3.2.7.	O orçamento plurianual de investimentos.....	127
5.3.2.8.	A programação financeira de desembolso.....	127
5.3.2.9.	O acompanhamento da execução orçamentária.....	128
5.3.2.10.	O acompanhamento das obras e serviços prestados...	128
5.3.2.11.	O relatório anual de atividades.....	129
5.3.2.12.	O relatório anual de desempenho.....	130
5.3.2.13.	Programas e projetos especiais.....	130
5.4.	Implantação do Sistema.....	131
5.5.	O Planejamento Regional.....	132
6.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	136
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	138

APÊNDICE.....	145
I - Ante-projeto da lei que trata da formalização e da institucionalização do modelo proposto.....	145
ANEXOS.....	153
I - Organização da Administração do Estado de Santa Catarina.....	153
II - Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979.....	154
III - Decreto nº 7.679, de 25 de maio de 1979.....	164
IV - Decreto nº 19.496, de 31 de maio de 1983.....	172

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
FIGURA 3.1 - Ciclo Operatório da Inteligência Humana.....	12
FIGURA 3.2 - O Ciclo da Ação Racional das Organizações...	13
FIGURA 3.3 - As Três Dimensões do Planejamento.....	23
FIGURA 4.1 - Modelo Proposto para um Processo de Planeja mento Contínuo Integrado.....	33
FIGURA 4.2 - Proposta de Furtado para um Sistema Nacional de Planejamento - Março de 1963.....	45
FIGURA 4.3 - Esboço de Plano para a Organização Permanen te do Sistema de Planejamento Nacional - Agosto de 1965.....	47
FIGURA 4.4 - Organograma da SEPLAN - Situação Anterior...	52
FIGURA 4.5 - Organograma da SEPLAN - Situação Atual.....	54
FIGURA 5.1 - Planejamento: Processo de Decisão e Operacio nalização da Ação a ser Tomada.....	79
FIGURA 5.2 - Relacionamento entre Programas e Institui ções - Compatibilização entre Objetivos, Re cursos e Estruturas.....	81
FIGURA 5.3 - Verificação de Viabilidade.....	82
FIGURA 5.4 - Ciclo Operacional da Ação Governamental.....	85
FIGURA 5.5 - Os Três Níveis de Planejamento dentro da Administração Pública (1º Subprocesso).....	91
FIGURA 5.6 - A Composição dos Três Níveis de Planejamento	92
FIGURA 5.7 - Estruturação dos CCQs nas Instituições - Exemplo Base: Secretarias de Estado.....	103
FIGURA 5.8 - Cronograma de Elaboração dos Documentos.....	108
FIGURA 5.9 - A Eficiência e a Eficácia nos Órgãos e Enti dades.....	111
FIGURA 5.10 - Diagnóstico - Folha de Identificação e Análi se de Fatores.....	114
FIGURA 5.11 - Diagnóstico - Efetividade das Ações Realiza das segundo Grupos Envolvidos.....	115
FIGURA 5.12 - Diagnóstico - Efetividade das Ações Realiza das segundo Microrregiões Envolvidas.....	116

FIGURA 5.13	- Cronograma de Execução Física.....	119
FIGURA 5.14	- Cronograma Financeiro das Aplicações.....	120
FIGURA 5.15	- Cronograma Financeiro das Aplicações - Resumo.	121
FIGURA 5.16	- O Enlace Planejamento-Orçamento na Adminis tração Pública.....	123
FIGURA 5.17	- Cadastro Descritivo de Projeto/Atividade....	125
FIGURA 5.18	- Fluxograma do Processo de Negociação Orçamen tária.....	126
FIGURA 5.19	- Matriz de Interação entre os Grupos de Plane jamento Setoriais e Regionais.....	133

1. INTRODUÇÃO

1.1. Origem do Trabalho

A necessidade sentida de realização deste trabalho surgiu no ano de 1983, quando da montagem do Plano de Governo do então governador Esperidião Amin Hellou Filho, época em que a mes^{tr}anda trabalhava no Gabinete de Planejamento e Coordenação Ge^{ra}l do Governo do Estado de Santa Catarina. Das atividades de^{se}nvolveridas, percebeu-se que o planejamento governamental enfrentava alguns sérios problemas, tais como:

- ser encarado como um fim e não como um meio;
- falta de objetividade, que representa um obstáculo à implementação dos planos, pois dificulta sua execução;
- o tratamento independente das três dimensões do planejamento governamental - objetivo, recursos e estrutura;
- o baixo nível de participação e comprometimento político na elaboração dos planos governamentais;
- um heterogêneo detalhamento técnico na elaboração dos planos governamentais; e
- a situação estadual, idêntica à federal (deliberamente ou não, os Estados acabam adotando formas organizacionais ou procedimentos administrativos criados na esfera federal, mesmo quando não estavam presentes os objetivos estratégicos e estilos de liderança que geraram tal solução¹, agravada por limitações de ordem política, orçamentária e institucional.

Preocupou-se, então, em como organizar estrutural e funcionalmente as atividades de planejamento governamental, de modo a propiciar uma satisfatória solução para os problemas anteriores à implementação das decisões adotadas, visando alcançar eficácia, eficiência e efetividade na máquina governamental, assim como operacionalizar harmonicamente a participação dos políticos e técnicos no planejamento e execução das ações de governo. Des^{ta}s preocupações, resultou o presente trabalho.

1.2. Objetivos do Trabalho

Os objetivos são basicamente dois:

- sistematizar as ações de planejamento no âmbito do se tor público; e
- desenvolver um modelo que operacionalize a implantação de um processo de planejamento governamental, no âmbito estadual, a partir do interrelacionamento das três dimensões do planejamento - objetivos, recursos e estrutura - e da integração dos seus aspectos técnicos e políticos.

1.3. Limitações do Trabalho

Devido a grande abrangência do assunto, e a dificuldade de obtenção de referências bibliográficas, optou-se por focar o planejamento na América Latina e no Brasil, relegando-se a se gundo plano, o planejamento fora dessa esfera. Isto, entretanto não invalida a pesquisa realizada, dado que o principal aspecto analisado dentro das experiências relatadas é o institucional, com características marcantes, válidas no Brasil e na América Latina.

Igualmente, a grande extensão do modelo proposto impos sibilitou uma aplicação prática que permitisse a verificação de distorções existentes.

1.4. Estrutura do Trabalho

O trabalho é composto por seis capítulos: Introdução; Administração Pública Estadual; O Planejamento Governamental; Modelos e Experiências; O Modelo Proposto; Conclusões e Recomenda ções, respectivamente, onde procurou-se evoluir e coletar subsí dios para a resolução do problema identificado, até a definição do modelo proposto.

O capítulo 2 - Administração Pública Estadual, trata do nível estadual, considerando seus aspectos políticos, jurídicos e administrativos, procurando definir os objetivos de sua admi nistração e considerando, ainda, os aspectos legais do planeja

mento governamental neste nível.

O capítulo 3 - O Planejamento Governamental, corresponde à fundamentação teórica do problema, com a determinação dos parâmetros e limitações que auxiliarão na definição do modelo proposto.

O capítulo 4 - Modelos e Experiências, compõe-se de modelos teóricos que propõem tentativas de sistematização do planejamento governamental e experiências ocorridas na América Latina, no Brasil e em Santa Catarina.

O capítulo 5 - O Modelo Proposto, está dividido em seis partes: a introdução, que trata do ambiente em que está inserido o modelo, a descrição do modelo propriamente dito, sua operacionalização - considerando os aspectos estruturais e operacionais, considerações a respeito da implantação do modelo e também da regionalização do planejamento governamental.

O capítulo 6 - Conclusões e Recomendações, apresenta as possíveis aplicações do modelo proposto, suas limitações, bem como as possibilidades de desenvolvimento de trabalhos correlatos a este.

NOTAS

01 - PINTO, ref. nº 68, p. 8-11.

Decorrente deste fato, "o processo evolutivo das administrações estaduais tem sido condicionado pelos seguintes fenômenos específicos: a) especialização; b) simetria e; c) formalismo." As consequências deste condicionamento são a ineficiência institucional, custos crescentes e disfunções do processo orçamentário.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Sendo proposta deste trabalho a definição de um modelo organizacional e operacional do planejamento governamental, a nível estadual, faz-se necessário traçar algumas considerações a respeito do meio ambiente para o qual o mesmo foi desenvolvido, ou seja, a administração pública estadual. Neste capítulo, dada a extensão do assunto tratado, optou-se por alguns tópicos considerados de relevância para o tema abordado. Primeiramente discorremos sobre os fundamentos, tanto políticos, quanto jurídicos e administrativos da administração pública, seus objetivos e, finalmente, sobre o aspecto legal do planejamento dos estados.

2.1. Fundamentos Políticos

O federalismo, segundo Mello, "é uma forma de organização estatal que se criou na tentativa de melhor buscar os objetivos do Estado Nacional, ou seja, de melhor atender às desigualdades sem perder o sentido dos fins nacionais"¹. O mesmo autor destaca ainda que, embora não tenhamos "uma Federação formada por Estados que tivessem abdicado de uma soberania anterior em favor de um Estado Federal, verdade é também que as antigas províncias coloniais, oriundas de entidades quase autárquicas, que foram as capitanias, tinham um sentido autônomo, verificado na evolução política e econômica do País"².

Os Estados, desde que não exorbitem os limites estabelecidos na Constituição Federal e nem invadam a competência explícita e implícita da União e dos Municípios, podem organizar-se livremente, definindo suas Constituições. É sobretudo esse Poder constituinte que origina a autonomia política dos Estados-Membros.

2.2. Fundamentos Jurídicos

Os Estados são autônomos, não soberanos e gozam do direito de autodeterminação. Contudo, a constituição federal é parcimoniosa com respeito a autonomia dos Estados, enumerando

tantos poderes à União que relativamente pouca competência residual existe para embasar as ações dos mesmos. O resultado disto é a hipertrofia das administrações federal e estadual porque deixa de ser delegada às esferas inferiores a responsabilidade de execução de serviços (o sistema de competência concorrente entre as três esferas governamentais na prestação de serviços e a excessiva simetria legal levam a duplicação de esforços e recursos e ao enfraquecimento dos Estados) ³.

Mello enumera em seu livro "Tendências do Federalismo no Brasil", a competência e os pontos restritivos mais importantes do atual regime federalista quanto aos poderes dos Estados-Membros ⁴:

- relativo à competência, "o Estado-Membro:
 - . detém a competência residual, sobre ela legislando;
 - . organiza sua própria constituição e por ela se rege;
 - . dispõe de auto-organização, cabendo-lhe, inclusive, a organização municipal pertinente;
 - . estabelece convênios com a União;
 - . pode obter, mediante autorização da União, empréstimos externos;
 - . representa-se politicamente, nas decisões nacionais, através do Senado;
 - . mantém os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
 - . oferece privativamente uma série de serviços básicos à população;
 - . tem o seu próprio sistema de planejamento;
 - . dispõe de tributos próprios".
- os pontos restritivos mais importantes são:
 - . "pode sofrer intervenção federal se adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através da Lei;
 - . está impedido de gastos com pessoal, acima de 50% das suas receitas;
 - . tem isenção de impostos seus, por força de lei federal;
 - . deve sujeitar-se às decisões da União quanto à fixa

ção de regiões metropolitanas e a caracterização de Municípios seus como área de segurança nacional;

. tem condicionada pela União a entrega de recursos por ela arrecadados, mas constitucionalmente a ele pertencentes. Há princípios a serem obedecidos pelos Estados no exercício das seguintes atribuições: processo legislativo, investidura nos cargos eletivos, elaboração e fiscalização orçamentária, fixação de subsídios de deputados, criação de novos municípios, organização de seus tribunais de contas e da polícia estadual".

2.3. Fundamentos Administrativos

A estrutura administrativa dos Estados está fortemente baseada no Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, com as alterações posteriores, inclusive as decorrentes do Decreto-lei nº 900, de 29/09/1969. Portanto, constitui-se de um Poder Executivo, exercido pelo Governador e auxiliado pelos Secretários de Estado, poder este encarregado de regular a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da Administração Estadual.

A administração estadual atua de forma descentralizada, compreendendo a administração direta (serviços integrados na estrutura administrativa do Gabinete do Governador e das Secretarias) e a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As atividades da administração estadual, semelhante à federal, obedecem aos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

2.4. Objetivos da Administração Estadual

Tanto a administração pública federal quanto a estadual visam cumprir a função do poder social, de conformidade com as diretivas fornecidas pelo Governo, assegurando a constante aplicação das leis, mas sobretudo a marcha cotidiana dos serviços públicos⁵. Basicamente, pode-se dizer que a administração pública

exerce duas funções: de administração (que consiste na prestação de serviços gerais) e de governo, justapostas até que a complexidade do Estado dos nossos dias exigiu a dicotomia.

2.5. Aspectos Legais do Planejamento nos Estados

Foi pela chegada ao poder dos comunistas na Rússia que pela primeira vez se inscreveu numa constituição a exigência de planificação econômica. Havia grande preconceito contra a adoção do planejamento econômico, prejudicando profundamente os países latino-americanos, cuja economia precisava de crescimento acelerado e, sobretudo, mudanças culturais e sociais⁶.

As primeiras menções a planos, segundo Ferreira Filho⁷, se encontram na Lei Magna de 1934. Delas, a mais importante está no art. 16 das Disposições Transitórias. Nesta se determinava a imediata elaboração de um plano de reconstrução econômica nacional. Com isso, visava-se fortalecer a economia brasileira através de medidas e empreendimentos governamentais e incentivos à iniciativa privada.

A constituição de 1937 não faz referência a planos nem a planejamento.

Ainda segundo Ferreira Filho, a constituição de 1946 a eles se refere em várias disposições, porém todas relativas a planos de caráter setorial. Contudo, é na vigência desta carta que se implantou o planejamento econômico, tendo como fato principal a criação do Ministério do Planejamento, em 1962 (Governo João Goulart), com o objetivo de "dirigir e coordenar (...) a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social".

Em 1967, confirma-se esta conquista, quando a constituição promulgada naquele ano referia-se a planos em vários artigos e o Decreto-lei nº 200 inscrevia o planejamento entre os princípios fundamentais a que devia obedecer a administração. Contudo, somente quando foi editado o Ato Complementar nº 43, em 29 de janeiro de 1969, é que foi regulada a elaboração pelo Executivo dos planos nacionais de desenvolvimento, pois, anteriormente, a Constituição vigente previa planos nacionais, mas todos de caráter regional e setorial.

A Emenda nº 1, de 17/10/1969, que deu nova redação à Constituição de 1967, define no seu art. 8º, V, que é da competência da União "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais", dando-lhes poderes, também, para intervir nos Estados que violem as diretrizes dos planos federais (art. 10, V, "c"), ao mesmo tempo que estende aos Estados e Municípios o planejamento, como forma de obtenção de auxílios (art. 13, § 5º). Condiciona ainda no art. 25, § 1º, "a", a entrega da participação dos Estados e Municípios e do Distrito Federal em fundos gerados por tributos federais à "aprovação de programas de aplicação".

Esta constituição fixa, ainda, que o planejamento do desenvolvimento econômico há de ser editado por meio de lei. É de se observar que a lei de aprovação do plano é lei apenas no sentido formal. Não cria normas gerais e impessoais cujo cumprimento possa ser exigido dos homens em geral, apenas formaliza uma opção política de metas e meios. (...) Entretanto, por força do art. 10, V, "c", as diretrizes por ele traçadas condicionam obrigatoriamente os planos econômicos e financeiros dos Estados. Ora, o descumprimento dessas diretrizes enseja uma sansão, e drástica, à intervenção federal⁸".

Apesar do nível estadual guardar muita semelhança do nível federal, em termos organizacionais, o primeiro encontra-se extremamente limitado em decorrência da forte centralização de poder do segundo. Disso decorre uma série de dificuldades, que vão desde o aspecto financeiro até o político, trazendo sérias implicações na realização da ação governamental estadual.

NOTAS

01 - MELLO, ref. nº 16, p. 92.

02 - MELLO, idem, p. 40.

03 - MELLO, idem, p. 34.

04 - MELLO, idem, p. 48.

05 - PIRAJIBE DA FONSECA, ref. nº 24, cap. IX, § 61.

06 - MELLO, idem, p. 52.

07 - FERREIRA FILHO, ref. nº 55, p. 115.

(Neste artigo, o autor faz um levantamento a respeito do tema, tratando das diversas constituições brasileiras, no qual baseou-se para redigir este ítem.)

08 - FERREIRA FILHO, idem, p. 118-19.

3. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

3.1. A necessidade de Formalizar o Processo de Planejamento

Uma das características básicas do ser humano é fazer planos. Ele planeja, mesmo que automaticamente, o cotidiano de sua vida: o que comer, o que vestir, ter ou não ter filhos, sua hora de dormir. O planejamento humano vem se realizando e evoluindo, desde os tempos mais remotos, paralelamente à evolução social. "O homem começou a planejar a partir do momento em que principiou a pensar¹." O processo de planejamento não é invenção do homem, mas a explicitação de uma sequência de operações de seu mecanismo psíquico.

Historicamente, o que se observa é um esforço crescente da sociedade em dominar e transformar a natureza, em aumentar o controle sobre suas ações futuras, buscando ampliar os instrumentos de intervenção sobre o processo de desenvolvimento do qual participam como sujeito e objeto. A necessidade de um convívio humano leva à tomada de decisão com o objetivo de se chegar a um consenso mínimo. A exigência de organização se multiplica.

A sociedade compõe-se de organizações, dentro das quais os indivíduos sentem necessidade de externalizar regras e procedimentos para as ações a serem tomadas. A passagem do individual para o coletivo obriga a organização a estruturar-se, de modo que possa realizar esta transição.

Segundo Carvalho (1979:03), as ações humanas dividem-se em três tipos: instintivas (congenitas), empíricas (imitações) e racionais (inteligentes). As ações racionais, ao serem desenvolvidas, obedecem a um ciclo, composto de três fases, denominado Ciclo Operatório da Inteligência Humana (Fig. 3.1), onde a primeira fase constitui-se na DECISÃO - corresponde à opção adotada - (comportamento afetivo ou volitivo); a segunda fase, na EXECUÇÃO, ou ação (comportamento motor ou muscular); e a terceira, na CRÍTICA ou informação (comportamento cognitivo ou sensorial/intelectual). Um problema não é uma fase: é algo abstrato, produto

da crítica, ou seja, é a diferença que se constata entre a situação real e a situação desejada.



FIGURA 3.1 - Ciclo Operatório da Inteligência Humana

As fases consomem tempo, são processos que têm como subprodutos: a) a hipótese de solução ou resultado previsto (produto da decisão); b) o resultado alcançado (produto da execução); e, c) um problema novo ou solução (produto da crítica). Se os resultados alcançados forem iguais aos previstos, temos uma solução, caso contrário, um novo problema.

A aplicação deste mecanismo às organizações requer adaptações porque:

- a inteligência humana tem sua própria memória, enquanto as organizações não a possuem;

- o homem pode decidir e agir individualmente, o que não pode acontecer dentro das organizações, onde atua um grupo de pessoas igualmente livres e com iguais direitos, o que precisa ser respeitado por razões de convivência (legitimidade);

- o homem tem consciência das suas decisões, mas as organizações só as adquirem através de sua comunicação.

Nas organizações:

- as decisões devem ser objetos de cuidadosa preparação para que as escolhas aconteçam com um mínimo de racionalidade, a partir de um processo de formulação, análise e avaliação de alternativas plausíveis;

- a execução pressupõe a oficialização das decisões e a sua comunicação a todas as pessoas envolvidas, para que as mesmas as aceitem e se mobilizem, o que se traduz num processo de formalização;

- a crítica requer que os resultados alcançados pela execução sejam conhecidos, ordenados e cotejados com os resultados previstos, o que pressupõe um processo de acompanhamento.

Portanto, a aplicação da inteligência humana às organizações (Fig. 3.2) exige que o processo intelectual seja enriquecido com três outros processos auxiliares, de natureza burocrática, definindo-se, assim, o Ciclo da Ação Racional nas Organizações, o qual compreende três processos: planejamento, cuja essência é a tomada de decisões; implementação, cuja essência é a execução; e, avaliação do desempenho, cuja essência é a crítica.

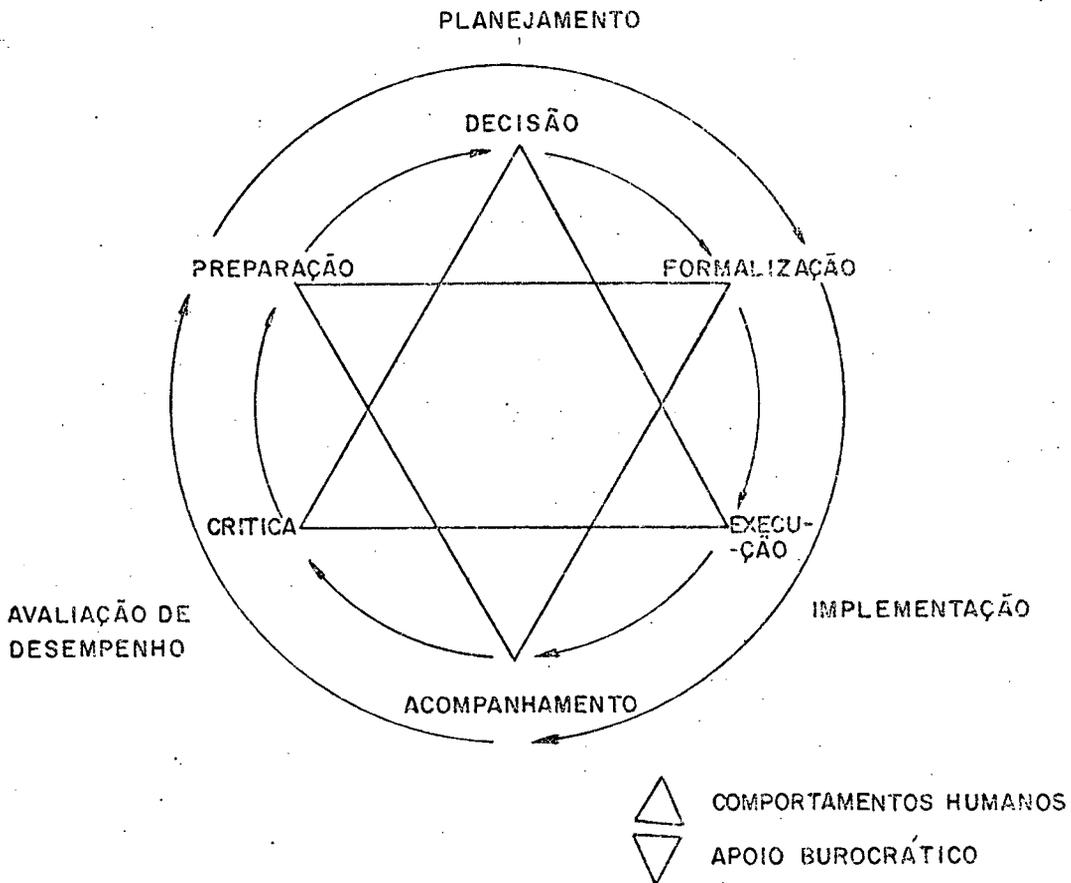


FIGURA 3.2 - O Ciclo da Ação Racional nas Organizações

3.2. Os Objetivos

Existem, basicamente, três razões para se planejar, segundo preconiza Ferreira (1981:17), em seu livro "Planejamento sim e não":

- quando se tem um objetivo em vista e tem-se interesse em alcançá-lo;
- quando diferentes pessoas ou organismos participam da ação;
- quando não se dispõe de muitos meios para realizar os objetivos².

Com a intervenção do Estado sobre a realidade social, passou-se a adotar o planejamento em suas atividades como uma das maneiras mais racionais e científicas de administrar os recursos e minimizar os riscos de ação. A necessidade de atuar racionalmente nos assuntos governamentais, de decidir com plena consciência sobre suas alternativas e resultados, de levar avante as mudanças estruturais necessárias, etc., é o espírito que dá o impulso, ou deveria dá-lo, à criação de um sistema de planejamento e de uma organização administrativa e social que o opere.

Deste modo, o propósito do planejamento governamental é definir e alcançar objetivos para o futuro, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade sobre o qual o governo visa intervir, não sejam determinadas simplesmente por circunstâncias fortuitas, ou externas, mas o resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes.

Para atingir este propósito, definem-se processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionarão uma situação viável para o desenvolvimento do planejamento.

3.3. As Dificuldades

O tipo de planejamento utilizado por um governo é determinado, legitimamente, por uma variedade de fatores: o regime de governo, o estágio de desenvolvimento, a iniciativa privada, a qualidade da administração pública, a natureza dos dados empíri

cos disponíveis, etc., cada conjunto de circunstâncias exigindo um procedimento adequado.

"O fracasso ou não do planejamento está obviamente ligado à exclusão de variáveis importantes. Assim, raramente os planos incluem variáveis fundamentais, como a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano a sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento³".

As maiores dificuldades para a elaboração do plano propriamente dito estão relacionadas à:

- obtenção de informações válidas, que permitam previsões dignas de crédito;
- tendência à inflexibilidade que os planos transmitem à administração;
- os custos envolvidos⁴; e,
- carência de pessoal técnico.

Sob o ponto de vista da administração do planejamento, Randolph nos diz que os programas de planejamento fracassam em razão de⁵:

- falta de compreensão do que consiste o processo de planejamento;
- falta de um programa que identifique e estabeleça uma metodologia de planejamento e um outro para a implementação do plano, em todos os níveis de administração;
- falta de compreensão, de apoio, de participação, de entusiasmo e de instância da parte da direção para o esforço de planejamento;
- centralização do esforço e dissociação desse esforço das demais atividades (separação do planejador do executor);
- carência de uma tentativa sistemática na função de planejamento;
- imposição do planejamento à instituição (não se tenta vender a idéia às pessoas por meio de um programa de educação);
- não estabelecimento de um sistema contínuo de realização para atualização do sistema.

Especificamente relacionado ao planejamento governamental, Carvalho nos define muito bem os conflitos vivenciados pela administração pública, ao que ele chama os "seis paradoxos do planejamento"⁶:

- quanto ao Estado e Planejamento: "facilitar e racionalizar o processo de acumulação, ao mesmo tempo garantindo as bases do processo democrático, abalado pela própria intervenção do estado capitalista na economia e pela concentração da renda";

- quanto ao Planejamento e Política: "políticas sendo dispostas nos documentos de planejamento e, por outro lado, os organismos de planejamento sem poder político nem legitimação para dispor e manipular sobre as políticas econômicas e sociais";

- quanto aos Instrumentos de Planejamento: "desenvolvem-se mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação para a execução de planos e programas que "a priori" já se apresentam sem viabilidade política para sua implantação e, portanto, sem implantação efetiva esperada. Esses mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação caem como elementos de coerção sobre os escalões subalternos da burocracia, pois não tendo conteúdos de planos ou programas a acompanhar, controlar ou avaliar, tendem a praticar controles administrativos sobre os procedimentos e rotinas das atividades pessoais";

- quanto aos Órgãos de Planejamento x Órgãos de Execução: "a elaboração e legitimação de um plano de desenvolvimento econômico e social pressupõe um mecanismo democrático de participação e representação política, o qual se vê atrofiado pela própria expansão da burocracia pública (pela expansão do estado) e pela separação entre os grupos que concebem planos de desenvolvimento e grupos que devem executar as decisões constantes nos planos";

- quanto à Formulação de Estratégias: "os planejadores apresentam carências significativas de pensar estrategicamente, de propor alternativas para horizontes de médio e longo prazos, de decidir entre estas alternativas";

- quanto ao Projeto: "o projeto é um instrumento de planejamento dependente de outros de nível macro. A inoperância ou falta de efetividade dos instrumentos de nível macro comprometem

a formulação de projetos. Todavia cresce e se multiplica a necessidade de projetos como instrumento fundamental do planejamento, projeto este que ao nível macro não se efetiva".

Estes paradoxos, em maior ou menor grau, dificultam a efetivação do planejamento governamental, gerando, por vezes, conflitos que inviabilizam qualquer tentativa de se elaborar um plano ou de se implantar um sistema de planejamento.

3.4. Aspectos Metodológicos

O planejamento é um poderoso instrumento, mas não resolve todos os problemas, não é capaz de sanar todos os males da administração, estando sujeito a várias limitações de ordem prática. Não substitui a boa organização, a coordenação adequada, o controle eficaz e os fluxos ágeis e eficientes da comunicação, embora seja também o instrumento que estrutura e estabelece condições de aplicação de todos esses fatores. A tarefa do administrador é decidir, à luz dessas limitações, até onde pode aplicar, em uma organização, a concepção de planejamento⁷.

"O planejamento é uma atividade de aproximações sucessivas. Numa primeira aproximação, tomamos um ritmo estimado; à medida que os dados vão se tornando mais precisos, esse rumo vai sendo reajustado. Trata-se, pois, de uma espécie de antevisão das ações para que as orientemos no sentido mais racional⁸".

Reduzindo o planejamento ao seu aspecto mais elementar, é a tarefa constante de definir e precisar objetivos.

"É um processo que obedece a relações precisas de interdependência que o caracterizam como um sistema, com um conjunto de partes (fases, processos) coordenados entre si, de maneira a formar um todo, um conjunto coerente e harmônico visando alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado. Sendo um conjunto de fases, ou um processo, sua realização não é aleatória⁹".

Os elementos necessários à realização do planejamento governamental são:

- um agente (o Governo, o Estado);
- um fim no futuro para o empreendimento em causa (setor, região ou situação a ser atingida);
- uma situação objetiva (parte pode ser controlada pelo agente: os meios; parte não: as condições vigentes);
- uma relação normativa (relacionamento entre a função de natureza política, ligada à fixação de objetivos, e as atividades vinculadas com o planejamento em si).

O planejamento deve atender, também, aos seguintes princípios:

- o planejamento não é exclusividade de qualquer sistema de governo. Ele é parte integrante da administração pública e está presente em todos os níveis e setores de atividades;
- o planejamento deve abranger todos os aspectos do problema e prever, até onde seja possível, todas as suas consequências (planejamento global);
- o planejamento encerra a idéia de previsão. Sua validade implica na fixação de prazos determinados com subdivisões adaptadas à realização de objetivos colimados;
- o planejamento deve ter a flexibilidade necessária para atender as contingências, garantindo a continuidade e a sobrevivência do empreendimento, porque assim o exige, em primeiro lugar, a dinâmica da vida humana e, em segundo lugar, a insuficiência dos métodos conhecidos para analisar e orientar os processos sociais;
- "todo o processo de planejamento deve ser estruturado de maneira que o assessoramento de especialistas e de pessoas que possuam informações válidas, colabore com as decisões envolvidas nos planos, sem que isso signifique interferência dos planejadores nos demais órgãos ou setores da instituição e nem quebra de autoridade, pela má interpretação do processo de assessoramento e decisão¹⁰";
- "as decisões sobre as ações programadas têm que ser tomadas pelos que agem efetivamente. Portanto, se for necessário

que alguém se encarregue de elaborar um plano, é preciso que ele não faça senão dar forma às opções dos que estão correndo efetivamente os riscos da ação¹¹".

As fases do processo de planejamento são: o exame da situação, a decisão, o planejamento, o desencadeamento da ação planejada e a supervisão da ação planejada (detalhadas no item 3.5). Quando a situação é contínua e de mesmo tipo, pode-se pensar em um sistema permanente de planejamento, sendo que as fases do planejamento têm que ser vistas como elementos de um único processo.

3.5. Aspectos Organizacionais

As fases que compõem o processo de planejamento são:

- exame da situação: a análise de uma situação envolve um processo de dissecação da realidade em partes componentes, possibilitando ao planejador: configurar a situação, caracterizar e definir, em termos precisos e objetivos, o(s) problema(s) no contexto de uma realidade; criar e formular alternativas para a solução do ou dos problemas; examinar cada uma das alternativas e, finalmente; elaborar uma síntese com a seleção das alternativas, tendo em vista a escolha da linha de ação a adotar;

- decisão: fase que se reveste de importância por envolver sempre definição de uma responsabilidade pessoal ou funcional intransferível. As decisões tomadas durante este processo podem ser reunidas em três blocos: a) sobre os objetivos da ação; b) sobre a política para a realização desses objetivos, e; c) sobre a organização propriamente dita da ação¹²;

- planejamento: fase de elaboração de planos, confecção de esquemas de ação. Quando diferentes órgãos participam de um planejamento é indispensável assegurar coerência e sentido de unidade, dentro da idéia básica da adequação do esquema meios-fins;

- desencadeamento da ação planejada: deve-se ter perfeita compreensão dos principais elementos ligados ao desencadeamento da ação planejada (planos, programas, subprogramas, projetos e atividades), bem como dos expedientes que orientam a elaboração

ou execução desses elementos (diretrizes, instruções, normas e ordens);

- supervisão da ação planejada: as variações entre a ação planejada e a execução em si podem derivar de vários fatores tais como uma modificação imprevista em um ou mais elementos, que constituiriam a base do plano original, ou mesmo outras influências, como erros de apreciação ou julgamento, impropriedade da avaliação dos fatos e circunstâncias, partindo de uma situação presente para um estágio futuro. É evidente que se torna necessário, durante a execução, não só identificar tais fatores como também determinar seu efeito sobre o plano, a fim de que sejam nele introduzidas, como oportunidade, as modificações necessárias, tudo tendo em vista assegurar a consecução dos objetivos preestabelecidos. Esta fase deve estar prevista, devendo constar dos planos com os dados necessários para a verificação dos resultados previsionais.

Para processar-se o planejamento, incluindo a preparação de planos pertinentes e o acompanhamento da respectiva execução, torna-se necessário criar um aparelho ou uma máquina orgânica para planejar, ou então descobrir uma forma de utilizar a máquina já existente. Uma estrutura permanente é essencial, por ser o planejamento um processo contínuo que se projeta no tempo.

Figueiredo, em seu artigo "Dimensões do Planejamento"¹³, define seis funções organizacionais de planejamento:

- exercício do controle estratégico: é a função central da organização do planejamento, decorrente do problema de ativação e regulação das atividades de áreas interligadas na instituição, ou no sistema, visando evitar o surgimento de conflitos e perdas de recursos, devido ao estabelecimento de vinculações necessárias;

- presença da autoridade para o exercício do controle estratégico: refere-se ao problema de localizar, limitar, regular e exercer autoridade no controle estratégico das áreas. A função de controle estratégico assegura um conjunto relevante de conexões entre as áreas e, no exercício da sua autoridade, garante a consistência entre as ações iniciadas nesta atividade conjunta

(organização e regulação efetiva dos trabalhos dos grupos);

- criação e manutenção de fluxos das informações relevantes: deve ser prioritária a preocupação com respeito aos níveis, tipos e regularidade da informação no sistema e à participação dos membros das áreas e dos grupos nos processos de decisão;

- participação dos diversos segmentos envolvidos nas decisões: a falta de participação dos membros da instituição sobre os processos de decisão, limitando-se à interpretação de normas e diretrizes, é um forte entrave ao sucesso do planejamento, cabendo ao órgão de planejamento criar mecanismos de participação de representantes das áreas e grupos nos seus processos decisórios. A diversidade de opinião inerente a um corpo mais variado de representantes parece satisfazer melhor as condições de complexidade da função de controle estratégico. O cuidado que se deve ter é o de assegurar uma participação com conteúdo garantido, isto é, baseada no entendimento profundo dos assuntos tratados e movida por motivações explícitas;

- intercomunicação em linguagem adequada: todas as funções organizacionais relacionadas anteriormente, implicam problemas de comunicação entre indivíduos, áreas e grupos integradores, pois estes têm linguagem própria, decorrentes de formas de pensamento e expressão próprias. Os desajustes de comportamento não são sanados com meras mudanças formais da organização ou dos procedimentos. Estas mudanças somente são eficazes quando consideram as motivações dos participantes, os seus objetivos personais e necessidades sociais;

- motivação, levando em conta interesses individuais e sociais: o órgão de planejamento deve incorporar na instituição, fatores que assegurem a realização das metas socialmente aceitáveis dos vários participantes.

3.6. Aspectos Operacionais

O planejamento governamental, segundo Tristão¹⁴, apresenta três dimensões, que devem ser avaliadas e, na medida do possível, mantidas em equilíbrio:

- objetivos: as intenções da instituição;
- recursos: financeiros, alocação de recursos orçamentários, e;
- estrutura organizacional: estrutura formal da instituição, com seus recursos humanos e materiais.

"Os objetivos precisam levar em conta os recursos obteníveis. Portanto, devem ser equacionados de maneira a possibilitar a aplicação de recursos adequados e a conseguir a prioridade desejada. Os objetivos necessitam estar definidos de forma a permitir, aos que vão decidir a aplicação de recursos, entender o que ocorrerá caso haja indeferimento ou redução de recursos¹⁵".

Os recursos devem ser distribuídos em função dos objetivos definidos e, aí então, alocados a órgãos determinados.

As estruturas precisam ser articuladas ao processo (sistema permanente e periódico de reexame para sua revitalização), pois, dado que continuam a ser examinadas assistematicamente, não têm funcionado como suporte para a consecução de objetivos, prejudicando até mesmo a integração das outras duas dimensões.

Conforme Tristão, "o planejamento tridimensional, entendido como um roteiro para a ação administrativa, pretende estabelecer o equilíbrio entre as três dimensões do planejamento, de tal forma que o objetivo se torne viável, os recursos sejam suficientes e a estrutura se transforme na mais adequada e flexível¹⁶" (Fig. 3.3).

Visando atender às premissas do planejamento tridimensional e como forma de viabilizar e executar as diversas etapas do processo de planejamento governamental (item 3.5), as unidades de planejamento das diversas instituições devem elaborar alguns documentos, aos quais chamamos de produtos do sistema.

