

ENAP
CADERNOS

Planejamento e Orçamento

Brasília
dezembro de 1994
volume 2, número 3

Presidente da República Federativa do Brasil
ITAMAR FRANCO

Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal
ROMILDO CANHIM

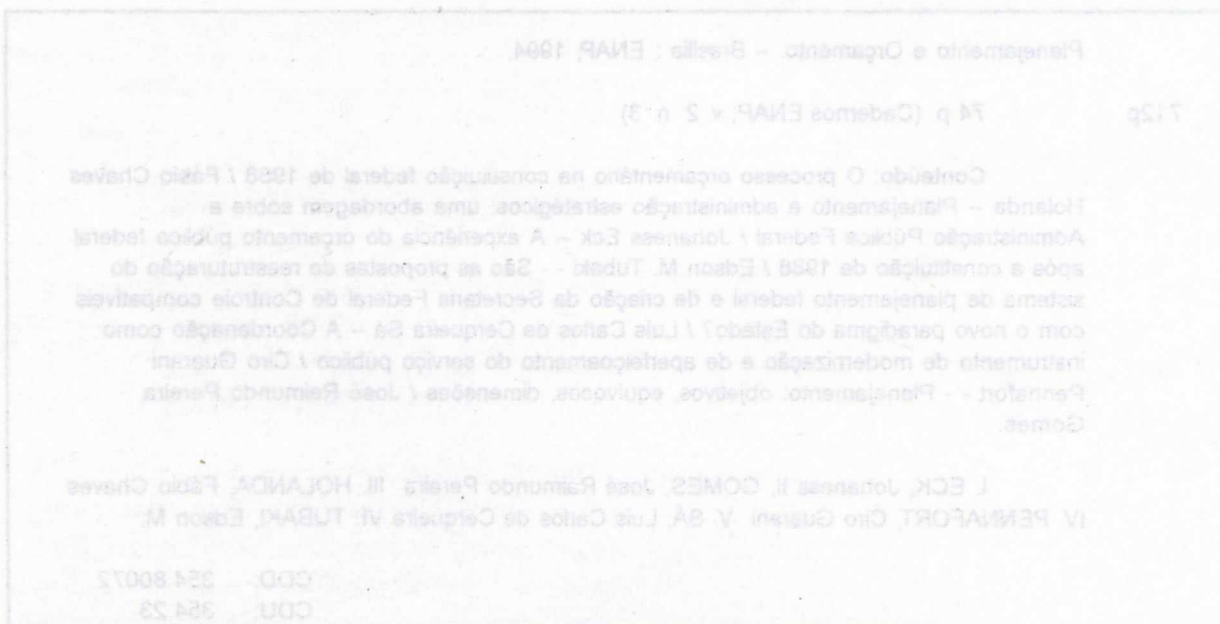
Presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública
OG ROBERTO DÓRIA

Diretores da ENAP
Maria Lisboa de Oliveira
Renato Lóes Moreira
Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora Geral do Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos
Adelaide Ramos e Côrte

Cadernos ENAP

Planejamento e Orçamento



Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Brasília-DF

1994

Equipe Técnica

Diretoria Treinamento e Desenvolvimento - DTD

CELINA ROMAGNOLLI DANTAS

JOSÉ LUIZ PAGNUSSAT

JOSÉ MENDES DE OLIVEIRA

MARIA AUXILIADORA VALE SEABRA

SÔNIA NAVES DAVID AMORIM

Coordenação Editorial

OSWALDO HENRIQUE PINTO DE FARIAS

Revisão

KELSEN DA CUNHA RAMOS

LUIZA HELENA MORAIS DA SILVEIRA MAGALHÃES

RENATO FERRAZ

Editoração Eletrônica

MILTON FURLAN

Capa

JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A - Brasília/DF

CEP 70610-900

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1994

Tiragem: 1.000 exemplares

Distribuição: ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Fone: (061) 245 6093

Planejamento e Orçamento. – Brasília : ENAP, 1994.

712p

74 p. (Cadernos ENAP; v. 2 n. 3)

Conteúdo: O processo orçamentário na constituição federal de 1988 / Fábio Chaves Holanda -- Planejamento e administração estratégicos: uma abordagem sobre a Administração Pública Federal / Johanness Eck -- A experiência do orçamento público federal após a constituição de 1988 / Edson M. Tubaki - - São as propostas de reestruturação do sistema de planejamento federal e de criação da Secretaria Federal de Controle compatíveis com o novo paradigma do Estado? / Luís Carlos de Cerqueira Sá -- A Coordenação como instrumento de modernização e de aperfeiçoamento do serviço público / Ciro Guarani Pennafort - - Planejamento: objetivos, equívocos, dimensões / José Raimundo Pereira Gomes.

I. ECK, Johanness II, GOMES, José Raimundo Pereira III. HOLANDA, Fábio Chaves
IV. PENNAFORT, Ciro Guarani V. SÁ, Luís Carlos de Cerqueira VI. TUBAKI, Edson M.

CDD: 354.80072

CDU: 354.23

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública, que coloca à disposição de estudiosos das questões ligadas a administração pública documentos produzidos pela Escola.

Sumário

Apresentação	5
O Processo Orçamentário na Constituição Federal de 1988 , <i>Fábio Chaves Holanda</i>	7
Planejamento e Administração Estratégicos: uma abordagem sobre a Administração Pública Federal , <i>Johanness Eck</i>	17
A experiência do Orçamento Público Federal após a Constituição de 1988 , <i>Edson M. Tubaki</i>	33
São as propostas de reestruturação do Sistema de Planejamento Federal e de criação da Secretaria Federal de Controle compatíveis com o novo paradigma do Estado? , <i>Luis Carlos de Cerqueira Sa</i>	41
A Coordenação como Instrumento de Modernização e de Aperfeiçoamento do Serviço Público , <i>Ciro Guarani Pennafort</i>	55
Planejamento: objetivos, equívocos, dimensões , <i>José Raimundo Pereira Gomes</i>	65

Apresentação

A instabilidade econômica e a arraigada cultura centralizadora vigentes no serviço público fazem com que os processos de planos e orçamentos não tenham o conceito que caracterizou o Estado-cidadão. E não sendo, apenas, processos técnicos, mas também políticos, devem refletir os interesses da sociedade.

A partir do ponto de vista de que a solução dos problemas sócio-econômicos do país podem ser minimizados com uma melhor alocação de recursos públicos, em função dos objetivos governamentais a ENAP dedica um número da série de seus *Cadernos* às discussões sobre os diferentes aspectos que envolvem as atividades de *Planejamento e Orçamento*.

Fábio Chaves Holanda ressalta, em seu artigo, que a ação planejadora do Estado para a manutenção de suas atividades e para a implementação de seus projetos se materializa, necessariamente, por meio da lei orçamentária da União. Mas o desrespeito às regras constitucionais que regem a matéria tornam o processo cético perante à sociedade.

Johanness Eck, por sua vez, frisa que os dirigentes da administração pública necessitam promover reformas urgentes para desenvolver uma capacidade de governo ajustada as demandas sociais. Uma das vertentes necessárias, ressalta, é privilegiar a gestão e o controle externo ao controle interno.

Ao analisar a recente trajetória do orçamento público brasileiro, a partir da Constituição de 1988, Edson Tubaki conclui que um processo orçamentário racional e equilibrado passa, sobretudo, pela participação efetiva da sociedade civil, como consequência do exercício pleno da cidadania.

Já Luís Carlos Cerqueira aponta o surgimento de um novo paradigma de Estado: o catalisador, promotor e empreendedor, que se guia pela delimitação de objetivos e pela consecução de resultados.

Ciro Pennafort, em seu trabalho, diz que a modernização do Estado, para capacitá-lo às funções que o país passou a requerer, é fundamental para sua própria existência.

Fechando o Caderno, José Raimundo Pereira Gomes enfatiza que o Estado brasileiro somente poderá equilibrar-se se algumas dimensões do planejamento puderem ser atingidas e tornarem-se instrumentos de governabilidade.


Og Roberto Dória
Presidente da ENAP

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

FÁBIO CHAVES HOLANDA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e
Assessor Econômico da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal

RESUMO

 artigo mostra que o desmantelamento e a falência do planejamento no setor público são os fatores responsáveis pelo ceticismo da sociedade em relação à utilidade do processo orçamentário brasileiro. A Constituição promulgada em 1988 trouxe avanços para o controle e transparência dos gastos públicos. Mas, mesmo não sendo prolixas ou detalhistas, as regras constitucionais vêm sendo desrespeitadas constantemente.

1. INTRODUÇÃO

No Artigo "As vicissitudes do orçamento", publicado na Revista de Economia Política, vol. 13, nº 4, out./dez. de 1993, o professor, José Serra, reconhece que a Constituição Federal de 1988 promoveu importantes avanços na matéria de orçamentos públicos, principalmente no que se refere ao controle e transparência dos gastos públicos. No entanto, a prática do processo orçamentário no Brasil não reflete em nada estes avanços constitucionais.

O professor José Serra sugere que os reais fatores responsáveis por estas frustrações são:

- a) a instabilidade econômica, que afeta negativamente a receita tributária e desacredita o planejamento dos investimentos;
- b) o desconhecimento das novas regras constitucionais;
- c) a não aprovação da lei complementar das finanças públicas, prevista no § 9º do Art. 165 da Constituição Federal;
- d) a interpretação *enviesada* de alguns dispositivos constitucionais;
- e) a cultura centralizadora e fisiológica dos diferentes poderes da república.

Tentaremos mostrar, sem desmerecer os itens acima, que o fator primordial, responsável por todas essas frustrações orçamentárias, se chama desmantelamento e falência do planejamento no setor público.

2. O CAPÍTULO ORÇAMENTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO

Mostraremos, a seguir, que toda a seção da Constituição Federal que trata do processo orçamentário está montada na lógica da existência do planejamento de curto e médio prazo na administração federal.

O Art. 165 da Constituição Federal dispõe que leis de iniciativa do poder Executivo estabelecerão:

- a) o plano plurianual;
- b) as diretrizes orçamentárias;
- c) os orçamentos anuais.

PLANO PLURIANUAL

O plano plurianual - PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e seus custeios e para as relativas aos programas de duração continuada.

Sem dúvida nenhuma, os objetivos da Constituição Federal de 1988 referentes ao PPA são bem superiores àqueles previstos na Constituição anterior referentes ao *orçamento plurianual de investimento*. Esta estabelecia apenas as dotações financeiras (excluindo a definição de metas), além de o PPA ser reelaborado anualmente e vigir somente por três anos. Entretanto, a nova redação do texto constitucional é extremamente confusa. A que nível de detalhe deveria ser apresentado as diretrizes, os objetivos e as metas? A palavra programa se refere à classificação funcional-programática ou a programas de governo? Qual o tempo necessário para se estabelecer que um programa tem duração continuada? Todas essas perguntas estão sem respostas, tantas dúvidas fez com que os projetos de leis dos PPAs votado pelo Congresso Nacional fossem uns amontoados de números sem metas físicas, sem objetivos, sem diretrizes e sem regionalização e que paradoxalmente, mesmo desrespeitando o texto constitucional, possuem a única e exclusiva utilidade do cumprimento da formalidade constitucional, visto que não contribui em nada para a maior eficiência e transparência do gasto público.

A certeza que temos é que o constituinte imaginava o PPA como um instrumento de médio prazo, onde estaria discriminado a pretensão do Congresso Nacional e do poder Executivo da

alocação dos grandes gastos públicos. No entanto, para se obter a regionalização das metas, objetivos e diretrizes, realisticamente seria necessário um mínimo de planejamento.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

O texto constitucional dispõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO - deveria definir as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; deveria orientar a elaboração da lei orçamentária; deveria dispor sobre as modificações na legislação tributária; estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e, finalmente, qualquer concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, alteração de carreiras ou admissão de pessoal a qualquer título pelos órgãos da administração direta e indireta deveria ter autorização específica na LDO.

Este instrumental, inovador no processo orçamentário, tem como objetivo maior fazer uma ponte entre o PPA (médio prazo) e a lei orçamentária (curto prazo), antecipando o debate dos grandes temas nacionais já previstos no PPA e que seriam implementados no orçamento do ano subsequente.

Por considerar esta lei de fundamental importância, o constituinte, além de obrigar o poder Executivo a enviar o projeto de lei ao Congresso no prazo mínimo de oito meses e meio antes do término do exercício financeiro (Item II, Parágrafo 2º do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), ainda proibiu a interrupção da sessão legislativa sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentária (Parágrafo 2º, Art. 57).

Os projetos de lei de diretrizes orçamentárias enviadas pelo poder Executivo ao Congresso Nacional se constituem em capítulos que se repetem anualmente, pouco acrescentando aos parlamentares novas informações ou subsídios para que estes possam discutir e definir melhor a alocação das grandes despesas nacionais no orçamento da

União. Examinaremos, mais detalhadamente, a forma como vem sendo apresentada a LDO, em seguida.

Disposições Preliminares

Em geral, este item estabelece a forma como será apresentada a LDO e se resume na repetição do texto constitucional acrescido de uns poucos capítulos. Como exemplo, podemos citar o projeto de LDO para o ano de 1995, ora em análise no Congresso Nacional. Este projeto de lei dispõe que a LDO compreenderá os seguintes capítulos:

- I - as prioridades e metas da administração pública federal;
- II - a organização e estrutura dos orçamentos;
- III - as diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos da União e suas alterações;
- IV - as disposições relativas à dívida pública federal;
- V - as disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos;
- VI - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- VII - as disposições sobre alterações na legislação tributária da União para o exercício correspondente;
- VIII - as disposições finais.