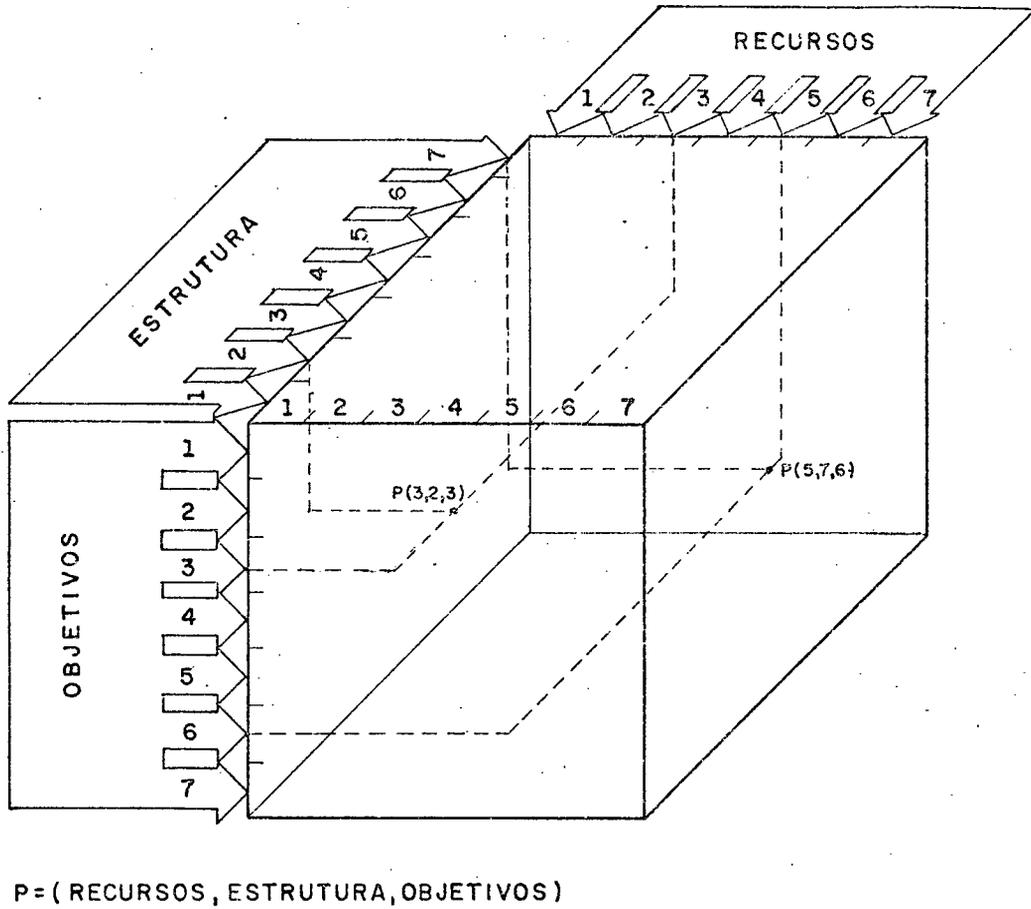


FIGURA 3.3 - As Três Dimensões do Planejamento (modificado de TRISTÃO, 1978: 01, p. 9)

Correspondente:

- à fase de exame da situação, tem-se a elaboração de diagnósticos periódicos do campo sócio-econômico de atuação da instituição, da eficácia e eficiência de seu desempenho;

- às fases de decisão e planejamento, tem-se o plano de ação do governo e de trabalho da instituição, respectivamente;

- à fase de desencadeamento da ação planejada, os orçamentos programa anual e plurianual de investimentos; e

- à fase de supervisão da ação planejada, os relatórios periódicos da execução orçamentária, o acompanhamento das obras e serviços prestados, os relatórios estatísticos periódicos de acompanhamento do andamento das ações realizadas pela instituição, bem como dos produtos dessas ações (obras, serviços, etc.), e os relatórios, também periódicos, de avaliação de desempenho organizacional da instituição (estes produtos são apresentados com maior detalhamento, no Capítulo 5, item 5.3.2, que trata da operacionalização do modelo proposto).

3.7. A Interação Técnico-Política

A gama de relações sociais que expressa os interesses e privilégios dos diferentes grupos envolvidos no processo de planejamento governamental, possui uma inércia muito grande, que se reflete em propensões a manter a estabilidade política, administrativa e social.

Segundo Bustelo, para que um plano seja viável politicamente tem que obter certo grau de apoio da sociedade sobre a qual vai atuar. Para ser implementado, é necessário apoio a nível administrativo, envolvendo aí, a alta administração, os níveis intermediários e o nível executivo. Este apoio está relacionado aos interesses das forças políticas e ao controle que ditas forças têm sobre os meios e mecanismos de tornar um plano viável, seja politicamente ou na implementação. As diferentes forças que participam dele são afetadas pelo processo de planejamento, na medida em que este prospera e geram maior compromisso político

em proporção a seus interesses¹⁷.

É necessário, portanto, que o sistema de planejamento governamental seja visto sob dois pontos importantes: que é im possível falar-se em planejamento sem condições de conduzir concretamente processos e programas e que, não alcançar-se-ão os fins desejados, se a proposta não for "comprada" pelos intersados - aqueles que têm o poder de decisão, os políticos, e a aqueles para os quais as ações são destinadas, a comunidade¹⁸.

NOTAS

- 01 - CARVALHO, ref. nº 3, p. 14.
- 02 - FERREIRA, ref. nº 17, pp. 16-17.
- 03 - LAFER, ref. nº 14, p. 27.
- 04 - MACHADO, ref. nº 67.
- 05 - RANDOLPH, ref. nº 4, p. 42.
- 06 - CARVALHO, ref. nº 38.
- 07 - MACHADO, idem, pp. 19-20.
- 08 - Apostila do II Curso de Especialização em Direção e Chefia,
ref. nº 45.
- 09 - CARVALHO, idem a (1), p. 36.
- 10 - MACHADO, idem, p. 20.
- 11 - FERREIRA, idem, p. 43.
- 12 - FERREIRA, idem, p. 91.
- 13 - FIGUEIREDO, ref. nº 59.
- 14 - TRISTÃO, ref. nº 1, p. 10.
- 15 - TRISTÃO, idem, p. 10.
- 16 - TRISTÃO, idem, pp. 12-13.
- 17 - BUSTELO, Planejamento e Política Social: a Dialética do Possível. In: Política x Técnica no Planejamento, ref. nº 2, p. 151.
- 18 - DEMO, Participação é Conquista. In: Política x Técnica no Planejamento, ref. nº 2, p. 162.

4. MODELOS E EXPERIÊNCIAS

A idéia de planejamento como meio de promoção do desenvolvimento econômico expandiu-se rapidamente pelo mundo, principalmente após a Segunda Guerra, em razão dos bons resultados auferidos com o planejamento central na União Soviética e com os planos de reconstrução e expansão econômica da Europa de pós-guerra.

A partir de 1950, o Banco Mundial passou a recomendar a elaboração de planos globais, bem como o estabelecimento de agências centrais de planejamento como condição de ajuda internacional (em detrimento do enfoque em projetos setoriais específicos), instrução posteriormente adotada por várias outras agências de empréstimos internacionais.

Na América Latina, a Comissão Econômica das Nações Unidas (CEPAL) foi o foco estimulador do desenvolvimento de atividades de planejamento nacional, através da difusão das técnicas e da prestação de assessoria direta aos países.

A formulação de planos nacionais de desenvolvimento e as tentativas de colocá-las em prática, definiu uma característica importante no planejamento desses países, ou seja, a magnitude do setor público. Os governos dos países considerados em vias de desenvolvimento, passaram a assumir a direção, de forma centralizada, da procura e emprego dos recursos, como também a empreender atividades empresariais. Os gastos públicos, na maioria desses países, aumentaram consideravelmente, determinando, dessa forma, muitas e importantes mudanças estruturais.

Difundiu-se a filosofia da racionalidade administrativa e, conforme Lezar¹, "o planejamento, ao fornecer critérios técnicos e racionais para decisões políticas quanto a objetivos e meios, envolve uma tentativa de modificação do processo "tradicional" de tomada de decisões..." O orçamento tradicional, voltado fundamentalmente para o controle dos gastos, divorciava-se, assim, do processo de decisões quanto aos programas governamentais. Havia verdadeiro tabu na observância dos limites fixados às verbas ou dotações, mas por outro lado tinha-se muita dificuldade para a

identificação dos programas e projetos. Este sistema para a elaboração do orçamento não oferecia informações sobre o que o governo estava realmente realizando e o que obtinha em troca do dinheiro dispendido.

Assim, a preocupação com a necessidade de controle político do aparelho burocrático governamental, e de sua crescente racionalização para atingir os fins politicamente estabelecidos, moldaram o desenvolvimento de sistema orçamentário. Dentro do enfoque de que "o plano é basicamente um projeto de ação, ao passo que a atividade orçamentária é operacional²", e em decorrência das necessidades identificadas acima, o orçamento passa de um instrumento meramente de controle financeiro, para o de gerência da execução dos programas governamentais em expansão.

A seguir apresentar-se-ão dois dos principais modelos teóricos de planejamento governamental, os quais foram básicos para os modelos mais recentemente desenvolvidos.

4.1. Modelos Teóricos

Os modelos teóricos que serão discutidos são:

- PPBS - Planning Programing Budgeting System; e
- Modelo para um Processo de Planejamento Contínuo Integrado.

4.1.1. PPBS - Planning Programing Budgeting System

A tentativa de adaptação do orçamento às normas, procedimentos e valores implícitos no planejamento levou à concepção e desenvolvimento do PPBS - Planning Programing Budgeting System - ou ainda, SIPPO - Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento, ou, simplesmente, Orçamento-Programa.

O sistema PPB consiste na adoção de uma estrutura programática de classificação, voltada para os produtos dos programas e para os objetivos das atividades governamentais, que, por si própria, levaria analistas, administradores e decisores a pensar em termos dos objetivos dos diversos programas e avaliar

a medida em que seus produtos atendem com eficiência e eficácia aqueles objetivos, orientando suas decisões por tais critérios. Em primeiro lugar, estabelecem-se programas e atividades significativos para cada função confiada a uma organização ou entidade, a fim de indicar exatamente os objetivos perseguidos pelos diversos órgãos. Segundo, o sistema de contas passa a ser correlacionado com esta classificação. Terceiro, em relação a cada programa e suas subdivisões operacionais, estabelecem-se medidas de programas e de trabalho que permitam avaliar o rendimento.

Para alterar o processo orçamentário tradicional e adaptar o orçamento às etapas características do processo de planejamento, definiu-se os seguintes elementos:

- reforço das atribuições e da autoridade do órgão central de orçamento, intimamente associado com o órgão central de planejamento (ou mesmo com ele se confundindo), localizados no topo da hierarquia executiva. O órgão então ficaria encarregado de traduzir as metas e diretrizes constantes dos orçamentos plurianuais em orientações para a elaboração dos orçamentos anuais;
- forçar em cada nível da estrutura hierárquica:
 - . a especificação dos objetivos (identificação e exame permanente) dos programas;
 - . a avaliação da eficácia dos programas com base nesses objetivos, ou seja, da eficácia da ação governamental;
 - . a análise de custos e benefícios de programas alternativos;
 - . a formulação de objetivos e programas dentro de uma perspectiva de longo prazo.

A formalização destes elementos se dá através da adoção do orçamento-programa, da apresentação de planos financeiros de longo prazo e da explicitação, junto com o documento orçamentário anual, das justificativas analíticas e estratégicas das principais decisões orçamentárias e do conteúdo dos principais programas.

"O sistema PPB, na verdade, representava uma tentativa de integrar o planejamento de "cima para baixo", isto é,

às diretrizes globais emanadas do centro do sistema, do topo da hierarquia executiva, com o planejamento de "baixo para cima", isto é, os projetos e atividades elaborados pelas próprias agências executivas, tornando esses dois processos interativos, continuamente ajustados, através de análises e testes de consistência⁴". Entretanto, embora oficialmente implantado nos Estados Unidos em 1965, já no início da década de 70 tinha sido abclida a obrigatoriedade legal de sua utilização (em razão, principalmente, da falta de tradição americana nas atividades de planejamento, da falta de motivação e preparo técnico do pessoal envolvido, na resistência dos dirigentes de programas e de receio do legislativo, que via no PPBS um instrumento de fortalecimento do Executivo, assim como do fato do processo não ter sido implantado de forma gradual)⁵.

As principais distorções do modelo, referentes ao modo como tem sido aplicado, são:

- tendência à redução do âmbito da discussão de políticas públicas a um pequeno número de técnicos, com preceitos, linguagem e interesses comuns;
- utilização do orçamento-programa como instrumento de fortalecimento do planejamento de "cima para baixo";
- má concepção quanto à maneira de identificar objetivos para o planejamento, ou seja, os objetivos também são fixados de cima para baixo, geralmente por um grupo restrito de técnicos, alheios à percepção das necessidades pelos próprios setores da sociedade interessados, ou pelas unidades da base do sistema.

Segundo Schick⁶, a aplicação do sistema PPB seria mais concebível em situações de escassez crônica de recursos, suficientes apenas para a manutenção dos programas existentes, sendo, portanto, necessária e importante, a gerência dos mesmos com eficiência, como meio para a liberalização de fundos para novos programas.

Embora tenha apresentado deficiências, principalmente decorrentes de deturpações quando de sua aplicação, o sistema PPB tem importante contribuição no sentido de disseminação

de conceitos básicos, como a necessidade de integração entre planejamento e orçamentação e da complementariedade do planejamento de "cima para baixo" com o de "baixo para cima", decisivos para a evolução do processo decisório, e do planejamento e orçamentação do setor público.

4.1.2. Modelo para um Processo de Planejamento Contínuo Integrado

Partindo do conceito de que o planejamento "interessa-se por definir e alcançar objetivos para o futuro, de maneira que as transformações que ocorrem em certas sociedades e nações não sejam mais determinadas simplesmente por circunstâncias fortuitas ou externas, mas como resultados de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes", e em resposta às críticas feitas no sentido de abolir o planejamento, Ray Bromley⁷ desenvolveu um modelo para um processo de planejamento contínuo integrado.

Criticando o planejamento no seu sentido estrito, o "narrow planning", que representa uma visão bitolada do planejamento, Bromley propõe um planejamento amplo, que possa "ser considerado como um processo integral de mudança social⁸".

O "narrow planning" consistiria simplesmente na preparação dos planos, ou seja, na redação dos documentos e nos traçados dos mapas e diagramas concernentes ao planejamento. Elaborado geralmente por planejadores profissionais, havendo a divisão de trabalho entre aqueles que elaboraram os planos e aqueles que o executam, é produzido em repartições especializadas, e sem nenhuma forma efetiva de participação comunitária. Por ser um processo descontínuo e com mais ênfase em "documentos do que nas transformações do mundo real", é denominado, segundo Bromley, de "planejamento no papel⁹".

O modelo de "broad planning" (o planejamento amplo), idealizado por Bromley, é, segundo o autor, um processo contínuo, integrado, atingindo e envolvendo uma parte substancial da sociedade, particularmente aqueles que detêm o poder polí

tico e econômico.

O sistema engloba dez etapas, conforme Fig. 4.1. O planejamento é efetuado a partir da análise de informações significativas que incluem consultas a todos os grupos de interesse relevante, preparação de prognósticos, seleção de objetivos, montagem e liberação de planos de ação (conforme avaliação no mais alto nível), implantação, acompanhamento, avaliação e modificação progressiva em três níveis: dos planos, das estratégias de implementação e dos resultados obtidos.

Pela sua característica de continuidade e sistematização em objetivos de curto e longo prazos, permite uma melhor integração dos ciclos orçamentários anuais ao processo de planejamento. Do mesmo modo, por estabelecer um acompanhamento durante todo o decorrer das atividades, ou seja, um feed-back das informações obtidas das sucessivas avaliações feitas, permite a elaboração de relatórios de acompanhamento trimestrais ou anuais, e de listas de projetos e cronogramas estimativos.

Com a ênfase na coleta e avaliação de dados, o modelo requer que as fases de elaboração e implantação do plano se realizem nas mesmas instituições (dado a necessidade de estreita interligação entre outras), atuando cada qual no seu setor. Pelo fato da maioria dos envolvidos no processo não ter treinamento "profissional", pode-se tentar evitar os excessos de tecnocracia e de utopia e facilitar a mobilidade de pessoal entre as instituições encarregadas das diferentes partes a nível do processo de planejamento.

Conforme Bromley, as limitações do modelo seriam quanto a não resolução dos problemas referentes ao poder político e à participação comunitária em larga escala. Também não se define a maneira de agir dos planejadores, isto é, se adotam a posição de neutralidade política, servindo aos objetivos dos políticos, ou não. Ressalta ainda que "a alocação de recursos intersetoriais ou inter-regionais e os objetivos sociais de longo prazo devem ser determinados através de um processo essencialmente político, com assessoria técnica, ao invés de um processo técnico apresentado posteriormente para aprovação política¹⁰".

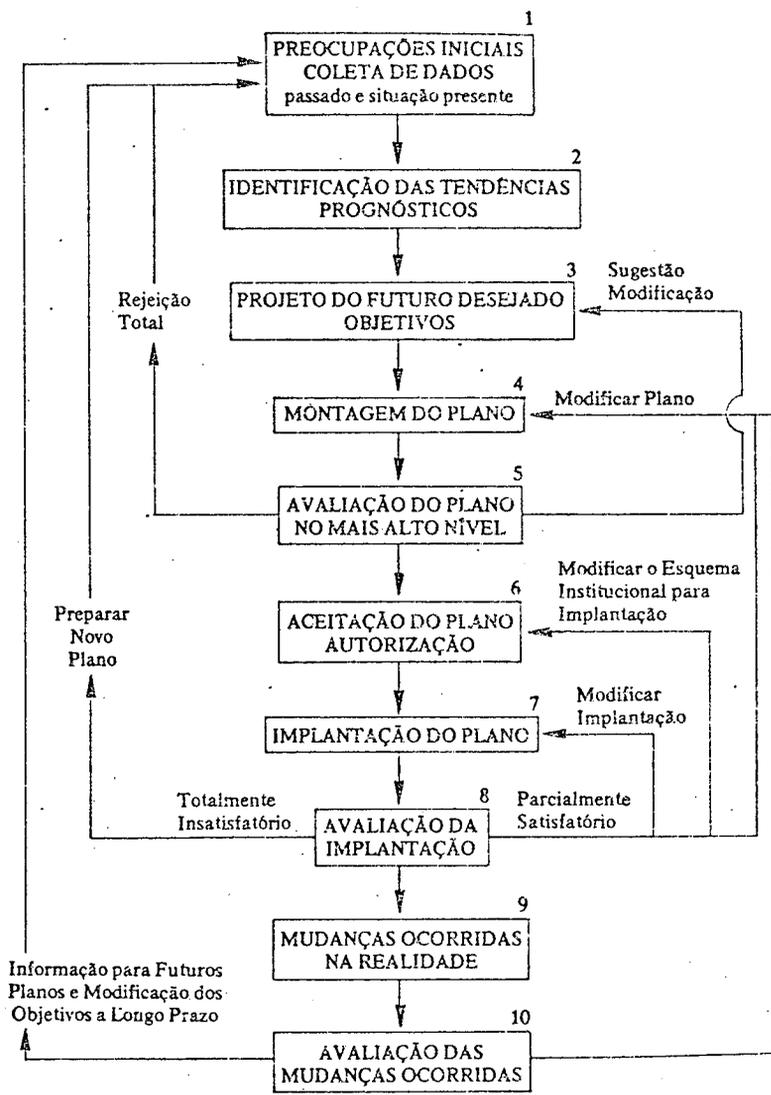


FIGURA 4.1 - Modelo Proposto para um Processo de Planejamento Contínuo Integrado, segundo Bromley (ref. nº 2, p. 127)

A validade do modelo, contudo, consiste, justamente, na preocupação do autor em estabelecer um processo de planejamento contínuo, um sistema integrado quanto à definição dos objetivos (a confecção do plano "no papel") e sua operacionalização, ou seja, a efetiva alocação de recursos necessários para a concretização dos mesmos, através do estreito interrelacionamento entre planejamento e orçamento e a facilidade de acompanhamento em termos estruturais, físicos, financeiros e temporais de sua implementação e execução.

4.2. A Experiência na América Latina

A adoção de alguma forma de planejamento pelos países latino-americanos, segundo conclusões chegadas no "Seminário sobre la Organización y Administración del Planeamiento¹¹", tem origem nas seguintes razões:

a) a tomada de consciência de que o ritmo de expansão econômica da América Latina era insuficiente para atender as necessidades de uma população em crescimento acelerado;

b) os indícios cada vez mais claros de que os esforços parciais para acelerar o desenvolvimento em geral não haviam podido remediar e nem sequer atenuar de maneira significativa, as péssimas condições de vida dos grupos majoritários da população latino-americana;

c) o reconhecimento de que um desenvolvimento acelerado, que se traduza simultaneamente em benefícios para o grosso da população é um imperativo imprescindível na América Latina, cumprindo o duplo propósito de acelerar o desenvolvimento e distribuir melhor seus frutos;

d) o reconhecimento de que o planejamento pode ser um instrumento eficaz para orientar o processo de reformas estruturais e institucionais, em função, inclusive, da crescente complexidade das funções e responsabilidades assumidas pelo setor público.

Nas décadas de 30 e 40, realizou-se alguns ensaios de planos quinquenais e sexenais em alguns países e formulou-se pro

jetos e programas setoriais (alguns deles de apreciável significação do ponto de vista da reorientação do processo de desenvolvimento)¹². No final da década de 50, quando as condições econômicas internacionais se deterioraram e os programas setoriais e parciais não puderam ser aplicados sem perigo de graves desequilíbrios financeiros, e quando surgiram novas condições políticas na América Latina que acentuaram a preocupação por efeitos sociais do desenvolvimento econômico, se delineou uma forte tendência a constituir os planos, mas do que para fins de mudança em meios de racionalização e coordenação formal da política de desenvolvimento¹³.

No início da década de 60, começou-se a encarar o planejamento como um instrumento operacional estritamente técnico e sob cuja ação os problemas reais do desenvolvimento latino-americano poderiam resolver-se com facilidade¹⁴. A partir daí, o planejamento logrou ampla aceitação e os esforços neste sentido alcançaram uma maior expressão formal.

Segundo, ainda, os resultados das discussões e análises do Seminário, anteriormente citado, o planejamento registrou um progresso considerável em todos os países latino-americanos, embora nenhum país da região tenha criado sistemas e processos de planejamento que tenham possibilitado um tal grau de aperfeiçoamento e influência que permitissem garantir a eficácia da política de desenvolvimento.

De um modo geral, contudo, todas as iniciativas de planejamento que surgiram nos países latino-americanos foram resultado e forma de um intervencionismo estatal intensificado. Importaram modelos de sociedades capitalistas mais avançadas e implementaram-os numa sociedade estruturalmente mais simples, num modelo primário - exportador, inadequado para as exigências e políticas de um desenvolvimento planejado. Aplicaram o conceito puramente econômico de subdesenvolvimento, elaborando planos de desenvolvimento que, ou não consideravam os aspectos sociais, ou não davam a estes, a devida importância. O planejamento levado a efeito, portanto, incidiu sobre aspectos e fenômenos parciais, constituindo-se, geralmente, numa resposta "a posteriori" dos

problemas surgidos na economia e na sociedade. Deixou de ser um processo que prevê, antecipa, orienta e exerce algum controle dinâmico sobre o futuro, para recuperar e controlar fenômenos identificados tardiamente, causando desajustes contínuos por falta de uma ação global integrada. O excesso de formalismo com que foi desenvolvido, levou a um desenrolar das tarefas de planificação de forma relativamente isolada dos mecanismos de decisão de curto prazo e do pensamento dos diversos setores sociais¹⁵.

Os planos, a nível nacional, são de longo prazo, uma orientação macroeconômica para o país em questão, sem definições de metas (os serviços estatísticos e as pesquisas sobre a realidade sócio-econômica do país são insuficientes ou, muitas vezes, sequer existem), dificultando sua aplicação através de mecanismos de médio e curto prazos (planos de investimentos públicos com metas e previsões de financiamento, orçamentos-programa, projetos específicos de investimentos). Como forma e resultado de um intervencionismo estatal, ao nível sócio-econômico, não transmite ao homem comum, o sentimento de responsabilidade pelo futuro da nação, que adota uma atitude passiva de espera pelos benefícios que lhe serão outorgados pelos detentores do poder. "A lacuna entre governantes e governados alarga-se, o que contribui para reforçar o autoritarismo vertical dos que comandam, bem como a indiferença e responsabilidade dos comandados, reduzindo ainda mais o possível apoio político ao planejamento¹⁶". "Principalmente a burocracia tradicional resiste a um projeto de planejamento que subentenda a necessidade de reforma administrativa e que, em consequência, incomode a constelação de poderes e interesses criados, gerando desafios e penosa reformulação de mentalidade e hábitos¹⁷". O não desenvolvimento de metodologias para formulação de planos operativos anuais e a dificuldade criada pelo grau incompleto das reformas orçamentárias (faltou abarcar empresas públicas e organismos descentralizados), determinou limitações metodológicas que inibem planejadores de atuar no curto prazo, dificultando a manutenção da objetividade do órgão planejador e a coordenação entre planos e orçamentos.

A estrutura, a localização e o alcance do órgão de pla

nejamento varia de país para país. Ele pode situar-se junto ao Executivo, com grande autonomia sobre o restante do sistema burocrático, ao nível ministerial, ou como órgão autônomo da estrutura administrativa do Executivo e dos ministérios. O alcance varia conforme a amplitude do planejamento aplicado (simples ou com poder de execução), suas funções, o grau de desenvolvimento da máquina administrativa estatal e o pessoal técnico capacitado utilizado.

Segundo Kaplan (1982:02), existem algumas deficiências comuns a todos os órgãos em geral, que podem manifestar-se alternativa ou combinadamente, conforme os diversos tipos e experiências:

- o órgão de planejamento funcionando desarticulado dos ministérios, dos órgãos financeiros e orçamentários e dos respectivos órgãos nos níveis estaduais e municipais, carecendo de responsabilidade política e administrativa é vulnerável às vicissitudes políticas e as mudanças de governo, provocando descontinuidade no pessoal técnico utilizado e, conseqüentemente, no trabalho desenvolvido (o planejamento não se caracteriza como processo). O órgão tende a atuar como agente técnico neutro, com função simbólica, fazendo planos que ficam somente no papel, sem bases concretas, para possível avaliação "a posteriori";

- uma situação totalmente oposta ocorre quando o órgão de planejamento é autônomo, combinando funções de planejamento e execução, pelo fato que leva à concentração de poderes, à concretização de uma organização complexa, à burocratização e à perda de objetividade e flexibilidade. "O órgão planejador pode converter-se definitivamente num Estado dentro do Estado, refratário à ingerência do governo central e conflitante com suas faculdades e atividades específicas, e tornar-se, assim, fonte de desajustes, articulações e conflitos político-administrativos¹⁸".

Outros fatores contribuem para tais deficiências, tais como o desenvolvimento interno desigual, os desníveis estruturais entre as áreas sócio-econômicas que compõem o país e a centralização de poderes dentro da sociedade e do Estado, debilitando iniciativas dos órgãos de planejamento a nível estadual e municí

pal, bem como a sua falta de coordenação com o planejamento nacional.

Como reflexo desta situação, os planejadores não chegam a formar um grupo articulado, com poder de pressão, não obtendo um nível de reconhecimento importante por parte do governo. Sua própria atividade de planejamento é condicionada pela realidade sócio-econômica vigente, que determina seu âmbito de ação, definindo suas tarefas dentro de limites rigidamente pré-determinados. Suscetíveis às mudanças políticas, sofrem descontinuidade do trabalho desenvolvido. Como agentes de mudança encontram resistências por parte dos burocratas tradicionais, que vêem as ações com caráter técnico-científico ou as normas de racionalidade desenvolvidas, uma ameaça ao seu "status" e às suas rotinas.

De um modo geral, pode-se afirmar que, implícita ou explicitamente, existiu uma estratégia para criar os sistemas de planejamento na América Latina, com mais ou menos as mesmas características:

- inicialmente implantou-se a nível nacional, para posteriormente cobrir órgãos e estados;
- deu-se maior impulso para a formulação de planos, com o objetivo de adquirir experiência e criar condições para a implementação de um sistema de planejamento; e
- preferiu-se criar novos organismos para cumprir as tarefas de planificação, do que designá-las para os já existentes ou para os ministérios.

4.3. Experiências Brasileiras

4.3.1. A nível nacional

"De um modo geral, a evolução da organização para o planejamento no Brasil tem seguido um esquema típico. Em primeiro lugar, já foram criados planos sem que tenha sido criada qualquer agência governamental para esta finalidade. Em segundo lugar, foram criadas agências de caráter temporário a fim de administrar determinados planos, sem

uma definição clara do papel ou poderes da agência. Finalmente, foram feitos esforços para estabelecer um sistema permanente de planejamento com poderes definidos para a elaboração e execução dos planos¹⁹."

No Brasil, em termos nacionais, os planos sempre foram definidos por grupos restritos de técnicos e políticos e aprovados dentro do sistema político tradicional. Embora com objetivos de auxílio àqueles que não participam do progresso econômico e para assegurar o crescimento nacional, tudo isso ocorreu num quadro de baixa informação política e de apatia da sociedade e principalmente dos políticos, quanto às medidas econômicas e políticas que estavam sendo adotadas.

A partir da década de 40, várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, até 1956, elas foram mais propostas, mais diagnósticos, mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário, do que planejamento propriamente dito.

Para o período de 1939 a 1943, foi elaborado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento, considerado o primeiro plano quinquenal brasileiro, pois, pela primeira vez, "... a atuação do Estado passou a se vincular a um objetivo pré-fixado, ou pelo menos, a recursos pré-determinados e especialmente destinados a gastos públicos²⁰".

Como resultado de diversos esforços de planejamento anteriores do Governo nacional, criação de agências regionais e legado de planos incompletos e relatórios não usados (incluindo-se aí o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento), foi preparado durante a administração Dutra (1946-1950), o Plano SALTE a fim de coordenar os planos existentes. Segundo Daland, "este foi o primeiro de um certo número de esforços tendendo a "coordenar" um complexo de atividades de planejamento²¹". No entanto, este plano se restringiu a quatro campos principais: saúde, suprimentos, transportes e energia. Foi escrito durante 1946 e 1947 e submetido ao Congresso pelo Presidente Dutra em maio de 1948, devendo abranger os cinco anos de 1949 a 1953.

Quando o Plano SALTE foi elaborado, não havia ór

ção de planejamento. O plano foi elaborado por técnicos do DASP - Departamento Autônomo de Serviço Público - com a assistência de técnicos do Governo do Estado de São Paulo. Finalmente, em 1950, foi nomeado um Administrador-Geral do Plano, que apesar de nomeado pelo Presidente e recebendo ordens de coordenar o plano, não recebeu meios para fazê-lo, ficando virtualmente sem autoridade. Embora tivesse poucas verbas para distribuir, o administrador, que também era o Secretário-Geral do DASP, não tinha meios de verificar como eram usadas depois de empenhadas, pois não havia mecanismo de retorno para informar os progressos feitos na direção das metas do plano. Finalmente, o administrador não tinha um "staff" de planejadores para fazer um planejamento futuro e muito menos o acompanhamento e revisão daquele que estava em vigor.

Embora elaborado em 1947, este plano teve vida tumultuada, sofrendo alterações até 1950 e, já em 1952, foi abandonado. As razões que o levaram a este curto ciclo de vida, segundo Mendes (1978:29), foram basicamente: a demora da aprovação do mesmo pelo legislativo; a disparidade entre os recursos programados e os disponíveis; a falta de controle na aplicação dos recursos (citada anteriormente) e pelo fato do Plano SALTE constituir-se numa compilação de subplanos setoriais não integrados²².

Em 1951, durante a segunda administração do Presidente Vargas, foi elaborado o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico, plano quinquenal de investimentos em indústria de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura, ficando a administração e captação de recursos financeiros necessários à execução do plano a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, criado para exercer tal tarefa, em 1952. Este plano atendeu às sugestões e projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, instituída com o intuito de prestar assistência técnica ao país, na elaboração de pedidos de empréstimos para projetos de desenvolvimento submetidos aos EUA ou a organismos internacionais.

Posteriormente, com a posição firmada no Brasil de criar uma empresa estatal com o monopólio da exploração, refi

no e transporte de petróleo - a PETROBRÁS S.A. - (atendendo a pressões nacionalistas de então), o governo americano resolveu dissolver a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, dando por encerrada em 1953, as atividades que os técnicos americanos, em conjunto com os brasileiros, desenvolviam no país.

Em 1956, com Juscelino Kubitschek foi implantado o Plano de Metas (1956-1961), que "... pela complexidade de suas formulações - quando comparado com tentativas anteriores - pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil²³".

A técnica de planejamento utilizada no Plano de Metas, compatível com a experiência e a informação estatística na época, resultou de uma visão geral da economia brasileira em termos de pontos de estrangulamento internos e externos, pontos de crescimento e interdependência dos setores. Definidos os setores e identificadas as metas, para cada meta fixou-se um objetivo (as metas eram basicamente de infra-estrutura ou de substituição de importações). Esses objetivos foram continuamente testados e revistos durante a aplicação do plano, o que constituiu, por assim dizer, no mecanismo de "feedback" do Plano de Metas.

Como o DASP não mostrou ser o local adequado para planejamento, a administração Kubitschek apelou para a utilização de conselhos e criou o Conselho de Desenvolvimento, em 1956. O Conselho, na realidade, consistia no Gabinete e em funcionários-chave da administração. Seus poderes eram exclusivamente consultores, devendo dirigir a pesquisa econômica, formular planos e ser informado acerca dos resultados²⁴. A direção permanente do conselho era de responsabilidade do membro designado como secretário-geral (uma posição mais política do que técnica), sendo ocupado muitas vezes por indivíduos que tinham outras atividades, não podendo se dedicar a esta em tempo integral. "Como agência de planejamento central, sofria da falta de qualquer filosofia de continuidade no planejamento, planejamento auxiliar e suprimento de recomendações para a atualização do plano em execução".

"Sua estrela subiu e desceu com o único plano de cinco anos que

criou originalmente²⁵".

A fiscalização da execução do plano foi coordenada da seguinte forma: a) em relação ao setor privado, por grupos executivos que se compunham de todos os órgãos responsáveis pela concessão dos incentivos (licenças de importação, câmbio, financiamentos, avais e garantias) para a aquisição de recursos financeiros, no volume necessário, e tecnologia, nas dimensões requeridas; e, b) em relação ao setor público, a coordenação se fez basicamente pelo BNDE.

Quando Jânio Quadros subiu ao poder, foi criado um novo órgão de planejamento, em agosto de 1961 - a Assessoria Técnica da Presidência da República. Esta assessoria ficou sendo responsável pelo planejamento econômico e também servia como corpo de consultores do Presidente. Chegou-se a conclusão que o trabalho da Assessoria era tão complexo que a função de planejamento teria que ser separada e resolveu-se criar um órgão de planejamento que ficaria separado de todos os demais - a Comissão de Planejamento Nacional (COPLAN). O decreto que criou este órgão especificava que o pessoal e as instalações do antigo Conselho de Desenvolvimento seriam absorvidos pela COPLAN, o que na prática não aconteceu.

O organograma da COPLAN era o seguinte: o colegiado superior foi chamado de Conselho Deliberativo da Comissão e o subordinado de Conselho Consultivo. Sob o Secretário-Geral havia cinco departamentos ou seções, além de dois coordenadores de programas. Os departamentos incluíam planejamento global, finanças públicas, documentação e estatística, assistência técnica e administração de agências. O departamento de planejamento global era a seção-chave e integrava o trabalho dos outros departamentos. Os dois coordenadores eram responsáveis pelo planejamento setorial e regional, respectivamente. Entretanto, esta organização, tal como foi definida, nunca foi implementada, pois as divisões de organização previstas eram em maior número de que todo o pessoal disponível para tal.

A comissão nunca operou realmente da forma como ela foi criada, pois Jânio Quadros renunciou antes mesmo dela en

tratar em funcionamento. Quando o Presidente Goulart assumiu, já no regime parlamentarista, emitiu-se um decreto que mantinha a COPLAN, mas de forma reorganizada: o Conselho Deliberativo foi mantido e o Conselho Consultivo foi transformado em uma Comissão de Coordenação Geral (CCG), tornando-se um corpo político, ao invés de simplesmente técnico. Contudo, as funções do Conselho e da COPLAN continuavam idênticas, ou seja, ambos eram incumbidos, em seus atos orgânicos, de preparar um plano nacional de desenvolvimento econômico e social a longo prazo. Posteriormente, o Conselho passou a ser usado para estudos especiais diretamente pelo Presidente, e à COPLAN coube a incumbência de preparar o plano, ficando diretamente subordinada ao Conselho de Ministros.

A COPLAN funcionou durante mais de um ano antes que fosse iniciado realmente algum esforço de planejamento. Foi então que Celso Furtado foi nomeado Ministro Extraordinário de Planejamento, escolhendo a COPLAN para auxiliá-lo na montagem do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), apesar da pomposidade do título, não tinha maiores pretensões do que a de intensificar o esforço de planejamento no país. Os seus objetivos de vencer a inflação e promover o desenvolvimento não foram alcançados. "A premência do tempo, a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, a deficiência da estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, a falta de experiência, a inexistência de adequados instrumentos de ação, o desconhecimento dos efeitos das políticas executadas, a resistência dos empresários, tudo isso impediu, e ainda impede, a efetiva implantação do planejamento no país²⁶". Sua contribuição para a experiência brasileira de planejamento decorre de três conceitos:

- do desenvolvimento, não apenas como rótulo de aumento da renda per capita, mas da repartição de renda;
- do planejamento não poder ser confundido com o plano, dado o dinamismo da situação real a ser planejada; e
- da necessidade de mudanças substanciais com vistas a corrigir as distorções do sistema (proposta do plano) e

fornecer as bases para a racionalização da ação estatal.