I - as prioridades e metas da administração pública federal

Excetuando a LDO para o ano de 1993, o que vem ocorrendo é a não discriminação das metas físicas e financeiras, descumprindo frontalmente

a Constituição, além do estabelecimento de inúmeras prioridades, significando, na prática, a ausência destas. A título de ilustração, para o próximo ano o poder Executivo propõe como prioritário os seguintes itens: combate à pobreza, ao desemprego e à fome; melhoria do atendimento básico nas áreas de educação, saúde, saneamento, habitação e previdência; valorização do trabalhador; proteção à criança e ao adolescente; melhoria da competitividade e incentivo à ciência e tecnologia; incremento da produção e produtividade agropecuária e reforma agrária; recuperação e modernização da infraestrutura; reforma e modernização do Estado e reestruturação do serviço público; preservação, recuperação e conservação do meio-ambiente, urbano e rural. Vale dizer, não existe nenhuma hierarquia entre todos estes itens.

Este capítulo deveria ser o mais importante da LDO, contendo informações de extrema relevância para a tomada de decisão na órbita do poder Executivo. Sem a definição destas metas e prioridades, o gestor público pouco pode implementar com o mínimo de eficiência e eficácia. Isto nos leva a indagar: por que estas informações não estão disponíveis, seria que o poder Executivo as esconde do Poder Legislativo? Não, elas simplesmente inexistem, fruto da total falência do planejamento público.

II - a organização e estrutura dos orçamentos

Capítulo que define a forma como deverá ser apresentado o projeto de lei orçamentária e quais informações este deverá conter. Em geral, ele dispõe que o orçamento seja contituído pelo texto da lei, pelo orçamento fiscal e da seguridade, pelo orçamento dos investimentos das estatais, pela legislação da receita e da despesa e por vários demonstrativos, tais como: evolução da receita e da despesa por categoria econômica e por fontes, estoque e evolução da dívida pública federal, despesas por poder e por órgãos, despesas por programas e subprogramas etc. Estes demonstrativos são primordiais para a real compreensão da lei orçamentária como um todo.

Todos o anos, são apresentadas emendas parlamentares, com o objetivo de ter acesso a novos demonstrativos, de forma que os congressistas possam decidir as metas e prioridades da administração pública com o maior número de informação e com a maior transparência possível.

III - as diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos da União e suas alterações

Além de definir o multiplicador orçamentário (índice que deverá corrigir os valores expressos no projeto de lei); este capítulo dispõe sobre várias restrições, como proibição da aquisição de veículos de representação, proibição de construção, aquisição e locação de imóveis residenciais etc; disciplina a destinação de auxílios e subvenções sociais à entidades públicas e privadas; impõe restrições aos estados e municípios para que estes possam receber transferências de recursos do orçamento da União; define a atuação das operações oficiais de crédito; e enfim, todo o tipo de delimitação e orientação que a lei orçamentária deveria cumprir está posto neste capítulo.

IV - as disposições relativas à dívida pública federal

Aqui se define as características e aonde poderão ser utilizados os recursos provenientes da emissão de títulos públicos. Geralmente se propõe, em nome do controle da dívida e do combate ao déficit público, que as receitas oriundas da colocação de títulos públicos no mercado só possam ser utilizados para rolar a dívida já existente, desapropriar imóveis objetivando a reforma agrária e para o pagamento da equalização de taxas de juros no âmbito do Programa de Financiamento das Exportações - PROEX. É um capítulo extremamente importante e pouco explorado.

O conhecimento dos grandes números do orçamento mostra claramente que cerca de setenta por cento (70%) de todas as receitas orçamentárias são destinadas ao pagamento do serviço da dívida

(juros e amortização, incluindo rolagem) e dependendo da política monetária adotada a variável taxa de juros pode desestabilizar qualquer programa de governo. Em nenhuma LDO se tentou definir níveis de taxas de juros desejáveis para os títulos do Tesouro Nacional. Simplesmente o Tesouro Nacional se tornou refém da política monetária do Banco Central. O Banco Central administra a política monetária utilizando-se dos títulos do Tesouro Nacional, repassando todo o custo desta política, muitas vezes equivocada, para a sociedade.

V - as disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos;

Este capítulo vem se repetindo há anos sem a menor utilidade, em nada contribui para o esclarecimento da política de pessoal da União. Tenta apenas parecer restritivo, limitando o gasto com pessoal aos níveis do ano anterior, e ressaltando desta limitação alguns itens.

É mais um capítulo que, apesar da sua importância, nada tem a acrescentar devido a total falência do planejamento das áreas de recursos humanos dos órgãos federais.

VI - a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

Pouco se regulamenta sobre as agências oficiais de fomento. Essas agências são os bancos de desenvolvimento - BNA, BASA, CEF - que, por terem recursos constitucionalmente vinculados, deveriam ser mais fiscalizados e ter direcionados os seus recursos para programas de desenvolvimento e de combate as desigualdades regionais.

VII - as disposições sobre alterações na legislação tributária da União para o exercício correspondente

O constituinte, ao propor esta atribuição à LDO, objetivava, exclusivamente, informar com antecedência mínima à sociedade futuras

modificações tributárias. É uma boa forma de se tentar cumprir o princípio da anualidade.

Na prática, este capítulo se resume a obrigar o poder Executivo a enviar ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional quando ocorrer excesso de arrecadação e a condicionar a aprovação de projetos de lei que concedam anistia, isenção ou benefícios fiscais a indicação da estimativa da renúncia de receitas e a anulação de despesas no mesmo montante.

Várias vezes o poder Executivo desrespeitou a vontade do constituinte, ao enviar propostas de aumento de tributos no final do ano, sem a devida indicação específica destas alterações na LDO do referido ano.

VIII - as disposições finais

Nas disposições finais se limita o prazo de encaminhamento por parte do poder Executivo de projetos de créditos adicionais, disciplina-se regras de execução orçamentárias, caso o Congresso não vote a lei orçamentária antes do início do exercício, define-se o prazo de publicação do Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD etc.

Todas essas informações e disposições que deveriam fazer parte da LDO, como forma do cumprimento do texto constitucional, são, na verdade, instrumentos indispensáveis para a boa gestão do gasto público e o poder Executivo não as dispõe.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

A Lei Orçamentária Anual, mais conhecida como o orçamento da União, apesar de ser a mais comentada e a que mais interessa aos parlamentares, não deveria ter essa importância toda. Caso fosse cumprido os dispositivos constitucionais com suas respectivas hierarquias, o orçamento da União seria apenas uma consequência dos dispositivos - PPA e LDO - já votados.

O processo de elaboração da lei orçamentária é uma colcha de retalhos. Os órgãos setoriais encaminham para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República suas propostas. Normalmente, estas propostas são repetições do passado, que nada tem a ver com um planejamento prévio. Enquanto alguns setores estão em colapso total, outros não sabem o que fazer com tantos recursos e assim os orçamentos anuais vão se perpetuando em função da própria inércia da administração pública. No meio de tanto desperdício orçamentário, o órgão responsável pelo planejamento governamental no país se satisfaz em apenas compatibilizar os números providenciando cortes lineares de tal forma que a fixação das despesas não ultrapasse a previsão da receita.

Quando a peça orçamentária chega ao Congresso Nacional o teatro continua. Os parlamentares federais se transformam em vereadores municipais e chegam ao cúmulo de apresentar cerca de setenta e cinco mil (75.000) emendas ao projeto de lei orçamentária. Naturalmente, a quase totalidade das emendas são pedidos específicos de obras nas suas bases eleitorais, sem nenhuma preocupação com o planejamento e a compatibilização destas com o todo.

Dois fatores técnicos contribuí prioritariamente para o total descrédito da lei orçamentária. Primeiro, o seu caráter autorizativo, vale dizer, o Congresso Nacional discute e vota uma lei, porém o poder Executivo a executa de acordo com suas conveniências. Segundo, a não correção dos valores fixados nas despesas que, nos níveis inflacionários em que se encontra a economia (cerca de 45% ao mês), logo após a promulgação da lei esta já se encontra totalmente desatualizada monetariamente. Depois de um ano de inflação sem correção, não passa de brincadeira de mal gosto.

O caráter autorizativo não está determinado em nenhuma legislação, apareceu do nada, da cabeça de tecnocratas que, ao perder o controle do planejamento e, conseqüentemente, da máquina pública, tiveram a brilhante idéia da utilização de leis que não determinam, apenas autorizam. Juntando o caráter autorizativo com a teoria monetarista do

controle do déficit público, surgiu, na mão do ministro da Fazenda, o tão poderoso instrumento de contingenciamento. Inúmeros órgãos tornaram-se incapazes de realizar suas funções básicas, porque o ministro da Fazenda, juntamente com o secretário do Tesouro Nacional tem o poder de decidir quais e quando deverão ser realizadas todas as despesas orçamentárias votadas e aprovadas pelo Congresso Nacional.

A utilização freqüente deste instrumento proporcionou uma situação inusitada: os parlamentares aprovam qualquer tipo de emenda, inclusive com o apoio de parlamentares governistas, e o poder Executivo não tem a menor preocupação em barrar este tipo de iniciativa, pois tem a certeza que essas emendas não serão executadas. É um jogo viciante que já está gerando conseqüências nefastas ao planejamento e a execução orçamentária da União.

A seguir, mostraremos uma tabela onde se compara a previsão e a execução de alguns subprogramas orçamentários, e vê-se claramente o caráter autorizativo da lei.

PREVISÃO E A EXECUÇÃO DE ALGUNS SUBPROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS

Nome do Subprograma	Valores em US\$1.000		
	Projeto de Lei	Execução	%
	ANO DE 1991	ANO DE 1991	
	(A)	(B)	(B/A)
Abastecimento D'água	242.466	26.154	10,79
Ação Judiciária	1.280.605	1.056.857	82,53
Ação Legislativa	551.865	394.871	71,55
Administração de Receitas	813.518	220.923	27,16
Administração Geral	8.402.418	4.379.679	52,12
Alimentação e Nutrição	1.197.475	443.337	37,02
Assistência à Velhice	49.795	19.375	38,91
Assistência ao Menor	658.217	244.491	37,14
Assistência Financeira	9.198.888	2.955.114	32,12
Assistência Médica e Sanitária	11.443.982	5.211.149	45,54
Conservação de Rodovias	92.318	60.074	65,07
Construção e Pavimentação de Rodovias	266.145	120.374	45,23
Controle das Doenças Transmissíveis	941.506	289.100	30,71
Controle Externo	88.278	75.132	85,11
Controle Interno	4.250	1.357	31,93

Creche	12.710	1.655	13,02
Custódia e Reintegração Social	60.796	24.845	40,87
Defesa do Int. Públ. no Processo Judiciário	97.044	92.506	95,32
Dívida Externa	4.223.155	2.468.416	58,45
Dívida Interna	43.642.682	25.190.192	57,72
Edificações Públicas	576.884	146.272	25,36
Ensino de Graduação	2.391.802	1.534.452	64,15
Ensino de Pós-Graduação	442.903	194.205	43,85
Ensino Regular	1.042.680	548.839	52,64
Erradicação do Analfabetismo	92.820	12.111	13,05
Estoques Reguladores	392.791	48.181	12,27
Execução da Política de Preços Agrícolas	3.127.606	1.245.331	39,82
Ferrovias	962	0	0
Habitacões Urbanas	457.478	83.465	18,24
Informática	677.199	497.247	73,43
Livro Didático	64.904	109.175	168,21
Operações Aéreas	1.571.185	207.985	13,24
Operações Navais	601.460	817.226	135,87
Operações Terrestres	77.520	279.671	360,77
Ordenamento Econômico-Financeiro	1.225.019	893.419	72,93
Participação Societária	1.690.576	978.122	57,86
Pesquisa Aplicada	540.002	151.050	27,97
Planejamento e Orçamentação	67.615	25.501	37,71
Previdência Social a Inativos e Pensionistas	7.794.737	5.486.865	70,39
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	1.020.718	297.886	29,18
Proteção à Flora e à Fauna	77.158	14.951	19,38
Reforma Agrária	884.423	249.865	28,25
Restauração de Rodovias	692.002	201.847	29,17
Saneamento Geral	554.668	101.662	18,33
Supervisão e Coordenação Superior	21.968	5.832	26,55
Transferências Fin. a Est. e Municípios	15.206.586	9.863.214	64,86
Vigilância Sanitária	49.691	9.308	18,73
Total	124.916.151	67.406.588	53,96

Fonte: Lei Orçamentária de 1991 e trabalho do PRODASEN.

Obs: a existência de valores executados maiores do que os valores autorizados deve-se a créditos adicionais, que não estão computados.

Em média se executou somente cerca de 54% das despesas autorizadas e com uma variância enorme. Enquanto o subprograma Operações Terrestres executou todos os recursos previstos e ainda teve créditos suplementares, o subprograma Ferrovias teve sua execução zerada.

Um fato importante aconteceu no ano de 1993, o qual exemplifica com muita precisão o desvirtuamento de todo o processo constitucional orçamentário pelos tecnocratas aversos ao planejamento governamental. A lei orçamentária foi votada e aprovada desrespeitando claramente a regionalização dos investimentos prevista na LDO. Ao ser argüida a inconstitucionalidade do orçamento, o Ministério da Fazenda produziu um parecer defendendo a idéia de que não existe hierarquia definida entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, visto que juridicamente as duas são leis ordinárias. Portanto, como o orçamento sempre é votado após a LDO, este pode desrespeitá-la. Se assim fosse, para que serve todo o capítulo orçamentário na Constituição Federal?

3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Por conta da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento, foram apresentadas mais de mil emendas aos artigos constitucionais que tratam da matéria orçamentária. A seguir as principais intenções dos parlamentares:

- 1 - Extinção da comissão mista de orçamento.
- 2 - Supressão da lei complementar que disporá sobre finanças públicas, dívida pública, emissão e resgate de títulos públicos, concessão de garantias pelas entidades públicas.
- 3 - Ampliação do conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de forma que esta estime a receita e fixe a despesa de forma agregada.
- 4 - Submissão da aprovação do PPA ao *referendum* popular.
- 5 - Supressão da LDO da

6 - Supressão do orçamento de investimento das estatais.

7 - Transformação do orçamento da seguridade social em orçamento da previdência social.

8 - Eliminação do critério populacional para o combate às desigualdades regionais.

9 - Introdução de mecanismos de participação da sociedade na elaboração dos planos e orçamentos.

10 - Estabelecimentos de prazos para a elaboração e aprovação da lei orçamentária.

11 - Hierarquização do PPA, LDO e LOA, por intermédio da aprovação por maioria absoluta do PPA e da LDO.

12 - Proibição de apresentação de emendas retirando recursos de benefícios previdenciários.

13 - Realização de audiências públicas para apreciação das propostas orçamentárias.

14 - Limitação de número de emendas por parlamentar.

15 - Previsão de indexação do orçamento.

16 - Atribuição à Comissão Mista de Orçamento para elaboração e divulgação do relatório de execução orçamentária.

17 - Estabelecimentos de *pisos* para as despesas de capital no PPA.

18 - Condicionamento do início de programas e projetos à existência de disponibilidades de recursos.

19 - Proibição de paralização de obras que já tenham sido executadas em mais de 30%.

20 - Proibição da utilização de medidas provisórias em matéria orçamentária.

21 - Atribuição à LDO da competência para fixar percentuais mínimos de arrecadação de impostos que devam ser aplicados no setor saúde.

22 - Determinação de que, enquanto não forem aprovados os planos nacionais de desenvolvimento, deva prevalecer a regionalização da lei orçamentária e do PPA.

23 - Proibição de modificação do projeto de lei orçamentário pelo poder Executivo, após o seu envio ao Congresso Nacional.

24 - Transferência para o poder Legislativo da competência para elaborar o orçamento, caso este não seja apresentado no prazo constitucional (31 de agosto).

Muitas dessas emendãs tentam corrigir problemas surgidos, frutos muito mais do descumprimento da norma constitucional do que da falha teórica do legislador.

4. CONCLUSÃO

A Constituição Federal, no capítulo relacionado à matéria orçamentária, não é prolixa, nem detalhista. O único dispositivo legal que ainda falta regulamentar é o § 9º do Artigo 165. Esta lei complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA e da LDO. No entanto, o desrespeito

constante às regras constitucionais e legais é o principal fator que tem criado um certo ceticismo na sociedade com relação a utilidade do processo orçamentário. Atitudes e opiniões dos representantes do governo só agravam este quadro.

Enfim, a ação planejadora do Estado com relação a manutenção de suas atividades e a implementação dos seus projetos se materializa por meio da lei orçamentária da União. Este, sem dúvida nenhuma, é o principal instrumento que dispõe o governo para expressar à sociedade o seu programa de ação, os seus planos e objetivos, tanto com relação à origem dos recursos, como na alocação da despesa. Todavia, nunca é demais lembrar que o PPA, a LDO e a LOA são apenas instrumentos legais e que, sem um planejamento mínimo, de nada adiantarão.

Como já dizia o ditado chinês: "nenhum vento lhes será favorável, se tu não sabes seu porto de destino". Sem a reestruturação do planejamento no país, não chegaremos a lugar nenhum.

5. BIBLIOGRAFIA

SERRA, José. A Constituição e o Gasto Público.

SERRA, José. As Vicissitudes do Orçamento.
Revista de Economia Política, Vol. 13, nº14,
out./dez./93.

RABELO, Hamilton. Princípios Orçamentários:
acolhimento constitucional e operacionalidade.

TAVARES, José Fernando Cosentino. Matéria
Orçamentária na Revisão Constitucional.

PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICOS

Uma abordagem sobre a
Administração Pública Federal

ADRIANUS ECH

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, é

Gerente de Projetos do Ministério do Meio Ambiente e de Políticas Legais

RESUMO

Este estudo pretende explorar as características gerais que têm impulsionado o processo de administração estratégica nas organizações públicas e privadas, bem como as dificuldades que se apresentam no desenvolvimento de estratégias e na implementação das mesmas.

1. INTRODUÇÃO

Após décadas em que o Estado brasileiro foi capaz de alcançar um processo de crescimento econômico no país, particularmente a partir dos anos 30, os últimos anos têm evidenciado uma incapacidade em retomá-lo, ao mesmo tempo em que é possível detectar uma deterioração crescente de sua capacidade de conduzir as políticas públicas para a diminuição das desigualdades sociais e promoção de melhores condições de vida à população como um todo.

Exatamente se assiste a ocorrência de um crescimento de administração surgindo paralela e às vezes maiores do que a administração pública, a ocorrência de novas experiências na administração pública, as organizações públicas não são identificadas como exemplo de ajustamento à realidade social do país, neste final de século.

Técnicas sobre a gestão moderna das organizações vêm sendo exploradas na literatura administrativa com base em experiências bem sucedidas de organizações privadas. Algumas vezes, elas têm sido objeto de tentativas de aplicação ao setor público, quase sempre com resultados pouco significativos. Essas tentativas normalmente acabam por seguir a barreira construída historicamente, que tem impedido a ação decisória que se envolve na vontade de superá-las.

O conceito de administração estratégica implica na combinação de três processos: o planejamento estratégico, o planejamento do potencial de gestão e a administração do processo geral de mudança estratégica.

A razão do presente estudo dedica parte significativa na abordagem da viabilidade de existência de processos de planejamento estratégico, e por ele se constitui em passo necessário à implantação da administração estratégica nas organizações públicas.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

A administração estratégica não se compõe unicamente pelo processo de planejamento estratégico, conforme aponta Ansoff. O planejamento estratégico é apenas um dos três processos que

PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICOS

Uma abordagem sobre a Administração Pública Federal

JOHANESS ECK

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Gerente de Programa do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal

RESUMO

Este estudo pretende explorar as características marcantes que têm impedido a implantação de um processo de administração estratégica nos órgãos da administração pública direta federal, mediante comparações com a iniciativa privada e discutir estratégias alternativas que resultem na reforma do quadro decadente em vigor.

1. INTRODUÇÃO

Após décadas em que o Estado brasileiro foi capaz de alavancar um processo de crescimento econômico no país, particularmente a partir dos anos 30, os últimos anos têm evidenciado uma incapacidade em retomá-lo, ao mesmo tempo em que é possível detectar uma deterioração crescente de sua capacidade de conduzir as políticas públicas para a diminuição das desigualdades internas e promoção de melhores condições de vida à população como um todo.

Enquanto se assiste a ocorrência de um movimento de modernização atingindo parcelas cada vez maiores de empresas privadas, à excessão de raras experiências na administração indireta, as organizações públicas não são identificadas como exemplo de ajustamento à realidade social do país, neste final de século.

Teorias sobre a gestão moderna de organizações vêm sendo explicitadas na literatura administrativa com base em experiências bem sucedidas de organizações privadas. Algumas vezes, elas têm sido objeto de tentativas de aplicação ao setor público, quase sempre com resultados poucos significativos. Essas tentativas normalmente acabam por sucumbir a barreiras construídas historicamente, que têm resistido à ação daqueles que se investem da vontade de superá-las.

O conceito de administração estratégica implica na combinação de três processos: o planejamento estratégico, o planejamento do potencial de gestão e a administração do processo geral de mudança estratégica.

A razão do presente estudo dedicar parte significativa na abordagem da viabilidade da existência de processos de planejamento estratégico, é por ele se constituir em passo necessário à implantação da administração estratégica nas organizações públicas.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

A administração estratégica não se compõe unicamente pelo processo de planejamento estratégico, conforme aponta Ansoff. O planejamento estratégico "é apenas um dos três processos que

devem ser combinados, para assegurar uma adaptação estratégica efetiva. Os outros dois processos são: o planejamento do potencial de gestão e a administração do processo geral de mudança estratégica."(1)

O mesmo autor acrescenta: "a administração estratégica é, sobretudo, administração da mudança e o planejamento estratégico deve ser considerado como um elemento, e não necessariamente o mais importante da transformação cultural."(1)

Embora os conceitos de administração estratégica e de planejamento estratégico possam-se aproximar em alguns pontos, o quadro a seguir estabelece as principais diferenciações entre um e outro conceito:

Planejamento Estratégico	Administração Estratégica
Processo analítico e estabelece uma relação ao ambiente	Processo de ação organizacional e acresce capacitação estratégica
Preocupa-se com a tomada de decisões estratégicas	Preocupa-se com produção de resultados estratégicos
Lida com fatos, idéias, probabilidades, concentrando-se em variáveis empresariais, econômicas e tecnológicas	Adiciona aspirações das pessoas e lida com mudanças rápidas do ambiente e da empresa
Termina com um plano estratégico	Termina com um novo comportamento
Caracteriza-se como sistema de planejamento	Incorpora ao sistema de planejamento o sistema de ações

3. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Este texto pretende referenciar-se na realidade da administração pública direta, conceituada conforme o Decreto-Lei 200, de 1967, como os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. Desta forma, expressões como *setor público*, *administração pública*, *organizações públicas* etc, empregadas no

decorrer do documento, referem-se ao conceito expresso naquele Decreto-Lei.

Embora a realidade dos governos no Brasil seja repleta de exemplos de desprezo a processos de planejamento estratégico, sua importância vem-se consolidando no âmbito das organizações privadas.

Por outro lado, mesmo tenuamente, vem sendo recuperada a consciência da importância de se incorporar à prática da administração pública processos de planejamento estratégico. Embora argumentos existam, como os disseminados por Carlos Matus: Necessidade de "mediação entre o futuro e o presente...; mediação entre o passado e o futuro...; mediação entre conhecimento e ação...; prever quando a predição é impossível...; capacidade de reação planejada ante às surpresas...; coerência global frente às ações parciais dos atores sociais..." (2), uma série de fatores vem colaborando para que não se efetivem.

A análise das características próprias das organizações, em suas respectivas esferas, pode vir a indicar caminhos que tornem crível a possibilidade de se reformar a administração pública direta, por meio da implantação da administração estratégica.

A bibliografia sobre planejamento estratégico em empresas privadas vem sendo desenvolvida há décadas, mas pouco dela tem-se transformado em ações aplicáveis à realidade dos órgãos públicos, notadamente os da administração direta.

O planejamento estratégico pode se definido como um "processo contínuo e sistemático de olhar para fora e para a frente da organização traçando rumos para o futuro, e enfrentando riscos e incertezas"(3), demandando, pois, das organizações, capacidades quanto a delinear o futuro, adaptar-se às condições do ambiente, flexibilidade estrutural, habilidade para o convívio com ambigüidades e mudanças rápidas.

Comparada à empresa privada, a organização pública apresenta diferenças substantivas, conforme aponta Motta:

"1. A sobrevivência e a ação independem dos mecanismos de mercado ou da existência de lucro ou superávit.

2. A remuneração global independe, em grande parte, do preço do serviço pago pelos clientes.
3. Os objetivos são baseados em interesses comunitários mais amplos, cujo alcance ultrapassa os limites da satisfação de seus interesses particulares.
4. A cultura organizacional tende a se caracterizar por forte senso de identidade e de aderência à missão sócio-econômica."(3)

Algumas premissas fundamentais, que apontam um elenco de dificuldades para a aplicação de processos de planejamento estratégicos nas organizações públicas merecem ser consideradas:

- a) a organização privada vive um ambiente competitivo, onde seu desenvolvimento só é possível com base na conquista e manutenção de mercados. Dadas as características históricas do mercado no Brasil, essa afirmação deve ser relativizada para muitos casos, porém pode-se considerá-las em sua essência válida. Diferentemente, as empresas públicas não têm "sua estratégia de crescimento baseada na competição, nem são administradas ou avaliadas por um sistema de ganhos e perdas no sentido mercadológico"(3). Sua estratégia de desenvolvimento baseia-se no alcance de seus objetivos sociais, que justificam sua existência na sociedade;
- b) o planejamento global da empresa privada, "mediante um processo racional de análise de oportunidade e ameaças, garante não só um maior domínio gerencial da organização sobre seu ambiente como também sua sobrevivência a longo prazo"(3). Quanto às organizações do setor público, o processo decisório segue outra racionalidade, não sofrendo os mesmos tipos de ameaças, nem a busca das mesmas oportunidades. Sua direção não goza, via de regra, de autonomia e sua sobrevivência prescinde desta autonomia gerencial sobre o ambiente;

- c) a eficácia das organizações privadas depende de sua capacidade de respostas às demandas em permanente mutação, enquanto as públicas "têm dificuldade em justificar mudanças, repentinas devendo, normalmente, deixar transparecer continuidade, coerência e estabilidade".(3)

A necessidade de transparecer esta imagem para todas as suas áreas e ações explica-se pelo fato de que se espera do Estado a capacidade de articular, agregar e processar eqüitativamente as diferentes demandas sociais. Ambigüidades que são aceitas nas empresas privadas, nas organizações públicas podem transparecer opções de preferência clientelista.

Sendo o planejamento uma "forma de estabelecer prioridade e ressaltar ambigüidades... hierarquizar objetivos e... estabelecer formas de concentração de recursos, buscando... distribuí-los desigualmente"(3), há dificuldade de conciliá-lo com essa imagem pretendida e, freqüentemente, justificam-se as ações das organizações públicas na sua tradição, no seu passado, e não em função de incertezas do futuro.

Com isso, é possível elencar-se algumas características que tendem a diminuir a eficácia do planejamento nas organizações públicas:

Reconciliação contínua com o passado

A agregação organizacional, baseada fundamentalmente na missão institucional, tente a valorizar continuamente as realizações passadas, que construíram a imagem do ministério ou secretaria. Essas realizações, consideradas *conquistas*, tendem a ser justificativas para projetar propostas que se baseiam na crença de uma capacidade infinita de se direcionar o futuro conforme os interesses do Estado e não na capacidade deste em se adequar a novas demandas da realidade social. Mudanças que fujam à experiência passada normalmente não encontram amparo interno.

Reações a crises e pressões externas

O esforço gerencial concentra-se em manter a organização estável, buscando-se, pois, a articulação externa com aqueles elementos que a reforcem. O planejamento estratégico, como envolve a análise de elementos externos não controláveis e perturbadores da estabilidade, só é mencionado quando da ocorrência de crises, caracterizando-se, pois, como um processo descontínuo.