Logo após o Plano Trienal ser completado, extinguiu-se o regime parlamentarista no Brasil, passando o país a ter de fato seu primeiro órgão de planejamento, com um Ministro de Planejamento subordinado unicamente ao Presidente e com funcionários de planejamento sob seu controle direto. Furtado então propõe ao Presidente um Sistema Nacional de Planejamento (Fig. 4.2).

"Foi criado um Conselho de Desenvolvimento Nacional consistindo dos Ministros de Estado e Chefes dos Gabinetes Civil e Militar. O Presidente da República é também o presidente do Conselho. Este órgão se reuniria uma vez por ano, a fim de aprovar a reformulação do plano. Aqui reside a função política da decisão. No entanto, cada ministro estabelecerá seu próprio departamento de planejamento, a fim de fazer planejamento ao nível de agência.(...) Os comitês tinham um determinado número de membros, incluindo não somente representantes dos ministérios, mas também pessoas de outras agências-chave governamentais, relacionadas com o assunto do comitê²⁷".

Esta proposta não chegou a ser implementada, pois em junho de 1963 Celso Furtado foi exonerado do cargo e dias depois o Presidente Goulart eliminava o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e criava um novo escritório de Coordenação do Planejamento Nacional, junto à presidência, escritório este que teve uma existência apagada durante o mandato do então presidente.

Poucos dias depois do estabelecimento do governo revolucionário sob o Ato Institucional e da designação de Castelo Branco como presidente (abril de 1964), este nomeou Roberto Campos como Ministro Extraordinário para o Planejamento e criou o Ministério Extraordinário de Planejamento e Coordenação Econômica.

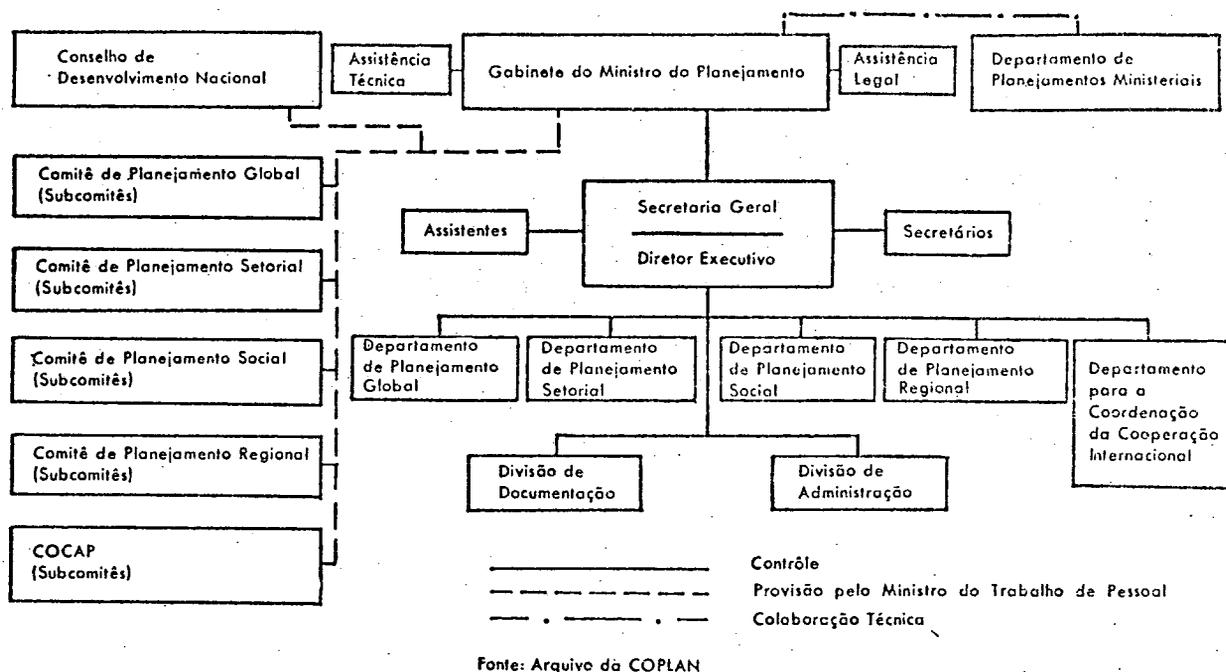


FIGURA 4.2 - Proposta de Furtado para um Sistema Nacional de Planejamento - março de 1963 (retirado de DALAND, 1969:11)

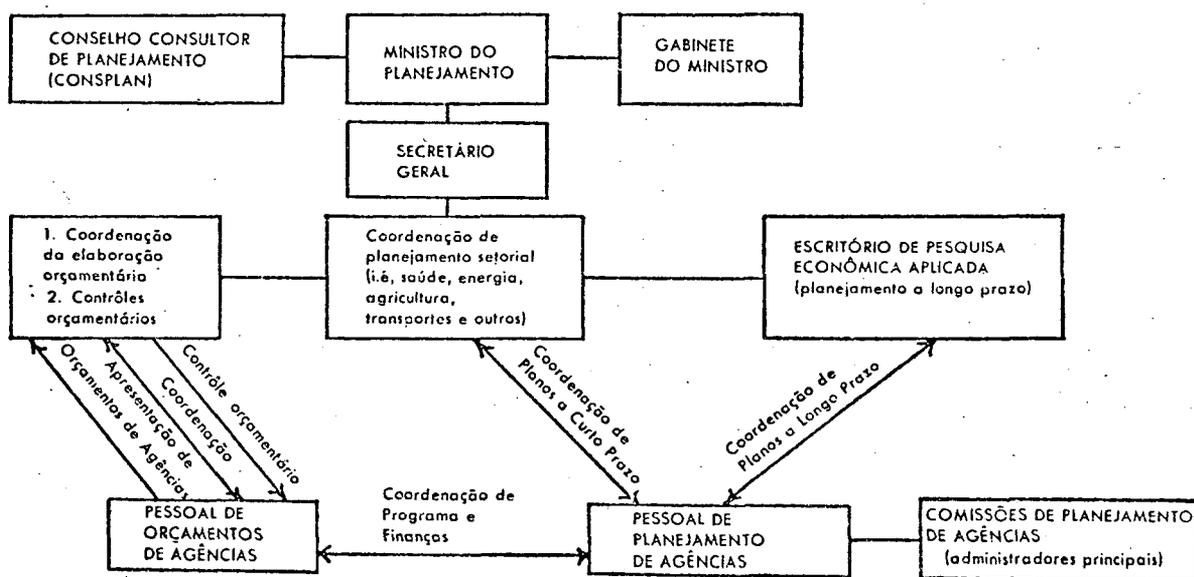
"A proposta de Campos, elaborada durante o verão de 1965, era bastante diferente. Campos desejava e Castelo Branco estava ansioso por estabelecer um processo profissional de planejamento e implementação. Tendo para apoiá-lo um regime mais estável e de base militar, Castelo Branco talvez pudesse trabalhar com menos impecilhos políticos durante os estágios iniciais do planejamento, e combinar isto com controles centrais de implementação²⁸".

A organização básica do Ministério era um modelo de racionalidade hierárquica (Fig. 4.3), apresentando um ministro assistido por auxiliares imediatos, dirigindo e operando em nível político como membro regular do gabinete. Abaixo dele estaria um secretário-geral, com jurisdição sob todas as unidades do ministério e haveria três unidades básicas: coordenação de orçamento e finanças, coordenação de planejamento setorial e planejamento a longo prazo (este já existia sob o nome de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada). A grande inovação foi a proposta de adição do controle orçamentário e financeiro ao ministério.

O Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-1966), elaborado neste governo, teve um caráter indicativo, representando, a princípio, um esforço no sentido de formular uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloqueavam o crescimento da economia. Entretanto, na prática, o objetivo primordial do PAEG foi o combate ao processo inflacionário intenso que minava a economia brasileira desde 1959, dando-se menos ênfase aos anteriores (na época, disseminou-se a idéia de que o desenvolvimento econômico não podia coexistir com um processo inflacionário acelerado, tornando o combate à inflação, a partir de então, prioridade absoluta). Entretanto, o diagnóstico parcial da inflação levou-o ao fracasso.

Contudo, o plano representou uma mudança de mentalidade das autoridades governamentais em relação ao problema inflacionário, que pela primeira vez foi objeto de uma ação coordenada do governo.

Segundo Daland, "embora o Ministério puramente



Fonte: Entrevistas no Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, 1965.

FIGURA 4.3 - Esboço de Plano para a Organização Permanente do Sistema de Planejamento Nacional - Agosto de 1965 (retirado de DALAND, 1969:11)

técnico parecesse satisfatório para a finalidade de preparar o plano, não continha uma capacidade própria de comunicação com os interesses dentro e fora do governo, vitalmente afetados por um planejamento central²⁹". Visando estabelecer um instrumento formal que corrigisse esta deficiência, o presidente constituiu o Conselho Consultivo de Planejamento - CONSPLAN, com claros objetivos de servir como fonte de sugestões e veículo de convencimento dos interesses apresentados, ao mesmo tempo que envolvia-os no processo decisório. Este fato constituiu uma inovação na experiência de planejamento brasileira, pois trouxe formalmente ao contato de planejadores governamentais, representantes dos grupos interessados no processo.

Conforme a comparação feita por Daland entre as propostas de Campos e Furtado, "o Ministério do Planejamento de Roberto Campos é organizado virtualmente do mesmo modo que o Ministério de Furtado, com um único diretor de planejamento subordinado ao Presidente. A função consultora associada ao Ministério de Campos é nova. No entanto, durante o período Furtado, o Ministro entrava de fato em contato, de modo informal, com os mesmos grupos que agora são representados no grupo consultor, conforme ocorrências diárias³⁰". O outro principal contraste refere-se à mescla político-técnica no processo de elaboração do plano, pois na proposta Campos, prevê-se um processo puramente técnico até o ponto que o plano seja completado dentro do Ministério do Planejamento, com dois possíveis canais de veiculação das pressões políticas externas: através da CONSPLAN ou dos próprios ministérios.

O próximo plano a ser elaborado - o Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968-1970). - representou, de certa forma, um avanço na experiência brasileira de planejamento. O Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que já tinha realizado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico para o governo anterior, forneceu a estrutura administrativa com experiência em planejamento, além de um manancial de informações que influíram na elaboração do PED.

O PED, tendo como objetivo básico o desenvolvi

mento econômico e social, partiu de um diagnóstico da economia brasileira, que destacou dois grandes problemas: o esgotamento ou redução de oportunidades de substituir importações e a crescente participação do setor público na economia. O PED foi elaborado numa época em que já existia consciência, na administração pública, da necessidade de planejar: tanto o governo federal como os governos estaduais já apresentavam seus planos de ação.

Optando por um horizonte de tempo menor (médio prazo), o PED possibilitou uma definição mais precisa das metas quantitativas e uma preocupação mais acentuada com os aspectos operacionais do planejamento e, principalmente, com os problemas relativos à execução e implementação (foi instalado um sistema de acompanhamento das medidas propostas), fatores que, na maioria das vezes, foram totalmente negligenciados nos planos anteriores.

Apesar de todo o esforço despendido, o plano não foi além de estudos, relatórios e recomendações pois, elaborado no final do Governo Castelo Branco, seu desdobramento em planos de curto prazo ficou comprometido ante a decisão do Governo seguinte (Governo Costa e Silva), em não limitar a sua atuação às diretrizes nele contidas.

"O esforço de planejamento, todavia, somente começou a tomar corpo a partir de 1967, com o Decreto-lei nº 200. Este diploma legal criou o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral e possibilitou a implantação do Sistema de Planejamento Federal, o qual passou, posteriormente, por força de regulamentação, objeto do Decreto nº 71.353, de 09/11/72, a compreender as atividades de planejamento, orçamentação e modernização administrativa³¹".

Definindo o planejamento no Brasil como um "... processo permanente de racionalização de decisões", José Flávio Pécora³² continua dizendo que este processo se subdivide em planejamento indicativo - voltado para a iniciativa privada, a nível de orientação para a consecussão dos objetivos de

desenvolvimento - e em planejamento governamental propriamente dito - voltado para a atuação dos órgãos e entidades que constituem o Sistema de Planejamento Federal. Este "apresenta caráter normativo, quando se trata de programar as ações do governo que cabem à União, em caráter intergovernamental, transitivo, quando busca integrar, com vistas à unidade de objetivos que deve presidir a atuação dos poderes públicos, no seu todo, as ações de governos dos Estados e dos Municípios com os da União, quando procuram a cooperação internacional, de outros governos ou de organismos transgovernamentais³³".

O Sistema Federal de Planejamento desempenha as seguintes funções:

- racionalização das decisões e a coordenação das ações de governo;

- pesquisa, produção de informações e o treinamento de recursos humanos para o planejamento;

- planejamento, programação e acompanhamento da execução a níveis diversos de centralização, desconcentração e descentralização, segundo a natureza global, setorial ou particularizada de sua abrangência;

- orçamentação e acompanhamento da execução orçamentária;

- modernização administrativa dos organismos governamentais; e apresenta a seguinte estrutura:

1. Órgãos de Decisão Superior:

- Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE): assessora o Presidente da República na formulação da política econômico-financeira;

- Conselho de Desenvolvimento Social (CDS): assessora o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação de sua execução;

- Secretaria de Planejamento: assiste o Presidente da República na coordenação do Sistema de Planejamento e das medidas relativas ao desenvolvimento econômico e social.

2. Órgãos do Sistema de Planejamento Federal propriamente dito:

- Órgão central: Secretaria Geral da SEPLAN;
- Órgãos setoriais: Secretarias Gerais dos Ministérios Civis e Órgãos equivalentes nos Ministérios Militares;
- Órgãos seccionais: unidades que, em cada entidade da Administração Federal Indireta, centralizam funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa (Superintendências Regionais de Desenvolvimento, demais Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista)³⁴.

A atividade de planejamento governamental no Brasil dispõe dos seguintes instrumentos para a realização de suas atividades:

- instrumentos de planejamento: os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), elaborados por toda a Administração Federal, cujas diretrizes e prioridades são aprovadas pelo Congresso Nacional para um horizonte temporal de 5 anos, e se desdobra em programações setoriais e regionais, planos específicos e programas especiais de desenvolvimento;
- mecanismos de acompanhamento permanente dos Planos de Desenvolvimento e dos Planos e programas complementares;
- elaboração e acompanhamento da União;
- instrumentos de execução e da reforma e modernização administrativa;
- instrumentos de articulação com estados e municípios;
- mecanismos de coordenação da cooperação técnica e econômica internacional;
- supervisão e destinação de recursos orçamentários não discriminados e dos diversos fundos especiais de desenvolvimento do governo da União.

Até 1979, a estrutura da SEPLAN estava assim constituída (Fig. 4.4):

- "Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro: Gabinete, Consultoria Jurídica, Divisão de Segurança e Informações e Coordenação de Relações Públicas;

- Órgãos diretamente subordinados à Secretaria-Geral: Secretaria de Planejamento, Secretaria de Orçamento e Finanças; Secretaria de Modernização Administrativa, Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional e Secretaria de Articulação com os Municípios;

- outros órgãos e entidades: de assessoria; de pesquisa (INPES, IPEA); de produção de informações (IBGE); de treinamento de recursos humanos para o planejamento (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico - CENDEC, do IPEA; de apoio à programação e projetos de interesse para o desenvolvimento do país (FINEP, CNPq)³⁵".

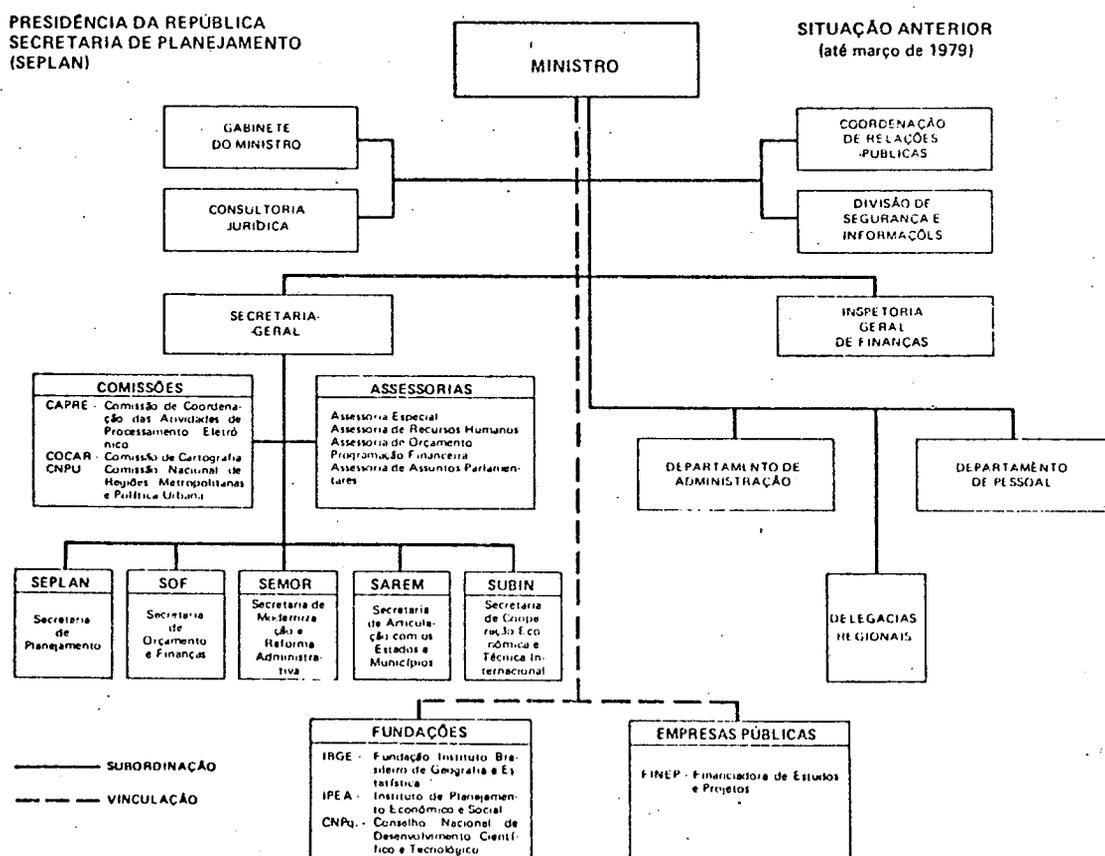


FIGURA 4.4 - Organograma da SEPLAN - Situação Anterior (Até março de 1979) (ULYSSEÁ, 1982:39, p.13)

Dentro desta estrutura foram elaborados os dois primeiros Planos Nacionais de Desenvolvimento:

- o I PND (1975-1974), consistiu no primeiro de uma série instituída por lei decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Foi um documento sintético, onde estão delineados os objetivos nacionais, as estratégias para o desenvolvimento, os instrumentos de política econômica e os investimentos programados, sendo pretensioso ao definir um conjunto de estratégias onde nem os critérios ou prioridades são precisamente determinados. Assemelhou-se a uma lista de intenções, em que os conflitos potenciais entre os vários objetivos de política econômica são totalmente esquecidos;

- o II PND (1975-1979) não orientou as ações nem do setor público e nem do setor privado. Revestiu-se apenas de um conjunto de intenções, onde a vontade de fazer com que a economia crescesse e constasse do rol dos países desenvolvidos, carecia de um estudo que mostrasse tal viabilidade. O déficit comercial, o aumento da dívida externa e o recrudescimento do processo inflacionário implicou na desaceleração da economia, levando o plano ao fracasso.

Em 1979, visando levar ao processo de planejamento as contingências de curto prazo e proporcionar maior flexibilidade para as decisões que constantemente se fazem necessárias à adequada condução da política econômico-financeira, foram instituídos ou transferidos para a área de atuação da SEPLAN os seguintes órgãos (Fig. 4.5)³⁶:

- Conselho Interministerial de Preços (transferido do Ministério da Fazenda);
- Secretaria Especial de Assuntos Econômicos (formulação e acompanhamento da execução da política econômica);
- Secretaria Especial de Abastecimento e Preços;
- Secretaria de Controle de Empresas Estatais;
- Superintendência Nacional de Abastecimento;
- Secretaria Central de Controle Interno (administração financeira e contabilidade);
- Comissão de Coordenação do Controle Interno; e

- Conselho Interministerial do Programa Grande Carajás.

O III PND, elaborado para o período 1980-1985, consubstanciou-se num documento qualitativo que explicitou a política de desenvolvimento adotada e seus desdobramentos. O VII Fundamento para a elaboração do plano³⁷ define que: "... o planejamento nacional deve concentrar esforços na formulação de políticas exequíveis e socialmente pertinentes, pois incertezas dos tempos atuais obrigam a não fazer uso de técnicas quantitativas de planejamento fonte de compromisso ou de fixação de metas rígidas a alcançar, cabendo apenas vê-las como recursos técnicos para facilitar a formulação de estratégias".

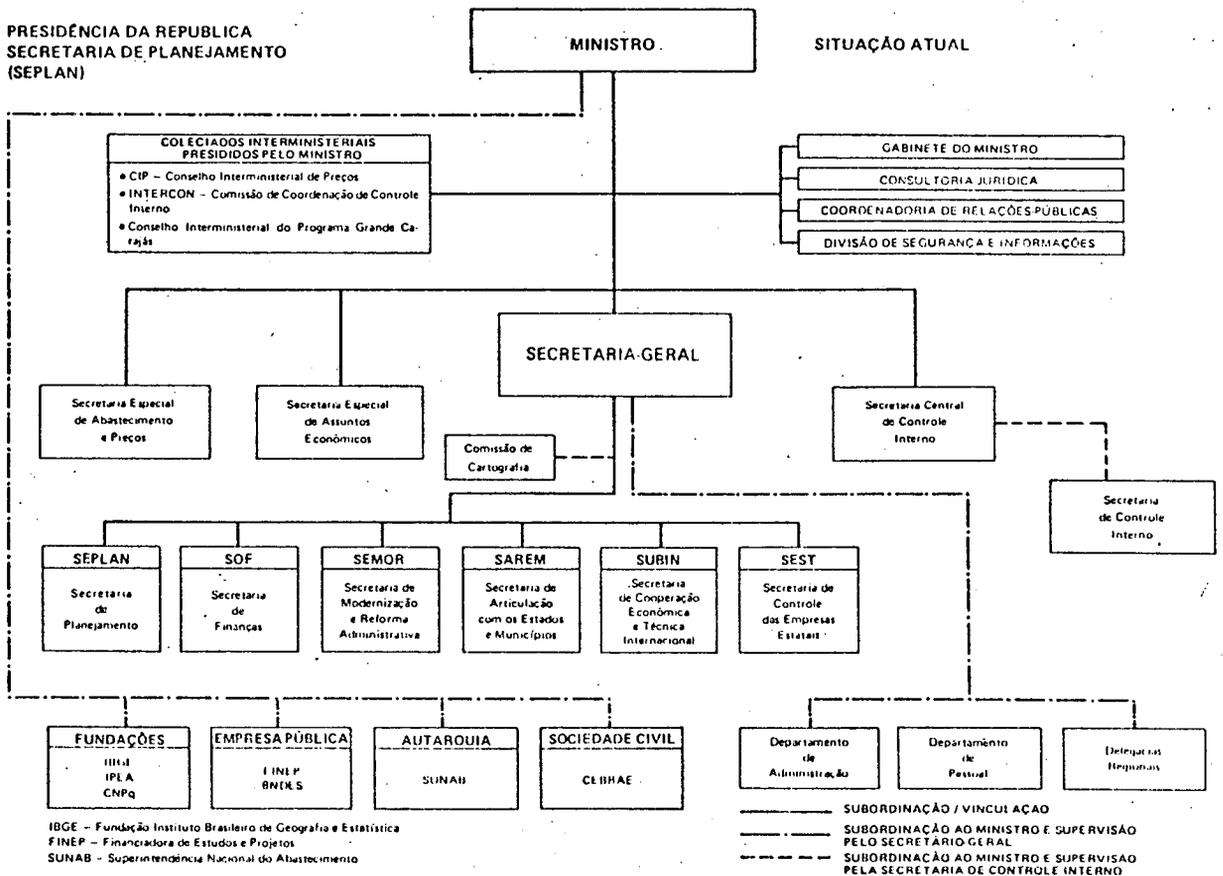


FIGURA 4.5 - Organograma da SEPLAN - Situação Atual (ULYSSEÁ, 1982:39, p. 15)

Considera com grande desafio a definição de "... uma estratégia de desenvolvimento que conduza à redução de desigualdades sociais e a correção, ainda que gradual, dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias internas³⁸".

Mesmo após a reforma administrativa, os planos continuaram a ser definidos por grupos restritos de técnicos e políticos e aprovados pelo sistema político tradicional, dentro de um quadro geral de baixa informação política e de consenso limitado quanto às soluções políticas e econômicas concretas.

Uma tentativa de corrigir esta distorção está presente no documento "Diretrizes Gerais da Política Econômica - Notas para o I PND da Nova República", elaborado pela SEPLAN em maio de 1985. Visa a proposta, além de indicar diretrizes para as políticas setoriais e regional, encerrar a proposta de diretrizes gerais de política econômica com a afirmação de normas que fundam o processo verdadeiramente democrático de planejamento³⁹. "É dentro destas normas que se inserem a consolidação e unificação do Orçamento do Governo, o papel do Congresso na sua alocação e controle e o papel dos Estados dentro da concepção federalista da nossa vida pública⁴⁰". Para tanto, estas diretrizes são o ponto de partida para a iniciação dos debates para a preparação do I PND da Nova República.

Segundo o documento, "... as Diretrizes são esenciais para os fins internos do próprio Governo. Máquina complexa, espalhada por todo o país, o sistema governamental requer uma orientação clara para a ação e o planejamento de seus diversos segmentos. Temos aqui, portanto, um documento administrativo, de informação e orientação⁴¹".

Na seção V - Planejamento Democrático, constam as seguintes propostas, visando somar uma série de dificuldades que entravam o funcionamento de um efetivo sistema de planejamento a nível federal:

- "apresentar orçamentos realistas; ou seja, trata-se de enfrentar a questão do déficit real, incorporando-o ao orçamento;

- incorporar a inflação nos orçamentos públicos (...);
- unificar os orçamentos federais, para dar uma visão consolidada da atuação efetiva da União;
- instituir orçamentos plurianuais. A falta dessa prática, no Brasil, é talvez a melhor explicação para as dívidas que cada governo deixa para o sucessor. A possibilidade limitada de gastos financiados por mais de quatro anos - o período de governo - é a fonte inesgotável para os governos irresponsáveis ou vulneráveis às pressões políticas do dia. Assim, além dos orçamentos plurianuais, a responsabilidade do planejamento democrático exige regras e limites para o financiamento dos gastos governamentais⁴².

4.3.2. A nível estadual

As primeiras experiências de planejamento no nível estadual ocorreram no final da década de 50, início da de 60, através da criação da Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, do Grupo de Planejamento do Estado de São Paulo (Governo Carvalho Pinto, 1959-63) e da Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento do Paraná. Entretanto, não frutificaram por tratar-se de tentativas isoladas que careciam de sedimentação metodológica, institucional e política.

Até 1972, ano da criação da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios - SAREM, o panorama do planejamento estadual era caracterizado pela existência, segundo Ulysséa (1982:39), de alto grau de mimetismo com relação ao planejamento federal (de tal modo que considerava-se as diferenças entre os dois níveis como uma simples questão de escala), ou então pela importação acrítica e incompleta de modelos e técnicas de planejamento. Carecia também de recursos humanos, capazes de dar consistência às propostas de planejamento e suporte à sua execução, comprometida pela desvinculação das atividades de planejamento dos instrumentos de intervenção governamental como o orçamento, por exemplo.

A própria coleta de dados e obtenção de informações, ponto de partida de todo o processo, era dificultada pelas deficiências apresentadas pelos sistemas de informações existentes. O isolamento do planejamento estadual em relação aos outros níveis - municipal, regional e federal, bem como o mau posicionamento dos órgãos responsáveis pelo planejamento dentro da mesma estrutura hierárquica dos outros órgãos coordenados, dificultava a efetivação e controle das ações do governo.

A SAREM, cujo objetivo maior era a compatibilização dos planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social dos estados e municípios com as diretrizes do planejamento federal, preconizava como condição necessária para atingir este objetivo, a existência (formulação e implantação), a nível estadual, de sistemas de planejamento adequadamente estruturados. Assim, iniciou a execução de amplo programa de cooperação técnica visando propiciar aos estados o suporte técnico, financeiro e institucional necessário à criação, institucionalização e implantação definitiva de seus sistemas de planejamento, começando com uma pesquisa, em todos os estados, para levantar o panorama do planejamento estadual brasileiro⁴³.

Com a intenção de servir como ponto de referência e vir em auxílio aos Estados, nesta pesquisa a SAREM criou um modelo conceitual de planejamento estadual, estruturado da seguinte forma (na realidade, era uma adaptação do plano federal):

"I. Órgão central - com as funções básicas:

- a) coordenar e acompanhar a ação das unidades;
- b) compatibilizar, entre si, as ações das unidades setoriais, e entre estas e as regionais;
- c) realizar estudos sócio-econômicos, financeiros e institucionais de natureza geral.

II. Órgãos setoriais - unidades com ação restrita a um setor da administração pública, em outras palavras, a uma Secretaria de Estado ou órgão equivalente:

- a) realizar estudos sócio-econômicos, financeiros e institucionais de natureza setorial;
 - b) coordenar e acompanhar a ação das unidades administrativas do setor, as unidades seccionais de planejamento, vinculadas a esse setor administrativo;
 - c) compatibilizar, entre si, as ações das unidades seccionais vinculadas ao seu setor administrativo.
- III. Órgãos seccionais - unidades com ação restrita a uma entidade da administração indireta ou fundação.
- IV. Órgãos regionais - unidades de planejamento espacial, com função de:
- a) realizar estudos sócio-econômicos sobre uma região;
 - b) compatibilizar a ação dos setores que atuam na região;
 - c) orientar a ação das Prefeituras, considerando:
 - 1. as necessidades do município e da região;
 - 2. as ações dos setores na região;
 - 3. as ações do Governo Federal na região.
- V. Órgãos subsetoriais - em casos especiais, o modelo previa a existência de unidades subsetoriais de planejamento que deveriam, no âmbito de uma unidade administrativa:
- a) realizar estudos;
 - b) programar e acompanhar a ação a ser desenvolvida⁴⁴.

Baseando-se nos dados obtidos, a SAREM chegou a algumas conclusões, considerando quatro aspectos - limitação ao desenvolvimento do planejamento estadual, de natureza externa e interna, os progressos obtidos e as dificuldades, descritas a seguir:

- limitações de natureza externa: referentes basicamente: ao estágio, na época de desenvolvimento da administração pública brasileira, considerando-se os aspectos político-culturais; a falta de instrumentos de política econômica nas mãos dos estados; a acentuada centralização do planejamento federal; e a progressiva satelização da administração estadual, aos diferentes setores da administração federal;

- limitações de natureza interna: baixo índice de implantação real e efetiva dos sistemas estaduais de planejamento; ausência de regulamentação dos sistemas criados, na maioria dos estados; ausência de uma massa crítica homogênea e pluridisciplinar de técnicos distribuídos pelos níveis central e setorial;

- progressos: importante canal de relacionamento intergovernamental, assessoramento direto e permanente ao executivo, desenvolvimento de subfunções, como orçamentação, pesquisa e informação, articulação com os municípios, endividamento, entre outros;

- dificuldades: incompreensão a respeito da possível contribuição do planejamento bem estruturado para cada um dos níveis da administração estadual, acentuação do formalismo por falta de uma regulamentação do sistema; hipertrofia do órgão central em razão do não desenvolvimento do sistema, e carência de uma política adequada de pessoal.

O que se pode observar é que, embora a pesquisa tenha se realizado entre novembro de 1976 e junho de 1977, os resultados aprovados naquela época ainda são válidos e passíveis de serem adotados como expressão da situação atual. Passados estes anos, a administração do planejamento estadual sofreu uma evolução muito lenta, com modificações pouco significativas. Dado que outro levantamento deste tipo não foi realizado, estes resultados foram considerados representativos para efeito de desenvolvimento deste trabalho.

4.4. A Experiência Catarinense

O primeiro documento de ação governamental com características de plano de governo institucionalizado legalmente foi o Plano de Obras e Equipamentos - POE (Lei nº 1365 de 04/11/55), e laborado na gestão de Irineu Bornhausen (1951-55), mas com execução prevista para o decênio seguinte, envolvendo as administrações de Jorge Lacerda (1956-58) e Heriberto Hülse (1958-60).

O POE baseou-se no Plano Federal de Obras e Equipamentos e no Plano SALTE, sendo que o primeiro lhe emprestou o nome e o segundo, os setores em que se alocaram os recursos. Tratava-se basicamente de um relatório físico-financeiro das Secretarias de Estado por setores: Estradas de Rodagem, Energia Elétrica, Agricultura, Educação e Saúde e Projeto de Lei propriamente dito (especificou a parte financeira-administrativa), representando a primeira tentativa no Estado, de vinculação de investimentos em obras pré-definidas.

Para supervisão e controle do POE foi criada a Comissão Executiva do POE, presidida pelo Governador e composta de Secretários de Estado, representantes de órgãos de classe e de órgãos setoriais, num total de 22 membros (1º órgão de planejamento de Santa Catarina), com o objetivo de dar representatividade política às decisões. A execução do plano coube às Secretarias de Estado envolvidas. Havia por parte da Comissão Executiva forte preocupação com o controle financeiro e os orçamentos anuais, centralizando todo o esquema financeiro, desde a programação até os pagamentos.

A partir do 5º ano de sua execução, o POE foi substituído pelo PLAMEG, não apresentando relatório final de avaliação. Embora sendo a primeira tentativa de planejamento em Santa Catarina, o POE se constituiu, na realidade, num orçamento paralelo de investimento, submetido a tratamento especial.

O Plano de Metas do Governo - PLAMEG, previsto para 1961-65, foi elaborado no Governo de Celso Ramos (1961-65) e oficializado através da Lei nº 2.771 de 21/07/1961. O POE foi incorporado ao PLAMEG, sendo que as obras, equipamentos e investimen

tos foram revistos anualmente, podendo ser delimitados, ampliados, substituídos ou modificados, desde que ficassem evidenciados os investimentos setoriais constantes no PLAMEG (artigos 4º e 5º da Lei nº 2.772 de 21/07/61).

O PLAMEG resultou da realização de um seminário sócio-econômico convocado pelo governo, com o auxílio da FIESC, com a finalidade de levantar os problemas mais relevantes de todos os municípios. Desta pesquisa resultou um documento de reivindicações e possíveis soluções, a partir do qual surgiu o Plano de Metas. O PLAMEG subdividiu-se em três amplas metas: o Homem (26,7% dos investimentos), o Meio (58,3%) e a Expansão Econômica (15%). A programação financeira, correspondente às metas, foi definida mais com base no critério do que deveria ser realizado no Estado, do que na capacidade efetiva do Estado em realizá-las, transformando o PLAMEG num arrojado plano de intenções.

A estrutura administrativa que lhe deu suporte estava organizada em três níveis:

- órgão de decisão e supervisão: Conselho de Desenvolvimento do Estado, integrado pela Comissão Executiva do POE e organizado de modo a assegurar igualdade entre representantes do Governo e das classes produtoras e trabalhadoras (composto por 26 membros), cabendo ao Governador o voto de desempate. Tinha como finalidade: a) fixar as diretrizes da política de desenvolvimento estadual e, b) aprovar os programas anuais de trabalho apresentados ao Governador pelo Gabinete de Planejamento; e como objetivo, dar representatividade política às decisões do plano;

- órgão de execução: Gabinete de Planejamento, autarquia subordinada diretamente ao Gabinete do Governador, constituída por uma Secretaria Executiva e um Grupo de Consulta, supervisionado pelo Conselho de Desenvolvimento, com a incumbência de aplicar as dotações previstas no plano;

- órgão de controle: Junta de Controle do Gabinete de Planejamento de Metas do Governo, composta de cinco membros representantes do Tribunal de Contas, do Conselho de Desenvolvimento do Estado, do Ministério Público, da Secretaria da Fazenda e do Sindicato dos Economistas Profissionais de Santa Catarina, res

pectivamente (não foi utilizada durante a execução deste plano, somente foi prevista em lei).

O Plano de Metas do Governo - PLAMEG II, elaborado para o período 1966-70, originou-se a partir da plataforma política do então candidato Ivo Silveira, que consistia na continuidade política e administrativa, sendo instituído pela Lei nº 3.791 de 30/12/65, aprovado no final do Governo Celso Ramos e regulamentado pelo Decreto nº GE-13.06.66/4182, baixado no Governo Ivo Silveira. Além de manter o próprio título que identificava o programa anterior, o PLAMEG II teve por base as experiências anteriores, o acompanhamento histórico e a estrutura institucional do PLAMEG. Neste período, o planejamento catarinense sofreu influência de todo um acervo de Leis e Decretos (DL 200/67, DL 900/69), que propiciaram uma nova ordem político-partidária e diretrizes de um recém criado Ministério Extraordinário de Planejamento. Desta forma, o nível decisório ficou sob responsabilidade do já existente Gabinete de Planejamento do Plano de Metas do Governo, e a supervisão a cargo do Conselho de Desenvolvimento do Estado, agora constituído dos Secretários de Estado, do Secretário Executivo do Gabinete de Planejamento, do Presidente do Conselho Estadual de Educação, dos titulares das sociedades de economia mista, dos presidentes das federações do comércio, da indústria, das associações rurais, dos trabalhadores no comércio e nas indústrias, de um representante de cada região geo-econômica do Estado, sendo que a presidência coube ao Governador, ao Vice, ao Secretário dos Negócios da Fazenda, e a Secretaria Geral ao Secretário Executivo do Gabinete do Planejamento. A execução passou a ser feita pelos órgãos da administração direta, indireta e fundações do Estado. A fiscalização foi realizada pela Junta de Controle do Plano de Metas (somente agora ativada) e o financiamento pelo Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.. A Lei nº 3.791 obrigava que todos os programas anuais de investimentos fossem organizados segundo a sistemática do orçamento-programa do Gabinete, submetendo à referida autarquia, dentro dos prazos e de acordo com as instruções estabelecidas, os respectivos planos de investimentos. Basicamente, o PLAMEG II enfocou quatro pon

tos principais: a melhoria dos meios administrativos, a valorização dos recursos humanos, a expansão econômica e a melhoria das condições sociais. Nesta época também foram criados o FUNDESC - Fundo de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - com recursos do Estado e com objetivo de ampliar o parque industrial catarinense, e o Escritório Catarinense de Planejamento Integrado.

A experiência de planejamento continuou no governo seguinte, com a implantação, pelo então governador Colombo Machado Salles (1971-74), do Projeto Catarinense de Desenvolvimento - PCD, para o período 1971-75.

“Para a confecção do plano, ouviu-se todas as lideranças comunitárias, através das Associações de Municípios, cabendo a estas produzir diagnósticos e estudos para fornecer elementos necessários à elaboração do plano.

As funções de decisão, supervisão e controle ficaram a cargo de um só órgão, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico. A execução coube às Secretarias e órgãos da administração indireta. Em razão das atividades administrativas governamentais terem sido classificadas em quatro sistemas (Lei nº 4.547 de 30/12/70): de planejamento, orçamento e estatística; de administração financeira, contabilidade e auditoria; de pessoal, material, racionalização e produtividade e transportes internos; e de segurança e informações; cada secretaria passou a conter unidades setoriais correspondentes a cada sistema estabelecido. O órgão central do sistema de planejamento, orçamento e estatística era a própria Secretaria de Desenvolvimento Econômico.”

O PCD identificou as necessidades, definiu as prioridades e compôs os programas de respostas àquelas necessidades. Os programas foram deduzidos em projetos e subprojetos quantificados e constituíram o Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI.”

Os programas eram em número de treze e versavam sobre modernização administrativa, integração estadual e desenvolvimento microrregional, expansão e modernização industrial, telecomunicações, energia, transporte, recursos humanos e tecnologia, agricultura, saúde pública, segurança e informações, atividades culturais, edificações e justiça.

O PCD procurou identificar todas as necessidades do Estado sem se preocupar com a viabilidade de sua execução em termos de tempo, recursos, etc.. Relacionou antes necessidades do que metas, como se todas as necessidades pudessem ser realizadas. O OPI seria assim um marco mais avançado das intenções, cabendo aos orçamentos a realidade catarinense⁴⁵.

Em 1975, início do governo de Antônio Carlos Konder Reis (1975-78), através da Lei nº 5.088 de 06/05/75, extinguiu-se a Secretaria do Desenvolvimento Social e instituiu-se a Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento - SSPO, vinculada ao Gabinete do Vice-Governador e incumbida das tarefas de planejamento e coordenação. As unidades de planejamento e orçamento de cada Secretaria de Estado tornaram-se órgãos setoriais do Sistema, tendo como órgão central a própria SSPO.

Em 1974, elaborou-se um documento denominado "Diretrizes de Governo", em que se buscou confirmação em sua convicção pelas respostas das comunidades aos questionários distribuídos como instrumentos de captação das aspirações e da coleta de reivindicações.

“No processo de elaboração do plano de governo propriamente dito, utilizou-se como primeira base de avaliação, o conhecimento das realidades geológica, geográfica e demográfica das áreas física e humana. Para tanto, adotou-se como fonte desses conhecimentos os "Subsídios à Elaboração do Plano de Ação do Governo de Santa Catarina, 1975-79", elaborado pela SUDESUL, de janeiro de 1975.

O Plano de Governo foi estruturado em 10 capítulos, que traduziram a estratégia de governo em termos do desenvolvimento econômico, social, tecnológico e proteção ao meio-ambiente, de ação administrativa, de administração financeira e de execução de obras e serviços, visando ao atendimento do objetivo maior, ou seja, da criação e manutenção de um clima de paz, justiça, ordem, segurança, trabalho, progresso e bem-estar. A diretriz deste governo se consubstanciava no lema de ação: "GOVERNAR É ENCURTAR DISTÂNCIAS..." que ainda separavam Santa Catarina do pleno desenvolvimento (fortalecimento das infraestruturas política, so

cial e econômica).

[“Fortemente baseado no II PND, o plano foi executado de acordo com os Planos e Programas Gerais, Regionais e Setoriais de duração plurianual, Orçamento-Programa Anual e Programação Financeira de Desembolso, tendo com órgão de decisão o Gabinete do Governador, como órgão de supervisão, a SSPO e órgãos de execução as Secretarias de Estado, órgãos da administração indireta e o sistema financeiro comandado pela CODESC - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (criada neste governo). A coordenação da execução, assim como o controle, era exercida em todos os níveis da administração, mediante atuação das chefias individuais. No nível superior pelas reuniões do Secretariado e funcionamento dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Econômico e Social. O controle era exercido pelas lideranças políticas e comunitárias a nível municipal, e não apenas com os mecanismos usuais, mas através de verificação direta do desempenho da máquina administrativa.]

Neste governo ainda, houve a criação de novos organismos de ação do Estado (secretarias, empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações) e a adoção de sistemas administrativos, integrados por todos os órgãos da Administração Estadual que exerceriam as mesmas atividades: planejamento e orçamento; estatística; segurança e informações; pessoal; financeira; contábil e auditoria⁴⁶.

Em 1978, início do governo de Jorge Konder Bornhausen houve nova reforma administrativa em que se implantou o Sistema de Planejamento e Orçamento - SISPLANOR (Lei nº 5.516 de 28/02/78 e Decreto nº 7.679 de 25/05/79), cujo órgão central era o Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral - GAPLAN, e os órgãos consultivos: Conselho de Processamento de Dados, Conselho de Organização e Modernização Administrativa e Conselho de Tecnologia e Meio Ambiente, constituindo-se ainda de núcleos técnicos, órgãos de apoio, setoriais e seccionais. Surge então a figura do Secretário de Planejamento e Coordenação Geral com órgão próprio, com a função de auxiliar o Chefe do Poder Executivo na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na

elaboração da programação geral do governo. A execução ficou a cargo das Secretarias de Estado, Gabinete do Vice-Governador e CODESC. Este foi um passo importante para a institucionalização do planejamento governamental em Santa Catarina, pois a elaboração e a execução do Orçamento-Programa Anual e o Orçamento Pluri-anual de Investimentos passaram a ser coordenados e supervisionados pelo GAPLAN, assim como a programação financeira de desenvolvimento passou a ser elaborada conjuntamente pelo GAPLAN e pela Secretaria da Fazenda.

"O Plano de Ação (nome dado ao plano de governo de Jorge Bornhausen) foi aprovado pela Resolução nº 1/79 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, para o período de 1979-83, constando da definição de propósitos e prioridades nos campos político, administrativo, psico-social, econômico e de organização administrativa e do planejamento. A ação do Governo (diretrizes) procurou se fundamentar no atendimento dos direitos fundamentais do cidadão, quais sejam: educação, saúde, habitação, lazer, segurança, emprego e participação, e no oferecimento de vias de integração entre povo e governo. Contudo, este foi um "plano de gabinete", realizado sem consulta popular prévia, e o seu corpo constituiu-se mais numa carta de intenções do que num plano de ação propriamente dito (não houve a preocupação da quantificação dos objetivos e metas em termos de quantidades e prazos de realização)".

Com a eleição do Governador Esperidião Amin para o período 1983/87, iniciou-se uma nova etapa no processo de evolução do planejamento governamental catarinense. Tendo como pano de fundo a "Carta dos Catarinenses", documento obtido através de consultas feitas à população (que responderam por intermédio de cartas, onde relacionaram suas aspirações, daí o nome), baixou-se um decreto nº 19.796 de 31/05/83 (anexo IV), que estabeleceu as diretrizes para a operacionalização do referido documento.

Mantendo-se a estrutura do Sistema de Planejamento e Orçamento - SISPLANOR, definida no governo anterior⁴⁷ (onde o GAPLAN é o órgão central do sistema, as unidades de planejamento do Gabinete do Governador do Estado, do Gabinete do Vice-Governador do

Estado, das Secretarias de Estado e da Diretoria de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, os órgãos setoriais, e todas as demais unidades que, nas entidades da Administração Direta e Indireta ou em entidades vinculadas ou supervisionadas estejam incumbidas de desenvolver atividades de planejamento, orçamento, organização e modernização administrativa, os órgãos seccionais), tentou-se conseguir a participação de todos os segmentos da administração estadual, optando-se por preparar um documento especificado tecnicamente, apresentando os Planos de Trabalho da administração e a respectiva programação física e financeira, incumbindo-se as respectivas unidades setoriais e seccionais de observar as diretrizes gerais de planejamento e coordenação, então definidas, visando orientar e dar uniformidade às atividades de programação desenvolvidas nas mesmas.

Atribuiu-se ao Plano de Ação do Governo, o desempenho das seguintes funções instrumentais básicas:

- promover a operacionalização da Carta dos Catarinenses;

- contribuir para a racionalização das decisões e ações governamentais, buscando otimizar o uso dos recursos públicos e alcançar satisfatórios níveis de eficiência e eficácia administrativa e operacional;

- facilitar as tarefas de coordenação geral da administração pública estadual.

A estratégia adotada objetivou incorporar ao esforço de planejamento que se empreendia, toda a experiência que, desde a década de 70, diversos órgãos e entidades da administração estadual vem acumulando em planejamento setorial, quer sob a forma de expressivo conhecimento da realidade específica sobre a qual atuam, quer na forma de conhecimentos técnico-científicos mais avançados e melhor adaptados à realidade catarinense.

"É, certamente, muito mais fácil fazer chegar a estes órgãos os conhecimentos e as técnicas de planejamento e programação, que são universais e de aplicação inespecífica, do que tentar reunir numa só unidade de planejamento toda experiência vivencial, as informa

ções e os conhecimentos técnico-científicos diversificados necessários à preparação dos documentos de planejamento da ação do Governo estadual" (exposição de Motivos nº 02/83 de 09/05/83, que encaminhou o assunto ao Governador).

Coube ao GAPLAN, portanto, exercer a coordenação e articular todo o esforço de programação dos órgãos setoriais e seccionais de planejamento, promovendo a produção dos estudos básicos necessários, fornecendo-lhes referenciais para o balizamento das atividades de planejamento e acompanhando, permanentemente, o seu desenvolvimento.

Segundo os artigos 2º e 3º do decreto citado, "as unidades setoriais e seccionais do SISPLANOR, com o apoio dos respectivos titulares, deveriam traduzir a Carta dos Catarinenses em um conjunto de programas de trabalho, observadas a competência específica de cada órgão ou entidade, as necessidades identificadas, as prioridades políticas já fixadas nos respectivos campos de ação e as normas estabelecidas pela legislação vigente. O Plano de Ação do Governo 1983/87 seria resultado da compatibilização e consolidação dos programas elaborados pelos diversos órgãos e entidades da administração estadual, através das respectivas unidades setoriais de planejamento, às quais cabe coordenar e se responsabilizar pela elaboração dos trabalhos correspondentes de competência das unidades seccionais de planejamento localizadas nos órgãos e entidades vinculadas ou supervisionadas.)"

Os programas de trabalho de cada um dos órgãos ou entidades deveriam ser coerentes com o seguinte roteiro básico (art. 4º, Decreto nº 19.496):

I - Ao nível de cada órgão ou entidade:

- a) a estrutura organizacional básica institucionalizada;
- b) a descrição do campo de atuação decorrente da competência regimental;
- c) a legislação básica aplicável;
- d) a definição dos objetivos gerais para o período 1983/1987;

e) as diretrizes políticas de atuação para o período 1983/1987;

f) a relação exaustiva dos programas de trabalho e respectivos subprogramas.

II - Ao nível de cada programa de trabalho:

a) o código e a denominação;

b) a justificativa;

c) os objetivos específicos traduzidos em metas;

d) os subprogramas componentes, com a codificação, denominação e descrição sumária;

e) os principais projetos e atividades, com a codificação, denominação e descrição sumária;

f) o cronograma de execução semestral por subprogramas, projetos e atividades, para o período 1983/2º semestre a 1987/1º semestre;

g) os recursos necessários e fontes, com o cronograma financeiro semestral, por subprogramas, projetos e atividades, para o período 1983/ 2º semestre a 1987/1º semestre;

h) a abrangência espacial, com a declinação exata do local;

i) as formas e diretrizes de implementação;

j) os critérios de acompanhamento e avaliação.

Parágrafo único - O detalhamento executivo de cada projeto ou atividade integrante dos subprogramas far-se-á oportunamente, com vistas à preparação das propostas orçamentárias para o Orçamento-Programa Anual - OPA".

Ao GAPLAN, através da Subchefia de Planejamento - SUPLA, coube a coordenação técnica, ou seja, dirigir e coordenar, ao nível da administração superior do governo do Estado, as atividades de preparação, integração e compatibilização dos documentos de planejamento (sob os aspectos políticos, administrativos, programáticos e financeiros). Ao Governador do Estado, coube a coordenação política e a aprovação final do plano.

No início deste processo (primeiros sete meses de 1983), ocorreram em Santa Catarina enchentes e vendavais, levando a ad

ministração pública, conforme orientação do GAPLAN, revisar os objetivos fixados, as diretrizes políticas de atuação, assim como a modificação do horizonte temporal do plano (de 1983/2º semestre a 1987/1º semestre, para 1984/1987) visando a melhor adequação das ações inseridas no plano às circunstâncias sócio-econômicas e financeiras do Estado, e a verificação das suas implicações quanto às prioridades de cada órgão/entidade. Os documentos referentes ao programa de trabalho de cada órgão/entidade foram alterados também na sua estrutura básica, sendo suprimidos os itens h, i, j, constantes do artigo 4º, Decreto 19.496, já mencionado anteriormente.

A experiência catarinense de planejamento, segundo o Prof. Roberto Ferreira Filho, em palestra proferida sobre o assunto, pode ser dividida em três etapas distintas:

1ª etapa: antes de 1955, ou seja, anterior ao POE, onde o planejamento era eventual, representado por alguns projetos específicos, como por exemplo, a construção da Ponte Hercílio Luz;

2ª etapa: entre 1955 e 1970, período caracterizado por planos de investimentos. Abrange o POE, o PLAMEG e o PLAMEG II, que concentraram suas prioridades em obras de realizações governamentais de investimentos;

3ª etapa: de 1970 até 1986. É um período de transição para o planejamento sistêmico. No governo Colombo Salles, a Lei nº 4.547 promoveu a reforma administrativa e criou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (procurando atender aos requisitos do Decreto-Lei 200) e estabeleceu as unidades de planejamento de cada Secretaria. Entretanto, a sistematização do planejamento aconteceu apenas formalmente e o PCD, que objetivou a realização de obras e prestação de serviços, não foi decomposto em partes e, por isso mesmo, não foi absorvido pela administração pública.

Em 1975, através da Lei 5.089 e Lei Complementar nº 4, promoveu-se nova reforma administrativa, onde extinguiu-se a SDE e criou-se a SSPO. Entretanto, o planejamento foi marginalizado pelo fato da mesma ter sido vinculada ao vice-governador, que não tem papel de coordenação do sistema (política e efetivamente).

Em 1979, novo e importante passo foi dado com a criação

do GAPLAN, ligado diretamente a estrutura do Gabinete do Governador. Porém, o Plano de Governo de Jorge Konder Bornhausen não foi montado dentro do sistema de planejamento, adiando, portanto, a efetiva sistematização do planejamento estadual.

O decreto nº 19.496 de 31/05/83 (governo Esperidião Amin) representaria passo decisivo para Santa Catarina entrar na fase do planejamento sistêmico. Contudo, no desenrolar das atividades, no contato com os órgãos e entidades, a equipe técnica da SUPLA, GAPLAN, identificou uma série de entraves, uns característicos da administração pública, outros decorrentes do próprio processo de mudança, de inovações dos procedimentos burocráticos utilizados até então pelos técnicos das unidades de planejamento e financeiras dos órgãos e entidades (mesmo porque, até então, o SISPLANOR não tinha sido realmente acionado como tal - um sistema integrado de planejamento e orçamento):

1. quanto aos canais de informação: segundo a legislação, a comunicação entre GAPLAN e seccionais se faz através de setoriais, trazendo dificuldades na transferência das informações técnicas e metodológicas pois nem sempre as instruções eram lidas e compreendidas pelos setoriais, nem sempre chegavam aos seccionais, ou então os titulares de planejamento não conseguiam a necessária articulação interna em suas próprias instituições;

2. quanto à participação: a falta de participação se dá sob três aspectos: a) pelo não comparecimento, ou comparecimento eventual às reuniões técnicas, por parte dos técnicos envolvidos diretamente no processo de planejamento (muitas vezes os indivíduos que compareciam não eram aqueles que iriam elaborar o programa de trabalho da instituição); b) a não participação do escalão político, em razão, na sua grande maioria, de encarar o planejamento como algo limitativo, inflexível, cerceante de sua ação, e não como instrumento de trabalho que auxilia o administrador, além da precedência dos objetivos pessoais sobre os institucionais e governamentais, e; c) pelo fato de muitos titulares de planejamento estarem envolvidos com outras tarefas finalísticas, restringindo, em muito, o seu tempo disponível para a elaboração do plano de trabalho de sua instituição;

3. quanto à integração planejamento - orçamento: o atingimento deste objetivo globalmente, ou seja, compreendendo todos os órgãos e entidades da administração pública estadual, participantes do processo de planejamento, fica extremamente comprometido, porque estes internamente enfrentam problema semelhante - a unidade de planejamento é dissociada da unidade contábil-financeira (é comum, por exemplo, o assessor de planejamento desconhecer os processos de alteração orçamentária que influem diretamente na programação física e financeira do programa de trabalho de sua instituição);

4. quanto ao orçamento: as dificuldades sentidas no processo orçamentário vão desde a definição dos recursos para cada órgão, a elaboração do documento propriamente dito, até seu acompanhamento. Os fundamentos básicos do orçamento-programa (Sistema PPB), embora tornados obrigatórios por lei e implantados desde 1964, não foram suficientemente assimilados, e muitos "vícios" do orçamento dito tradicional foram mantidos. O montante de recursos é distribuído aos diversos órgãos e entidades de acordo com o prestígio político de seus dirigentes, ou ainda, a importância da instituição é relativa ao tamanho do seu orçamento⁴⁸. Os projetos apresentados são vagos, incompletos, dificultando o estabelecimento de critérios de avaliação⁴⁹. A própria utilização da classificação funcional programática se dá por critérios subjetivos (depende de quem elabora o orçamento da instituição), não existindo uma padronização. Há uma proliferação de instrumentos de acompanhamento, muitas vezes representando duplo esforço na obtenção de dados que dificilmente transformar-se-ão em informações. Não se questiona a validade nem da continuação de um projeto ou atividade e nem dos dados obtidos.

5. quanto aos recursos humanos: os cargos existentes, tanto nas unidades de planejamento, quanto no GAPLAN, são considerados políticos e não técnicos, havendo remanejamento conforme as mudanças políticas, causando descontinuidade das equipes de planejamento, com reflexos em todo processo de planejamento governamental, comprometendo-o;

6. quanto à modernização administrativa: não se considera a revisão periódica da estrutura administrativa das instituições como uma etapa do processo de planejamento. Como o processo é dinâmico, as instituições devem ser analisadas, renovadas e adaptadas constantemente; problemas estes que impediram a efetiva implantação da estratégia proposta, não se concretizando, portanto, num período de planejamento sistêmico.

A falta de um dispositivo legal de obrigatoriedade para a apresentação dos planos das unidades setoriais e seccionais (como ocorre com o orçamento⁵⁰), tendo como consequência a não existência de um calendário, de um cronograma das atividades e, além disso, o fato do levantamento de dados para a elaboração de diagnósticos periódicos, antes e depois da ação realizada, ser fêlho, são também questões fundamentais que precisam ser resolvidas.

A influência exercida por estes modelos apresentados e por estas experiências relatadas sobre planejamento governamental brasileiro, como já foi ressaltado anteriormente, é de significativa importância para a definição dos parâmetros que norteiam a modelagem do sistema de planejamento, fornecendo subsídios para se obter o maior grau de operacionalidade possível.

NOTAS

- 01 - LEZAR, ref. nº 51, pp. 102-29.
- 02 - Manual do Orçamento por Programas e Realizações, ref. nº 23, pp. 25-6.
- 03 - LEZAR, idem, pp. 110-11.
- 04 - LEZAR, idem, p.110.
- 05 - LEZAR, idem, pp. 112-13.
- 06 - SCHICK, A. In: LEZAR, idem, p. 115.
- 07 - BROMLEY, R. O Processo de Planejamento: Lições do Passado e um Modelo para o Futuro. In: Política x Técnica no Planejamento, ref. nº 2, p.124.
- 08 - BROMLEY, idem, p. 126.
- 09 - BROMLEY, idem, p. 126.
- 10 - BROMLEY, idem, p. 129.
- 11 - Discusiones sobre planificación, ref. nº 8, pp. 8-10 (promovido pelo Instituto Latino Americano de Planificación Economica y Social - ILPES, em Santiago do Chile, em 1965).
- 12 - Discusiones..., idem, p. 6.
- 13 - Discusiones..., idem, pp. 6-7.
- 14 - Discusiones..., idem, p. 5.
- 15 - KAPLAN, M. Aspectos Políticos do Planejamento na América Latina. In: Política x Técnica no Planejamento, ref. nº 2, p. 96.
- 16 - KAPLAN, idem, p. 96.
- 17 - KAPLAN, idem, p. 99.
- 18 - KAPLAN, idem, p. 104.
- 19 - DALAND, ref. nº 11, p. 83.

- 20 - MENDES, A. G.. A Experiência do Planejamento Econômico no Brasil. In: Dilemas do Planejamento Urbano e Regional, ref. nº 29, p. 81.
- 21 - DALAND, idem, p. 28.
- 22 - MENDES, idem, pp. 84-5.
- 23 - LAFER, C. O planejamento no Brasil - Observações sobre o Plano de Metas (1956-61). In: Planejamento no Brasil, ref. nº 14. p. 30.
- 24 - DALAND, idem, p. 85.
"A validade deste arranjo apóia-se grandemente na atitude para com o planejamento que possa ter o presidente do Conselho, que é o Presidente da República, e que convoca as reuniões do Conselho. Kubitscheck, fundador do Conselho e profundamente interessado no seu trabalho, fez com que tivesse um lugar importante no esquema das tomadas de decisões de alto nível. Continuando a existir sob Quadros e Goulart, o Conselho, no entanto, se tornou completamente inativo em termos de liderança do planejamento."
- 25 - DALAND, idem, p. 86.
- 26 - MACEDO, R. B. M.. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. In: Planejamento no Brasil, ref. nº 14, p.67.
- 27 - DALAND, idem, pp. 99-100.
- 28 - DALAND, idem, pp. 114-15.
- 29 - DALAND, idem, p. 104.
- 30 - DALAND, idem, p. 106.
- 31 - PÉCORA, ref. nº 50, p. 86.
- 32 - PÉCORA, idem, p. 88.
- 33 - PÉCORA, idem, p. 88.
- 34 - ULYSSÉA, ref. nº 40, pp. 8-9.
- 35 - ULYSSÉA, idem, pp. 12-3.

- 36 - ULYSSÉA, idem, pp. 14 e 16.
- 37 - III PND, ref. nº 41, p. 6.
- 38 - III PND, idem, p. 12.
- 39 - Diretrizes Gerais da Política Econômica - Notas para o I PND da Nova República, ref. nº 42, p. 3.
- 40 - Diretrizes..., idem, p. 3.
- 41 - Diretrizes..., idem, p. 6.
- 42 - Diretrizes..., idem, p. 28.
- 43 - Panorama do Planejamento Estadual no Brasil, ref. nº 33.
- 44 - Panorama..., idem, pp. 8-9.
- 45 - MATTOS, ref. nº 32, p. 329.
- 46 - Lei nº 5089 de 30.04.75. "Dispõe sobre a organização da administração estadual e estabelece diretrizes para a modernização administrativa, mantendo e aprofundando a classificação das atividades administrativas estaduais em sistemas, conforme preconizava a Lei nº 4547 de dezembro de 1970, homologada no governo anterior."
- 47 - Decreto nº 7679 de 25.05.79. "Dispõe sobre a ação administrativa do Poder Executivo, sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento, e dá outras providências." (Anexo II).
- 48 - "A importância de tais organizações é medida, essencialmente, pelo tamanho de seu orçamento. Obter resultados com uma verba menor não é, portanto, considerado como desempenho adequado e, pode, até mesmo, pôr em perigo a instituição. Não usar a verba que recebeu só poderá convencer a unidade central de orçamento que a organização recebeu mais do que deveria, fato que pode implicar consequências negativas no orçamento do ano seguinte." (DIAS, J.A.M. & PEREIRA, R. da C.. O Planejamento Organizacional no Setor Público, ref. nº 47, p. 126)

49 - "Para a consignação de recursos aos projetos solicitados por uma particular unidade orçamentária não se exige, normalmente, sua formulação técnica, mas apenas a declaração das intenções da unidade em executá-lo. A aprovação do projeto, por sua vez, é feita muito mais no campo político-institucional que na análise dos méritos do projeto em si (...) as organizações públicas são normalmente acompanhadas pelas suas intenções de programas de então, pelo que "merecem" mas não pelo que obtêm." (DIAS & PEREIRA, idem, p. 126)

50 - Decreto nº 7.929, de 20/06/79.

5. O MODELO PROPOSTO

5.1. Introdução

O processo de comunicação entre comunidade e governo é bastante complexo e não se realiza sem obstáculos.

O esquema (Fig. 5.1) apresentado procura demonstrar que o diálogo entre a comunidade e o governo se dá por aproximações sucessivas, interações que têm como resultado a seleção de uma via de ação e sua posterior implementação.

Contudo, é necessário ressaltar que este intercâmbio não é direto, existindo muitos intermediários, que muitas vezes acabam por deturpar ou dificultar a comunicação entre as partes.

"Do lado da comunidade as demandas geralmente se canalizam através de organizações intermediárias: uma associação de moradores de bairro, um sindicato, uma sociedade profissional, a Igreja, enfim, diferentes grupos de pressão e os partidos políticos. Por sua vez, nem todas as demandas conseguem chegar ao governo: primeiro por um problema de "escassez" - as demandas são sempre maiores que a capacidade de resposta - e, segundo, porque nem todas as demandas têm a mesma urgência, importância ou apoio político.

Do lado do governo, nem tudo é tão homogêneo. As diferentes autoridades - ministros, governadores, prefeitos, etc. - disputam recursos, poder, prestígio, etc. para determinar o conteúdo e direção da resposta. Do mesmo modo - e isso é importante - nem toda resposta é planejamento. Para que uma resposta consista em planejamento deverá: 1. ser resultado da análise de um conjunto de alternativas possíveis; 2. consistir numa intervenção programada na comunidade com o fim de produzir efeito; 3. ter como modelo-base ou final algum tipo de sociedade alternativa que dê uniformidade aos diversos tipos de respostas¹".

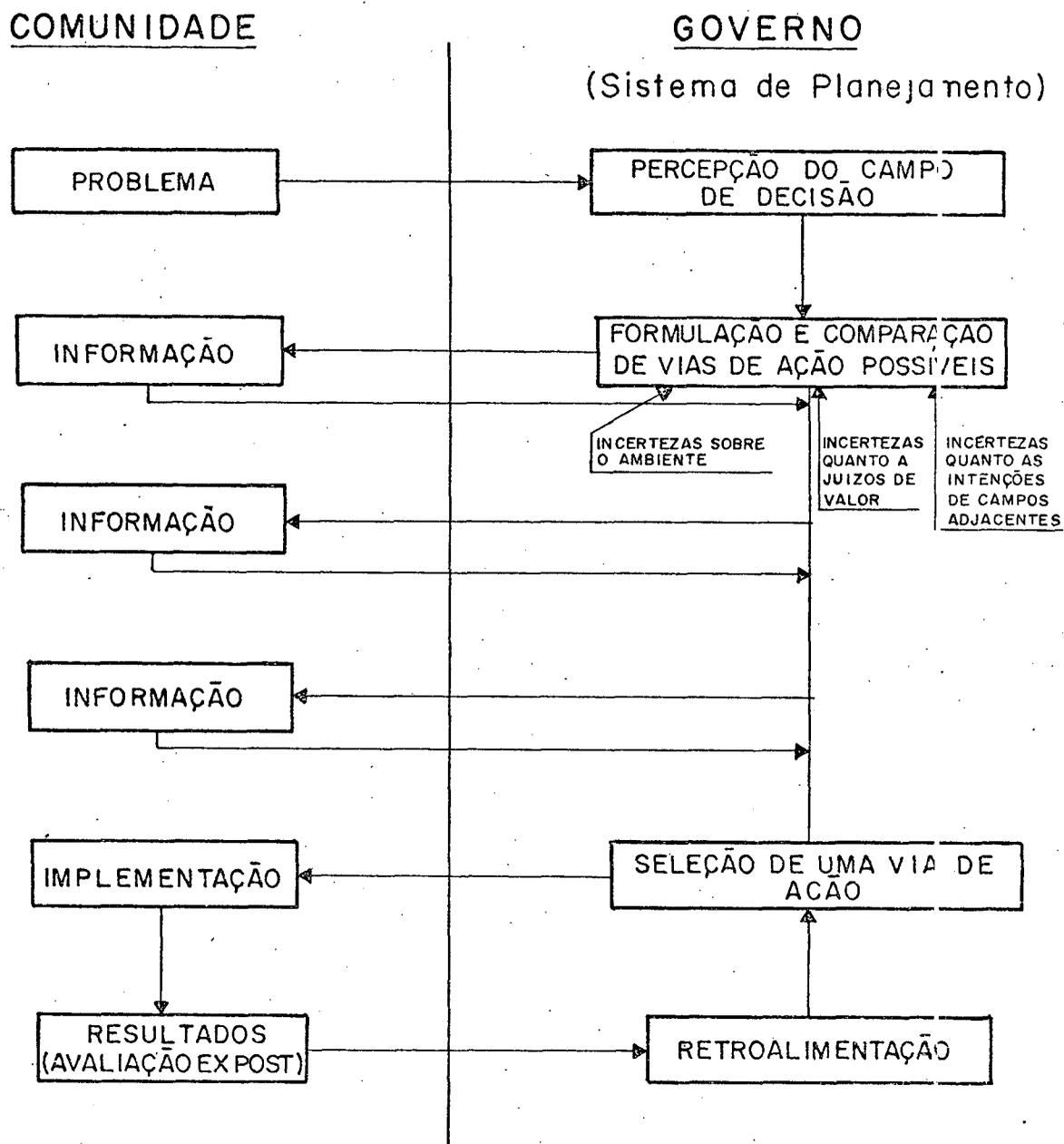


FIGURA 5.1 - Planejamento: Processo de Decisão e Operacionalização da Ação a Ser Tomada (esquema genérico) (De FIGUEIREDO, C. de Senna. Dimensões do Planejamento, modificado conforme BROMLEY, R.. Planejamento e Política Social: a Dialética do Possível, ref. nº 60 e.02, respectivamente)

Além de tudo isso que foi relatado, a organização pública possui características que alteram o modo de dirigi-las, em relação à administração privada, dando-lhe caráter especial:

a) o serviço é intangível e existem múltiplos objetivos; b) a influência da clientela é fraca (representam fonte secundária de recursos); c) há intromissão de supridores de recursos na administração interna; e, d) existem restrições ao uso de recompensas e punições.

A concentração de esforços, então, é no sentido de organizar a ação, isto é, determinar em detalhe o uso que se vai dar aos meios, segundo a política definida, na ação que pretensamente conduzirá aos resultados visados. Segundo Gilberto Tristão, "a falta de objetividade na Teoria de Planejamento tem sido a principal responsável pela não implementação de alguns planos. (...) O grande problema do planejamento não está em como preparar bons planos, mas em como implantá-los²". A operacionalização do planejamento, portanto, requer especial atenção às suas três dimensões: objetivos (intenções da organização), recursos (financeiros) e a estrutura organizacional, de modo que seja possível identificar as relações existentes entre elas (conforme Fig. 5.2).

Isto significa que, para o plano de ação ser um instrumento de mudança social é necessário dois componentes: vontade e viabilidade: física (se os recursos naturais, humanos, técnico-administrativos e de capital são insuficientes para o atingimento dos objetivos fixados) e política (dado uma constelação de forças políticas, se as forças que apóiam o plano possuem suficiente poder para executá-lo) (Fig. 5.3).

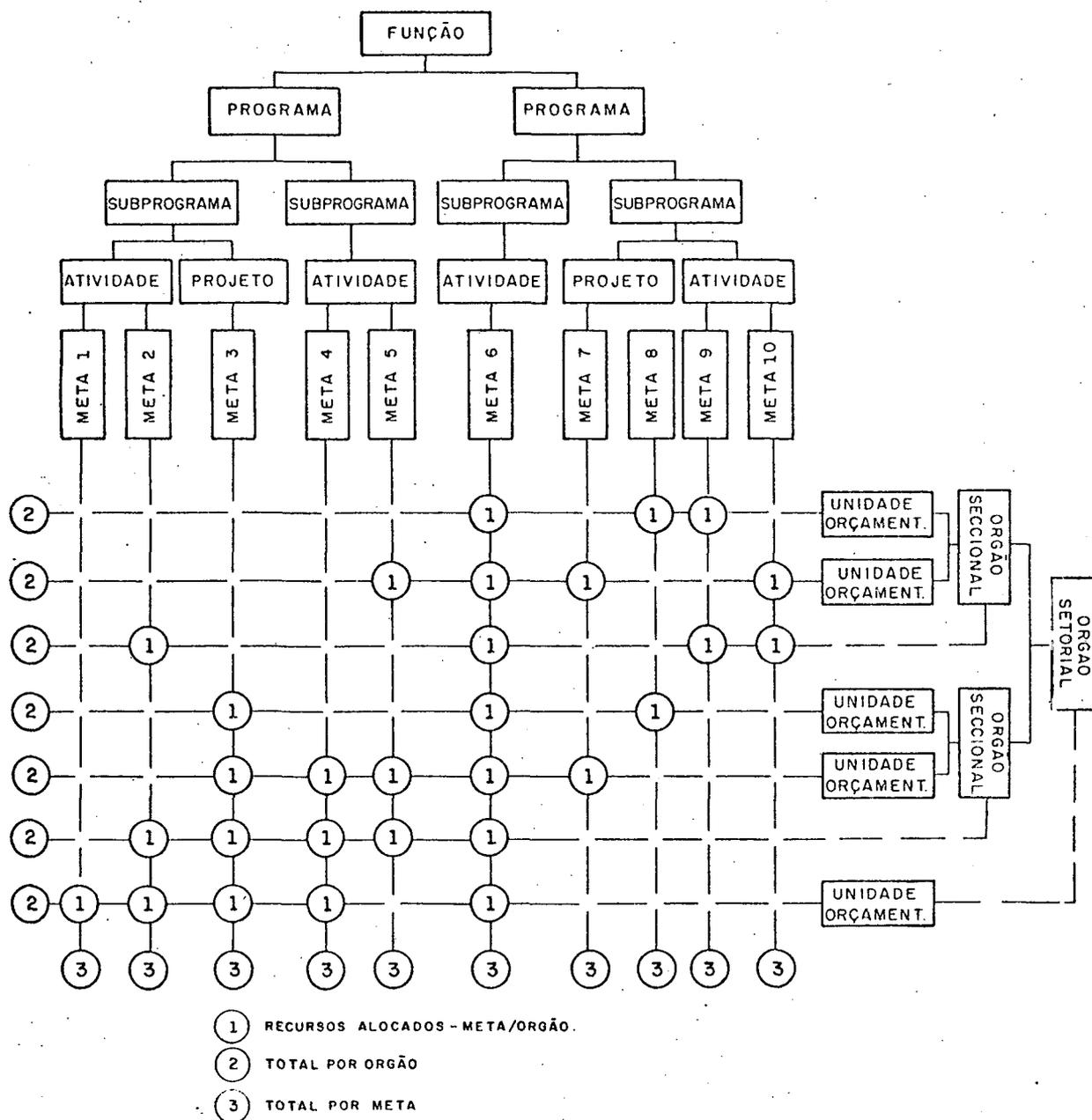


FIGURA 5.2 - Relacionamento entre programas e Instituições - Compatibilização entre Objetivos, Recursos e Estrutura (TRISTÃO, G.. Planejamento - Enfoque Tridimensional (modificado), ref. nº 01)

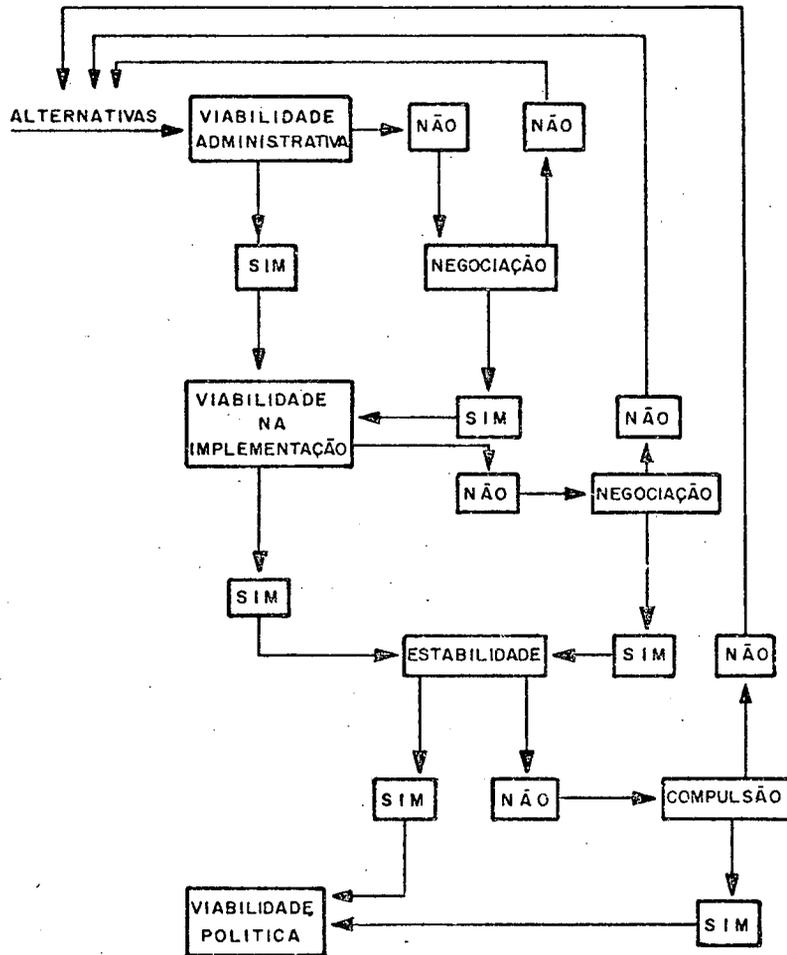


FIGURA 5.3 - Verificação de Viabilidade (BUSTELO, E. S. Planejamento e Política Social: a Dialética do Possível. In: Política x Técnica do Planejamento, ref. nº 2, p. 150).