Assim, a organização fragiliza-se em relação às pressões externas, principalmente político-partidárias, sendo normal que se adicionem programas e projetos em sua programação, que acabam por ser aceitos como ônus para sua sobrevivência.

Planejamento por minianálise

A descontinuidade do processo de planejamento gera a ausência de informações necessárias ao processo decisório, criando situações onde as direções tomam suas decisões com base em informações restritas. Assim, há a tendência de que as crenças, valores e hábitos já estabelecidos prevaleçam, reforçando a inércia contra mudanças.

Ao nível técnico generaliza-se, então, a convicção de que a produção de informações para o planejamento é tarefa inútil, o que compromete todos os níveis de articulação interna e externa com outros agentes, que não têm referências objetivas para suas decisões.

Isolamento do planejamento

Paulo Motta aponta quatro razões para que o planejamento se torne atividade isolada nas organizações públicas:

- o planejamento, trabalhando com dados sobre o futuro, isto é, incertos e especulativos", dissocia-se das áreas encarregadas da implantação das ações, que se baseiam em dados concretos retirados da realidade e dos

processos administrativos já estabelecidos;

- a atividade de planejamento tende a ser considerada duvidosa, razão pela qual a direção, normalmente, se afasta, delegando-a a comissões, assessorias, grupo etc;
- os dirigentes, por outro lado, preferem associar-se ao processo decisório, em detrimento de uma aproximação com o operacional, reforçando a dessintonia entre planejamento a ação;
- as próprias premissas do planejamento, que indicam a necessidade das organizações possuírem setores que "estejam frente aos demais, que critiquem as condições atuais e sejam capazes de produzir idéias novas para o futuro"(3), nas organizações públicas, são fatores adicionais da separação excessiva das áreas de planejamento e de execução. Assim, as áreas de planejamento acabam por se constituir em espaços de luta de poder, para que as áreas de execução influam menos no processo decisório.

Controle remoto

Sendo uma atividade esporádica, o planejamento exercerá controle igualmente esporádico e remoto sobre os objetivos que a organização pretende atingir.

Receio de problemas

Tentando compatibilizar a necessidade em inovar, portanto criticar a ordem existente, e manter as aparências de uniformidade e estabilidade organizacionais, o planejamento tende a "ser analisado gerencialmente mais no sentido de se evitar males"(3), sendo comum ressaltarem-se aspectos negativos de planos propostos.

4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A MUDANÇA

A GERÊNCIA DA ESCASSEZ

Embora no processo de planejamento estratégico ressaltem-se dimensões como criatividade, inovação, desenvolvimento organizacional, mobilização de recursos etc, as condições apontadas pela conjuntura, de que durante os próximos anos o setor público conviverá com uma real escassez de recursos financeiros e humanos, poderão inibir o desenvolvimento dessas dimensões.

Assim, provalmente, vai-se conviver, além da escassez, com a ineficiência hoje existente. Em muitas organizações prevalecerá um clima de imobilismo, reforçado pela idéia de *crise* e de *impotência* para solucionar problemas, abafando iniciativas criadoras.

A escassez, típica de países subdesenvolvidos, apresenta-se em maiores dimensões devido aos anos sem crescimento econômico do país. Os cortes nos orçamentos dos órgãos da administração pública tornaram-se tão comuns que suas programações tendem a ser definidas para espaços de tempo cada vez mais restritos.

Os problemas gerenciais internos, gerados numa situação como a descrita, são os seguintes:

- a) com a tendência da falta de recursos a gerar uma imagem de declínio, incapacidade e ineficiência dos órgãos, realizam-se esforços no sentido de buscar transparecer outra situação, relegando-se a segundo plano o ataque a fatores estratégicos para a mudança do quadro;
- b) justificar cortes na programação de órgãos e suas unidades é tarefa difícil de ser empreendida pelos dirigentes, pois significa indícios da perda de importância da ação setorial, estabelecendo conflitos pelo acesso aos recursos;

c) nesse contexto, manter a motivação dos recursos humanos é praticamente impossível, pela falta absoluta de instrumentos para recompensar a competência, represando ainda mais a potencialidade de criatividade nas ações;

d) em épocas de escassez, quando mais se tornam necessários conhecimentos e instrumentos analíticos para minimizar riscos e erros, não há recursos para buscá-los;

e) adequar a estratégia empresarial para tempos de não-expansão constitui-se em dificuldades acentuada, o que compromete a capacidade do órgão em bem equacionar os problemas que podem ser temporários, prejudicando a retomada do crescimento no futuro.

A REATIVAÇÃO DO PLANEJAMENTO

A (re)ativação do processo de planejamento nas organizações públicas necessita da superação de comportamentos conseqüentes de crenças como a de que a superação dos problemas principais encontra-se em fatores externos - sobre os quais a organização não pode interferir, e de solução a longo prazo, portanto, deixando o presente e o curto prazo sem perspectivas. Assim, justifica-se o imobilismo para a aplicação do planejamento, gerando, segundo Motta, as seguintes formas comportamentais:

- a) redução de alternativas a curto prazo: se a perspectiva de solução dos problemas se concentra no médio e longo prazos, o dirigente acaba por não decidir sobre o presente, inibindo que resultados parciais sejam alcançados a curto prazo;
- b) não-aceitação do planejamento: principalmente porque sua existência, provavelmente, detectaria incompetências decorrentes da ação baseada na experiência e em hábitos disseminados pelos dirigentes;

- c) percepção de falta de controle sobre os objetivos organizacionais: a má definição ou inexperiência de referências sobre os objetivos organizacionais conduz a discrepância setoriais, tornando o controle sobre os resultados tênue. A existência deste quadro gera a idéia de que o planejamento será inócuo, porque não há condição de se controlar decisões e ações;
- d) numa organização sem objetivos definidos, não há referências de desenvolvimentos pessoal de seus membros, gerando pessimismo e frustração;
- e) neste quadro, a dificuldade para mobilizar apoios é significativa, havendo maior necessidade de envolvimento da organização. Depara-se com obstáculos constituídos por interesse cristalizados de setores importantes da organização.

5. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: PASSOS METODOLÓGICOS

DEFINIÇÃO DE MISSÃO INSTITUCIONAL E OBJETIVOS ORGANIZACIONAIS

Definir a missão institucional de uma organização, a razão de sua existência na sociedade, é o ponto de partida da atividade de planejamento estratégico. Se para algumas organizações públicas essa missão é razoavelmente clara, como, por exemplo, os ministérios da Saúde, da Educação, da Previdência Social, em outras é difícil detectar-se tentativas de institucionalização de órgãos sem uma base social legitimadora. Nesta situação, podem-se enquadrar desde órgãos criados para acomodar pressões político-partidárias até aqueles que, embora resultantes do formalismo do Estado -conforme Guerreiro Ramos reconhece -, representam "um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades (caracterizadas por grandes contrastes sociais e econômicos) no sentido de superar a fase em que se encontram"(4).

Um exemplo que se encaixa na segunda categoria é o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, que, criado inicialmente como Secretaria da Presidência, não foi fruto de uma consciência coletiva que determinasse sua existência. Não obstante, no futuro poderá provar a sua validade como instrumento a serviço do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Se, no universo singular de cada órgão, podem surgir dificuldades quanto à definição de sua respectiva missão, pelos fatores acima apontados, dever-se-ia igualmente considerar que, no exercício de um Estado democrático, com a possibilidade de alternâncias de forças políticas distintas no comando do governo, as missões serão reformadas e, em alguns casos extremos, organizações serão extintas.

Acrescente-se a estas dificuldades o fato de que, nos últimos anos, houve um crescente questionamento interno e externo sobre os papéis que o Estado moderno deve desdenhar, atingindo argumentações extremas que, em vez de contribuir para a elevação da consciência coletiva sobre o tema, nublam a visão da sociedade.

O problema estratégico, no âmbito da administração pública, "precisa ser discutido a partir do entendimento do papel do Estado na sociedade"(5). O Estado, núcleo do problema político, não deixa de ser um problema estratégico.

Assim, poder-se-iam classificar as organizações públicas da administração direta em grupos segundo o grau de clareza de suas missões, considerando-se sempre uma perspectiva de médio e longo prazos.

Portanto, a convivência com a amplitude, ambigüidade e intangibilidade das missões resultará numa dificuldade de se definir os respectivos objetivos.

Quando estabelecidos, há dificuldade de operacionalizá-los, pois a própria estrutura da organização não se construiu sobre esta base, sendo usual o surgimento de centros de poder irreconciliáveis, pela própria fragilidade da definição da missão central e dos objetivos. O crescimento dos obstáculos estruturais, que dificultam a consecução dos objetivos, faz crescer a demanda por reformas na própria estrutura, situação que conflita com a necessidade da

manutenção de uma imagem organizacional, detentora de valores como a coerência e a coesão, com vistas a preservar o processo de legitimação social da entidade pública.

Mesmo não sendo possível operacionalizar gerencialmente os objetivos estabelecidos, estes tornam-se referência formal para justificar a continuidade dos trabalhos desenvolvidos pela organização e, em época de 'crise', servem para agregar sentimentos corporativos calcados no instinto de sobrevivência.

Como característica deste processo, a falta ou indefinição de objetivos gera a ausência de indicadores de desempenho da organização, pois aqueles formalmente estabelecidos são tão gerais que não permitem se constituir em referência. Fica, assim, a direção, a corporação e, também, a sociedade sem parâmetros para avaliar a necessidade da existência de determinado ministério ou secretaria.

Conforme assinala Motta, "como a maioria das organizações públicas têm uma sobrevivência relativamente garantida, devido ao apoio e facilidade que as cerca, seu crescimento é naturalmente concedido pela ambiência. Crescem, assim, sem necessidade de uma análise concreta de relevância em cada estágio de sua evolução"(3).

No princípio de sua existência, as organizações públicas desenvolvem-se sem maiores questionamentos, aumentando, gradativamente, seus custos fixos. Isto pode gerar, no futuro, pressões sobre a administração financeira, abrindo caminho para a introdução de uma mentalidade *empresarial*, que permita a sobrevivência (ou sobrevida) organizacional. Não se constituiria, pois, num processo com fôlego para reorganizar a instituição, nem (re)colocá-la em trajetórias sociais substantivas.

O controle das ações da instituição pública acaba por não ter referência eficaz no arcabouço definidor da sua missão e objetivos, uma vez que se caracteriza pela generalidade e ambigüidade, restando as regras administrativas, de caráter formal e processual, como parâmetros marcantes do seu processo de trabalho, o que conduz a uma série emaranhada de disfunções.

Diante deste quadro, o processo de planejamento estratégico, dependendo da

organização pública de que se esteja tratando, já apresenta uma dificuldade estrutural à qual o planejador deve procurar se adaptar e saber encaminhar uma metodologia própria a cada uma.

DELINEAMENTO DO ECOSSISTEMA

Uma breve caracterização do ambiente em que operam órgãos da administração pública direta federal indica a existência de um grande número de agentes que pressionam suas direções políticas, conformando um ecossistema de complexidade elevada, composto, normalmente, pelos seguintes elementos:

- a) governos dos países capitalistas centrais: que pressionam no sentido de que as políticas internas sejam compatíveis com aquelas geradas naqueles países, perpetuando relações de dominação;
- b) agências financiadoras governamentais ou privadas, nacionais e internacionais: que tentam influenciar para que a elaboração de políticas públicas esteja de acordo com a capacidade de pagamento das dívidas governamentais;
- c) grupos econômicos ligados à produção de bens e serviços, nacionais e internacionais: que buscam pressionar o governo para que suas políticas resultem melhores condições para a expansão de seus negócios, principalmente quando fornecedores do próprio governo;
- d) governos latino-americanos: aumentando seus vínculos com o governo brasileiro, principalmente em função do surgimento de blocos multinacionais;
- e) agências de cooperação internacionais: principalmente aquelas ligadas à ONU, que podem oferecer apoio material e técnico para a gestão dos órgãos;

- f) governos estaduais e municipais: pressionando por recursos financeiros e, eventualmente, demandando serviços da administração federal;
- g) partidos políticos: que, historicamente, em sua maioria, vêem na apropriação do aparelho estatal a melhor forma de crescimento, e, salvo exceções, desvinculando-a do atendimento das demandas sociais;
- h) órgãos do poder Judiciário: que têm exercido cada vez mais poder de controle das ações do poder Executivo;
- i) servidores públicos: que, além de se constituírem na força de trabalho à disposição do governo, algumas vezes tornam-se clientes do Estado, especialmente pela capacidade de pressão de algumas corporações;
- j) a população em geral e suas formas de associação não-partidária: constituindo-se na clientela ampla do Estado, mas, normalmente, somente pequenas parcelas acabam por se constituir, efetivamente, em interlocutores.

CENÁRIOS

A modernização do Estado brasileiro, entendida como um processo gradual de aumento de sua capacidade em atender as demandas sociais mais graves, constitui-se, hoje, em um dos temas mais repetidos entre estudiosos e políticos. Qualquer órgão da administração direta, isoladamente, ou em conjunto com os demais, deverá enfrentar tal desafio, para que não se ampliem desmesuradamente os problemas sociais, tornando-se cada vez mais difíceis de solucionar.

Como adverte Matus (6), "a técnica de cenários, para ser bem manejada, requer bastante experiência... O desenho dos cenários visa esclarecer possibilidades ou dificuldades e, com base nisso, dispor de planos previamente elaborados para tais contingências. Por conseguinte, a exploração de

cenários não tem como objetivo escolher um. Todos os cenários têm sua contrapartida em planos."

Assim, a elaboração de dois cenários extremos, resumidos na página seguinte, deve ser considerada uma referência sobre os limites dentro dos quais vão agir os órgãos públicos, nos próximos anos.

Outros cenários intermediários podem ser elaborados e, certamente, não estarão isentos de erros, sendo a solução "revisar e refazer constantemente os cenários de cálculo, a fim de ajustar o espaço dos cenários considerados possíveis ao desenvolvimento da mudança situacional." (6)

ELEMENTOS DO CENÁRIO	CENÁRIO DESFAVORÁVEL	CENÁRIO FAVORÁVEL
DENOMINAÇÃO	aprofundamento da "crise do Estado" elevando-se sua ineficiência e ineficácia.	modernização de estado para a retomada do processo de desenvolvimento do país.
CARACTERIZAÇÃO	aprofundamento da crise econômica, gerando instabilidade política e incapacidade do estado em equilibrar suas finanças para investir em políticas sociais.	implementação de política econômica exitosa no combate à inflação, gerando nova fase de crescimento econômico; aumento de arrecadação e capacidade de investimento do estado na área social.
TRAÇOS MARCANTES	impossibilidade de renegociação mais favorável das dívidas interna e externa; não aprovação da reforma fiscal; manutenção da atual legislação e situação partidárias, com ênfase no fisiologismo; crescimento das manifestações populares de protesto contra o governo; perda maior da capacidade de investimento por parte do governo; incapacidade aumentada quanto à gestão de recursos humanos; processos de descontinuidade administrativa.	negociação em bases mais favoráveis das dívidas interna e externa; aprovação da reforma fiscal no congresso; reforma da legislação partidária, com o estabelecimento de novas regras quanto à representação e fidelidade partidária; maior organização popular e capacidade de diálogo com o governo; aumento da capacidade de investimento do governo; gestão de recursos humanos; estabilidade política e administrativa.
PROMOTORES	governos e credores externos exigindo o pagamento da dívida draconianamente; investidores nacionais e estrangeiros instalando seus negócios em outros países; hegemonia dos políticos fisiológicos; crescente influência de lobbies econômicos nas decisões de governo; crescimento da cultura corporativista nas associações de funcionários públicos.	melhoria no diálogo norte-sul; investidores nacionais e estrangeiros instalando-se no país; crescente influência de políticos responsáveis; menor influência de lobbies nas decisões de governo; crescimento da visão social do estado nas associações de funcionários públicos.
ANÁLISE DE IMPACTOS	aprofundamento do processo inflacionário associado à incapacidade do governo em equilibrar suas finanças, a pressão pelo pagamento das dívidas interna e externa e a manutenção do atual sistema partidário gerarão a processos de deterioração total de Estado no Brasil.	o êxito da promoção de políticas de estabilidade econômica, a aprovação da reforma fiscal, o controle das finanças públicas e a melhoria do sistema partidário resultarão na modernização do estado brasileiro.

ANÁLISE AMBIENTAL EXTERNA: AMEAÇAS E OPORTUNIDADES

Embora a demanda por um Estado eficiente cresça à medida em que aumentam as desigualdades e injustiças sociais, tal tarefa torna-se cada vez mais complexa e difícil para os dirigentes dos órgãos da administração pública direta, justamente, porque a falta de recursos e de instrumentos vai-se multiplicando nesta conjuntura de crise econômico-financeira.

As ameaças, frente às quais a administração pública se deparará a curto e médio prazos, deverão ser, basicamente, as mesmas hoje identificáveis, podendo surgir novos riscos em função de eventual agravamento nas relações econômicas e políticas internacionais ou das tensões internas.

As transformações econômicas e sociais se processam em velocidades cada vez maiores, haja vista os acontecimentos do Leste Europeu nos últimos anos, imprevisíveis até a véspera de sua ocorrência.

A questão do pagamento das dívidas externa e interna deverá continuar ameaçando a capacidade de investimento do Estado em obras de infraestrutura e em programas sociais. A título de exemplo o Orçamento da União para 1993 destinou mais da metade dos recursos para o pagamento dos compromissos delas derivados.

A formação de blocos econômicos, mesmo com a participação brasileira em um deles, o MERCOSUL, pode significar a ampliação das disparidades hoje presentes nas relações Norte-Sul, inibindo processos de crescimento econômico, sem o que a administração pública, dificilmente, terá condições de reverter o atual quadro em que se encontra.

A difícil e lenta transformação dos hábitos políticos no Brasil, herdados de uma cultura secular de assalto ao aparelho estatal, talvez seja a maior ameaça e a mais penosa de ser contornada. A inexistência de partidos ideologicamente consistentes constitui-se em caminho aberto a propostas populistas e demagógicas que aprofundariam a crise já existente.

A investida de grupos poderosos no sentido de controlar as políticas públicas de maior

significado econômico, deverá continuar existindo, o que, aliás, não se constitui em privilégio brasileiro.

Ainda assim, pode-se observar alguns sintomas de que outros fatores poderão alavancar processos de renovação e qualificação da administração pública no Brasil.

A continuidade do processo democrático vem criando condições para o amadurecimento político dos atores sociais, alguns dos quais, até há pouco tempo, se encontravam marginalizados das decisões políticas mais importantes. Cresce com isso a possibilidade de alianças entre interesses diferenciados para a construção de uma realidade econômica e socialmente mais justa que a atual.

A própria campanha presidencial de 1994, dependendo de quais candidatos concorrerão e de suas respectivas estratégias eleitorais (ou eleitoreiras), poderá elevar o nível de consciência política de parcelas significativas de brasileiros.

A instalação do futuro governo, se dotado de elevados propósitos éticos e políticos e com capacidade de governar, poderá mobilizar intensivamente recursos humanos, econômicos e políticos para promover o desenvolvimento social.

Poderá haver, ainda, reflexos sobre o debate acerca do sistema federativo e do sistema partidário, com propostas para sua modernização nos quantitativos e forma de representação. Outras formas de associações de indivíduos e de segmentos sociais deverão participar cada vez mais de discussões sobre as políticas que lhes são diretamente afetas.

Também a discussão sobre as políticas públicas se processa hoje de forma mais ampla e aberta, o que permite seu aprimoramento na busca de maior eficácia. Esta prática torna mais visível o funcionamento do aparelho estatal, tornando-o mais sujeito a críticas, o que é base fundamental para sua qualificação.

O crescente fortalecimento do Judiciário, embora possa significar, em alguns casos, interferência excessiva sobre o Executivo, é, sem dúvida, fator positivo para o respeito ao arcabouço jurídico do país. Este fato também poderá neutralizar as pressões indevidas de pessoas e grupos sobre a administração

pública, além de fortalecer os instrumentos legais à disposição do Estado.

A renovação *positiva* do Legislativo nas próximas eleições poderá fortalecer um futuro processo de discussão e de implantação de políticas públicas adequadas às demandas sociais mais críticas.

ANÁLISE AMBIENTAL INTERNA: PONTOS FORTES E FRACOS

O ponto crítico a ser destacado na análise interna é a desqualificação dos recursos humanos à disposição da administração pública direta. Resultado de processos históricos, derivados do patrimonialismo, do clientelismo explícito e de má gestão, o quadro atual demonstra, salvo exceções, uma inadequação bastante acentuada entre as demandas dos órgãos e a qualificação de seus funcionários, seja nas áreas operacionais ou gerenciais.

Tal desqualificação é obstáculo significativo a quaisquer processos de modernização administrativa, pelo próprio risco de que a alternativa de resolução do problema possa vir a indicar o afastamento de grandes contingentes de servidores.

Esta questão tem rebatimentos políticos importantes, na medida em que é bastante delicado para qualquer agrupamento político sustentar propostas de caráter mais efetivo, quanto à redução de contingentes, sem pagar altos preços no mercado eleitoral. Ainda mais numa conjuntura de crise econômica, onde a defesa de empregos é bandeira das mais fáceis de encontrar adeptos.

Outro destaque como ponto fraco é o corporativismo. Conforme pesquisa elaborada pela ENAP: "pode-se dizer até que a burocracia pública federal, ao longo dos últimos dez anos, foi abandonada a sua própria sorte. A falta de ações efetivas na área de Recursos Humanos da administração pública tem como contrapartida o crescimento do corporativismo dos servidores"(7).

Outro componente que fortalece a mentalidade corporativista é o próprio desemprego no país, o que, muitas vezes torna os servidores públicos em autênticos clientes do Estado.

A legislação que regula as relações administrativas pode ser escalada no conjunto de pontos fracos, uma vez que tem como característica básica a exagerada preocupação com processos de controle de todos os tipos, em detrimento de condições facilitadoras da gestão. Isto também é resultado da síndrome da corrupção, que, muito embora a realidade ateste fartamente sua existência nas relações administrativas, não justificaria a opção pelo apego desmensurado aos aspectos formalísticos dessas relações.

Quanto a pontos fortes, deve-se ressaltar a existência de profissionais qualificados, mas que não contam, muitas vezes, com respaldo político para alcançar espaços de trabalho privilegiados, seja ao nível operacional ou ao nível decisório. Mesmo não havendo como quantificá-los, haveria a possibilidade de que, por meio de um processo adequado, pudessem ser reunidos em projetos específicos para servirem de agentes multiplicadores de ações modernizadoras do serviço público.

Outro ponto positivo a ser destacado é a consolidação de legislações, complementares à Constituição, que exigem o ingresso no serviço público somente por concurso público. Concursos públicos podem não garantir, necessariamente, uma seleção adequada, porém possuem o mérito inegável de estancar movimentos de fundo clientelístico que tão mal causam à administração de qualquer organização pública ou mesmo privada.

A própria organização crescente dos funcionários públicos em associações deve trazer a elevação do debate em torno de sua caracterização como trabalhadores do serviço público e de suas responsabilidades sociais. Talvez este seja o maior potencial identificável para, a médio prazo, tornar a administração pública mais profissional e menos sujeita a turbulências político-administrativas.

DELINEAMENTO DE ESTRATÉGIAS

Segundo Ansoff, estratégia "é um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento de uma organização"(8). Normalmente é confundida com *política*, termo conceituado pelo mesmo autor como sendo "uma decisão condicionada"(8), a qual pode ser delegada a níveis

hierárquicos inferiores. A definição da primeira envolve condições de risco e incerteza, diferentemente da segunda.

Na administração pública direta, talvez a maior dificuldade, para grande parcela dos órgãos, seja estabelecer a chamada *estratégia de negócios*; ou seja, "regras para o desenvolvimento da relação da empresa com seu ambiente"(8), uma vez que suas históricas não são as mesmas: alguns órgãos definiram razoavelmente bem suas missões e objetivos, encontrando aceitação social, enquanto outros vivem em permanente questionamento.

Em se tratando dos primeiros, seus corpos dirigentes podem tomar decisões sobre os meios para alcançar os objetivos propostos, sem que estes mudem constantemente sob diferentes conjunturas políticas. Já, para os outros, os objetivos variam com a alternância de seus dirigentes, implicando grandes transformações, chegando ao extremo da substituição da clientela que vinha sendo atendida por uma nova. Embora, muitas vezes, sua existência se justifique, conforme razões apontadas anteriormente, estas organizações tendem a conviver com uma instabilidade constante. Como consequência, estarão mais suscetíveis à extinção ou à incorporação ou fusão com outros órgãos, tornando ainda mais difícil que seu desenvolvimento se faça articulado às demandas sociais.

Conforme aborda Ansoff, quando a organização se defronta com descontinuidades, dois problemas importantes devem ser enfrentados: a escolha da nova direção, entre algumas possíveis, e "como reunir as energias de grande número de pessoas na nova direção escolhida" (8).

Ainda segundo o mesmo autor, "as respostas a essas questões constituem a essência da formulação e implantação de estratégias"(5). Há a necessidade de formulação de estratégias explícitas nas conjunturas intensamente mutantes. Por isso, as organizações de governo necessitariam cada vez mais introduzir o planejamento estratégico em sua gestão.

Para as organizações da administração direta, pode-se apontar um tronco comum de diretrizes estratégicas, para aumentar sua capacidade de adaptação às novas realidades:

- a) definir objetivos, metas e indicadores de sua produtividade ou eficácia social, para a implantação de *contratos de gestão* ou instrumentos semelhantes;
- b) reduzir custos nas áreas-meio e nos órgãos centrais (quando descentralizados);
- c) utilizar seu sistema de informações para disseminá-las na sociedade;
- d) incentivar a co-gestão de programas e projetos com órgãos públicos de outras esferas e com associações civis;
- e) elevar a qualificação dos recursos humanos, bem como profissionalizá-los.

A concepção de programas, projetos e atividades e formas de avaliação deve-se processar nos limites indicados pelas diretrizes citadas, variando conforme as características próprias de cada órgão.

6. PLANEJAMENTO DO POTENCIAL DE GESTÃO

Referindo-se à empresa privada, Ansoff prognostica que seu êxito está associado ao ajuste entre "a agressividade de seu comportamento operacional e estratégico à mutabilidade dos desafios ambientais, definido como nível de "turbulência ambiental"(8).

Enquanto a sobrevivência da empresa privada exige que quanto maior a turbulência mais agressiva deve ser sua reação, os órgãos públicos vêm, na maioria dos casos, respondendo inversamente aos estímulos ambientais e, não raro, este processo resulta em situações críticas que acabam por afastar seus dirigentes.

Nestas organizações, na maioria das vezes, encontram-se manifestações de que tanto a posição estratégica no ambiente quanto as potencialidades precisam ser alteradas, o que implica que, além de processos de planejamento estratégico falhos, elas

negligenciam ações para alterar a cultura interna e suas potencialidades para o futuro.

A predominância da visão de curto prazo, principalmente pelo volume crescente de demandas sociais, dificulta a existência de esforços para visualizar a organização no seu ambiente num horizonte de tempo maior, tornando a questão do diagnóstico de potencialidades e do seu ajuste vazia.

7. ADMINISTRAÇÃO DO PROCESSO DE MUDANÇA ESTRATÉGICA

O diagnóstico de potencialidades, embora identifique mudanças necessárias, não é suficientemente específico para que sejam tomadas providências pela administração.

Há necessidade de que a distância existente entre a situação identificada e as potencialidades desejadas sejam eliminadas por meio de programas de treinamento, reforma de estrutura, de sistemas etc.

Para isso, deveriam ser elaborados planos de desenvolvimento de potencialidades. Ainda mais, pela demora crescente com que a administração pública direta vem respondendo, e muitas vezes de forma apenas parcial, às demandas sociais, avolumam-se razões para que mudanças de estratégias e potencialidades dos seus órgãos se processem em prazos cada vez menores.