"O processo funciona da seguinte forma: no começo, o plano deve ter assegurada sua viabilidade administrativa. Se não a consegue, inicia-se um processo de negociações para obter apoio. Se estas não derem resultado, o plano torna-se inviável e, portanto, deve ser rechaçado. Uma vez garantida sua viabilidade administrativa, gera-se um processo similar para assegurar sua viabilidade a nível de implementação. Se for viável, passa-se logo a considerar sua estabilidade; se não o for, ou se negocia ou se rechaça. Igualmente, se um plano não for estável, o governo pode aplicar compulsão até atingir o nível de estabilidade que o torne viável. Por conseguinte, se um plano alcança estabilidade, passa a ser viável politicamente, bem como, se a compulsão não satisfaz a função de estabilidade, o plano faz-se inviável³".

Dentre estes, o elemento mais importante é a viabilidade de política pois sabemos que só podemos alcançar algum resultado se a proposta for "comprada" pelos interessados. Por isso é fundamental a participação, ao longo do processo, daqueles que vão viabilizar a ação: a população, a princípio beneficiada pelas ações realizadas, e os políticos, aqueles que detêm o poder de decisão.

5.2. Descrição do Modelo

O processo de planejamento governamental, entendido como um método estratégico de orientação e condução da ação da administração pública, compreende, em sentido lato, três subprocessos fundamentais, a saber: o planejamento propriamente dito, a implementação e a avaliação de desempenho.

Um esforço para abstrair e sistematizar, de forma simplificada, o processo de trabalho do governo, segundo as mais avançadas concepções de planejamento, permite visualizar a atuação da moderna administração pública sob a forma de um ciclo, composto por seis etapas ou fases principais, inseridas nos três subprocessos citados acima, e outros quatro subprocessos auxiliares, que asseguram a continuidade e a dinâmica do conjunto.

Esta imagem, mostrada no gráfico a seguir, tenta realçar o caráter lógico, porém repetitivo, dos procedimentos que devem constituir as rotinas de trabalho de cada instituição governamental, exercício após exercício. Deriva-se do Ciclo da Ação Racional nas Organizações, desenvolvido no Capítulo 3, item 3.1, a partir do Ciclo Operatório da Inteligência Humana.

O processo de planejamento governamental é contínuo, iniciando pelo subprocesso planejamento, onde há a tomada e a formalização das decisões, evoluindo para o segundo subprocesso, a implementação, através da execução das obras e serviços do governo, e concluindo o ciclo com o terceiro subprocesso - avaliação de desempenho, referente à verificação do grau de eficácia, eficiência e efetividade atingido pelas realizações governamentais. A análise dos resultados alcançados servirá de base para a atualização e possível revisão dos Planos de Trabalho das Instituições, reiniciando o ciclo e estabelecendo, assim, o mecanismo de "feedback" do modelo. A seguir, detalhar-se-ão as diferentes etapas apresentadas, integrantes do Ciclo Operacional da Ação Governamental, descritas na Figura 5.4.

O planejamento, em sentido estrito, é de natureza estratégica, abrangente, compreendendo a preparação, a tomada e a formalização das decisões que, num horizonte de médio ou de longo prazo, definem os rumos (os grandes objetivos, as diretrizes e os meios a serem empregados) indispensáveis à realização dos fins justificativos da existência de cada instituição. Este subprocesso é composto por três etapas: análise ambiental (preparação), a tomada de decisão e a orçamentação (formalização das decisões tomadas).

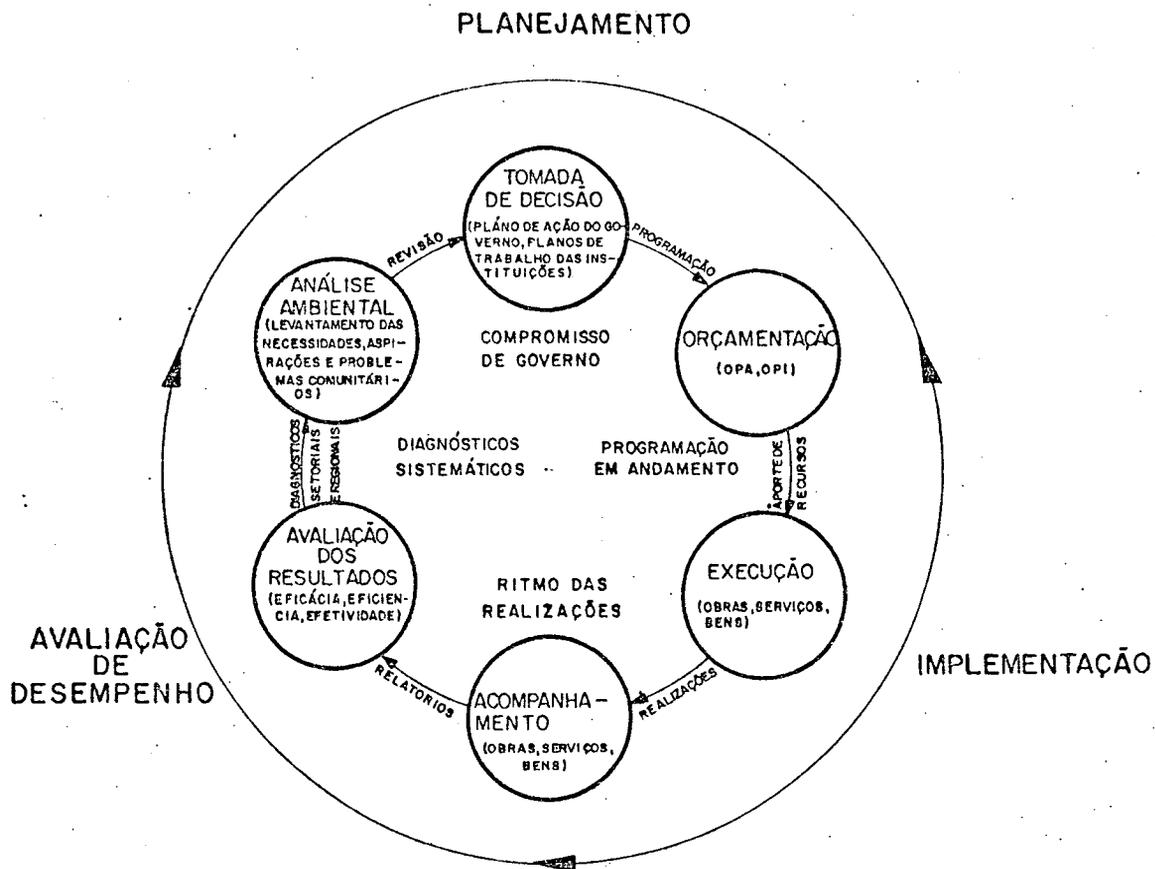


FIGURA 5.4 - Ciclo Operacional da Ação Governamental

Etapa 1: Análise Ambiental

A primeira etapa representa a mola propulsora de todo o processo. Baseado nos dados levantados, o governador irá definir quais as prioridades e diretrizes do seu governo, aquelas que nortearão as ações a serem desempenhadas pela administração pública estadual.

Dado que o campo de ação do governo é o contexto sócio-econômico da sociedade que ele representa, os vários problemas levantados podem ser tão interdependentes que torna-se necessário um diagnóstico profundo, visando identificar-se todos eles e suas interrelações, antes que se possa colocá-los em sequência para estudo e ação.

O primeiro levantamento pode ser realizado durante o período eleitoral ou após. Entretanto, em ambos os casos, é importante que o diagnóstico seja o resultado de uma consulta ampla e popular, para a legitimação das decisões e ações consequentes.

O ambiente deve ser analisado sob duas grandes óticas - regional e setorial. Portanto, teríamos dois tipos de diagnósticos, um regional e outro setorial (item 5.3.2.3).

Etapa 2: Tomada de Decisão

Esta etapa corresponde ao planejamento propriamente dito - é o momento da definição das diretrizes de governo, baseadas nas prioridades definidas pelo então candidato a governador e nas informações obtidas quando da realização da etapa anterior. Caracteriza-se pela presença da autoridade política na definição da estratégia de governo.

O compromisso de governo se concretiza na formulação de dois tipos de documentos, fundamentais para todo processo e balizas da ação do governo para os quatro anos de mandato - o Plano de Ação do Governo e os Planos de Trabalho de cada uma das instituições governamentais estaduais, envolvidas no processo.

O Plano de Ação do Governo é o produto apropriado para documentar tais decisões, encerrando em seu conteúdo as linhas

de ação, estruturadas sob a forma de programas, que serão implementados durante o horizonte temporal adotado. Consiste no agrupamento dos programas a serem desenvolvidos, segundo os vários setores de atuação da administração estadual (por exemplo: agricultura, indústria e comércio, turismo e serviços, educação, cultura, saúde, saneamento e meio-ambiente, trabalho, etc.). É resultado da consolidação e compatibilização dos seguintes fatores: a posição do candidato, as aspirações sociais, os diagnósticos setoriais e regionais, as possibilidades governamentais e a situação administrativa e financeira do governo.

Os Planos de Trabalho correspondem ao detalhamento do Plano de Ação do Governo, visando a operacionalização das ações previstas. Cada instituição estabelece os seus objetivos e metas quantificadas e definidos no tempo, além dos respectivos cronogramas físicos e financeiros, buscando compatibilizar objetivos, recursos e estrutura. É imprescindível a participação de todos os níveis da instituição, bem como a aprovação do documento pelo nível político (engajamento).

É importantíssimo, nesta etapa, que o Governador, juntamente com o seu primeiro escalão, definam em conjunto as diretrizes e prioridades para o seu governo (baseado na análise ambiental realizada), bem como o campo de responsabilidade de cada um em termos de resultados que se esperam dele, e usar estas medidas como guias para a operação das instituições e para a avaliação da contribuição de cada um de seus membros (fixar alvos a serem atingidos, ou seja, atribuir tarefas, objetivos aos indivíduos, visando maior motivação e melhor controle). Passariam assim a ter pontos comuns, pelos quais a administração pública nortearia o seu desempenho no período.

O Governador passaria a administrar uma estrutura funcional flexível, buscando a máxima descentralização (sempre segundo as prioridades e diretrizes definidas), comprometida com objetivos e valores, e responsável não mais por normas, regras e tradições internas, mas por objetivos que devam ser atingidos. Cada instituição contribuiria com uma parcela diferente, mas seus esforços seriam exercidos numa só direção e suas contribuições com

binar-se-iam para produzir um todo - sem lacunas, sem atritos, sem a desnecessária duplicação de esforços. Ao se definir tarefas para cada área do governo, busca-se o efeito sinérgico dos esforços conjuntos. Para tanto, é imprescindível a definição da missão de cada instituição governamental.

Nesta etapa ainda, é fator crucial para o engajamento da instituição ao processo de planejamento, a integração dos participantes individuais com a organização. Dois processos devem, então, coexistir: o de socialização, que permite que a instituição atinja seus objetivos, e o de personalização, que permite que o indivíduo se realize, satisfaça suas necessidades e aspirações⁴.

Para que ocorra esta fusão é necessário garantir a democracia interna (participação no processo decisório) e maior representatividade dos valores individuais nas políticas implementadas pela instituição. Contudo, não se pode esquecer a questão da representatividade externa, ou seja, a terceira dimensão da instituição - as necessidades do público cliente - sua fonte de legitimidade e objetivo primordial a guiar suas atividades.

Etapa 3: Orçamentação

A orçamentação consiste no estabelecimento minucioso das ações a serem implementadas e dos resultados que serão perseguidos pela instituição ao longo de cada exercício, bem como na alocação dos recursos indispensáveis para a sua consecução, identificando-se as respectivas fontes de suprimento e os objetos de sua aplicação. As propostas orçamentárias são os instrumentos adequados à formalização deste esforço programático. A partir destas propostas são preparados o Orçamento Programa Anual - OPA - e o Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI.

Os cronogramas constantes do Plano de Trabalho de cada instituição, dado o mandato de governador, ficam estabelecidos para quatro anos. Considerando-se ainda que está-se trabalhando no médio prazo e que os objetivos e metas definidos no início do período estão sujeitos a modificações, decorrentes da evolução sócio-econômica e das incertezas do meio-ambiente, os orçamentos

anuais representam os braços operacionais do planejamento governamental. É através dos orçamentos que cada instituição governamental operacionaliza o seu Plano de Trabalho, levando em consideração, obrigatoriamente, a realidade sócio-econômica sobre a qual atua e a programação em andamento. Deste modo, os critérios de alocação de recursos devem basear-se não em instituições "tradicionais" ou nas pessoas que as dirigem, mas sim naqueles programas que são prioritários ao governo, conforme as definições e decisões tomadas na etapa anterior.

A utilização deste critério, entretanto, não exclui a negociação, pois sendo o capital um recurso escasso, em face da amplitude da ação governamental, e esta uma decisão destinada a satisfazer a vários grupos com interesses heterogêneos, será melhor formulada e implementada mediante negociações com as partes protagonistas do que por intermédio de um único agente de decisão (recursos obtidos através de negociação política com bases técnicas, havendo necessidade de definição de parâmetros para julgamento das propostas orçamentárias).

As atividades de programação, iniciadas na fase de tomada de decisão e detalhadas na de orçamentação, vinculam a segunda fase à terceira, de modo a estabelecer a sua continuidade intertemporal. A programação consiste, pois, num esforço adaptativo de ajustamento entre as ações que se pretende implementar e as reais condições existentes para a sua operacionalização (classificação funcional-programática).

Do exposto, conclui-se não haver diferenciação essencial entre plano e orçamento: ambos são idênticos no seu conteúdo substancial - ações a serem executadas pela administração pública - variando em cada um apenas o enfoque dado a tais ações. No Plano de Ação do Governo o enfoque é global, estratégico, de médio ou de longo prazo; nos Planos de Trabalho das instituições são focalizadas as ações a serem implementadas, específicas para cada ano, com detalhes táticos suficientes para sua posterior operacionalização, através dos orçamentos-programas anuais, definindo os programas, projetos e atividades, com o nível de detalhamento suficiente para sua execução, acompanhamento e avaliação.

ção. A Figura 5.5 procura demonstrar os três níveis de planejamento dentro da administração pública, correspondendo ao primeiro subprocesso caracterizado no ciclo operacional da ação governamental (vide Figura 5.4). A Figura 5.6 mostra a composição destes níveis, dentro do mesmo ciclo.

A implementação é o segundo subprocesso a ser considerado, e é naturalmente sequencial ao subprocesso planejamento. Para a sua efetivação é imprescindível que as etapas constantes do subprocesso anterior tenham sido realizadas e que, portanto, a viabilidade física, administrativa e política do Plano de Trabalho de cada instituição tenha sido garantida. A essência da implementação é a execução; entretanto, os limites iniciais e finais deste processo não ficam bem delineados, pois, o mesmo inicia já a partir do aporte de recursos e finaliza no momento em que formaliza as realizações, através de registro das informações em formulário próprio.

Etapa 4: Execução

A execução, que ocorre permanentemente, compreende o desencadeamento e a manutenção das ações que irão concretizar os resultados previstos no Plano de Trabalho e que foram detalhadas no orçamento, mobilizando e aplicando os correspondentes recursos alocados a essas ações.

Seus produtos são, essencialmente, as políticas, as obras, os bens e os serviços oferecidos ou colocados a disposição da respectiva clientela pelas instituições governamentais.

Para que tal, de fato, aconteça, há de se prover os meios indispensáveis, quer através da respectiva programação financeira e conseqüente liberação, quer através das ações que objetivam atraí-los, vinculá-los e mobilizá-los, ao que em síntese, se convencionou intitular simplesmente "aporte de recursos", interligando as fases de orçamentação e execução.

É a intensidade do fluxo de recursos impulsores da execução que determina o ritmo das realizações governamentais e que dá sustentação à programação em andamento.

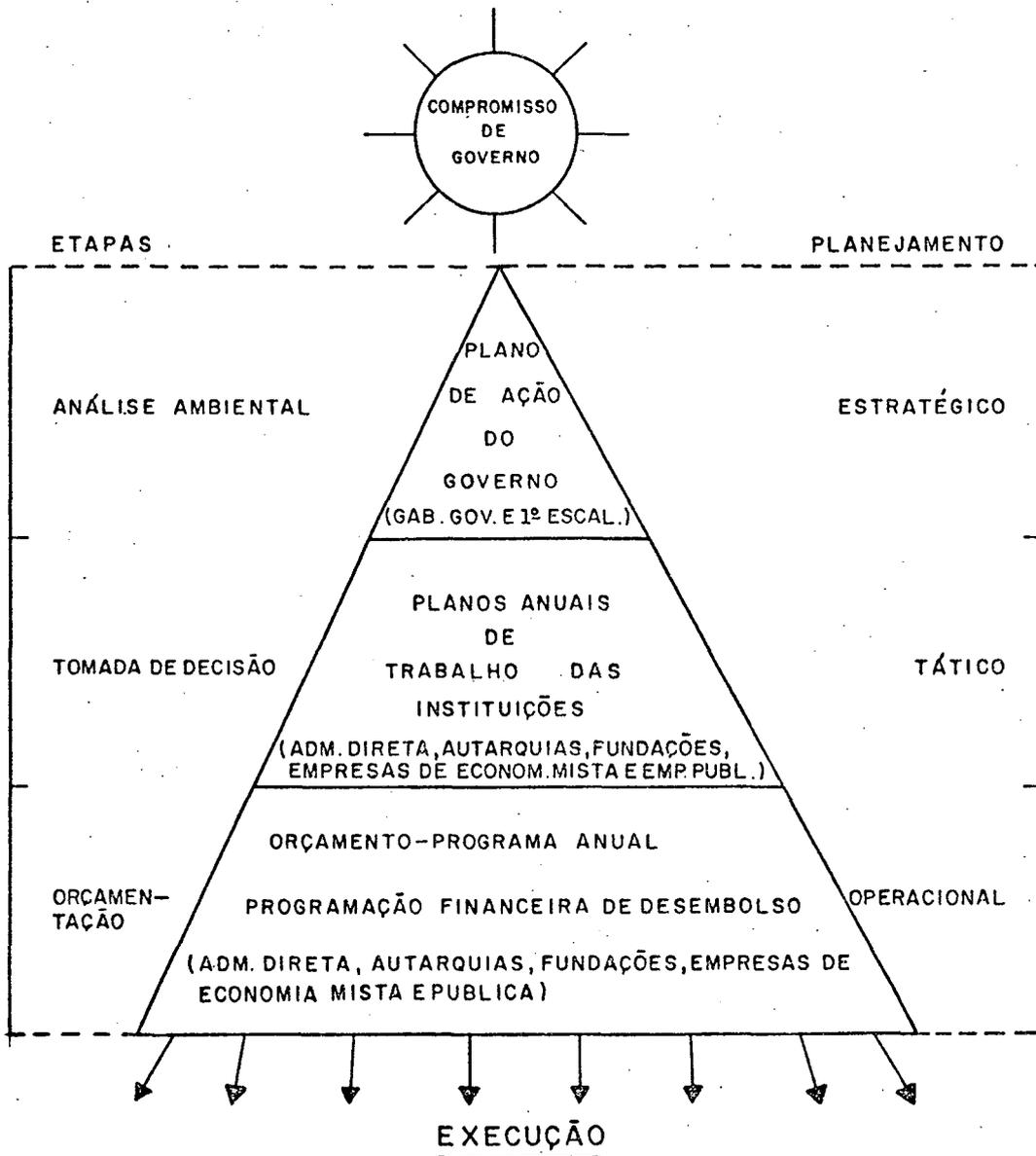


FIGURA 5.5 - Os Três Níveis de Planejamento dentro da Administração Pública (1º subprocesso)

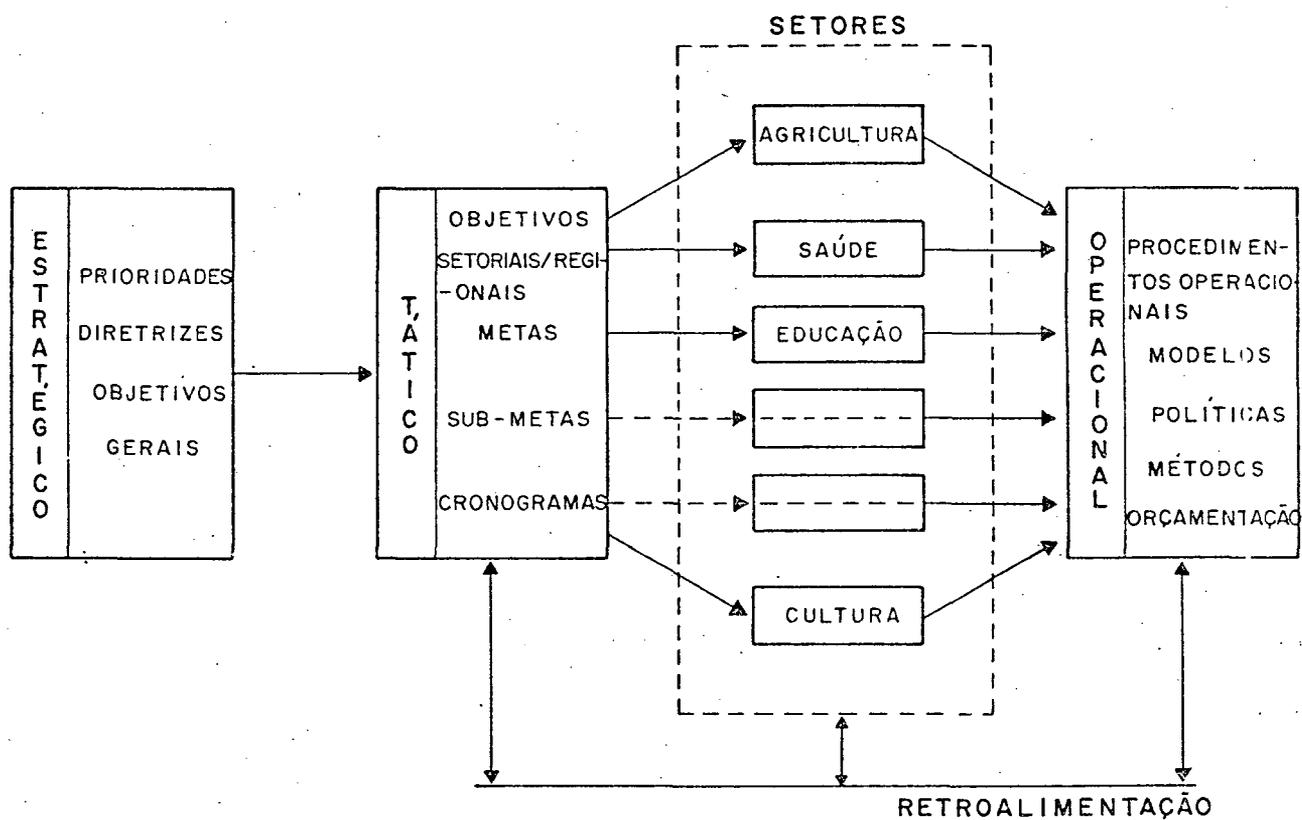


FIGURA 5.6 - A Composição dos Três Níveis de Planejamento

A Avaliação de Desempenho é o terceiro subprocesso envolvido, responsável pelo fechamento do ciclo e onde cada instituição há de reportar-se, em última instância, aos compromissos políticos assumidos pelo governo perante a coletividade. Este desempenho, contudo, está condicionado pelo fluxo de recursos, ao qual se subordina, necessariamente, o ritmo das realizações da administração.

Porém, a realização de investimentos e a produção de bens e de serviços não esgotam os compromissos e as responsabilidades sociais do governo. É imprescindível que se verifique a efetividade dos resultados alcançados, a sua eficácia e a eficiência das ações realizadas. Portanto, dividimos este subprocesso em duas etapas principais: o acompanhamento e a avaliação de resultados.

Etapa 5: Acompanhamento

O acompanhamento se desenvolve concomitantemente com a execução, podendo ser organizado sob a forma de relatórios parciais elaborados a curtos intervalos de tempo, cuja consolidação dará origem aos relatórios anuais de atividades. São os próprios executores das tarefas que devem registrar, em documentos apropriados, os resultados parciais, que, pouco a pouco, vão sendo alcançados como fruto dos seus esforços.

Os relatórios parciais, periódicos e sistemáticos, são uma forma de simplificar este trabalho, que é amplo e complexo. Vai-se, gradativamente, recolhendo os dados e informações referentes à execução, organizando-os e acumulando-os, de modo a possibilitar a futura avaliação do desempenho, quer física, quer financeiramente.

Para a racionalização e simplificação das tarefas desenvolvidas nesta etapa, dado que na administração pública se trabalha com múltiplos objetivos, é importante estabelecer-se o controle sobre áreas de resultados-chave.

Etapa 6: Avaliação de Resultados

A existência da instituição pública se justifica pela existência de demandas ambientais e necessidades dos clientes e pelas respostas que o sistema administração dá a esses "inputs". Os "outputs", isto é, os produtos da instituição, constituem os indicadores fundamentais da qualidade da administração pública. A natureza dos produtos das instituições e não a natureza dos procedimentos internos é que dirá a relevância da instituição pública em relação à ambiência na qual está inserida.

A responsabilidade dos administradores públicos deve ser definida pelo alcance dos objetivos e justificação da existência da instituição, e não somente pelo fiel cumprimento de normas e tradições e manutenção da viabilidade e garantia de sobrevivência organizacional.

A avaliação deve ser feita estabelecendo-se um paralelo entre os objetivos e metas, ações realizadas e resultados alcançados, ou seja, em termos de efetividade, eficácia e eficiência. A efetividade diz respeito ao julgamento da medida em que as ações governamentais satisfazem as aspirações sociais. A eficácia se relaciona com a mensuração do grau de atingimento das metas fixadas. A eficiência corresponde à apreciação dos níveis de produtividade do governo, buscando comparar os resultados alcançados e os respectivos custos, frente a formas alternativas de procedimento governamental. São estas três responsabilidades sociais do governo que impõem a necessidade de se realizar periodicamente esforços de avaliação do desempenho da administração pública. Para este mister, torna-se indispensável a preparação de relatórios próprios, produtos estes que se destinam a colocar lado a lado aspirações e realizações (efetividade), resultados previstos e alcançados (eficácia), produtos gerados pela ação governamental e recursos absorvidos pela sua produção (eficiência).

A participação de todos os níveis das instituições governamentais na elaboração e avaliação destes relatórios é fundamental. O reconhecimento do esforço realizado pelos envolvidos no processo se dá através da verificação de que seu trabalho re

sultou em objetivos atingidos, em resposta aos anseios da comunidade. Sua participação é importante para mostrar-lhes que seu desempenho não foi em vão, e servirá de forte motivação para darem continuidade ao seu trabalho.

No caso da avaliação ser negativa, sua participação será, então, crucial, pois são eles que possuem conhecimentos suficientes para avaliarem as possíveis falhas e suas causas, efetuando a ação corretiva, para que todo esforço dispendido nesta etapa não seja em vão.

É necessário, para que haja uma avaliação efetiva, realizar, antes de iniciar esta etapa, novos diagnósticos.

A divulgação dos resultados à comunidade mostrará que ela é importante no processo político e significará uma resposta (não a ideal, mas pelo menos uma satisfação) aos seus problemas, necessidades, anseios e aspirações, levantadas no início do processo. E, quando novamente requisitada, certamente contribuirá.

Os Planos de Trabalho são balizamentos estáticos da ação governamental. À medida que vão sendo executados e que surgem fatos novos, é necessário, após cada avaliação de desempenho, proceder à sua revisão, atualizando-os, corrigindo rumos e redefinindo novos resultados a serem alcançados. Tem início, assim, uma nova fase de planejamento, realimentada por novas aspirações sociais, por novos recursos (inclusive tecnológicos), enfim, pela emergente realidade de um novo exercício que principia e que a cada novo ano se repete.

Como se observa, o processo global de atuação do governo pode ser analiticamente interpretado como uma sucessão de fases, nas quais os trabalhos intelectuais e burocráticos se permeiam com as ações executivas das tarefas de produção de bens, de prestação de serviços, de construção de obras ou de formulação de políticas e fiscalização do seu cumprimento. Eis porque os trabalhos de planejamento, na prática, são indissociáveis dos de execução. Aos órgãos encarregados das atividades de planejamento governamental cabe apenas organizar metodologicamente e cronologicamente a sua realização, promovê-las, coordená-las e controlá-las, oferecendo-lhes suporte científico e tecnológico, apoio adminis

trativo e os meios indispensáveis à sua sistematização.

Desta forma, tenta-se enfrentar e combater os efeitos negativos da rotinização inconsciente do trabalho, da improvisação das decisões, do empirismo das soluções de ocasião, do desperdício de esforços e de recursos, além de se inibir e dificultar práticas, às vezes, frequentes de corrupção e de oportunismo político ensejadas pela desorganização e pelo descontrole das atividades do setor público.

Como elementos que constituem o ambiente no qual o Ciclo Operacional se desenvolve, vale destacar os seguintes: o "compromisso de governo", os "diagnósticos sistemáticos", a "programação em andamento" e o "ritmo das realizações" governamentais, todos elementos permanentemente presentes como marcos de referência da maior importância para todas as decisões da administração pública em qualquer de suas fases.

O primeiro, o compromisso político de governo, tem preponderante importância nas fases de tomada de decisão, orçamentação e da avaliação dos resultados. Os diagnósticos sistemáticos ganham destaque durante as fases de análise ambiental, tomada de decisão e avaliação de resultados, quando o conhecimento da realidade e a identificação dos problemas a serem resolvidos, ou já resolvidos, precisam ser enfatizados. Por outro lado, a orçamentação e a execução não podem prescindir do perfeito e minucioso conhecimento da programação em andamento, a qual, além de vincular a si recursos escassos, às vezes pode resultar do aproveitamento de oportunidades ou ser determinada por circunstâncias inarredáveis. Por fim, cumpre mencionar o ritmo das realizações - a quele que é possível face aos condicionamentos inerentes ao trabalho da administração pública - como o dado da maior relevância para as decisões e ações referentes à execução dos Planos de Trabalho, bem como para a avaliação de desempenho e o julgamento dos seus resultados, segundo os critérios estabelecidos de efetividade, eficácia e eficiência.

Para evitar superposições ou excessiva concentração de trabalhos, o que tumultua o bom andamento dos serviços, numa primeira aproximação pode-se estabelecer como calendário básico de

referência para as seis etapas, o seguinte;

- análise ambiental: primeira etapa a ser realizada. incidirá com o período inicial de governo, devendo ser realizada nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro (os diagnósticos sistêmicos, realizados posteriormente, corresponderão aos meses de outubro e novembro);

- tomada de decisão: meses de fevereiro, março, abril, maio e junho;

- orçamentação: meses de junho, julho, agosto e setembro (conforme determinação legal, constante da Constituição do Estado de S.C., o orçamento deve ser entregue a Assembléia Legislativa em 30 de setembro para que esta possa efetuar a avaliação e posterior aprovação até 30 de novembro);

- avaliação de resultados: novembro, dezembro, janeiro e fevereiro;

- execução e acompanhamento: realização permanente, durante todo o período.

As primeiras etapas em que se decidiu decompor o processo de planejamento governamental - análise ambiental, tomada de decisão, orçamentação, execução, acompanhamento e avaliação de resultados - devem constituir uma estrutura de apoio metodológico para a ação do governo, de modo a torná-la mais ordenada e racional. Estas fases, de natureza abstrata, destinam-se a gerar produtos burocráticos, cuja elaboração é da competência dos servidores públicos. Como estes documentos servem para orientar ou derivam das mesmas ações do governo, em suas diferentes fases de gestação e de crítica dos seus resultados, nada mais lógico do que reconhecer-se a conveniência de que seja idêntica a linguagem em que os mesmos estão expressos. Assim, o Plano de Trabalho da instituição, os seus Orçamentos Programa-anual e Plurianual de Investimentos, a sua Programação Financeira de Desembolsos, os relatórios de acompanhamento e de atividades, bem como os relatórios de avaliação de desempenho devem se reportar às mesmas funções, programas e subprogramas, projetos e atividades, operações, variáveis, parâmetros, unidades de medida, metas, fontes de recursos, etc..

Este requisito de natureza técnica exige de todos os participantes do processo de trabalho da instituição - seus dirigentes, assessores, pessoal administrativo e de execução - um ingente esforço para o emprego de uma terminologia de trabalho uniforme e homogênea quanto ao seu significado, sem o que poderão ser inócuos os esforços que objetivam a racionalização da ação governamental.

5.3. A Operacionalização do Modelo

5.3.1. Aspectos estruturais

5.3.1.1. O sistema estadual de planejamento

Os sistemas estaduais de planejamento têm como característica comum um alto grau de mimetismo em relação ao Sistema de Planejamento Federal. Influenciados pelo Decreto-lei nº 200, que criou o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral e possibilitou a implantação do Sistema, o qual posteriormente, por força de regulamentação (Decreto nº 71.353 de 09/11/72), passou a compreender as atividades de Planejamento, Orçamentação e Modernização Administrativa, cada estado criou para si uma estrutura composta por órgãos similares ao Ministério de Planejamento e aos demais órgãos federais envolvidos, bem como mantiveram o mesmo relacionamento e vinculação.

Os objetivos básicos do Sistema de Planejamento e Orçamento são:

- promover a elaboração do plano geral do governo, dos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento plurianual de investimentos e do orçamento-programa anual, bem como de outros instrumentos que visem à implantação da ação governamental;

- otimizar os recursos disponíveis mediante adoção de normas e procedimentos que assegurem a aplicação de critérios econômicos, sociais e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais;

- desenvolver e manter as atividades de articulação inter-governamental, de modo especial as relacionadas com os municípios.

Os Sistemas de Planejamento e Orçamento Estaduais constituem-se, então, de órgãos centrais, setoriais e seccionais, dentre os quais estão envolvidos todos os órgãos da administração pública, direta e indireta.

Os Sistemas, tal como estão constituídos, adaptam-se perfeitamente ao funcionamento do modelo desenvolvido, com pequenas alterações, as quais serão apresentadas nos itens a seguir, onde discorrer-se-á sobre os órgãos que compõem esta estrutura.

5.3.1.2. O órgão central

O Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral (ou órgão similar), constitui-se no órgão central do sistema, com a incumbência de auxiliar o Chefe do Poder Executivo na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo (coordenação das atividades do Sistema de Planejamento e Orçamento) e de orientar tecnicamente os órgãos setoriais e seccionais, supervisionando-lhes as atividades e estabelecendo normas para a padronização de procedimentos.

Cabe-lhe, ainda, promover a articulação com a União e com os Municípios, a estes especialmente auxiliando na elaboração dos programas de aplicação de recursos transferidos; colaborar com os Municípios e as Associações Microrregionais nas ações pertinentes ao planejamento, orçamento, organização e modernização administrativa, desenvolvimento regional e defesa ambiental; e, finalmente, coordenar assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de uma Secretaria de Estado ou entidade.

Dentro da estrutura organizativa da administração estadual, deve estar vinculado à estrutura do Gabinete do Governador, visando caracterizar sua posição de coordenação

ção geral das ações do governo e facilitar o relacionamento com os órgãos setoriais e seccionais do sistema (verificar, a título de exemplo, o organograma da administração do Estado de Santa Catarina, anexo I).