O cotejamento destas condicionantes com o fato de que as direções têm prazos máximos de gestão de quatro anos, o que, transformado em *tempo político*, representa praticamente três anos, faz com que seja plausível admitir-se uma gestão de mudança na forma de *resistência administrada* (8), como a mais adequada também para a administração pública direta.

Embora possa-se admitir o emprego de processos coercitivos, principalmente se a gestão estiver se iniciando, a perspectiva mais provável é a de que não o venham a ser, ainda mais tendo em vista os maus resultados da recente experiência promovida pelo Governo Collor.

Se pela dimensão social há demanda por mudanças rápidas, o que poderá sugerir práticas coercitivas, a dimensão política, especialmente em período pós-eleitoral, normalmente traz complacência por parte da opinião pública e certo respeito pela burocracia. Assim, pode-se caracterizar condições de *urgência moderada* (8) para a efetivação de mudanças.

Realizar reformas no âmbito da administração pública direta constitui-se em tarefa extremamente delicada, porque a dimensão da luta pelo poder é mais dramática do que nas organizações privadas, o que torna o processo de aparecimento e desenvolvimento de resistências muito complexo.

Como agravante, deve-se considerar fatores como a formação do quadro de pessoal civil da União, em sua maioria por meio de práticas clientelistas e sua baixa qualificação.

Desta forma, as propostas de mudanças gerarão resistências nos potenciais agentes de sua efetivação, principalmente pelo receio de que elas os tornem não necessários e cortem vínculos de poder existentes.

A política de recursos humanos deverá merecer um cuidado cada vez maior por parte de novos dirigentes, procurando o trabalho conjunto entre direção e quadro permanente: "onde a formulação da estratégia é uma atividade elitizada é muito difícil se produzir estratégias realmente criativas" (5).

Haverá necessidade de uma série de iniciativas para o convencimento de amplas parcelas de servidores e da população em geral em mudar o quadro, atacando valores culturais extremamente arraigados.

Processos puramente incrementalistas poderão não ser eficazes.

8. CONCLUSÃO

Para o futuro, haverá crescente aproximação entre as formas de gestão de órgãos públicos e das empresas privadas. Os primeiros introduzirão paulatinamente tecnologias de gestão consolidadas

no meio privado, enquanto as últimas incorporarão maiores preocupações sociais ao processo de produção de bens e serviços.

Por ora, experiências de modernização de gestão no âmbito público praticamente só têm atingido as chamadas empresas estatais.

Guardadas as necessárias diferenças, principalmente quanto ao compromisso com o controle público, com a visibilidade e o sentido ético das suas ações, os dirigentes da administração pública direta deverão promover reformas urgentes, principalmente em duas vertentes, para desenvolver uma capacidade de governo ajustada às demandas sociais:

- a) desenvolver o potencial, mobilizar e capacitar os recursos humanos sob critérios éticos;
- b) privilegiar a gestão e o controle externo ao controle interno.

A política de recursos humanos a ser desenvolvida deverá considerar inexoravelmente o processo de formação histórica do quadro de pessoal, reconhecendo as desigualdades existentes, para dar tratamento diferenciado aos desiguais.

Segmentos mais capacitados, devidamente aprimorados, devem-se constituir em núcleos irradiadores de uma profunda reforma ética junto a toda a administração.

O aprimoramento desses segmentos deve visar, juntamente com processos de formação de quadros, à constituição do que Matus chama de nível tecnopolítico, capaz de articular as instâncias política e técnica.

Por outro lado, todo o quadro de servidores deve-se submeter a reformulações que aproximem sua realidade com a de todos os trabalhadores do país, estabelecendo-se novos compromissos políticos com a sociedade, a fim de que sejam resgatados a dignidade profissional e o respeito da população ao serviço público.

Os quadros técnicos e de apoio necessitam submeter a legitimidade de sua condição a processos públicos de seleção (ou confirmação), nas

áreas onde o ingresso se processou de forma diferente.

O que se busca, portanto, é a disseminação de uma consciência de que os servidores são antes de mais nada cidadãos brasileiros investidos numa missão pública e não clientes do Estado.

Quanto à segunda vertente, o processo democrático precisa atingir de forma mais eficaz o Estado, para que este seja eficaz e efetivo para a sociedade.

Em lugar de se estimular a criação e o crescimento de órgãos e unidades de controle interno, pois constituem-se, pela própria origem, em agentes relativamente incapazes de visualizar os processos estrategicamente danosos à administração pública, deve-se incentivar o controle externo, mediante a convocação de segmentos sociais e mesmo de pessoas de reconhecida competência e idoneidade, para se engajar no processo de avaliação e controle das ações do Estado.

Abrir e se tornar visível permitirá, em compensação, que os órgãos de Estado possam contar com maiores graus de flexibilidade de gestão, característica mais do que reconhecida como necessária, para que as organizações convivam fortes no meio em que atuam.

Desta forma, uma série de instrumentos de planejamento poderão ser geridos, em algum grau pré-estabelecido, pelas próprias instituições responsáveis pela elaboração e implementação das diferentes políticas públicas. O orçamento, principalmente, deixaria de ser uma peça rígida, que submete as ações estatais a uma lógica muitas vezes prejudicial à sociedade, para tornar-se ferramenta útil ao atendimento de suas demandas.

A contrapartida da necessária flexibilização das gestões de órgãos públicos para a modernização do Estado é o resgate do seu sentido público, ou seja, acessível aos cidadãos e sem *donos* ou *capatazes privilegiados*.

9. BIBLIOGRAFIA

ANSOFF, H. Igor, et alii. Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica. São Paulo, Editora Atlas, 1981.

MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente. Recife, Litteris Editora, 1989.

MOTTA, Paulo R. Planejamento Estratégico em Organizações sem Fins Lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, jul./set. 1979.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Administração e Contexto Brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. 2ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1983.

PONTES, Henrique J.L. Administração Estratégica nas Empresas Estatais. Dissertação submetida à Coordenação de Pós-graduação do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade de Brasília, 1992.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília, IPEA, 1993.

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Estrutura e Organização do poder Executivo. [organizado por Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud]. Brasília, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993.

ANSOFF, H. Igor. A Nova Estratégia Empresarial. São Paulo, Editora Atlas, 1990.

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

EDSON M. TIBAKI

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e
Autor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

parâmetros e diretrizes para a correta aplicação dos recursos.

No Brasil, a Constituição de 1824 definiu as competências dos poderes em questão orçamentária e tributária. Enquanto o Executivo tinha a elaboração da proposta, a Assembleia Geral (Senado e Câmara) cuidava da aprovação da lei, competindo ainda a responsabilidade pela iniciativa das leis dos impostos à Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1891 modificou a distribuição das competências. O Congresso Nacional (Câmara dos Deputados) passou a ter competência exclusiva sobre a elaboração do orçamento, assim como sobre o exame das contas do Executivo, com o auxílio de um tribunal de contas. Na prática, entretanto, o Executivo sempre enviava enviado ao Legislativo, a pedido deste, um esboço do orçamento.

Com a Constituição de 1934, a competência de elaboração da proposta orçamentária voltou ao poder Executivo, cabendo ao Legislativo não só a sua votação como também a proposição e aprovação de emendas. Durante o Estado Novo, o Executivo concentrava em suas mãos a elaboração e a aprovação da proposta orçamentária.

Na Constituição de 1946, o Legislativo recuperou suas atribuições ao iniciar ao exame e aprovação da proposta. No entanto, críticas são feitas a esse texto constitucional pelo excesso de atribuições que concedeu à possibilidade de aprovação de emendas de caráter predominantemente local e

O ORÇAMENTO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS


A evolução histórica do orçamento público sempre esteve relacionada à necessidade do controle legislativo sobre os atos do poder Executivo, seja possibilitando disposições para limitar a cobrança direta de tributos, seja determinando

A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

EDSON M. TUBAKI

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e
Assessor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

RESUMO

 O presente trabalho pretende estabelecer algumas reflexões a respeito da recente trajetória do orçamento público, verificada a partir das alterações introduzidas pela Constituição de 1988, buscando delimitar o campo de interesse do trabalho, principalmente, a uma análise crítica da participação do poder Legislativo na elaboração orçamentária da União.

Neste sentido, procurou-se traçar, inicialmente, a trajetória da organização do orçamento público no Brasil, através de suas Constituições. Buscando melhor situar as discussões subseqüentes, apresenta-se, em seguida, uma descrição sintética do chamado processo orçamentário. Passa-se, então, a analisar a experiência do orçamento público sob a égide da Constituição de 1988, onde se constata a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos em vigor.

1. O ORÇAMENTO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A evolução histórica do orçamento público sempre esteve relacionada à necessidade do controle legislativo sobre os atos do poder Executivo, seja estabelecendo dispositivos para limitar a cobrança abusiva de tributos, seja determinando

parâmetros e diretrizes para a correta aplicação dos recursos.

No Brasil, a Constituição de 1824 definiu as competências dos poderes em questão orçamentária e tributária. Enquanto o Executivo tratava da elaboração da proposta, a Assembléia Geral (Senado e Câmara) cuidava da aprovação da lei, competindo ainda a responsabilidade pela iniciativa das leis dos impostos à Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1891 modificou a distribuição das competências. O Congresso Nacional (Câmara dos Deputados) passou a ter competência exclusiva sobre a elaboração do orçamento, assim como sobre o exame das contas do Executivo, com o auxílio de um tribunal de contas. Na prática, entretanto, o Executivo sempre acabava enviando ao Legislativo, a pedido deste, um esboço do orçamento.

Com a Constituição de 1934, a competência da elaboração da proposta orçamentária retorna ao poder Executivo, cabendo ao Legislativo não só a sua votação como também a proposição e aprovação de emendas. Durante o Estado Novo, o Executivo concentrou em suas mãos a elaboração e a aprovação da peça orçamentária.

Na Constituição de 1946, o Legislativo recupera suas atribuições no tocante ao exame e aprovação da proposta. No entanto, críticas são realizadas a esse texto constitucional pela excessiva abertura que concedeu à possibilidade de aprovação de emendas de cunho predominantemente local e

clientelista, abrindo caminho para a pulverização excessiva dos recursos e para a descaracterização do orçamento como instrumento de política econômica uniforme e coerente.

Já a Constituição de 1967 limitou drasticamente as prerrogativas do poder Legislativo, reduzindo-o a um papel meramente decorativo, a quem competia apenas homologar a proposta orçamentária, encaminhada pelo Executivo. O § 1º do Art. 67 estabelecia que "não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo".

A Constituição de 1988 trouxe algumas alterações e inovações relevantes como a recuperação por parte do Legislativo da atribuição de apreciar e votar a lei orçamentária, a abrangência dos orçamentos, a instituição do Plano Plurianual (PPA) e a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

CONSTITUIÇÃO			
ATRIBUIÇÃO	46	67	88
Votar o Orçamento Fiscal	sim	sim	sim
Abrir créditos novos	sim	não	sim(*)
Fixar vantagens para servidores	sim	não	não
Conceder subvenções além das já fixadas	sim	não	não
Criar despesas novas ou aumentar as já propostas	sim	não	sim(*)
Transpor recursos de uma dotação para outra	sim	não	sim
Conceder créditos ilimitados	não	não	não
Rejeitar parcialmente ou emendar o projeto	sim	não	sim
Rejeitar totalmente o projeto	sim	sim	sim
Autorizar abertura de créditos suplementares	sim	não	sim(**)
Votar o Plano/Orçamento Plurianual	não	não	sim
Votar o Orçamento da Seguridade Social	não	não	sim
Votar o Orçamento das Estatais	não	não	sim

(*) se indicar a proveniência dos recursos necessários

(**) sob condições (Art. 167 da C.F.)

2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Uma das principais alterações promovidas pela Carta de 1988 diz respeito à abrangência dos orçamentos que devem ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo. Ao contrário das Constituições anteriores, criou-se a obrigatoriedade de, além do Orçamento Fiscal, o Executivo enviar os orçamentos da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais.

No § 5º do Art. 165, a Constituição estabelece que "a lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder Público."

Dessa maneira, o Congresso passou a analisar o mérito e as condições de financiamento de todas as despesas públicas, exceto as de custeio das empresas estatais.

Ao mesmo tempo, o texto constitucional estabeleceu que o orçamento fiscal deveria ser acompanhado de demonstrativo, de forma regionalizada, do impacto das isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios que produzissem reflexos sobre as receitas e as despesas.

A atual Constituição introduziu ainda duas inovações importantes, buscando não apenas ampliar a abrangência da ação do Legislativo, mas também estabelecer critérios e parâmetros que orientassem e

balizassem a elaboração da lei orçamentária, quais sejam o plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Plano Plurianual (PPA), estabelecido através de lei de iniciativa do poder Executivo, contém diretrizes e metas para as despesas de capital da administração pública federal e se diferencia do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), previsto na Constituição anterior, na medida em que incorpora não apenas diretrizes para os investimentos, mas também as despesas de custeio deles decorrentes. No entanto, a distinção mais importante residiu no fato de que o PPA deixaria de ser um mero instrumento, uma vez que passaria a determinar metas físicas para a administração pública federal e não apenas dotações financeiras, que se desatualizariam em função do processo inflacionário, inviabilizando a ligação entre o orçamento anual e o orçamento plurianual.

Se o antigo OPI tinha a duração de três anos, sendo reelaborado anualmente, o atual PPA tem duração equivalente ao período de mandato de governo, sendo aplicado a partir do segundo ano da administração que o elabora até o final do primeiro ano do governo seguinte, podendo ser modificado por lei durante a sua vigência.

Enquanto os prazos para encaminhamento do projeto do PPA ao Legislativo não forem definidos por lei complementar, o inciso I do § 2º do Artigo 35 do Ato das Disposições Transitórias estabelece que este deverá ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (31 de dezembro).

A LDO, de outra parte, constituir-se-ia no elo entre o PPA e os orçamentos anuais, fixando parâmetros para a elaboração destes e zelando pela aplicação do Plano. Na prática, porém, tem-se constituído basicamente numa lei de aspectos qualitativos restritivos orientadores.

Segundo o § 2º do Art. 165 da Constituição, "a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as

alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".

Enquanto os prazos para encaminhamento do projeto de LDO ao Legislativo não forem definidos por lei complementar, o inciso II do § 2º do Art. 35 do Ato das Disposições Transitórias estabelece que este deverá ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril) e devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30 de junho).

Procurando evitar os extremos das Constituições de 1946 e 1967, a Constituição de 1988 abriu espaço para a proposição e a aprovação de emendas pelo poder Legislativo, estabelecendo, entretanto, algumas restrições.

Assim, em seu Art. 166, § 2º, dispôs que "as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou dos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- a) sejam compatíveis com o PPA e com a LDO;
- b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal;
- c) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O processo orçamentário pode ser caracterizado de maneira sucinta pelas seguintes etapas:

- a) Elaboração, pelo poder Executivo, da proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA).

Inicialmente, os órgãos de planejamento e de gestão das receitas públicas avaliam as condições macroeconômicas, estimam a receita para o exercício subsequente e fixam os parâmetros que orientarão a elaboração dos orçamentos.

Em seguida, o órgão central do sistema de orçamento, Secretaria de Orçamento Federal (SOF), determina as condições em que deverão ser elaboradas as propostas setoriais, estipulando os tetos de programação.

As propostas das unidades orçamentárias de cada órgão são consolidadas na unidade setorial de orçamento e finanças e encaminhadas à SOF para consolidação geral e os ajustes necessários.

O resultado deste processo é submetido à consideração do presidente da República, que o encaminha ao Congresso Nacional para apreciação.

Tramitação do projeto no Legislativo

No Legislativo, após a leitura da mensagem do presidente da República em sessão do Congresso Nacional, o projeto de lei é remetido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização para apreciação, nos termos da Constituição e da Resolução nº 1/91-CN.

O Art. 166, § 1º, da Constituição, estabelece que caberá a uma comissão mista permanente de senadores e deputados:

- a) examinar e emitir parecer sobre os projetos relativos ao PPA, à LDO, ao orçamento anual e aos créditos adicionais e sobre as contas do presidente da República;
- b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

Sua composição atual inclui 84 parlamentares, sendo 63 deputados e 21 senadores, indicados proporcionalmente ao tamanho das bancadas dos diferentes partidos. Quanto à indicação do presidente da Comissão e do relator-geral, verifica-se a alternância entre Senado e Câmara.

Quanto à estrutura de assessoramento, a presidência da Comissão Mista designa um assessor-geral, pertencente ao quadro de funcionários de uma das Casas, para a direção dos trabalhos de assessoramento, e um coordenador-geral da Comissão na outra Casa.

A Comissão é assistida e assessorada por funcionários lotados na Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e na Subsecretaria de Orçamento do Senado Federal que, em conjunto, constituem cerca de 30 assessores.

Dando sequência ao processo legislativo, é escolhido então um relator-geral, que elabora e submete à Comissão um parecer preliminar, onde são fixados parâmetros que orientarão a formulação de emendas e a apreciação do projeto pelos relatores parciais e setoriais. Após, são escolhidos os relatores parciais e setoriais, aos quais compete a apreciação de partes da proposta, correspondentes a um ou mais órgãos e unidades orçamentárias.

Seguem-se a apresentação de emendas pelos parlamentares, a discussão e votação dos relatórios parciais e setoriais pelas subcomissões, a discussão e votação do relatório geral pelo Plenário da Comissão, o encaminhamento do texto aprovado pela Comissão à Mesa do Congresso Nacional para sua discussão e votação pelo plenário do Congresso. Por último, aprovada a redação final, tem lugar o seu encaminhamento à sanção do presidente da República.

O presidente da República, no prazo de 15 dias úteis, contados do recebimento, se considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente, comunicando, dentro de 48 horas, ao presidente do Senado os motivos do veto (Art. 66, § 1º da C.F.).

Havendo o veto, este será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de 30 dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores em escrutínio secreto (Art. 66, § 4º da C.F.).

Execução orçamentária

A execução orçamentária, de forma bastante esquemática, compreende basicamente os seguintes procedimentos:

- a) elaboração e publicação, pela SOF, dos quadros de detalhamento da despesa (QDD) por unidade orçamentária de cada órgão, fundo e entidade;
 - b) registro no Sistema de Administração Financeira (SIAFI) dos créditos e respectivas dotações, aprovados na lei orçamentária;
 - c) realização de licitação, convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere, quando for o caso;
 - d) empenho da despesa;
 - e) programação financeira de desembolso;
 - f) liquidação da despesa;
 - g) pagamento da despesa.
- d) Acompanhamento, avaliação e controle interno da execução orçamentária pelo sistema de controle interno dos três Poderes.
- e) Controle externo da execução orçamentária, a cargo do Congresso Nacional e com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

4. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Passados cinco anos da promulgação da Constituição de 1988, já se pode realizar uma avaliação preliminar do referencial técnico-institucional

relativo ao processo orçamentário, emanado dos ditames do referido texto constitucional.

A propósito, percebe-se claramente que, não obstante as alterações e inovações processadas pela citada Carta no sentido de buscar o aperfeiçoamento do arcabouço orçamentário, o processo ainda carece de aprimoramentos, seja pela utilização não plena de alguns instrumentos, seja pela necessidade de adequação nas relações político-institucionais.

Um primeiro comentário decorre do chamado pacto federativo, ou, em outras palavras, da forma de repartição de recursos, competências e encargos entre a União, estados e municípios. A Constituição extinguiu alguns impostos federais e aumentou o volume de transferências intergovernamentais da União para estados e municípios, sem empreender a correspondente transferência de encargos.

De um ponto de vista técnico, a despeito das conhecidas dificuldades políticas envolvidas, parece fundamental definir urgentemente a responsabilidade de cada esfera de governo em relação a cada tipo de ação governamental, de forma a evitar que recursos federais sejam carregados para despesas que, por sua natureza, são típicas de administrações estaduais ou municipais e, assim, reduzir drasticamente as chamadas *transferências voluntárias* da União para estados e municípios, limitando tais iniciativas a ações de nítida competência federal.

Outro ponto a ser observado é a não-institucionalização do PPA e, em menor grau, da própria LDO, como instrumentos importantes para o efetivo exercício das funções de planejamento e orçamento e para a racionalização do gasto público. A revisão do PPA para o período 1994/95 ainda não foi sequer apreciada. Em consequência, sua execução não tem sido acompanhada muito menos avaliada.

Quanto à LDO, desde 1989 tem-se mantido basicamente como uma lei de aspectos qualitativos restritivos e que disciplina, a cada ano, a elaboração e a execução do orçamento. Conforme salienta Tavares (1), "não se deu sentido prático à determinação de que a lei de diretrizes orçamentárias disponha sobre as alterações da legislação tributária. A matéria tributária tramita à parte, fora da comissão mista e a legislação pode ser modificada até o último

dia do ano para ter efeitos no exercício subsequente". Em consequência, não raras vezes, o processo de apreciação da proposta no Legislativo sofre interrupções ou modificações à conta de alterações na legislação tributária, realizadas nos últimos dias do ano em curso.

Por outro lado, parece haver razoável concordância nos meios técnicos quanto à necessidade de a LDO estabelecer as despesas dos orçamentos de forma quantitativa, seja por meio de tetos, ou por meio de percentuais, seja ao nível de órgão, de função, ou de programa, mas que permita induzir o debate parlamentar acerca dos grandes números do orçamento.

A situação atual do processo orçamentário brasileiro pode ser debitada, também, em certa medida, ao período em que, sob a égide da Constituição de 1967, o Congresso viu-se impedido de emendar e apreciar efetivamente o orçamento.

A não-participação do Congresso no processo orçamentário, durante cerca de duas décadas, acostumou mal os dois poderes. Fruto direto desse período é a aceitação implícita, tanto por parte do Executivo como do Legislativo, do fato de que o orçamento é mera peça de ficção. O Executivo habituou-se a executar o orçamento, segundo sua vontade, através de mecanismos de contingenciamento ou mesmo através da premeditada intenção de acertar, posteriormente, a programação encaminhando mensagens propondo créditos adicionais.

Acrescenta Tavares (2) que "o Legislativo, na prática participa, pouco da destinação dos recursos públicos. Principalmente dois fatores tornam possível que o Executivo subtraia prerrogativas ao Legislativo e possa executar os gastos em desacordo com o programado no orçamento... O primeiro é a inflação. O segundo é a natureza autorizativa da lei orçamentária, onde os valores fixados para as despesas são entendidos como tetos. Nessas condições, despesas computadas no orçamento aos preços médios (estimados) do exercício podem, a critério do Executivo, ser antecipadas ou adiadas em relação a esses preços médios, simplesmente ignoradas, ou suplementadas, por caber a este poder a iniciativa de leis em matéria de orçamento."

Daí decorre que o governo, ciente desta sua faculdade durante a execução dos gastos, não

raras vezes, não se empenha na aprovação do orçamento no Legislativo, como o faz, aliás, em outras matérias de seu interesse imediato. Isto traz, de outra parte, o empobrecimento da discussão orçamentária durante o processo legislativo, onde o debate acerca dos grandes agregados do orçamento, de sua repercussão econômica e das prioridades nacionais acaba cedendo lugar a discussões de caráter mais setorial e localizado, o que pode contribuir, inclusive, para criar um ambiente propício à ocorrência de distorções como apurou, recentemente, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada pelo Congresso Nacional com tal finalidade.

Ademais, a experiência acumulada parece indicar que, como observa Tavares (3), "a competência hoje tão ampla da Comissão Mista de Orçamento deve ser reexaminada. Não caberia no texto constitucional prever minuciosamente como se articulariam as duas Casas do Congresso e suas comissões temáticas para fins de apreciação dos projetos admitindo-se tratar de matéria regimental".

Apenas à guisa de breve comparação, no Congresso norte-americano a proposta é inicialmente submetida à deliberação das Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado. Através de resolução, estas comissões definem os parâmetros de gasto. Uma vez aprovada a Resolução Conjunta, o orçamento é submetido à análise das Comissões de Alocação (treze subcomissões em cada Casa), primeiramente na Câmara e depois no Senado, sendo constituídas Comissões Conjuntas para compatibilizar eventuais diferenças. Além dos limites da Resolução, as comissões somente podem alocar recursos em programas previamente aprovados pelas Comissões Permanentes ou Autorizativas.

5. CONCLUSÃO

À primeira vista, o processo orçamentário ultrapassou as mesmas etapas em diferentes países, quais sejam momentos em que o Legislativo deteve maior influência sobre o processo de definição de prioridades dos gastos públicos e momentos em que o Executivo reteve a supremacia na discussão do assunto.

Isto, certamente, verificou-se no Brasil, onde a Constituição de 1988 cuidou de restituir as

prerrogativas do Legislativo no tocante à apresentação e aprovação de emendas durante o processo de apreciação da proposta orçamentária. Face às imperfeições apontadas no item anterior, a pergunta, que se coloca, indaga o porquê de outros países terem logrado maior sucesso no tocante à eficiência deste processo de alocação de recursos.

Cotejando o processo brasileiro e o processo norte-americano, por exemplo, algumas questões mostram-se de forma clara. Nos Estados Unidos, a peça orçamentária não é considerada peça de ficção, inclusive porque apresenta caráter mandatório e não apenas autorizativo. Isto obriga, entre outros aspectos, a que os poderes se vejam na necessidade de se articular e de se empenhar conjuntamente em produzir, efetivamente, uma lei orçamentária executável.

Vale mencionar também a complexidade e o tempo de duração do processo norte-americano (18 meses), diferentemente do Brasil onde, não raras vezes, o processo é conduzido "a toque de caixa", ao apagar das luzes da sessão legislativa.

Outro aspecto importante é a estrutura de assessoramento envolvida nos dois países. Enquanto no Brasil o assessoramento é realizado pelas assessorias da Câmara e do Senado que, em conjunto, totalizam cerca de 30 assessores, nos Estados Unidos só o Congressional Budget Office dispõe de aproximadamente 186 assessores.

Iniciativas, também, dignas de destaque no processo norte-americano são a participação das comissões permanentes na análise dos orçamentos de cada setor de governo e a abertura para a participação da sociedade via realização de audiências públicas.

Parece, portanto, que a resposta não está associada, simplesmente, à boa técnica orçamentária, muito embora esta se constitua em elemento imprescindível no sentido de viabilizar um processo orçamentário racional e efetivo, uma vez que a discussão orçamentária é, antes de tudo, uma discussão política acerca de quais prioridades governamentais a sociedade pretende ver concretizadas a partir da utilização dos recursos públicos.

Nesse sentido, as experiências de outros países, em especial da norte-americana, parecem

indicar que um processo orçamentário racional e equilibrado passa, sobretudo, pelo fortalecimento e amadurecimento das instituições democráticas, pelo efetivo equilíbrio e harmonia entre poderes e pela fiscalização e participação da sociedade civil como consequência do exercício pleno da cidadania.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) TAVARES, José Fernando Cosentino. A Matéria Orçamentária na Revisão Constitucional. Tributação em Revista. Ano 2, nº 6, p.13. Brasília: 1993.
- (2) ib idem, p.6.
- (3) ib idem, p.14.

7. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil. Congresso Nacional. Brasília: 1988.

TUBAKI, Edson M. Processo de Elaboração, Execução e Acompanhamento Orçamentário da União. Monografia apresentada à Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília: 1989.

GREGGIANIN, Eugênio. O Aperfeiçoamento do Processo Orçamentário no Brasil. Monografia apresentada à Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília: 1989.

PISCITELLI, Roberto B. O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Informativo Dinâmico IOB, ano XIII, nº 49, 1989.

SANCHES, Osvaldo M. Relatório da Viagem de Estudos aos EUA. Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. Brasília: 1993.