5.3.1.3. Os órgãos setoriais

Os órgãos setoriais constituem-se em unidades de planejamento de ação restrita a um setor da administração pública, em outras palavras, a uma Secretaria de Estado ou órgão equivalente (incluem-se neste grupo, as unidades de planejamento do Gabinete do Governador, do Gabinete do Vice-Governador, das Procuradorias Geral do Estado, da Fazenda junto ao Tribunal de Contas e da Justiça, além, no caso de Santa Catarina, da Diretoria de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento do Estado). A estes compete, a nível setorial:

- concentrar as atribuições de programação, coordenação e análise das atividades em cuja estrutura estejam integrados;

- coordenar a elaboração da proposta do orçamento plurianual de investimentos e do orçamento-programa anual, para posterior encaminhamento ao órgão central;

- coordenar a manutenção de fluxos permanentes de informações, objetivando agilizar os processos decisórios e a coordenação das atividades governamentais (incluindo-se os diagnósticos setoriais sistemáticos).

São eles encarregados de compatibilizar, entre si, as ações das unidades seccionais vinculadas ao seu setor administrativo, quer sejam operacionais, financeiras, de organização ou de modernização administrativa, de modo que possam seguir (órgãos setoriais e seccionais) uma diretriz comum e coerente com as metas globais traçadas pelo governo.

5.3.1.4. Os órgãos seccionais

Os órgãos seccionais correspondem a todas as demais unidades que, nas entidades da Administração Direta e Indireta ou em entidades vinculadas ou supervisionadas, estejam incumbidas de desenvolver atividades de planejamento, orçamento, organização e modernização administrativa.

Os órgãos seccionais representam os braços operacionais dos órgãos setoriais, competindo a eles executar as atividades relacionadas com os programas regionais e setoriais, à vista das normas e instruções expedidas pelo órgão central.

5.3.1.5. Os órgãos regionais

Os órgãos regionais constituem-se em unidades de planejamento espaciais, distribuídas homogeneamente pelo espaço geográfico do Estado considerado, com função de:

- realizar diagnósticos sócio-econômicos periódicos sobre a região de sua responsabilidade;
- compatibilizar a ação dos órgãos setoriais e seccionais que atuam na região, buscando otimizar o esforço conjunto;
- orientar a ação das Prefeituras, no sentido de execução das diretrizes governamentais e como canal de comunicação, veiculando as reivindicações da coletividade, considerando: a) as necessidades do município e da região; b) as ações dos setores da administração estadual na região, e; c) as ações do governo federal na região.

5.3.1.6. O subsistema de controle de qualidade

Um dos maiores problemas sentidos, quando da implantação de qualquer sistema na administração pública, diz respeito à falta de motivação e participação por parte dos envolvidos, que se materializa em:

- má qualidade dos serviços prestados;
- baixa produtividade;
- não cumprimento dos prazos;
- longos e pesados processos burocráticos (os quais se transformam em fim);
- pensamentos estanques;
- elevado custo de administração e controle;
- barreiras humanas contra qualquer forma de mudança ou inovação;
- péssimo clima de trabalho;
- etc..

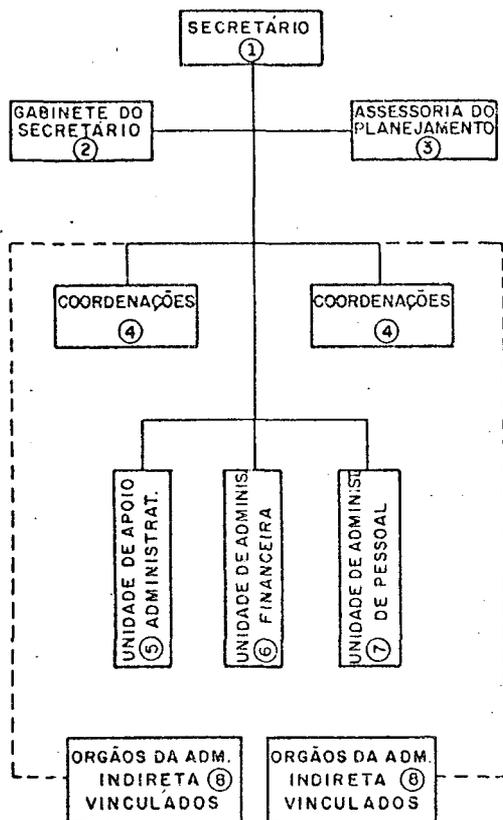
Como forma de minimizar estes efeitos, em parte decorrentes da divisão de trabalho e das responsabilidades, propõe-se a constituição de um subsistema de qualidade, composto por pequenos grupos de funcionários organizados voluntariamente, os quais sob o comando de seus superiores, têm como finalidade melhorar a qualidade, a eficiência e a eficácia dos serviços prestados e dos programas realizados por cada instituição, através do uso das técnicas de solução de problemas conhecidas.

Estrutura Proposta

A estrutura proposta consistirá na formação de diversas comissões, constituindo-se numa estrutura paralela a definida no organograma de cada instituição (Fig. 5.7). Os elementos que comporão o subsistema são os seguintes:

- Comissão Técnica de Coordenação: visa o envolvimento dos níveis políticos e técnicos dentro de cada uma das instituições que constituem os órgãos setoriais de planejamento. Composta pelo titular do órgão (seu presidente), pelo titular da respectiva unidade de planejamento (o vice-presidente), do titular da unidade financeira, pelos coordenadores dos programas desenvolvidos pela instituição e, finalmente, pelos titulares dos órgãos seccionais vinculados a mesma, tem como finalidades:

ESTRUTURA BÁSICA DAS SECRETARIAS
(FORMAL)



SUBSISTEMAS DE CONTROLE DE QUALIDADE.(ESTRUT.INFORMAL)

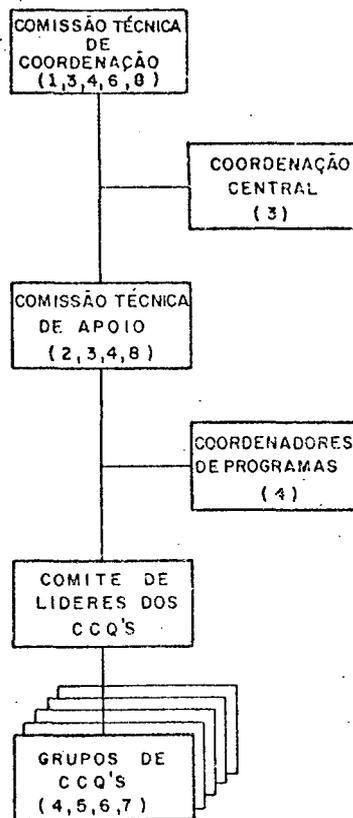


FIGURA 5.7 - Estruturação dos CCQs nas Instituições - Exemplo Base: Secretarias de Estado (modificado de WIEST, ref. nº 26, p. 39)

- a aprovação política e conseqüente engajamento do nível dirigente em relação aos programas previstos pelos técnicos do órgão em questão, sempre norteados pelas diretrizes definidas a nível global;

- a interligação das diversas etapas do processo de planejamento governamental descrito anteriormente, através da integração dos dirigentes das instituições envolvidas, assim como das ações desenvolvidas;

- o acompanhamento do ritmo das realizações do setor, visando tomar medidas corretivas, se necessário, bem como a avaliação do desempenho do mesmo.

- Comissão Técnica de Apoio: tem como membros o chefe da assessoria de planejamento (seu presidente) e os coordenadores dos programas desenvolvidos pela instituição. Suas finalidades são:

- análises dos problemas técnicos mais importantes;

- apoio e desenvolvimento dos grupos de controle de qualidade dentro de cada programa;

- contatos com os grupos de controle de qualidade e sua coordenação;

- informação para a Comissão Central de Coordenação sobre os estágios de desenvolvimento dos grupos e suas atividades;

- implementação de alterações e/ou sugestões propostas pelos grupos;

- atribuição de prêmios ou benefícios como motivação ao desempenho dos grupos.

- Coordenador Central: cargo a ser ocupado pelo chefe da assessoria de planejamento, com dedicação de no mínimo 50% do seu tempo a esta atividade;

- Coordenadores de programas: têm como tarefas básicas:

- definição das diretrizes dos grupos de controle de qualidade;

- registro dos grupos, dos membros e dos

trabalhos;

- planejar e organizar programas de treinamento (principalmente em técnicas de solução de problemas e avaliação de desempenho, de modo a instrumentar os grupos para que possam atingir os fins desejados);

- planejar e organizar programas de treinamento (dado que a formação dos grupos é voluntária, mas não espontânea);

- fornecer material de trabalho;

- fazer contato entre as áreas.

- Comissão de Assessoria Operacional: consiste em um "staff" para a execução de tarefas de aconselhamento técnico e orientação para os grupos, e tem como membros representantes de áreas especializadas, tais como: recursos humanos, técnicas de avaliação de desempenho, técnicas de solução de problemas, treinamento, orçamento, modernização administrativa, planejamento, técnicos e outros. Os membros não necessariamente são da instituição em questão, podendo ser externos a ela. As áreas de orçamento, modernização administrativa e planejamento serão preenchidas com membros do GAPLAN.

- Comissão de Líderes dos Grupos de Controle de Qualidade: tendo como membros os líderes dos grupos, sua finalidade é a troca de idéias sobre o sistema entre os Líderes e o Chefe da Assessoria de Planejamento.

- Grupos de Controle de Qualidade: compõem-se de 5 a 7 pessoas, as quais têm atividades na mesma área de eficácia, com o objetivo de melhorar constantemente a qualidade, produtividade e economicidade dos serviços prestados dentro de cada programa, bem como se auto-desenvolverem, sempre no sentido de atingir as metas previstas no Plano de Trabalho da instituição.

A implantação deste subsistema exige treinamento e motivação dos assessores de planejamento e dos coordenadores de programas e, a partir deles, difusão e conseqüente envolvimento dos funcionários através de, por exemplo, reunião para resolução de problemas específicos, enfrentados por cada pro

grama. É importante ressaltar que voluntariedade não implica em espontaneidade. A iniciativa de formação dos grupos e a orientação em termos de trabalho grupal deve vir de cima, cabendo aos CCQs determinar como organizar o grupo, quem deve ser o líder, quando se reunir, quais os temas que vão ser trabalhados, etc..

Como recursos matemáticos e gráficos para a instrumentação dos CCQs temos o gráfico de Gantt, as relações de custo/benefício⁵ e a técnica de análise de valor. Temos ainda como documentos balizadores o Plano de Ação do Governo e o Plano de Trabalho da instituição. É necessário, portanto, que os participantes dos CCQs recebam treinamento em métodos para análise e solução de problemas.

5.3.1.7. A coesão do sistema

A unidade de planejamento presente na estrutura dos órgãos setoriais, seccionais e regionais, atuará como órgão de assessoramento na direção superior da instituição, cabendo a esta delegar-lhe os poderes necessários ao normal desempenho das suas funções internas.

As atividades de planejamento, programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação do desempenho de cada instituição, bem como as de organização e modernização administrativa, as de pesquisa, análise e diagnóstico da instituição e do seu campo de atuação, além das de assessoramento interno nestes e em assuntos correlatos, serão desenvolvidas, coordenadas e orientadas em cada órgão ou entidade da administração estadual por esta unidade de planejamento, especialmente organizada para este fim.

A direção de cada unidade de planejamento será exercida por técnico pertencente ao quadro pessoal permanente do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, mediante designação do Secretário-Chefe.

5.3.1.8. A interação técnico-política

Os órgãos setoriais e seccionais, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão ou entidade em cuja estrutura estejam integrados, são tecnicamente subordinados ao órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento, que se articulará com os órgãos seccionais por intermédio dos respectivos órgãos setoriais.

Os contatos técnicos entre o órgão central e os órgãos setoriais e seccionais do SISPLANOR far-se-ão diretamente pelos titulares das unidades administrativas específicas do Gabinete de Planejamento e Coordenação com os titulares das unidades de planejamento das instituições, enquanto os contatos político-administrativos envolverão necessariamente a participação dos respectivos dirigentes superiores.

5.3.2. Aspectos operacionais

5.3.2.1. Funcionamento do sistema

O sistema de planejamento definido no item 5.2 caracteriza-se pela continuidade, por um horizonte temporal de 4 anos, renovável, ou melhor, ampliado ano a ano. Entretanto, os documentos básicos que permitem seu funcionamento tem periodicidade anual e uma sequência bem definida de realização, conforme cronograma a seguir (Fig.5.8).

A partir do resultado da eleição, o novo governador inicia o ciclo da ação governamental, realizando um amplo diagnóstico das necessidades e potencialidades do Estado, dentro dos diversos setores, regiões e internamente, sob o aspecto administrativo e financeiro (meses de dezembro e janeiro). Em fevereiro e março elabora o Plano de Ação do Governo, com as diretrizes e as grandes metas para cada setor e região. Em abril, maio e junho, cada instituição define sua programação de trabalho para os quatro anos de mandato, correspondendo a um detalhamento do Plano de Ação do Governo. Em meados de junho, julho e agosto, define-se o orçamento para o próximo ano, que em setem

bro é enviado à Assembléia Legislativa para sua aprovação. Em outubro e novembro, iniciam-se novos diagnósticos - por regiões, setores e de desempenho organizacional - com o objetivo de fornecer subsídios para a etapa seguinte, a avaliação de resultados. Para esta etapa, a ser realizada nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro, são necessários, além dos diagnósticos, os relatórios de acompanhamento da execução orçamentária, os relatórios trimestrais de acompanhamento das obras e serviços prestados e o relatório anual de atividades, etapa da qual resulta o relatório anual de desempenho. Em março, com base na avaliação de desempenho feita, inicia-se novamente o ciclo com a revisão e atualização dos Planos Anuais de Trabalho das instituições. O acompanhamento estatístico é permanente, durante os 12 meses do ano, e a programação financeira de desembolso é feita logo após a aprovação do orçamento.

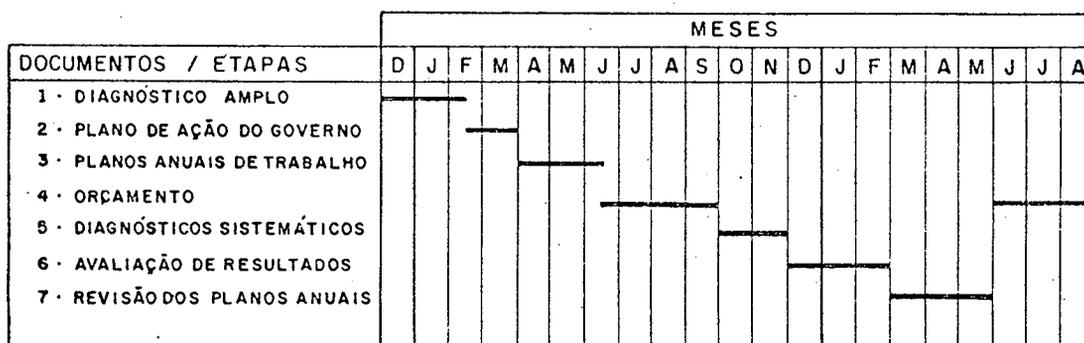


FIGURA 5.8 - Cronograma de Elaboração dos Documentos

5.3.2.2. O acompanhamento estatístico

Para se fazer um plano de governo bem fundamentado (no sentido de atender as necessidades da comunidade que se governa), bem como verificar a efetividade das medidas adotadas, é necessário realizar diagnósticos periódicos. O diagnóstico nada mais é do que um levantamento da realidade com que se vai trabalhar, nos seus aspectos físicos, sociais, econômicos e políticos. A confiabilidade do diagnóstico realizado está diretamente relacionada com a qualidade e diversidade das informações disponíveis no levantamento estatístico que deve ser feito previamente. Portanto, é fundamental que se faça uma triagem das informações prestadas, em termos de sua real utilização pelos planejadores, e que haja uma continuidade no levantamento das mesmas - um acompanhamento estatístico - possibilitando a definição de séries históricas e, conseqüentemente, análises mais completas de uma realidade que é por demais complexa.

5.3.2.3. Os diagnósticos: setorial, regional e de desempenho organizacional

A decisão de planejar decorre da percepção de que os eventos futuros poderão não estar de acordo com o desejável se nada for feito, implicando na disponibilidade de diagnósticos, análises e projeções (levantamento estatístico)⁶.

As perguntas a serem feitas são: qual a real situação do setor (educação, comércio, transportes, etc.)? Qual é a realidade regional que vamos tratar? Qual a real situação da instituição quanto aos seus aspectos internos e externos? O que a instituição tem de bom e de ruim no seu processo administrativo?

As premissas básicas do diagnóstico são:

a) considerar-se o ambiente e suas variáveis relevantes no qual está inserida a instituição e, b) analisar os pontos favoráveis e deficientes do setor e/ou comunidade a ser atingida pela ação da instituição. Envolvem um processo de análise integrado, contí

nuo e sistêmico e a identificação das variáveis controláveis e não controláveis (estabelecimento de questões/pontos críticos, ou seja, aspectos controláveis com maior ou menor dificuldade).

Para a execução do diagnóstico é necessário:

- ter acesso a uma série de informações;
- estar preparado para fazê-lo;
- saber que informações são desejadas;
- saber quais as informações pertinentes

tes e como obtê-las.

O conjunto de informações internas e externas define um sistema de informação global - o sistema de informações gerenciais a ser utilizado pelo SISPLANOR.

Os diagnósticos externos se subdividem em dois tipos: regionais e setoriais. As fontes de informações disponíveis são as mais diversas possíveis. Para a realização do diagnóstico setorial utilizam-se o(s) sistema(s) de acompanhamento da(s) própria(s) instituição(ões) que responde(m) pelo setor, inclusive as unidades descentralizadas, se houver. Para o diagnóstico regional utiliza-se as associações de municípios, os colegiados da administração pública⁷ e os seminários regionais permanentes⁸.

A compatibilização das informações advindas das diversas fontes deve ser feita em formulários adequados, que procurem expressar:

- a real situação interna (desempenho administrativo); e,
- a real situação externa do órgão e entidade (trabalho desenvolvido na comunidade).

A matriz apresentada a seguir (Fig. 5.9) possibilita definir um panorama geral, através da avaliação da eficácia e da eficiência das atividades internas e externas da instituição.

Segundo Oliveira (1986:30), a eficácia do órgão ou entidade vai depender basicamente de sua capacidade de identificar as necessidades do meio ambiente em que atua, com

				ATENÇÃO AOS PROBLEMAS, PRINCIPALMENTE OPERACIONAIS (BUROCRÁTICOS)	ATENÇÃO AOS PROBLEMAS SÓCIO-ECONÔMICOS-POLÍTICOS QUE INTERAGEM COM O AMBIENTE
				INTERNA	EXTERNA
				EFICIENCIA	
				BAIXA	ALTA
ATENÇÃO AO DESEMPENHO DA INSTITUIÇÃO NO SEU AMBIENTE	EXTERNA	EFICÁCIA	ALTA	- OBJETIVOS INSTITUCIONAIS ALCANÇADOS (MAS NO NÍVEL IDEAL)	- OBJETIVOS INSTITUCIONAIS ALCANÇADOS.
				- UTILIZAÇÃO INADEQUADA DOS RECURSOS DISPONÍVEIS.	- UTILIZAÇÃO INADEQUADA DOS RECURSOS DISPONÍVEIS.
ATENÇÃO AO DESEMPENHO DA INSTITUIÇÃO COMO UM TODO	INTERNA	EFICÁCIA	BAIXA	- OBJETIVOS INSTITUCIONAIS NORMALMENTE NÃO ALCANÇADOS.	- OBJETIVOS INSTITUCIONAIS ALGUMAS VEZES ALCANÇADOS
				- UTILIZAÇÃO INADEQUADA DOS RECURSOS DISPONÍVEIS.	- UTILIZAÇÃO ADEQUADA DOS RECURSOS DISPONÍVEIS.

FIGURA 5.9 - A Eficiência e a Eficácia nos Órgãos e Entidades (adaptado de OLIVEIRA, 1986: 30, p. 25)

flexibilidade e adaptabilidade suficientes para usufruir das oportunidades políticas, financeiras e sociais, visando o atendimento das mesmas.

A apresentação de resultados globais positivos ao longo do tempo está intimamente relacionada com a coordenação de esforços (ações) e recursos - eficácia e eficiência - que vai determinar o grau de efetividade atingido.

Na realização do diagnóstico interno da instituição - diagnóstico do desempenho organizacional - deve-se avaliar os seguintes fatores:

- o sistema de planejamento (níveis estratêgico, tático e operacional);
- o sistema de informações;
- a estrutura organizacional;
- a tecnologia disponível;
- os recursos humanos (capacitação e habilidades);
- o estilo de administração (capacitação e habilidades da alta administração);
- os resultados políticos, sociais e econômicos (diagnóstico dos programas já existentes);
- os recursos financeiros/finanças;
- o controle;
- a imagem institucional;
- as principais políticas;
- as normas e procedimentos operacionais.

Na realização dos diagnósticos externos à instituição - diagnósticos regionais e setoriais - deve-se avaliar os seguintes fatores:

- necessidades da região e/ou setor;
- disponibilidades da região e/ou setor;
- aspectos sócio-econômicos e sociais;
- aspectos políticos;
- instituições governamentais envolvidas;
- entidades de classe envolvidas;
- existência de empresas privadas desem

penhando a mesma atividade (âmbito regional, estadual e nacional).

O importante nesta análise é procurar identificar as forças na instituição e no meio ambiente a ser trabalhado, através inclusive, da integração dos fatores internos e externos.

É necessário à instituição acompanhar a evolução do meio-ambiente e promover sua consequente transformação, de modo que o Plano de Ação do Governo, seu Plano de Trabalho e sua política econômico-financeira não se tornem incompatíveis com a realidade tratada.

A realização destes diagnósticos deve ser sistemática e, para tanto, propõem-se alguns formulários que possibilitam uma uniformização das informações levantadas (Fig. 5.10, 5.11 e 5.12).

5.3.2.4. O plano de ação do governo

Após a análise dos diagnósticos realizados e da definição das possibilidades governamentais (situação administrativa e financeira do governo) e considerando a estratégia política global e a posição do candidato eleito, deve-se partir para a definição das estratégias setoriais e administrativas. Isto feito, tem-se plenas condições de se estabelecer os programas e metas setoriais para os quatro anos correspondentes ao período do mandato. Estes programas e metas serão desdobrados por cada instituição governamental e passarão a constar dos Planos de Trabalho de cada uma.

5.3.2.5. O plano plurianual de trabalho

O Plano Plurianual de Trabalho de cada uma das instituições governamentais que compõem a administração pública estadual é o desdobramento dos programas e metas setoriais definidas no Plano de Ação do Governo em ações, e a respectiva quantificação dos recursos necessários para a consecução das mesmas.

INSTITUIÇÃO	DIAGNOSTICO INTERNO / EXTERNO FOLHA DE IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE FATORES						DATA / /	Nº		
	FATOR	AVALIAÇÃO DO FATOR					JUSTIFICATIVAS	AÇÕES SUGERIDAS	IMPLICAÇÕES	AVALIAÇÃO DA IMPLICAÇÃO
O		A	FO	FR	N	O				

O - OPORTUNIDADE
 A - AMEAÇA
 FO - PONTO FORTE
 FR - PONTO FRACO
 N - NEUTRO.

FIGURA 5.10 - Diagnóstico - Folha de Identificação e Análise de Fatores (retirado de OLIVEIRA, 1986: 30, p. 89)

		SETOR:			
GRUPOS OBJET./METAS	A (X%)	B (Y%)	C (Z%)	D (W%)	
	XX	XX	XX	XX	
	XX	XX	XX	XX	

NOTA:

- A,B,C,D - DEFINIÇÃO DOS GRUPOS ENVOLVIDOS CONFORME SETOR DIAGNOSTICADO.
- X,Y,Z,W - PESO PERCENTUAL CONFORME IMPORTANCIA E/OU INTERESSE. (X+Y+Z+W = 100%)
- XX - GRAU DE ATINGIMENTO DAS METAS E OBJETIVOS, SEGUNDO ESCALA DE 0 a 10.

FIGURA 5.11 - Diagnóstico - Efetividade das Ações Realizadas Segundo Grupos Envolvidos (modificado de ANSOFF, 1981:28, p. 63)

SETOR:

MICRORREGIÕES (*)	A (X%)	B (Y%)	C (Z%)	D (W%)
OBJET./METAS	XX	XX	XX	XX

(*) - CONFORME ÂMBITO DE ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO OU ABRANGÊNCIA DAS METAS/OBJETIVOS.

NOTA:

A,B,C,D - DEFINIÇÃO DAS MICRORREGIÕES ENVOLVIDAS, CONFORME SETOR DIAGNOSTICADO.

X,Y,Z,W - PESO PERCENTUAL CONFORME IMPORTANCIA E/OU INTERESSE (X+Y+Z+W = 100%).

XX - GRAU DE ATINGIMENTO DAS METAS E OBJETIVOS, SEGUNDO ESCALA DE 0 a 10.

FIGURA 5.12 - Diagnóstico - Efetividade das Ações Realizadas Segundo Microrregiões Envolvidas (modificado de ANSOFF, 1981: 28, p. 63)

Definido para o mesmo horizonte tempo-
ral que o Plano de Ação do Governo, mas detalhado ano a ano, o
Plano Plurianual de Trabalho deve apresentar a seguinte itemização bá-
sica (conforme Decreto nº 19.796 de 31/05/83):

- estrutura organizacional;
- campo de atuação;
- legislação básica;
- objetivos gerais;
- diretrizes políticas de atuação;
- relação dos programas de ação e res-
pectivos subprogramas, contando uma descrição sumária, a justifi-
cativa de realização, a abrangência espacial e as metas defini-
das especificamente para o mesmo (os programas de ação devem es-
tar classificados de acordo com a classificação funcional progra-
mática, e devem estar igualmente definidas as formas e diretri-
zes de implementação e os critérios de acompanhamento e avalia-
ção - metas-chave);

- cronograma de execução física;
- cronograma financeiro;
- resumo geral da programação.

A confecção deste Plano cabe às próprias
instituições, com o auxílio do Gabinete de Planejamento, que se
responsabilizará pela melhor adequação aos princípios do planeja-
mento e à compatibilização dos mesmos.

No item referente aos objetivos, cabe
esclarecer que estes devem responder a três quesitos básicos: o
que, quanto e quando se deseja fazer, bem como ter redação clara
e precisa, procurando representar um desafio - nem fácil e nem
impossível de alcançar. É importante que haja harmonia e integra-
ção entre os mesmos.

As metas são sub-objetivos, isto é,
iguais ao objetivo no que concerne a sua natureza e, da mesma
forma, devem ser claras, específicas e precisas; devem, também,
conter prazos curtos de realização e com datas exatas, e serem
intercomplementares e não opostas.

O Cronograma de Execução Física (Figura 5.13) destina-se ao registro da programação das realizações físicas da instituição durante o horizonte temporal considerado (no caso o período do mandato do governador eleito). Para cada programa deve ser preenchido um Cronograma de Execução Física, com os respectivos subprogramas, segundo a classificação funcional programática, bem como os projetos e/ou atividades desenvolvidos pela mesma. Cada projeto ou atividade deve ter suas metas físicas relacionadas a uma ou mais variáveis (ou indicadores), considerados pela instituição, os mais relevantes para sua representação e posterior acompanhamento (é fundamental, para que possa haver um acompanhamento efetivo das realizações governamentais, que estas medidas ou indicadores permaneçam as mesmas durante toda a realização do projeto ou atividade). Deve ter também, o setor, dentro da instituição, um responsável por sua execução.

A programação do primeiro ano considerado deve estar expressa em trimestres, e o restante ser anual. Ao proceder-se a revisão anual do Plano de Trabalho, abandona-se o ano já transcorrido, programa-se o próximo trimestralmente e amplia-se o horizonte temporal, de modo que sempre tenhamos três anos para a frente planejados. Este procedimento deve ser utilizado também para a confecção do Cronograma Financeiro.

O Cronograma Financeiro das Aplicações (Figura 5.14) destina-se a demonstrações dos recursos necessários e fontes utilizadas, por subprogramas, projetos e atividades. Semelhante ao Cronograma de Execução Física, deve ser feito um cronograma financeiro para cada programa, sendo que para o primeiro ano a programação dos recursos deve ser trimestral.

Uma vez concluído o preenchimento dos cronogramas financeiros, procede-se ao preenchimento do Cronograma Financeiro das Aplicações - Resumo (Figura 5.15).

PLANO DE AÇÃO DO GOVERNO 1987/1990
 CRONOGRAMA FINANCEIRO DAS APLICAÇÕES

ÓRGÃO/ENTIDADE: VALORES EM CZ\$ 10³ DE 1987
 FUNÇÃO: CÓDIGO:
 PROGRAMA:

CÓDIGO (I)	SUBPROGRAMA, PROJETO/FUNÇÃO (II)	FONTES (III)	1987				1988 (IVB)	1989 (IVC)	1990 (IVD)	TOTAL (V)	OBS. (VI)
			1º TRIM	2º TRIM	3º TRIM	4º TRIM					
TOTAL POR FONTES											
TOTAL GERAL DO PROGRAMA											

FIGURA 5.14 - Cronograma Financeiro das Aplicações

PLANO DE AÇÃO DO GOVERNO 1987/1990
CRONOGRAMA FINANCEIRO DAS APLICAÇÕES - RESUMO

VALORES EM CZ\$ 10³ DE 1987

ÓRGÃO/ENTIDADE:

CÓDIGO (I)	PROGRAMA (II)	FONTES (III)	1987				1988 (IVB)	1989 (IVC)	1990 (IVD)	TOTAL (V)	OBS. (VI)
			1º TRIM	2º TRIM	3º TRIM	4º TRIM					
TOTAL POR FONTES											
TOTAL GERAL DO PROGRAMA											

FIGURA 5.15 - Cronograma Financeiro das Aplicações -
Resumo

5.3.2.6. O orçamento-programa anual

Segundo Giacomoni, "o orçamento é parte de um sistema maior, integrado por planos e programas, de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária⁹."

O Orçamento-Programa Anual - OPA - é um instrumento de ação voltado à realização de operações concretas, dentro do marco de referência fixado pelo plano de trabalho, correspondendo ao detalhamento das ações previstas nos Cronogramas de Execução Física e Financeiro das Aplicações, para o ano correspondente ao OPA a ser elaborado (Figura 5.16).

O documento orçamentário, na sua forma atual, deixa muito a desejar como instrumento de programação, pois não permite descobrir o direcionamento da ação pública. Para o orçamento ser mais claro e eficiente em termos administrativos e de planejamento, é necessário atender a algumas premissas básicas:

- ser gerido pelas instituições e suas unidades;
- ser administrável;
- realizar a produção de bens e serviços por entes concretos das instituições (unidades orçamentárias correspondentes a unidades administrativas existentes, para não fugir do princípio já definido anteriormente de delegação de responsabilidades);
- permitir identificar a ação que desenvolve a unidade orçamentária, classificando os projetos e/ou atividades em ações do tipo: 1. operacionais ou de apoio; 2. produção final; 3. ampliação física, e; 4. encargos ou transações financeiras.

Ações do tipo operacional ou de apoio, são aquelas que a instituição desenvolve em apoio a outras atividades, podendo ser de controle, de normatização, administração, planejamento, etc., que não resulta direta e imediatamente, em um produto final para a comunidade, senão em um produto para a própria administração pública.

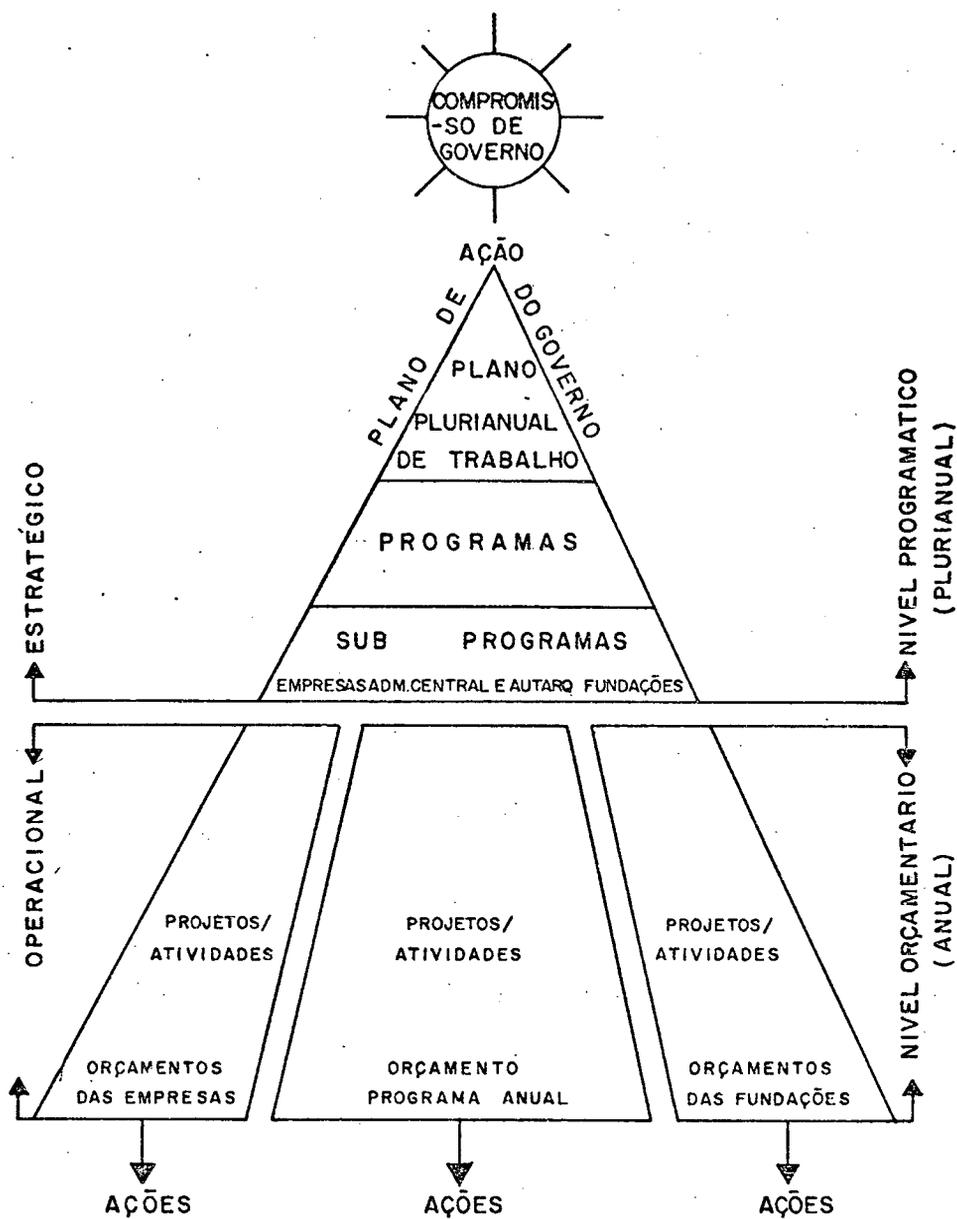


FIGURA 5.16 - O Enlace Planejamento-Orçamento na Administração Pública

blica. Ações de produção final são aquelas que resultam em produtos finais que beneficiam diretamente a comunidade mediante bens e serviços que ela usufrui, não compreendendo ampliação física da capacidade de produção, geralmente projetos e atividades que integram os "programas típicos" da função principal das instituições. Ações de ampliação física referem-se às ações das quais resultam um aumento da capacidade física instalada da administração e se realiza através de obras físicas, instalações e/ou equipamentos, podendo ser destinada ao uso comunitário ou para uso próprio da administração. Encargos ou Transações Financeiras são constituídas por aquele tipo de ação que representa simplesmente uma responsabilidade financeira, sendo o caso das transferências, amortizações e serviços da dívida, das inversões financeiras, das contribuições diversas, das participações, as assistências financeiras, etc.

Para proporcionar os elementos básicos a partir dos quais serão elaboradas as propostas do OPA para o exercício financeiro em questão e permitir a tradução em termos executivos das ações governamentais previstas no Plano de Trabalho de cada instituição, propõe-se a utilização do Cadastro Descritivo de Projeto Atividade (Figura 5.17), formulário já desenvolvido pelo GAPLAN, composto por sete blocos: "A" - Identificação do Projeto/Atividade; "B" - Caracterização do Projeto/Atividade; "C" - Cronograma Físico; "D" - Cronograma Financeiro; "E" - Fontes de Financiamento; "F" - Identificação do Informante; "H" - Natureza da Despesa; acrescentando no bloco "A" a classificação do projeto/atividade segundo o tipo de ação a ser realizada.

Feito o detalhamento das ações que as instituições realizarão no ano, passa-se ao processo de negociação (Figura 5.18), entre a instituição e o GAPLAN (compatibilização das propostas das diversas instituições, em face dos recursos disponíveis), trazendo duas consequências principais, quais sejam: a superestimação dos itens orçamentários para fugir aos cortes e a busca de apoio das instituições e dos níveis políticos para justificar suas metas. Visando minimizar este problema,

CÓDIGO

CADASTRO DESCRITIVO DE PROJETO/ATIVIDADE

ORÇAMENTO PLURIANUAL 19.../19...
 ORÇAMENTO ANUAL PARA 19...

(A) IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO/ATIVIDADE		<input type="checkbox"/> NOVO	<input type="checkbox"/> EM EXECUÇÃO	CÓDIGO
1	ORÇÃO			
2	UNIDADE			
3	FUNÇÃO			
4	PROGRAMA			
5	SUBPROGRAMA			
6	TIPO DA AÇÃO			
7	TÍTULO			

(B) CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO/ATIVIDADE	
8	LOCALIZAÇÃO E ÁREA DE INFLUÊNCIA
9	PRAZO DE EXECUÇÃO
10	UNIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL
11	ENTIDADES ENVOLVIDAS
12	OBJETIVOS
13	JUSTIFICATIVA (PLANO DE AÇÃO DO GOVERNO)

14	OBSERVAÇÕES
----	-------------

(H) NATUREZA DA DESPESA					Em C\$ 1.000
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	FONTE	DESOBRAMEN-TO	ELEMENTO DE DESPESA	CATEGORIA ECONÔMICA
TOTAL					

(E) FONTES DE FINANCIAMENTO		Em C\$ 1.000			
FONTES DE RECURSO	DENOMINAÇÃO	CÓDIGO	ANOS	ANOS	TOTAL
			19...	ANTERIORES	
REC. PRÓPRIOS DO ESTADO	F. P. E.	00 02			
SUBTOTAL					
TRANSF. DA ADM. DIRETA	DIRETAMENTE / ARRECADADOS	00 40			
SUBTOTAL					
OUTROS RECURSOS					
SUBTOTAL					
TOTAL					

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

(F) IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE

ORGÃO _____

UNIDADE _____

LOCAL E DATA _____

ASSINATURA _____

NOME _____

CARGO _____

(G) PARA USO DO ORÇAO CENTRAL DO SISPLANOR

SUPLA _____

SUOFI _____

(D) CROGRAMA FINANCEIRO										Em C\$ 1.000	
FONTES DE FINANCIAMENTO	JA REALIZADO	CORRENTE EXERCICIO	A REALIZAR NO EXERCICIO DE 19...				TOTAL	ANOS POSTERIORES	EXERCICIOS SEGUINTE	TOTAL GERAL	
			JAN/MAR	ABR/JUN	JUL/SET	OUT/DEZ					
OUTROS											
TOTAL											

(C) CROGRAMA FISICO											
VARIÁVEL * UNIDADE	MENSURAÇÃO	JA REALIZADO	CORRENTE EXERCICIO	A REALIZAR NO EXERCICIO DE 19...				TOTAL	ANOS POSTERIORES	EXERCICIOS SEGUINTE	TOTAL GERAL
				JAN/MAR	ABR/JUN	JUL/SET	OUT/DEZ				
01											
02											
03											
04											
05											
06											
07											
08											
09											

* IDENTIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA MENSURAÇÃO

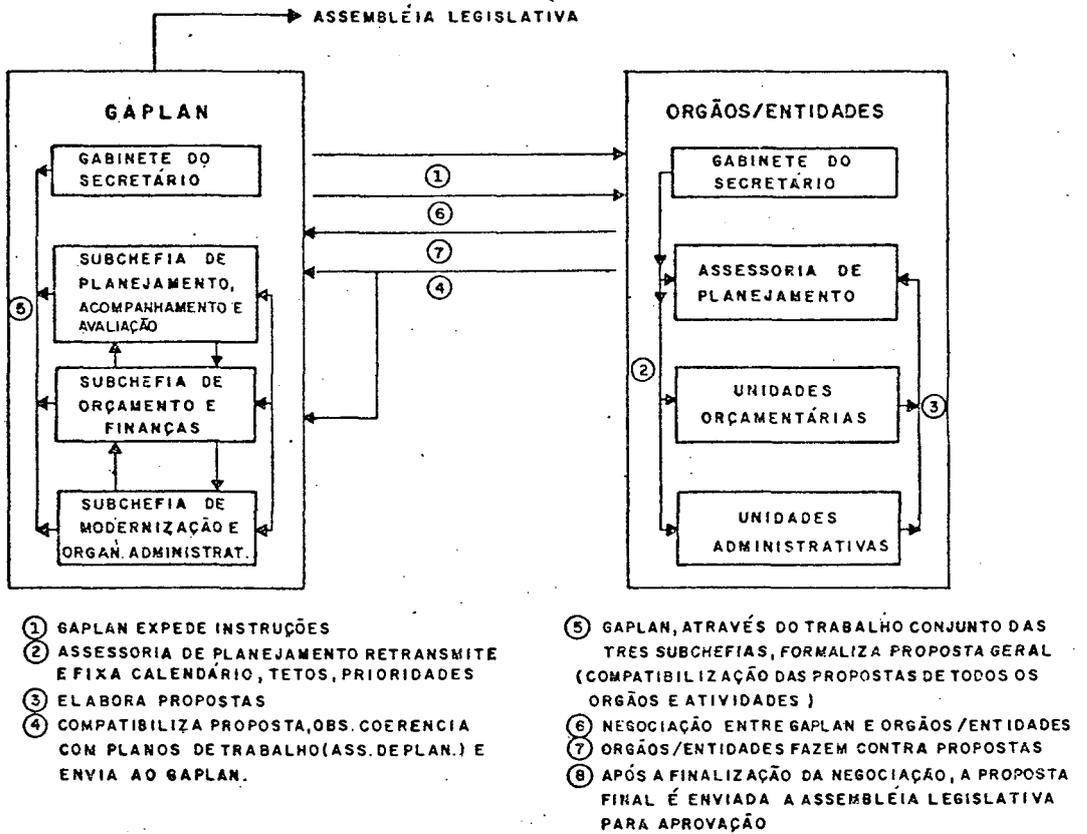


FIGURA 5.18 - Fluxograma do Processo de Negociação Orçamentária

propõe-se que as próprias instituições priorizem suas atividades (envolvendo inclusive o nível operacional para esta definição), reduzindo o conflito e a responsabilidade de quem decide.

5.3.2.7. O orçamento plurianual de investimentos

Com o objetivo de propiciar uma visão mais abrangente no tempo, a legislação brasileira criou a figura do Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI, de duração trienal. Do mesmo modo que para o OPA, o OPI deve ser montado a partir de informações constantes do Plano de Trabalho de cada instituição, mais especificamente dos Cronogramas de Execução Física e Financeiro das Aplicações.

5.3.2.8. A programação financeira de desembolso

A Lei 4320 de 17/03/64 prevê a elaboração da Programação Financeira de Desembolso, ou seja, um quadro de quotas trimestrais de despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, documento este com os seguintes objetivos (art. 48 da referida lei):

- assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho;

- manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

A Programação Financeira de Desembolso, dentro do enfoque participativo e descentralizador do sistema desenvolvido até aqui, deve ser preparada por cada unidade orçamentária, de cada instituição, levando em conta os seguintes fatores:

- as disponibilidades existentes;
- a afluência provável da receita própria;

- a afluência provável da receita transferida do Estado e da União;

- o orçamento aprovado, com a discriminação por unidade orçamentária;

- outros débitos ou compromissos, oriundos de créditos especiais abertos nos últimos meses do término do exercício imediatamente anterior, os restos a pagar, os compromissos da dívida pública e outros dessa natureza;

- outros compromissos e outras circunstâncias que possam influir no comportamento efetivo da receita e na realização da despesa.

Isto feito, parte-se para a negociação e compatibilização junto à Secretaria da Fazenda e o GAPLAN, sempre segundo as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Governo, no seu Plano de Ação.

5.3.2.9. O acompanhamento da execução orçamentária

O acompanhamento da execução orçamentária visa controlar a realização da receita e da despesa, prevista no orçamento. É o acompanhamento do desembolso financeiro que deve ser efetuado diariamente, podendo ser realizado previamente, através do empenho, relatórios de andamento, balancetes periódicos ou subsequentemente, tendo por base os relatórios finais, prestações de contas e balanços elaborados após a execução do empreendimento.

5.3.2.10. O acompanhamento das obras e serviços prestados

O acompanhamento das obras e serviços prestados mede o ritmo das realizações governamentais, através do "controle da eficácia e eficiência dos cursos de ação cumpridos e proporciona elementos de juízo aos responsáveis da gestão administrativa¹⁰".

O acompanhamento das ações da institui

ção deve ser feito dentro da mesma classificação dos tipos de ações definidas anteriormente para o orçamento. Além disso, deve-se estabelecer índices conforme o que se deseja avaliar:

- eficiência das realizações - indicadores do tipo produtos finais/custos; produtos finais/insumos principais, e efetuar a comparação com parâmetros técnicos ou com padrões já alcançados anteriormente;

- eficácia das realizações - medição do progresso alcançado em relação àquilo que estava programado.

A periodicidade deste acompanhamento deve ser trimestral, com emissão de relatórios aos níveis decisórios com interesse nos mesmos, semelhante à periodicidade definida para a programação financeira de desembolso.

É importante que, a intervalos de tempo de, em média, dois anos, os programas da instituição sejam submetidos a uma espécie de julgamento, que irá definir sua continuidade ou não. Este trabalho deve ser desenvolvido com o auxílio do subsistema de controle de qualidade.

5.3.2.11. O relatório anual de atividades

A ser elaborado por todas as instituições que compõem o SISPLANOR, o Relatório Anual de Atividade tem por objetivo reunir subsídios para a avaliação anual de desempenho do Governo.

O relatório, segundo suas finalidades, deve apresentar o seguinte conteúdo básico:

- apresentação, contendo objetivos do documento, resumo do conteúdo, abrangência (espacial, temporal, organizacional), agentes;

- justificativa das atividades, contendo fatos que a justificam (antecedentes), objetivos (curto, médio e longo prazos), aspectos metodológicos e estratégicos;

- descrição das atividades, contendo cronologia, conteúdo, participantes, abrangência, recursos e resultados;

- avaliação dos resultados, quanto aos objetivos, ao ritmo, à participação, à eficiência; problemas detectados: causas e correções;

- conclusões e recomendações;

- fontes de referência.

5.3.2.12. O relatório anual de desempenho

Representa a compactação dos relatórios anuais de atividade das instituições participantes do sistema de planejamento, bem como das conclusões chegadas através de seminários de avaliação do desempenho institucional e da ação governamental como um todo.

Após a compatibilização, comporá a Mensagem Anual que o Governador envia à Assembléia Legislativa, contendo a apreciação sobre o desempenho de sua administração, bem como os rumos para o próximo período.

Tanto o relatório anual de atividades da instituição, como o relatório anual de desempenho do governo, comporão a base para o processo de retroalimentação do sistema, possibilitando a revisão e atualização (caso necessário) do Plano Plurianual de Trabalho da Instituição, reiniciando o processo e fechando o ciclo proposto.

5.3.2.13. Programas e projetos especiais

Dado que o ambiente a ser planejado é dinâmico e a revisão dos Planos Plurianuais de Trabalho das instituições tem periodicidade anual, faz-se necessário estabelecer mecanismos que permitam manter a flexibilidade do sistema. A possibilidade de definir programas e projetos especiais permite o aproveitamento de oportunidades ou o entendimento de necessidades surgidas após a elaboração do orçamento para o exercício em questão.

5.4. Implantação do Sistema

Qualquer sistema desenvolvido para ou por uma organização só terá sucesso no momento em que os indivíduos, membros da mesma, se envolvam de modo integral na efetivação do sistema.

Sendo o planejamento um processo artificial, dentro do ponto de vista de ser um processo administrativo desenvolvido dentro de uma organização e não espontâneo, é importante que sua implantação se dê pelo comprometimento. Para tanto, é necessário adotar alguns mecanismos ou estratégias que permitam que tal a conteça.

Numa primeira etapa, o treinamento teórico e prático das pessoas-chave neste sistema é fundamental para a difusão dos conceitos básicos de planejamento e para a garantia da boa qualidade dos documentos a serem elaborados.

Numa segunda etapa, é fundamental a aplicação de uma tarefa articuladora (Melo: 1986:71), que possibilite o envolvimento de todos os órgãos e entidades que compõem o SISPLANOR, como por exemplo a montagem de um sistema de informação (começando pela definição do campo de atuação de cada órgão e sua missão) para o Governo (ponto de partida para o bom funcionamento de qualquer sistema de planejamento); onde tentar-se-ia manter um equilíbrio dinâmico entre adaptação e aprendizado, entre flexibilidade e compromisso.

A própria elaboração dos Planos Plurianuais de Trabalho consiste numa tarefa integradora dos diversos segmentos da administração pública ao sistema de planejamento, possibilitando, durante sua realização, a disseminação dos conceitos e princípios básicos através do contato dos técnicos do GAPLAN, com a equipe de planejamento de cada instituição.

Durante todo o período de implantação é fundamental que o GAPLAN atue como agente reticulador (Melo: 1986:71), ou seja, responsável pela articulação e manutenção da estrutura de interações entre as diversas instituições e entre estas e o Governador do Estado.

5.5. O Planejamento Regional

O planejamento regional diz respeito ao aproveitamento dos Seminários Regionais Permanentes, dos Conselhos de Administração Municipais - CAPs, e das Associações de Municípios como grupos locais e regionais de planejamento, com o objetivo de expandir a capacidade de trabalho e descentralizar geograficamente as atividades de planejamento. Sua atribuição principal consistiria em processar e ordenar as sugestões recebidas, debatendo-as, aproveitando-as sempre que possível, e encaminhando-as aos respectivos órgãos de interesse (setoriais), além de desenvolver estudos de apoio necessários aos seus trabalhos.

Os trabalhos de cada grupo regional de planejamento deve ser acompanhado por um supervisor do GAPLAN e a articulação destes grupos com os grupos setoriais (secretarias e órgãos vinculados) dar-se-á conforme os setores de atuação destes últimos e segundo a matriz definida a seguir (Figura 5.19).

Em pleno funcionamento, estes grupos de planejamento regionais auxiliarão o SISPLANOR na coleta de informações e sugestões durante todo o ano, fornecendo subsídios para a elaboração dos diagnósticos regionais e setoriais (internamente estes órgãos podem estar subdivididos em comissões setoriais).

NOTAS

- 01 - BUSTELO, E. S.. Planejamento e Política Social. In: Política x Técnica no Planejamento. ref. nº 2, p. 141.
- 02 - TRISTÃO, ref. nº 1, p. 7.
- 03 - BUSTELO, idem, p. 151.
- 04 - CARAVANTES, G. L.. Administração Sistêmica por Objetivos e Resultados - ASPOR. In: Planejamento Organizacional - Dimensões Sistêmicas Gerenciais, ref. nº 6, pp. 81-8.

Segundo Caravantes, "quanto menos nebulosa for a área relativa aos objetivos, tanto individuais como organizacionais, tanto maior será a probabilidade de integração indivíduo/organização e, portanto, maior o grau de satisfação individual e eficácia organizacional.

A fusão dos objetivos individuais e organizacionais é um valor, não algo gratuito, e como tal terá que ser cuidadosamente planejada." Portanto, o planejamento da fusão exige respeito, compreensão e sério desejo de comunicação entre as partes.

- 05 - RAMOS, ref. nº 58.
- 06 - OLIVEIRA, ref. nº 30, p. 64.
- 07 - O Colegiado da Administração Pública é uma estrutura existente a nível municipal no Estado de Santa Catarina (decreto nº 19.924 de 25/08/83), integrada pelas chefias de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Governo do Estado e com as seguintes finalidades:
- integração dos órgãos e entidades sediados nos municípios;
 - integração direta e indireta com as organizações da comunidade;
 - divulgação, esclarecimento e orientação dos atos e decisões do Governo Estadual;

- discussão das necessidades nas áreas em que os órgãos do Governo ou a ele vinculados atuem;
- integração de esforços no sentido de realizar as ações de Governo no município.

08 - Os Seminários Regionais Permanentes compõem um amplo programa de mobilização política e de participação da comunidade catarinense, criados durante a campanha do então candidato a governador, Pedro Ivo Campos. Seus objetivos são:

- dar início ao processo de participação popular nas decisões de governo;
- estimular a sociedade catarinense a oferecer sugestões para o Plano de Ação do Governo para o próximo quadriênio, sob a forma de idéias inovadoras, propostas e/ou reivindicações;
- abrir e pavimentar um permanente canal de comunicação povo-governo.

09 - GIACOMONI, ref. nº 22, p. 62.

10 - GIACOMONI, idem, p. 207.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O modelo desenvolvido visa introduzir na administração pública, através de sua aplicação, a sistematização das ações de governo, utilizando-se do planejamento para a definição dos recursos humanos, materiais e financeiros e da estrutura organizacional mais apropriada para atingir os objetivos governamentais estabelecidos.

Embora concebido para o nível estadual, o modelo pode ser aplicado a outras esferas da administração pública, mediante algumas alterações que torne possível sua aplicação no âmbito considerado. Estas modificações não são conceituais, mas sim de ordem organizacional (certos órgãos e entidades previstos ao nível estadual, não estão previstos ao nível municipal, por exemplo) e operacional (a abrangência ou mesmo alguns documentos serão diferentes), modificações estas passíveis de serem efetuadas, não prejudicando o funcionamento do sistema tal como foi definido. A sua aplicação, igualmente, permite que, a partir desta, outras atividades comuns à administração pública como um todo, também sejam sistematizadas, possibilitando ao governador gerenciar uma estrutura sistêmica, onde os diversos setores envolvidos, possuem objetivos definidos e metas a cumprir.

Suas principais limitações ou pontos fracos, são decorrentes de quatro aspectos:

- a efetivação de um plano está intimamente relacionada com a viabilidade de realizá-lo, ou seja, com a existência da vontade de efetivá-lo, da viabilidade, tanto administrativa quanto financeira, e do suporte político, que lhe permita ir avante;

- quando da implementação e operacionalização do sistema, é fundamental que se tenha recursos humanos motivados à realização de tal tarefa, caso contrário, por melhor que tenha sido traçada uma estratégia de implementação, esta falhará;

- também, para que seja possível a implementação do sistema e a própria motivação das pessoas envolvidas, é necessário que haja disseminação dos conceitos, principalmente através de intenso treinamento, objetivando a homogenização da linguagem utiliza

da nos contatos com os técnicos de planejamento e na elaboração dos documentos necessários (ponto de partida para uma efetiva co ordenação do sistema); e,

- a participação popular, na medida em que é difícil viabili zá-la de modo operacional e efetivo.

A definição de um sistema de planejamento não esgota de modo algum as carências existentes dentro do planejamento governamen tal e da própria administração pública. Decorrentes diretamente do trabalho realizado, pode-se propor:

- a transposição deste sistema para os níveis federal e mu nicipal;

- a definição de indicadores de avaliação de desempenho;

- a definição de uma matriz de insumo-produto, que identifi que os recursos absorvidos e os produtos realizados, contrastan do setores com regiões (planejamento setorial com regional); e,

- a automatização do sistema proposto, podendo-se utilizar sistemas peritos.

E indiretamente:

- definição de uma metodologia de análise das políticas pú blicas, de modo a possibilitar a seleção daquelas que serão in plementadas pelo governo, ou seja, como definir as prioridades do governo?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- LIVROS:

- 01 - TRISTÃO, G. Planejamento - enfoque tridimensional. Rio de Janeiro, LTC, 1978.
- 02 - BROMLEY, R. & BUSTELO, E. S. (org.). Política x técnica no planejamento - perspectivas críticas. São Paulo, Brasiliense e UNICEF, 1982.
- 03 - CARVALHO, H. M. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1979.
- 04 - RANDOLPH, R. M. A administração do planejamento. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- 05 - MACHADO JR., J. T. & REIS, H. C. A lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro, IBAM, 1976.
- 06 - MOTTA, P. R. & CARAVANTES, G. R. (org.). Planejamento organizacional - dimensões sistêmico-gerenciais. Porto Alegre, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos/FGV, 1979.
- 07 - CIBOTTI, R. & SIERRA, E. El sector publico em la planificación del desarrollo. México, Siglo XXI, 1975.
- 08 - INSTITUTO LATINO AMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONOMICA Y SOCIAL. Discusiones sobre planificación. México, Siglo XXI, 1973.
- 09 - BRASIL. SEPLAN, IPEA/INOR. Classificações orçamentárias. 1979.
- 10 - REFORMA administrativa. São Paulo, Sugestões Literárias, 1979.
- 11 - DALAND, R. T. Estratégia e estilo do planejamento no Brasil. Rio de Janeiro, Lidador, 1969.
- 12 - CONSTITUIÇÃO do Brasil de 1967. São Paulo, Atlas, 1981. (com Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e nº 2 a 17)

- 13 - MACHADO JR., J. T. A técnica do orçamento-programa no Brasil. Rio de Janeiro, IBAM, 1979.
- 14 - LAFER, B. M. (org.). Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1970.
- 15 - RAMOS, N. M. Planejamento e política financeira do governo. Escola de Administração Fazendária/MF, 1982.
- 16 - MELLO, O. F. de . Tendências do federalismo no Brasil. Florianópolis, Lunardelli, 1979.
- 17 - FERREIRA, F. W. Planejamento - sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- 18 - MIRANDA NETO, M. J. A crise do planejamento. Rio de Janeiro, Nórdica, 1981.
- 19 - MATTOS, J. M. de. A sociedade do conhecimento. Brasília, ESAF/UNB, 1982. (Cadernos da UNB - parte I: A Abordagem de sistemas)
- 20 - BURKHEAD, J. Orçamento público. Rio de Janeiro, FGV, 1971. (Capítulo 1: O desenvolvimento da moderna técnica orçamentária)
- 21 - FERNANDES, F. L. Introdução ao planejamento na administração tributária. Brasília, ESAF, 1983. (Parte Geral - I - Evolução do processo de planejamento)
- 22 - GIACOMONI, J. Orçamento público. São Paulo, Atlas, 1985.
- 23 - MANUAL de orçamento por programas e realizações. Rio de Janeiro, Nações Unidas, 1971. (Tradução do Ministério do Planejamento)
- 24 - PIRAJIBE DA FONSECA, R. Curso de instituições de direito público. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1968.
- 25 - MALUF, S. Curso de direito constitucional. 7ª ed. São Paulo, Sugestões Literárias, 1973. vol.2.

- 26 - WIEST, N. Gestão participativa via CCQ. s.l., s. edit., 1985.
- 27 - NEWMAN, W. H. Administração avançada: conceitos, componentes e práticas no processo administrativo. São Paulo, Atlas, 1980.
- 28 - ANSOFF, H. I.; DECLERK, R. P. & HAYES, R. L. (org.) Lo planejamento estratégico à administração estratégica. São Paulo, Atlas, 1981.
- 29 - CINTRA, A. O. & HADDAD, P. R. (org.) Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- 30 - OLIVEIRA, D. P. R. de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas. São Paulo, Atlas, 1986.
- 31 - COSTA, J. G. Planejamento governamental - a experiência brasileira. s.l., FGV, 1971.
- 32 - MATTOS, F. M. de. Santa Catarina - nova dimensão. Florianópolis, UFSC, 1973.
- DOCUMENTOS:
- 33 - Panorama do planejamento estadual no Brasil. SAREM. João Pessoa, maio de 1978. (Encontro de Secretários de Planejamento das Regiões Norte e Nordeste)
- 34 - A dimensão espacial do planejamento estadual. Paulo Roberto Haddad. III Seminário Latino Americano de Planejamento Regional e Estadual. Brasília, 12 a 15 de dezembro de 1983.
- 35 - A experiência catarinense de planejamento. Florianópolis, 1982. (trabalho realizado por técnicos da CPP/SUPLA/GAPLAN)
- 36 - A classificação funcional-programática como instrumento da programação orçamentária. Antônio Augusto de Oliveira Amado. Brasília, outubro de 1981.

- 37 - Orçamento base zero: rótulo e conteúdo. Hamilton Nokre Rabello. Simpósio de Modernas Técnicas do Orçamento Público. Fortaleza, novembro de 1979.
- 38 - Bases teóricas do orçamento por programas (documento preliminar). Carlos Mateus Romo e Marcos Pedro Makon, do Projeto das Nações Unidas VEN/77/001 "Modernização do Sistema Fiscal" da Venezuela e Victor Arrieche do Es critório Central de Orçamento. Caracas, abril de 1978.
- 39 - Planejamento: realidade ou utopia? Horácio Martins de Carvalho. EIAP/FGV. Rio de Janeiro, julho de 1978.
- 40 - Sistema de planejamento federal. Pedro Paulo de Ulysséa. SAREM/SEPLAN. Brasília, 1982.
- 41 - III PND. Presidência da República. SEPLAN. Março de 1981.
- 42 - Diretrizes gerais de política econômica - notas para c I PND da Nova República. Presidência da República - SEPLAN. Brasília, maio de 1985.
- 43 - Plano estratégico - Colegiado da Administração Pública. Secretaria da Casa civil para Assuntos de Projetos Es peciais - Casa Civil - Gabinete do Governador. Florianópolis, junho de 1983.
- 44 - Princípios básicos para um sistema de planejamento. ABOP- São Paulo. III Seminário Rio-Grandense sobre Orçamen to Público.
- 45 - Planejamento e política de governo. Apostila do II Curso de Especialização em direção e Chefia - INESP/IPEA. Presidente Prudente, São Paulo.
- 46 - Planejamento governamental. Apostila do II Curso de Espe cialização em Direção e Chefia - INESP/IPEA. Presidente Prudente, São Paulo.

- ARTIGOS:

- 47 - DIAS, J. M. A. M. O planejamento organizacional no setor público. Fundação J. P. Belo Horizonte, 13(3/4): 118-131, mar./abr. de 1983.
- 48 - CARNEIRO, J. G. P. Para controlar a empresa estatal. Revista de Finanças Públicas. Ano XXXVII, nº 332, out./nov./dez. de 1977.
- 49 - DIAS, O. L. Modelos organizacionais sistêmicos. Executivo. Porto Alegre, 7(27): 18-21, mai./ago., 1981.
- 50 - PÉCORA, J. F. O sistema de planejamento federal. Revista de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, 41(347):86-101, jul./set., 1981.
- 51 - LEZAR, E. S. Como salvar o PPBS? Revista ABOP, 4(2):102-129, mai./ago., 1978.
- 52 - DALLARI, A. A. Controle político das empresas públicas. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 19(3): 87-98, jul./set., 1979.
- 53 - CINTRA, A. O. Planejamento no Brasil: da politização necessária. Edições Multiplic. vol. 1, nº especial, pp. 85-91, abril de 1981.
- 54 - PINTO, A. L. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 3(1): 7-25, jan./jun., 1969.
- 55 - MACHADO, O. S. Política e políticas em administração. Executivo. Porto Alegre, 6(23): 9-11, jan./abr., 1980.
- 56 - FERREIRA Fº, M. G. O planejamento econômico na constituição brasileira. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, (51): 101-21, jun., 1980.
- 57 - HADDAD, P. R. Pragmatismo e planejamento simbólico. Edições Multiplic. vol. 1, nº especial, pp. 35-45, abril de 1981.

- 58 - MENDES, A. D. Relações entre o planejamento físico e o econômico social - algumas considerações sobre a experiência brasileira. Cadernos NAEA. Belém, (1): 39-71, 1976.
- 59 - RAMOS, N. M. Aperfeiçoamento das técnicas de avaliação de desempenho na administração pública: uma contribuição. Projeção. Ano II, 1ª parte publicada no nº 20, mar./1978, pp. 39-46; 2ª e 3ª partes, publicadas no nº 21, jun./1978, pp. 35-47 (caderno especial).
- 60 - FIGUEIREDO, C. de S. Dimensões do planejamento. Revista Bancária Brasileira. Rio de Janeiro, nov./1981, pp.29-36.
- 61 - BOITEUX, C. H. S. A avaliação do orçamento público e o processo decisório governamental. Revista ABOP, (10): 58-99, mai./ago., 1978.
- 62 - CORREA, V. A. O processo político no contexto orçamentário. Revista Administração IA - USP. São Paulo, 15(2): 7-18, abr./jun., 1980.
- 63 - SCHWEIZER, P. J. Planejamento e o processo decisório nos países subdesenvolvidos. Cadernos NAEA. Belém, (1):79-118, 1976.
- 64 - ACCURSO, C. F. Elaboração de programas e projetos. Revista Planejamento. IBP/RS. Porto Alegre, nov./1979, pp. 17-24.
- 65 - CEPAL. Planificación y Desarrollo - problemas y perspectivas para la década del 80. Servicios de Información de la CEPAL, nº 330, nov./1980.
- 66 - GUIDUGLI, O. S. & GUIDUGLI, M. M. B. O caráter assistêmico do planejamento no Brasil. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 28(160): 60-80, jul./set., 1981.
- 67 - MACHADO, O. Planejamento - mitos e possibilidades. Executivo. Porto Alegre, 3(12): 18-20, jan./mar., 1977.

- 68 - PINTO, A. L. Os estados e a racionalização administrativa. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 24 (143): 5-18, jul./ago., 1977.
- 69 - PINTO, A. L. O estudo das organizações públicas. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 21(123): 49-56, mar./abr., 1974.
- 70 - ARAÚJO, B. C. Política e planejamento numa conjuntura em crise. Ind. da Conj. Sergipana. Aracajú, 5(1): 165-174, 1981.
- 71 - SANTOS, J. N. Democracia e planejamento. Política. Brasília, (9): 34-54, jul./set., 1978.
- 72 - MELO, M. A. C. de. O planejamento orientado para o processo: organizações aptas a compreendê-lo e implementá-lo. X Encontro Anual da ANPAD. Florianópolis, 22 a 25 de setembro de 1986.

- LEIS E DECRETOS:

- 73 - Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979.

"Dá nova redação à Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, que dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece diretrizes para a modernização administrativa, e dá outras providências."

- 74 - Lei nº 6.696, de 06 de dezembro de 1985.

"Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado de Santa Catarina para o exercício de 1986."

- 75 - Decreto nº 7.679, de 25 de maio de 1979.

"Dispõe sobre a ação administrativa do Poder Executivo, sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento, e dá outras providências."

- 76 - Decreto nº 19.496, de 31 de maio de 1983.

"Estabelece diretrizes administrativas para a operacionalização da Carta dos Catarinenses."

A P Ê N D I C E

APÊNDICE I - Ante-projeto da lei que trata da formalização e da
institucionalização do modelo proposto

APÊNDICE

I - Ante-projeto da lei que trata da formalização e da institucionalização do modelo proposto

"Dispõe sobre a organização e o funcionamento das atividades de planejamento da administração pública e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO,

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A ação governamental visa à promoção do desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, bem como à segurança da sua população e à preservação da qualidade ambiental, em coordenada articulação com as ações do Governo Federal, dos seus Municípios e demais Estados.

Art. 2º - A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá ao planejamento, de cuja formulação participarão organizadamente todas as instituições que o integram, sob a orientação e coordenação superiores do Governador do Estado.

§1º - O Poder Executivo ordenará as suas decisões e ações através de processo governamental sistêmico, permanente e contínuo, de forma a integrar entre si as atividades de elaboração de planos, de orçamentação, de execução e de avaliação de seu desempenho.

§2º - O processo de planejamento governamental a que se refere este artigo obedecerá a um ciclo de periodicidade anual, cujas fases desenvolver-se-ão sucessiva ou concomitantemente ao longo do exercício financeiro, em estreita coordenação com a execução das ações do Governo.

Art. 3º - Anualmente, todas as instituições integrantes do Poder Executivo, quer pertençam à administração direta, indireta ou fundacional, elaborarão ou revisarão seus Planos de Trabalho, de duração quadrienal, os quais, devidamente atualizados, serão submetidos à análise do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral até 31 de maio.

§1º - Os Planos de Trabalho das instituições definirão os objetivos prioritários, as diretrizes políticas de atuação e os programas de ação do Governo no âmbito das respectivas jurisdições, especificando e programando as realizações governamentais sob a forma de cronogramas de execução física e financeira detalhados ao nível dos correspondentes projetos e atividades.

§2º - As programações das metas físicas e dos recursos financeiros constantes dos Planos de Trabalho institucionais adotarão, como ponto de partida, a estrutura programática e a programação trimestral consignadas no Orçamento-Programa em vigor e serão desenvolvidas para os três exercícios subsequentes.

§3º - As projeções mencionadas no parágrafo anterior levarão em conta, além das orientações, prioridades e estratégias governamentais fixadas pelo Chefe do Poder Executivo, as conclusões e recomendações emanadas da fase de avaliação do desempenho do Governo, bem como os diagnósticos sistemáticos da instituição e do respectivo campo de atuação.

§4º - Cabe a cada Secretário de Estado, aos Procuradores Gerais e ao Presidente da Companhia de Desenvolvimento do Estado, orientar e dirigir a elaboração dos Planos de Trabalho correspondentes à sua organização e às instituições por ela supervisionadas, e ao Secretário-Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Governador do Estado na coordenação dos Planos de Trabalho institucionais.

§5º - Os Planos de Trabalho institucionais a que se refere este artigo serão compatibilizados entre si e consolidados, de modo a seguirem as determinações do Plano de Ação do Governo.

§6º - Os Planos de Trabalho das instituições e o Plano de Ação do Governo serão aprovados por ato do Chefe do Poder Executivo até 30 de junho.

Art. 4º - Com base na programação físico-financeira estabelecida no seu Plano de Trabalho para os exercícios subsequentes, cada instituição desenvolverá e detalhará as suas propostas para o Orçamento-Programa Anual e para o Orçamento Plurianual de Investimentos.

§1º - Das propostas para o Orçamento-Programa Anual, apresentadas pelas instituições integrantes da administração estadual, constarão, obrigatoriamente, as respectivas programações trimestrais de trabalho em termos físicos e financeiros, as quais, após a aprovação da lei orçamentária e se necessário, serão revistas e compatibilizadas com os números finais do orçamento.

§2º - Para ajustar o ritmo de execução do Orçamento-Programa Anual ao fluxo provável dos recursos, o Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria da Fazenda elaborarão, em conjunto, a cada trimestre, a programação financeira de desembolso mensal, de modo a assegurar a cada unidade orçamentária a liberação automática e oportuna dos recursos necessários a execução da respectiva programação de trabalho, segundo o Orçamento-Programa em vigor.

§3º - A programação financeira de desembolso mensal será aprovada por ato do Chefe do Poder Executivo até o último dia útil da primeira quinzena de cada trimestre civil.

§4º - Qualquer liberação de recursos em desacordo com a programação financeira de desembolso mensal e, bem assim, as alterações desta programação eventualmente necessárias dependerão sempre de prévia e expressa anuência do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral.

§5º - O Plano de Trabalho de cada instituição a que se refere os §5º e §6º do art. 3º desta lei, será encaminhado para o conhecimento do Poder Legislativo sob a forma de anexo às propostas orçamentárias referentes ao Orçamento-Programa Anual e Orçamento Plurianual de Investimentos.

Art. 5º - Toda a ação governamental deverá ajustar-se às programações físico-financeiras constantes do Plano de Trabalho institucional e do Orçamento-Programa Anual, que servirão de roteiro à sua execução.

§1º - Quaisquer alterações ou ajustamentos, que se evidenciem necessários ou recomendáveis na programação trimestral de trabalho de uma instituição, somente serão procedidos de comun acordo e mediante a prévia e expressa concordância do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral.

§2º - Quaisquer pagamentos autorizados ou compromissos financeiros assumidos em discordância com o Orçamento-Programa em vigor ou com a programação financeira de desembolso mensal são da exclusiva responsabilidade pessoal dos respectivos ordenadores de despesa.

Art. 6º - Ao longo do exercício, os resultados produzidos pela ação governamental serão acompanhados sistematicamente por meio de relatórios preparados ao nível de cada instituição e consolidados para todo o Poder Executivo no Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral.

§1º - Serão organizados e operados, pelo menos, os seguintes sistemas de acompanhamento:

- I - da execução das programações de trabalho institucionais, com atualização trimestral;
- II - da execução orçamentária, com atualização diária;
- III - das obras públicas, com atualização mensal;
- IV - das transferências de recursos a entidades não integrantes da administração estadual, com atualização semanal;
- V - de serviços especiais, com atualização mensal.

§2º - O acompanhamento a que se refere este artigo será executado considerando os aspectos físicos, financeiros e orçamentários das realizações do Governo, destacando-se em campo próprio os seus efeitos sócio-econômicos e políticos.

§3º - O Chefe do Poder Executivo adotará as providências cabíveis para que os serviços de administração financeira e de contabilidade, de todas as instituições integrantes da administração estadual, adaptem os seus métodos e procedimentos às necessidades do acompanhamento físico-financeiro sistemático e da apuração regular dos custos das realizações governamentais ao nível

de cada uma das categorias programáticas utilizadas nos Planos de Trabalho institucionais, no Orçamento-Programa Anual e no Orçamento Plurianual de Investimentos.

Art. 7º - Ao final de cada exercício, cada instituição elaborará o respectivo Relatório Anual de Atividades, dando conta das suas realizações em cotejo com as correspondentes metas estabelecidas na sua programação de trabalho.

§1º - O relatório a que se refere este artigo destacará, de forma circunstanciada, os resultados alcançados pela instituição e a sua contribuição para a consecução dos objetivos permanentes da administração estadual, conforme se acham resumidos no artigo 1º desta lei.

§2º - Os Relatórios Anuais de Atividades serão encaminhados ao Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral até o dia 31 de dezembro.

Art. 8º - As atividades de avaliação do desempenho da administração estadual buscam mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental, bem como, se conveniente, corrigir e redirecionar os rumos de cada instituição.

§1º - A avaliação de desempenho far-se-á por meio de seminários institucionais e de um seminário geral orientados e coordenados pelo Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral.

§2º - Os seminários institucionais serão realizados e destinam-se à avaliação do desempenho da instituição durante o ano anterior, bem como à reorientação das suas ações para os exercícios em curso e subsequentes, tendo como principais insumos:

- I - os documentos de planejamento e a programação de trabalho da instituição;
- II - os diagnósticos atualizados da instituição e do seu campo de atuação;
- III - os relatórios de acompanhamento das suas realizações durante o exercício a ser avaliado;
- IV - o Relatório Anual de Atividade.

§3º - Do seminário institucional participarão, pelo menos, os dirigentes da organização, os seus escalões técnicos superiores e administrativos intermediários, representantes dos servidores responsáveis pela execução das atividades meio e fim, bem como, sempre que possível, representantes da respectiva clientela.

§4º - Do seminário de cada instituição, resultará um Relatório de Avaliação conclusivo, que será apresentado pelo respectivo titular, ou pelo respectivo supervisor, no seminário geral de avaliação do desempenho da administração estadual, cuja realização dar-se-á na primeira quinzena de fevereiro do ano subsequente.

§5º - Do seminário geral de avaliação do desempenho da administração estadual deverão resultar indicações e orientações úteis à revisão dos Planos de Trabalho das instituições, bem como a condução da ação administrativa do Governo durante o exercício em curso.

Art. 9º - As atividades de planejamento, programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação do desempenho de cada instituição, bem como as de organização e modernização administrativa, as de pesquisa, análise e diagnóstico da instituição e do seu campo de atuação, além das de assessoramento interno nestes e em assuntos correlatos, serão desenvolvidas, coordenadas e orientadas em cada órgão ou entidade da administração estadual por uma Unidade de Planejamento especialmente organizada para este fim.

§1º - A Unidade de Planejamento atuará como órgão de assessoramento da direção superior da respectiva instituição, cabendo a essa delegar-se os poderes necessários ao normal desempenho das suas funções internas, prestar-lhe o necessário apoio administrativo, bem como orientá-la no que se refere aos aspectos políticos e estratégicos da atuação da organização.

§2º - O Sistema de Planejamento e Orçamento previsto no art. 29, §1º, inciso II, da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, com a redação da Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979, passa a denominar-se Sistema de Planejamento e Orçamentação - SISPLANOR.

§3º - As Unidades de Planejamento da Casa Civil, do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, do Gabinete do Vice-Governador do Estado, das Procuradorias, das Secretarias de Estado e da Companhia de Desenvolvimento do Estado são órgãos setoriais do SISPLANOR, cujo órgão central é o Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, ao qual estão tecnicamente subordinadas.

§4º - As Unidades de Planejamento das demais instituições integrantes da administração estadual são órgãos seccionais do SISPLANOR e subordinam-se tecnicamente aos órgãos setoriais das respectivas instituições supervisoras.

§5º - Os contatos técnicos entre o órgão central e os órgãos setoriais e seccionais do SISPLANOR far-se-ão diretamente pelos titulares das unidades administrativas específicas do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral com os titulares das Unidades de Planejamento das instituições, enquanto os contatos político-administrativos envolverão necessariamente a participação dos respectivos dirigentes superiores.

§6º - A direção de cada Unidade de Planejamento será exercida por técnico pertencente ao quadro pessoal permanente do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, mediante designação do Secretário-Chefe.

§7º - O injustificado descumprimento da presente Lei, bem como das orientações regulamentares e técnicas dela decorrentes, pelo dirigente da Unidade de Planejamento, dará motivo a que o Secretário-Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral promeva a sua substituição.

Art.10º - Os diversos documentos produzidos pelas Unidades de Planejamento deverão, obrigatoriamente, guardar homogeneidade metodológica e técnica, bem como uniformidade terminológica e formal, segundo a orientação estabelecida, em cada caso, pelo Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral.

Art.11º - O Chefe do Poder Executivo ou o Secretário-Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral baixarão os atos complementares necessários à operacionalização dos dispositivos desta lei.

Art.12º - A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação.

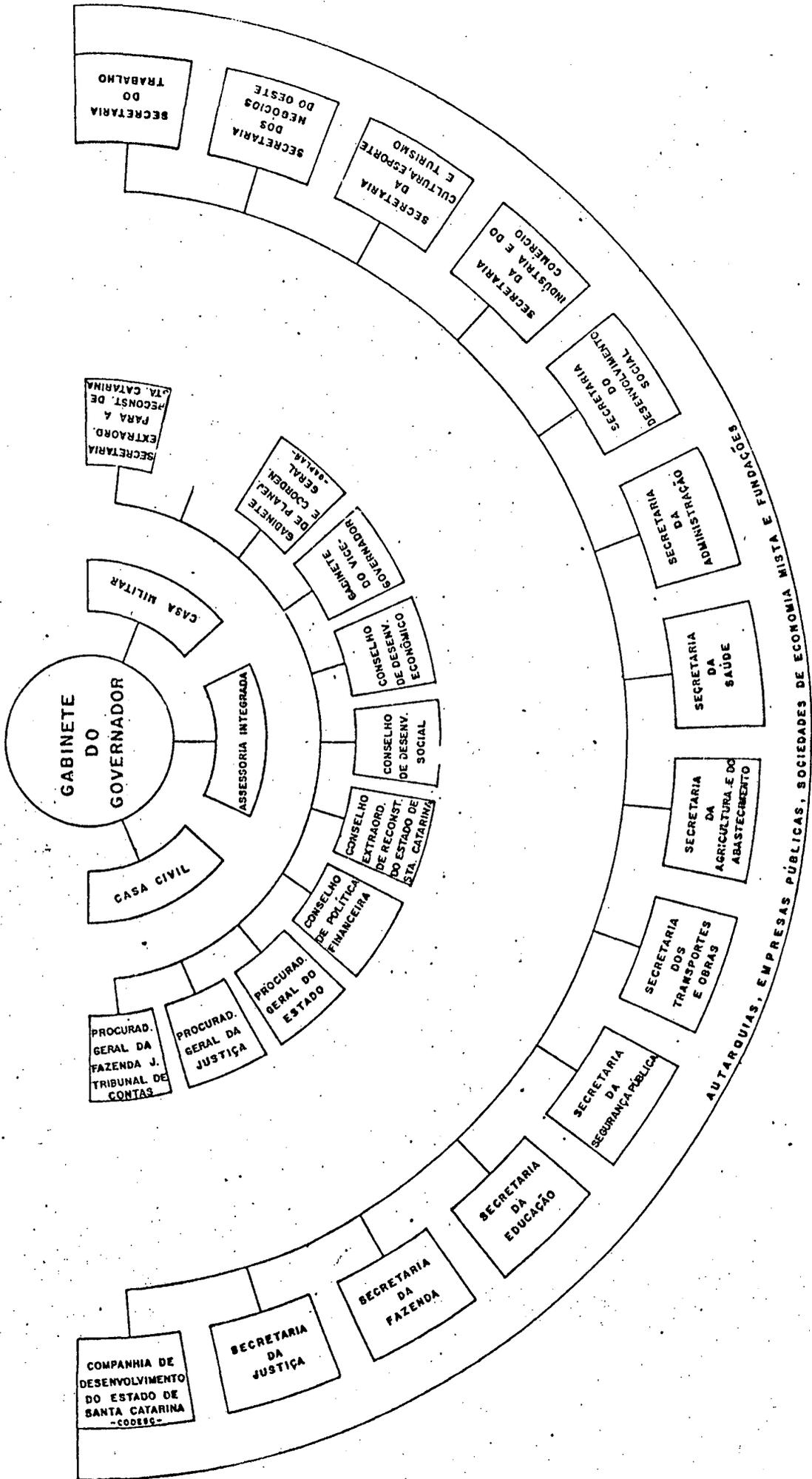
Art.13º - Revogam-se as disposições em contrário.

A N E X O S

**ANEXO I - Organização da Administração do Estado de Santa
Catarina**

ANEXO II - Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA





ESTADO DE SANTA CATARINA

LEI Nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979.

Dá nova redação à Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, que dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece diretrizes para a modernização administrativa, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA,

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, com as alterações posteriores, passa a vigorar com a seguinte redação :

TÍTULO II

DAS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

CAPÍTULO I

Dos Princípios e Instrumentos Fundamentais

Art. 7º - As atividades da Administração Estadual abrangem os seguintes princípios :

- I - planejamento;
- II- execução;
- III-controle.

[Handwritten signature]

Parágrafo único - São instrumentos de realização destas atividades :

- I - coordenação;
- II- delegação de competência;
- III-descentralização.

SEÇÃO I

Do Planejamento

Art. 8º - A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do Estado e a sua segurança, orientando-se segundo planos, programas e projetos elaborados na forma do Capítulo II deste Título, e compreenderá a elaboração e adequação dos seguintes instrumentos básicos :

- I - plano de governo;
- II- programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- III- orçamento plurianual de investimentos;
- IV - orçamento-programa anual;
- V - estabelecimento de percentuais de aplicação em investimentos;
- VI - programação financeira de desembolso.

Parágrafo único - A ação governamental de planejamento, atendidas as peculiaridades locais, guardará perfeita coordenação com os planos, programas e projetos do Governo da União e, quando necessário e conveniente, com os planos, programas e projetos dos Municípios.

SEÇÃO II

Da Execução

Art. 9º - Os atos de execução, singulares ou coletivos, obedecerão aos preceitos legais e às normas regulamenta -

res, observados critérios de racionalização e produtividade.

Parágrafo único - Os serviços de execução são obrigados a respeitar, na solução de todo e qualquer caso e no desempenho de suas atribuições, princípios, critérios, normas e programas estabelecidos pelos órgãos centrais de direção a que estiverem subordinados, vinculados ou supervisionados.

SEÇÃO III

Do Controle

Art. 10 - O controle das atividades da Administração Estadual deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente :

I - controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

II - controle, pelos órgãos de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

III- controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens do Estado pelos órgãos dos sistemas de contabilidade, auditoria e administração financeira.

Art. 11 - As tarefas de controle, com o objetivo de melhorar a produtividade, serão racionalizadas mediante simplificação de processos e supressão de meios que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Parágrafo único - A racionalização, prevista neste artigo, será objeto de normas e critérios a serem estabelecidos através de decreto do Chefe do Poder Executivo.

Do Plano de Governo,
do Orçamento Plurianual de Investimentos,
do Orçamento-Programa Anual e
da Programação Financeira

Art. 17 - A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá ao Plano de Governo e a programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, do orçamento plurianual de investimentos, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Governador do Estado.

§ 1º - Cabe a cada Secretário de Estado orientar e dirigir a elaboração dos programas setorial, regionais e seccionais correspondentes à sua Secretaria, e ao Secretário de Estado Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Governador do Estado na coordenação, revisão e consolidação desses programas e na elaboração do plano geral do Governo.

§ 2º - A aprovação dos programas gerais, setoriais e regionais e o estabelecimento de percentuais em investimentos, são da competência do Governador do Estado.

Art. 18 - Em cada ano será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do orçamento plurianual de investimentos a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Parágrafo único - O orçamento plurianual de investimentos relacionará as despesas de capital e indicará os recursos orçamentários anualmente destinados à sua execução, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

Art. 19 - O Governador do Estado aprovará a programação financeira de desembolso, apresentada em conjunto pela Secretaria da Fazenda e Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, com vistas a ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas de trabalho.

Parágrafo único - Decreto do Chefe do Poder Executivo disporá sobre o procedimento da apresentação conjunta de que trata este artigo.

Art. 20 - Toda a atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento plurianual de investimentos, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso. 158

TÍTULO III

Da Supervisão

CAPÍTULO I

Da Supervisão Superior

Art. 21 - Estão sujeitos à supervisão direta do Governador do Estado os órgãos mencionados no art. 31 e os que estejam ou vierem a ser vinculados diretamente ao seu Gabinete.

IV - Sistema de Segurança e Informações;

V - Sistema de Transportes Públicos;

VI - Sistema de Serviços Gerais.

§ 2º - Além destes sistemas, o Poder Executivo poderá criar outros que venham a se tornar necessários.

§ 3º - Os órgãos integrantes de um sistema administrativo de atividades auxiliares, qualquer que seja a sua subordinação, ficam submetidos à orientação normativa, ao controle técnico e à fiscalização específica do órgão central do sistema.

§ 4º - O dirigente do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes, bem como pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 5º - A estruturação e o funcionamento dos sistemas de que trata este artigo serão estabelecidos em decreto do Chefe do Poder Executivo.

§ 6º - Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

Art. 30 - É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo de rendimento e a reduzir os custos operacionais da administração.

CAPÍTULO I

Da Estrutura Básica

...

Art. 35 - Ao Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, cujo Chefe é Secretário de Estado, incumbe :

I - Assistir o Governador do Estado :

a) na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração do plano geral de Governo;

b) na coordenação do sistema de planejamento e orçamento, inclusive no tocante ao acompanhamento e execução dos planos de desenvolvimento;

c) na proposição das prioridades relativamente à liberação dos recursos com vistas a informar a elaboração da programação financeira de desembolso;

d) na coordenação de assuntos afins ou interdependentes, que interessem a mais de uma Secretaria de Estado ou entidade;

e) na política de desenvolvimento regional.

II - Promover :

a) a elaboração das propostas do orçamento-programa anual e do orçamento plurianual de investimentos bem como a execução, acompanhamento e alteração orçamentária;

b) a elaboração e alteração, em conjunto com a Secretaria da Fazenda, da programação financeira e cronograma de desembolso, bem como o acompanhamento de sua execução;

c) os estudos de alternativa para política de desenvolvimento, bem como a coordenação da política de desenvolvimento científico, tecnológico e ambiental, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros;

d) a estruturação e operação do sistema de contas regionais e implantação do sistema de estatística da Administração Estadual;

e) a elaboração de atos de organização, reorganização estrutural e modernização administrativa da Administração Estadual Direta e Indireta e fundações instituídas pelo Estado;

f) o exame de projetos e a orientação técnica para a implantação de órgãos e entidades da Administração Estadual Direta e Indireta e fundações instituídas pelo Estado;

g) a articulação com os Municípios e a União, auxiliando os Municípios, especialmente na elaboração dos respectivos programas de aplicação de recursos transferidos;

h) os estudos para o conhecimento da capacidade de endividamento do Estado, objetivando a autorização para a obtenção de créditos destinados a financiar a execução do Plano de Governo.

III - Responder pelas Secretarias Executivas dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social.

Art. 36 - Integra a estrutura do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral a Superintendência de Defesa Ambiental.

Art. 37 - São vinculados ao Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral :

I - o Conselho de Processamento de Dados, composto pelo Secretário de Estado Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, seu Presidente, Secretários de Estado da Administração e da Fazenda e Presidente da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - CODESC ;

II - Conselho de Organização e Modernização Administrativa, composto pelo Secretário de Estado Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, seu Presidente, pelos Secretários de Estado da Administração e da Fazenda, pelo Consultor Geral do Estado e pelo dirigente do órgão específico;

III - Conselho de Tecnologia e Meio Ambiente, composto pelo Secretário de Estado Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, seu Presidente, pelos Secretários de Estado da Educação, da Saúde e da Indústria e do Comércio, pelo Presidente da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - CODESC, pelo dirigente da Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - FATMA e mais 5 (cinco) membros designados pelo Governador;

IV - para efeitos da supervisão de que trata o título III desta Lei :

a) Fundação Instituto Técnico de Economia e Planejamento - ITEP;

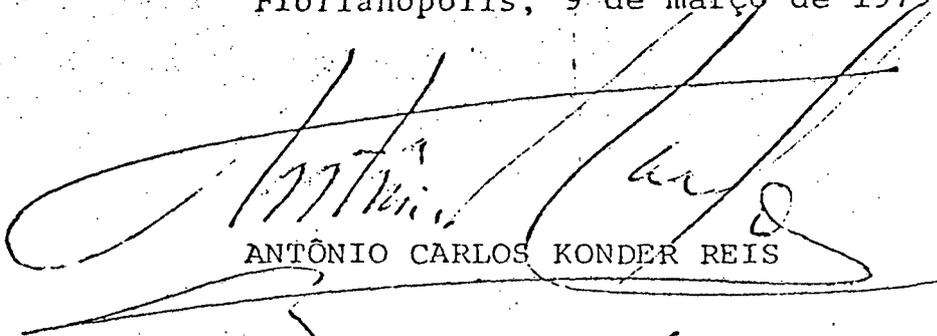
b) Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente - FATMA.

Art. 2º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a expedir decretos e atos necessários à execução da presente lei.

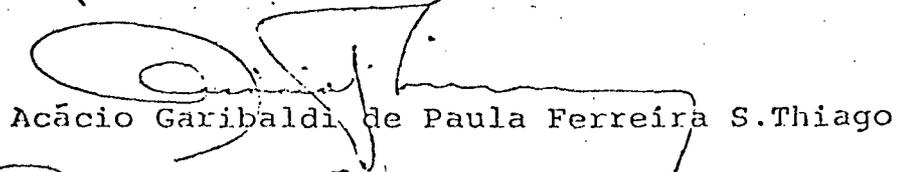
Art. 3º - Esta lei entra em vigor em 15 de março de 1979.

Art. 4º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Florianópolis, 9 de março de 1979.



ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS



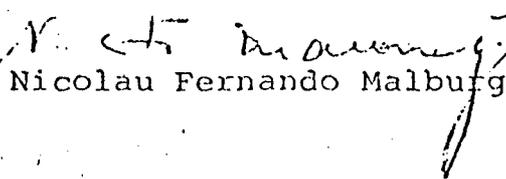
Acácio Garibaldi de Paula Ferreira S. Thiago



Ivan Oreste Bonato

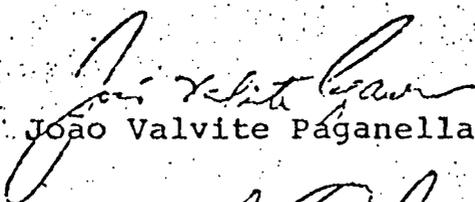


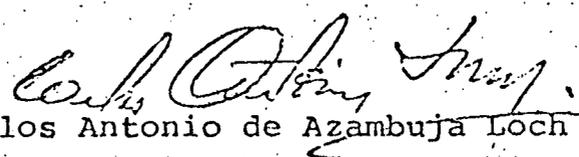
Ary Oliveira

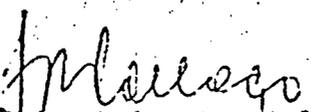


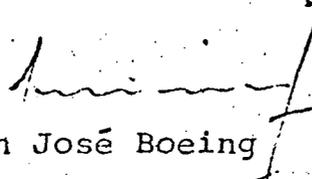
Nicolau Fernando Malburg

Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979.

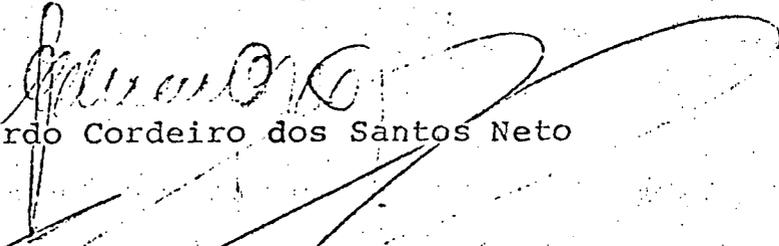

João Valvite Paganella


Carlos Antonio de Azambuja Loch


Flávio Roberto Collaço

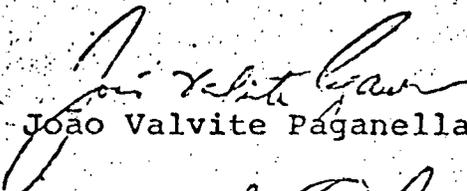

Nilson José Boeing

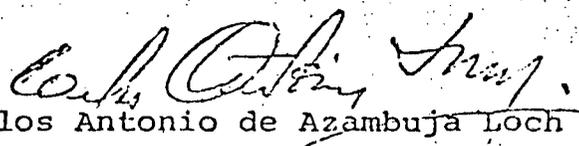

Mário Cesar Moraes

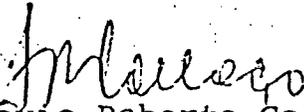

Eduardo Cordeiro dos Santos Neto

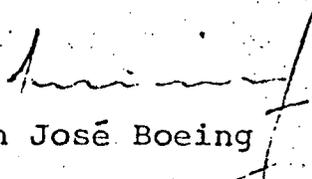

Salomão Antonio Ribas Junior

Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979.

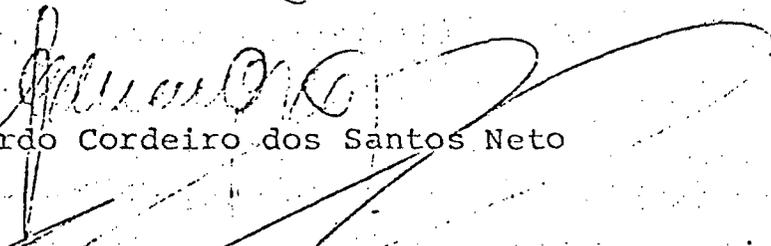

João Valvite Paganella

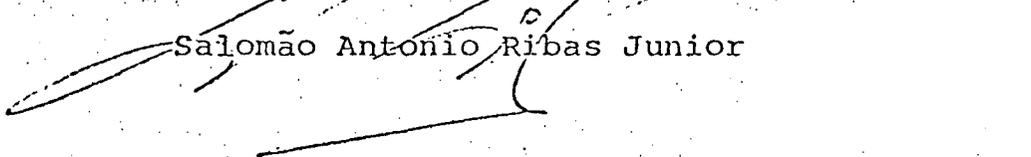

Carlos Antonio de Azambuja Loch


Flávio Roberto Collaço


Nilson José Boeing


Mário Cesar Moraes


Eduardo Cordeiro dos Santos Neto


Salomão Antonio Ribas Junior

ANEXO III - Decreto nº 7.679, de 25 de maio de 1979

DECRETO Nº 7.679, de 25 de maio de 1979

Dispõe sobre a ação administrativa do Poder Executivo, sobre o Sistema de Planejamento e Orçamento, e dá outras providências.

O Governador do Estado de Santa Catarina, usando da competência privativa que lhe confere o artigo 93, itens I e III, da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto no artigo 29, §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, com a redação da Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979,

D E C R E T A :

Capítulo I

Da Ação Administrativa do Poder Executivo

Art. 1º - A ação administrativa do Poder Executivo se baseará no planejamento que visa a promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, bem como sua segurança, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- I - plano geral de Governo;
- II - programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- III - orçamento plurianual de investimentos;
- IV - orçamento programa-anual;
- V - programação financeira de desembolso.

§ 1º - Cabe ao Vice-Governador do Estado, aos Secretários de Estado e ao Presidente da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, no âmbito das respectivas jurisdições e sob a orientação e a coordenação superiores do Chefe do Poder Executivo, dirigir a elaboração de programas setoriais e regionais de duração plurianual.

§ 2º - Ao Secretário de Estado Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral cabe auxiliar diretamente o Chefe do Poder Executivo na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

§ 3º - A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Governador do Estado.

§ 4º - Nos misteres de que tratam os parágrafos precedentes, será o Chefe do Poder Executivo assessorado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Social e pelo Conselho de Política Financeira.

§ 5º - A elaboração e a execução do orçamento programa anual e do orçamento plurianual de investimentos, serão efetuados sob a coordenação e a supervisão do Secretário Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral.

§ 6º - A programação financeira de desembolso, elaborada em conjunto pelo Secretário Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral e pelo Secretário da Fazenda, será aprovada por decreto do Chefe do Poder Executivo.

§ 7º - Toda atividade administrativa deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa anual, e os compromissos financeiros somente poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.

Capítulo II

Do Sistema de Planejamento e Orçamento

Seção I

Da Estruturação do Sistema

Art. 2º - O Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo do Estado de Santa Catarina é integrado:






I - como órgão central, pelo Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, do Gabinete do Governador do Estado;

II - como órgãos consultivos, pelo Conselho de Processamento de Dados, pelo Conselho de Organização e Modernização Administrativa e pelo Conselho de Tecnologia e Meio Ambiente;

III - como núcleos técnicos, pelas Sub-Chefias de Planejamento, de Orçamento e Finanças, de Organização e Modernização Administrativa, de Política de Desenvolvimento Regional, de Articulação com os Municípios e pela Superintendência de Defesa Ambiental;

IV - como órgãos de apoio, pela Fundação Instituto Técnico de Economia e Planejamento e a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente;

V - como órgãos setoriais, pela unidade de Planejamento do Gabinete do Governador do Estado, do Gabinete do Vice-Governador do Estado, das Secretarias de Estado, e pela Diretoria de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; e,

VI - como órgãos seccionais, por todas as demais unidades que, nas entidades da Administração Direta e Indireta ou em entidades vinculadas ou supervisionadas, estejam incumbidas de desenvolver atividades de planejamento, orçamento, organização e modernização administrativa;

§ 1º - Os órgãos setoriais e seccionais, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão ou entidade em cuja estrutura estejam integrados, são tecnicamente subordinados ao órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento.

§ 2º - O órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento se articulará com os órgãos seccionais por intermédio dos respectivos órgãos setoriais.

.. Seção II

Dos Objetivos do Sistema

Art. 3º - Constituem objetivos básicos do Sistema de Planejamento e Orçamento:

I - promover a elaboração do plano geral de governo, dos programas gerais, setoriais e regionais de duração plu

plurianual, do orçamento plurianual de investimentos e do orçamento - programa anual, bem como de outros instrumentos que visem à implementação da ação governamental;

II - otimizar os recursos disponíveis mediante adoção de normas e procedimentos que assegurem a aplicação de critérios econômicos, sociais e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais;

III - organizar e modernizar as estruturas e os procedimentos administrativos, aumentando-lhes a eficiência e criando condições para o seu aperfeiçoamento constante, com o objetivo de melhorar a execução dos programas governamentais; e,

IV - desenvolver e manter atividades de articulação inter-governamental, de modo especial as relacionadas com os Municípios.

Seção III

Da Competência dos Órgãos do Sistema

Art. 4º - Ao órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento compete:

I - coordenar as atividades do Sistema de Planejamento e Orçamento;

II - propor e coordenar a política de desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social do Estado, bem como a política de preservação ambiental, em consonância com a política do Governo Federal;

III - coordenar e supervisionar a elaboração dos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, avaliando-os, revendo-os, compatibilizando-os e consolidando-os em plano geral;

IV - coordenar e supervisionar a elaboração do orçamento plurianual de investimento e do orçamento-programa anual, adequando os recursos disponíveis aos objetivos e metas da política estadual de desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social, e da política de preservação ambiental;

V - acompanhar, analisar e controlar a execução dos programas governamentais, bem como avaliar seus resultados;

VI - propor e coordenar a política de desen -

envolvimento urbano e regional do Estado;

VII - realizar estudos com vistas a elaboração dos atos de organização, reorganização estrutural e funcional e a modernização administrativa dos compartimentos governamentais;

VIII - realizar estudos sobre a capacidade de endividamento do Estado, mantendo permanentemente atualizadas as informações relativas aos níveis da mesma;

IX - promover a articulação com a União e com os Municípios, a estes especialmente auxiliando na elaboração dos programas de aplicação de recursos transferidos;

X - colaborar com os Municípios e as Associações Microrregionais nas ações pertinentes ao planejamento, orçamento, organização e modernização administrativa, desenvolvimento regional e defesa ambiental;

XI - coordenar assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de uma Secretaria de Estado ou entidade;

XII - orientar tecnicamente os órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Planejamento e Orçamento, supervisionando-lhes as atividades e estabelecendo normas para a padronização de procedimentos; e,

XIII - exercer outras competências que lhe forem cometidas pela legislação vigente e pelo Governador do Estado.

Art. 5º - Aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento compete:

I - concentrar, a nível setorial, as atribuições de programação, coordenação e análise das atividades dos órgãos ou entidades em cuja estrutura estejam integrados;

II - coordenar, a nível setorial, a elaboração da proposta do orçamento plurianual de investimentos e do orçamento-programa anual, para posterior encaminhamento ao órgão central;

III - coordenar, a nível setorial, as ações de organização e modernização administrativas, observadas as instruções normativas expedidas pelo órgão central;

IV - elaborar, rever e compatibilizar projetos relativos a programas setoriais e regionais, observadas as diretrizes emanadas do órgão central;

V - coordenar, a nível setorial, a manutenção de fluxos permanentes de informações, objetivando agilizar os processos decisórios e a coordenação das atividades governamentais;

VI - auxiliar o órgão central na execução das atividades de acompanhamento, análise, avaliação e controle dos programas de trabalho do Governo;

VII - encaminhar ao órgão central as informações solicitadas, bem como relatórios referentes à elaboração e execução dos projetos e atividades constantes dos programas de trabalho do Governo;

VIII - organizar e manter atualizados registros e controles das ações do órgão ou entidade, em cuja estrutura estejam integrados, tendo em vista a sistemática de acompanhamento, análise, avaliação e controle, estabelecidos pelo órgão central;

IX - zelar pela articulação com os respectivos órgãos seccionais e com o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento.

Parágrafo único - Aos órgãos seccionais compete executar as atividades relacionadas com os programas regionais e setoriais, à vista das normas e instruções expedidas pelo órgão central.

Capítulo III

Das Disposições Gerais e Finais

Art. 6º - Fica o Secretário de Estado Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral autorizado:

I - a expedir as normas e instruções complementares, visando a conferir maior grau de eficiência e desempenho às atividades do Sistema de Planejamento e Orçamento;

II - a convocar os titulares dos órgãos setoriais e, quando necessário, os seccionais para participarem de reuniões, foruns e debates, com vistas ao aperfeiçoamento e ao disciplinamento das ações de planejamento;

III - a propor a revogação dos atos que forem expedidos sem a observância das normas estabelecidas neste Decreto e nas instruções emanadas do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento.

Art. 7º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Ficam revogados os Decretos nºs. 303, de 20 de maio de 1975, e 401, de 09 de abril de 1976, e demais disposições em contrário.

Florianópolis, 25 de maio de 1979

João Gaudêncio Paulsen

M. Ingo
 Noberto Ingo Zadrozny

Neudy Primo
 Neudy Primo Massolini

Bonato
 Ivan Oreste Bonato

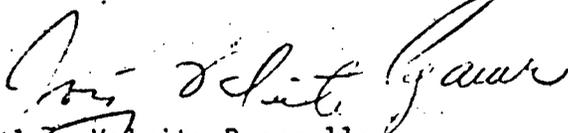
Antero
 Antero Nercolini

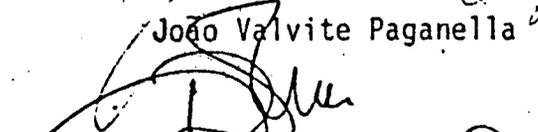
Ary Oliveira
 Ary Oliveira

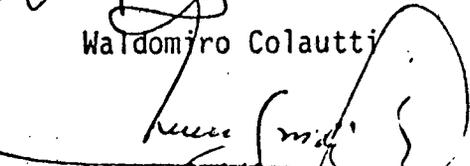
Esperidião Arrin Helou Filho
 Esperidião Arrin Helou Filho

Hélio Antônio
 Hélio Antônio Andreatza

DECRETO Nº 7.679, de 25 de maio de 1979

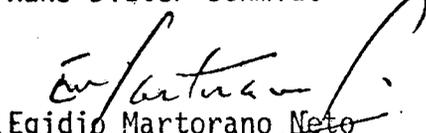

João Valvite Paganella


Waldomiro Colautti

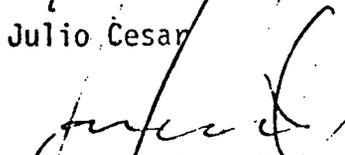

~~Nereu Guido~~

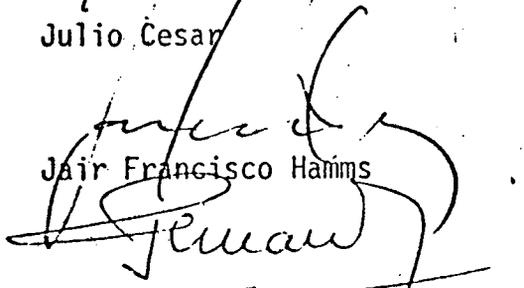
Antônio Henrique Bulcão Vianna


Hans Dieter Schmidt


Egidio Martorano Neto

Julio Cesar


Jair Francisco Hamms


Fernando José Caldeira Bastos

ANEXO IV - Decreto nº 19.496, de 31 de maio de 1983

DECRETO Nº 19.496, de 31 de maio de 1983

Estabelece diretrizes administrativas para a operacionalização da Carta dos Catarinenses.

O Governador do Estado de Santa Catarina, usando da competência priva que lhe confere o artigo 93, incisos I e III, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto nos artigos 17, 29 e 35, da Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975, com a redação da Lei nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979,

D E C R E T A:

Art. 1º . Incumbe a todos os órgãos e entidades da administração pública estadual observar as presentes diretrizes gerais de planejamento e coordenação, visando orientar e dar uniformidade às atividades de programação desenvolvidas nas respectivas unidades sectoriais e seccionais de planejamento do Sistema de Planejamento e gestão - SISPLANOR.

Art. 2º . Incumbe às unidades setoriais e seccionais do SISPLANOR, sob a supervisão e com o apoio dos titulares dos respectivos órgãos e entidades, traduzir a Carta dos Catarinenses, princípio repositório ideativo para a ação administrativa do Governo do Estado, em um conjunto de programas de trabalho, observadas a competência específica de cada órgão ou entidade, as necessidades identificadas, as prioridades políticas já fixadas nos respectivos campos de atuação e as normas estabelecidas nos Decretos nºs 7.286, de 1º de março de 1979, 7.679, de 25 de maio de 1979, e na Portaria SISPLAN/PR nº 25, de 14 de junho de 1976.

Art. 3º . O Plano de Ação do Governo 1983/1987 resultará na compatibilização e consolidação dos programas de trabalho elaborados pelos diversos órgãos e entidades da administração estadual, e das respectivas unidades setoriais de planejamento, e cabe coordenar e se responsabilizar pela elaboração dos trabalhos correspondentes de competência das unidades seccionais de planejamento localizadas nos órgãos e entidades vinculadas ou su...

[Handwritten signatures and initials are present at the bottom of the page.]

previsionadas.

Art. 4º . Na apresentação dos programas de trabalho de cada um dos órgãos e entidades ao Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, as unidades de planejamento do SISPLANOR observarão, com a possível aderência, o seguinte roteiro básico:

I - ao nível de cada órgão ou entidade:

- a) a estrutura organizacional básica institucionalizada;
- b) a descrição do campo de atuação decorrente da competência regimental;
- c) a legislação básica aplicável;
- d) a definição dos objetivos gerais para o período 1983/1987;
- e) as diretrizes políticas de atuação para o período 1983/1987; e
- f) a relação exhaustiva dos programas de trabalho e respectivos subprogramas.

II - ao nível de cada programa de trabalho:

- a) o código e a denominação;
- b) a justificativa;
- c) os objetivos específicos traduzidos em metas;
- d) os subprogramas componentes, com a codificação, denominação e descrição sumária;
- e) os principais projetos e atividades, com a codificação, denominação e descrição sumária;
- f) o cronograma de execução semestral por subprogramas, projetos e atividades, para o período 1983/2º semestre a 1987/1º semestre;
- g) os recursos necessários e fontes, com o cronograma financeiro semestral, por subprogramas, projetos e atividades, para o período 1983/2º semestre a 1987/1º semestre;
- h) a abrangência espacial, com a declinação exata do território;
- i) as formas e diretrizes de implementação; e
- j) os critérios de acompanhamento e avaliação.

Parágrafo único . O detalhamento executivo de cada projeto e atividade integrante dos subprogramas far-se-á oportunamente, em vista à preparação das propostas orçamentárias para o Orçamento

(Handwritten signatures and initials at the bottom of the page)

to Programa Anual - OPA.

Art. 5º . Ao Secretário de Estado Chefe do Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral cabe dirigir e coordenar, ao nível da administração superior do Governo do Estado, as atividades de preparação, integração e compatibilização dos documentos de planejamento de que trata este Decreto, competendo-lhe, ainda, baixar os atos necessários complementares e determinar as providências administrativas exigíveis.

Parágrafo Único . Incumbe à Subchefia de Planejamento-SU-PLA, do GAPLAN, coordenar e supervisionar, a nível técnico, as atividades de preparação e montagem do Plano de Ação do Governo 1983/87, bem como orientar e prestar apoio técnico às unidades de planejamento integrantes do SISPLANOR, visando homogeneizar seus métodos e procedimentos de trabalho, com vistas a alcançar a necessária uniformidade formal dos documentos de planejamento a serem elaborados.

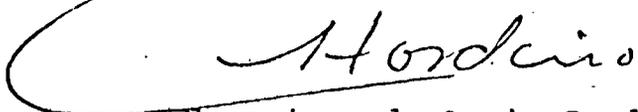
Art. 6º . Fica estabelecido o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que cada órgão setorial de planejamento apresente formalmente ao Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral - GAPLAN os programas de trabalho de que trata este Decreto, devidamente aprovados pelas respectivas autoridades competentes.

Art. 7º . Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º . Ficam revogadas as disposições em contrário.

Florianópolis, 31 de maio de 1983


ESPERIDIÃO AMIN HELOU FILHO


Francisco de Assis Cordeiro

Heliete Marly Filomeno Leal

Arno Nery Batschauer

Modcir Gervázio Thomazi

Heitor Luiz Schē

Marcos João Rovaris

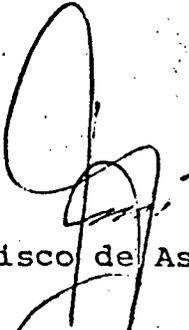
Wilson Pedro Kleinubing

Vanildo José Ozelame

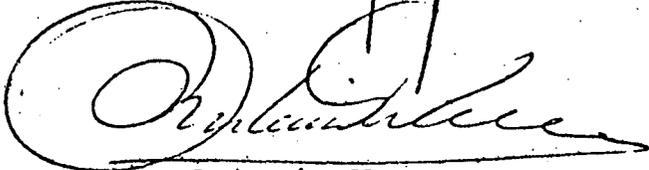
Paulo Gouvêa da Costa

João Raimundo Colombo

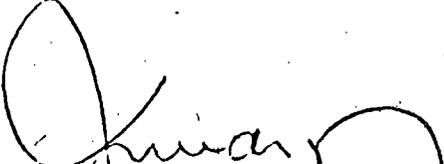
Etevaldo da Silva



Francisco de Assis Filho



Artenir Werner



Juarez Fonseca de Medeiros



Paulo da Costa Ramos



Henrique Deiss