TAVARES, José Fernando Cosentino. A Matéria Orçamentária na Revisão Constitucional. Tributação em Revista. Ano 2, nº 6. Brasília: 1993.

5. CONCLUSÃO

Porém, portanto, pois a resposta não está associada, simplesmente, à boa técnica orçamentária, mas também, e sobretudo, à boa vontade política dos responsáveis pela elaboração e execução do orçamento. É a boa vontade política que permite a adoção de medidas necessárias à melhoria do processo orçamentário, e é a boa vontade política que permite a adoção de medidas necessárias à melhoria do processo orçamentário.

SÃO AS PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL E DE CRIAÇÃO DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE COMPATÍVEIS COM O NOVO PARADIGMA DO ESTADO ?

LUIS CARLOS DE CERQUEIRA SA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e
Chefe da Divisão de Assistência Social da Secretaria de Planejamento e Avaliação da SEPLAN/PR

RESUMO

Este trabalho tem, pois, por objetivo analisar as propostas governamentais de reestruturação do Sistema de Planejamento Federal e de Criação da Secretaria Federal de Controle à luz do mais recente paradigma acerca da atividade do Estado, o qual foi desenvolvido a partir de estudos sobre experiências inovadoras, realizados por autores como David Osborne e John Friedmann. Este novo paradigma do Estado, que pode ser chamado de paradigma do *Estado Empreendedor e Catalisador*, contrapõe-se ao paradigma tradicional do *Estado Burocrático*, de origem Weberiana. Investiga, também, se as propostas governamentais são compatíveis com as premissas do novo paradigma, além de elencar sugestões para a sua maior conformidade com o novo arcabouço conceitual.

1. INTRODUÇÃO

O governo federal prepara-se para editar medidas no sentido da reestruturação do Sistema de Planejamento Federal e da criação da Secretaria Federal de Controle. Estas ações são uma resposta, dentre outras causas, à grave crise provocada com a comprovação de irregularidades no gasto público por parte da CPI do *Esquema PC* e da CPI do Orçamento. Procura, deste modo, o governo tratar da matéria de acordo com o conceito integral do ciclo da gestão dos recursos públicos, que compreende as

atividades de planejamento, orçamento, acompanhamento, avaliação, controle e fiscalização.

Não se pode negar a importância da reformulação e integração destes segmentos da atividade governamental. Não se pode deixar de reconhecer que a desmontagem e desestruturação dos sistemas de planejamento, orçamento e controle foi antecedente indispensável para a ocorrência dos desmandos apurados. Diante do quadro de tamanhas irregularidades, é preciso *tapar os ralos da República*. Por outro lado, não se pode esquecer que o mais moderno referencial teórico acerca da reformulação do Estado inclui elementos inequívocos de descentralização de decisões, de flexibilização de controles e de gestão participativa. O anúncio destas medidas numa época de protesto público diante da corrupção pode suscitar a idéia de que as mesmas constituem aquele tipo de resposta anacrônica dos Estados burocratizados e ineficientes: fortalecer cada vez mais o centro governamental, concentrando competências e recursos, centralizando as decisões e os controles, diante da ameaça de qualquer crise. Estar-se-ia, assim, mais uma vez, na contramão da história?

Antes de proclamar a inoportunidade destas ações, ou diagnosticar seu caráter irremediavelmente corporativista e burocratizante, há que estudá-las mais profundamente, à luz do novo paradigma da atividade estatal, o qual foi produzido recentemente com base em estudos sobre tendências inovadoras. Muitas contradições aparentes podem desfazer-se após uma leitura menos apressada deste referencial, ou depois de uma adaptação do mesmo

à realidade nacional. Pode-se, ainda, sugerir correções e ajustes às propostas governamentais, a fim de melhor compatibilizá-las com as últimas tendências.

2. REFERENCIAL TEÓRICO ACERCA DA REFORMA DO ESTADO

DIMENSÃO POLÍTICA X DIMENSÃO GERENCIAL

O debate sobre as mudanças do Estado tem evoluído incessantemente. Até há pouco tempo, tratava-se da questão de forma superficial, entendendo-se a reforma do Estado como uma mera reforma administrativa, de caráter exclusivamente técnico e burocrático. Logo verificou-se que a verdadeira reforma estatal tem, além do aspecto gerencial, um importante componente político-institucional. O que se tem por objetivo não é a mera modificação dos aspectos puramente administrativos; busca-se a transformação do aparato político básico do Estado em seu conjunto. Não se trata apenas de fazer ajustes técnicos modernizadores; há que se pensar também na revisão de prioridades e no estabelecimento de um projeto político nacional.

Infelizmente, as reflexões a respeito do tema têm enveredado para a discussão estéril sobre o tamanho do Estado. Muito se tem debatido sobre *quanto governo devemos ter*, e não sobre *que tipo de governo é eficaz*. As opiniões têm-se polarizado nas máximas Estado/planejamento X setor privado/mercado. Os privatistas se apegam à mística da minimização do Estado como recurso infalível para incremento da eficiência. Os defensores da estatização criticam as regras do mercado e defendem uma atuação firme do Estado contra o fantasma dos monopólios.

Entretanto, o problema não se resume a Estado de mais ou Estado de menos, mas sim ao tipo de Estado desejável. Como demonstra Kliksberg, o tema real "não parece ser o do tamanho do Estado... mas sim o de reanalisar o papel histórico do Estado... e chegar a conclusões concretas sobre o perfil de Estado desejável. A par desta questão do perfil, a outra dimensão real do tema é a

capacidade de gestão para efetivamente levar a bom termo as funções identificadas"(1). O eixo da questão, portanto, é a busca da compatibilização entre o projeto político da sociedade e a capacidade de governo. Há que se encontrar um equilíbrio dinâmico entre os anseios de uma sociedade cada vez mais diversificada e a capacidade de resposta do aparelho estatal. Em outras palavras, é preciso aumentar a produtividade do sistema político.

O CONTEXTO DA GOVERNABILIDADE

Evidentemente, o movimento de reforma do Estado não se dá no vácuo. O perfil do Estado desejável depende de requisitos de governabilidade sob os quais não se tem total controle. Há que se levar em conta as transformações por que passam a estrutura social, a organização política, a conjuntura econômica e os padrões culturais. Pode-se enumerar algumas das variáveis que devem ser consideradas: o progresso tecnológico, a crise econômica, a globalização da economia, a democratização, a polarização entre ricos e pobres, a urbanização e a substituição da sociedade de massas pela sociedade da informação. Este contexto exige mudanças na estrutura e no funcionamento do aparelho estatal, tais como a flexibilidade de gerenciamento, a descentralização de competências, a gestão participativa e a parceria com o setor comunitário. Como coloca Dowbor, "os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo característica das necessidades institucionais da primeira metade do século"(2).

Além disso, os próprios padrões da modernidade pretendida vêm sendo revisados. Não há mais espaço para uma modernidade puramente técnica. Busca-se a construção de uma *modernidade ética*, que venha guiar a escolha das prioridades e permitir a incorporação dos setores excluídos do processo de desenvolvimento. Em lugar da ética do comportamento ou dos procedimentos, surge a ética das prioridades, a qual é guiada pela ênfase na consecução dos fins e não na supervalorização dos meios; e o fim último do sistema político é a implantação da equidade, com a supressão das barreiras do apartheid social.

Todos estas transformações levam a uma *explosão de complexidade*, com a proliferação dos atores e a particularização das necessidades e demandas(3). Mais do que nunca, cabe ao Estado promover a estabilidade na interação entre os diversos atores sociais. Urge "desenhar mecanismos capazes de selecionar o interesse comum nessa avalanche de solicitações, capazes de unir muitos grupos distintos para elaborar uma visão coletiva de futuro"(4). O Estado assume cada vez mais o papel de *promotor social*, ou seja, de orientador e catalisador dos agentes e recursos sociais.

GERINDO A MUDANÇA

O que se pode afirmar com certeza é que acabou o tempo da estabilidade. Governar é antes de mais nada gerir mudanças. Como bem colocou Osborne, "o surgimento de uma economia global pós-industrial, baseada no conhecimento, abalou velhas realidades em todo o mundo, criando oportunidades maravilhosas e problemas espantosos"(5). A cada dia, novas variáveis se tornam importantes, ao passo que outras perdem relevância. O equilíbrio da governabilidade não é estático e sim dinâmico: a síntese das necessidades e demandas dos diversos atores assume contornos diversos a cada momento. O aparelho estatal deve ser cada vez mais flexível, adaptável, pronto a produzir novas respostas, quando as condições as exigirem.

Uma postura crítica neste sentido é a adoção de uma orientação para a inovação. O Estado deve adotar mecanismos estimulantes de comportamentos e práticas inovadoras. As normas rígidas devem ser substituídas pela capacidade de reflexão e de adaptação de modelos ao caso concreto. Melhor dizendo, não existem mais modelos pré-fabricados de intervenção estatal. Dependendo da situação, o Estado deve procurar, dentre os vários instrumentos de que dispõe, o melhor método disponível para atingir os seus objetivos.

Surge o *Estado Empreendedor*, aquele capaz de empregar recursos de formas inovadoras, para maximizar a eficácia e a eficiência(6). Está aberta a temporada da criatividade, da agilidade e da flexibilidade. As regras burocráticas perdem espaço para o senso de oportunidades e para o bom senso em geral. Ao lado das funções tradicionais, as funções inteligentes do Estado ganham importante

status. Estas funções são, essencialmente, aquelas relacionadas com a catálise e orientação de todos os segmentos sociais, visando a ação conjunta destes na resolução dos problemas comuns. O Estado deve, antes de mais nada, desenvolver o conjunto particular de *capacidades de inteligência* exigidas para este papel de promotor social.

REDEFININDO A ATIVIDADE ESTATAL - AS FUNÇÕES INTELIGENTES

A fim de poder se adaptar ao ambiente de mudanças e cumprir seu papel de catalisador social e de indutor da inovação, o Estado deve se preparar para o pleno exercício de suas funções inteligentes. Estas funções dizem justamente respeito ao conjunto de capacidades necessárias para orientação dos agentes sociais e a modificação de seu comportamento. Além disso, incluem os requisitos necessários para a definição das políticas públicas e a avaliação dos resultados efetivamente alcançados.

O pleno exercício das funções inteligentes do Estado pressupõe a "desmistificação dos meios"(7), ou seja, mais importante do que o modo como as coisas devem ser feitas, mais importante do que o controle da ação estatal, são os objetivos delineados e os resultados produzidos. Não se pode divorciar a atividade estatal do Projeto Nacional, deslocando os procedimentos e controles gerenciais para a condição de fins em si mesmos. O esforço para normatizar e controlar a intervenção estatal não pode fazer com que se perca de vista os resultados alcançados. Pelo contrário, a mensuração cuidadosa dos resultados pode minimizar a necessidade de regras e controles.

As funções inteligentes do Estado pressupõem também a existência de um quadro de servidores altamente qualificados. Aliás, não se pode pensar em qualquer reforma do Estado sem a consideração do elemento humano que a implementa. É preciso dotar o aparato estatal de *massa crítica* suficiente para o bom desempenho de suas funções. O Estado deve ser democrático também para dentro, desenvolvendo mecanismos que possibilitem a participação dos servidores no processo decisório e a liberdade de ação gerencial. Além disso, há que estimular a conduta inovadora e criativa destes servidores, reduzindo ao mínimo os controles e

procedimentos pré-estabelecidos. Evidentemente, a delegação de responsabilidades deve ser acompanhada de mecanismos efetivos de avaliação de desempenho.

Num quadro de rápidas transformações, função inteligente por excelência é a capacidade de previsão. Cada vez mais é importante prever o futuro, antecipar oportunidades e problemas, ao invés de simplesmente reagir a cada crise. Como afirma Tofler, "na era da informação, a pressão por um sistema ágil de tomada de decisões fica seriamente restrita pela complexidade e a pouca familiaridade das circunstâncias sobre as quais se deve decidir. O resultado é uma sobrecarga esmagadora sobre as tomadas de decisões - em essência um choque político do futuro"(8). Dentro de um ambiente democrático e face a particularização de demandas, o Estado deve ser capaz de prever os movimentos dos diversos atores sociais, preparando-se antecipadamente para sinalizar e corrigir eventuais desequilíbrios ou desvio de rumos. Na verdade, está se caminhando para o que Tofler chamou de "Democracia Antecipatória" (9).

AS NOVAS RELAÇÕES ESTADO-CIDADANIA

Como não poderia deixar de ser, os requisitos de governabilidade, o rápido ritmo de mudança do contexto social e as novas funções do aparelho estatal exigem uma reformulação total das relações Estado/cidadania. O Estado não pode ser mais um mero prestador de serviços para uma população passiva e desorganizada. Pelo contrário, a atividade estatal deve incorporar mecanismos que incentivem a capacidade de ação econômica e política da sociedade civil. Formas inovadoras de parcerias entre o setor público e o setor privado devem ser desenvolvidas, tais como a as agências de orientação, a terceirização, as franquias vinculadas, os *vouchers*, as taxas de utilização e as recompensas.

É preciso promover a participação da cidadania na formulação de objetivos e desenvolver um sistema de gestão participativa. Sem dúvida, é necessário dar poder aos cidadãos, ao invés de simplesmente servi-los(10). Dar poder significa delegar atribuições e substituir controles burocráticos pelo controle direto das agências estatais por parte da comunidade; significa descentralizar a autoridade

para os níveis mais próximos dos problemas. Antes de mais nada, significa reconhecer os cidadãos como clientes da atividade estatal, ou seja, participantes dotados de opinião e exigentes quanto à qualidade dos serviços prestados.

Evidentemente, o Estado não poderá simplesmente abandonar a prestação burocrática de serviços e obrigar que a sociedade civil a assuma. Isto não se faz automaticamente. Há necessidade de conscientizar e estimular as comunidades organizadas a gerir e controlar os serviços que são prestados. Além disso, mesmo quando o Estado transfere o controle sobre determinado serviço, a sua responsabilidade não cessa. Cabe a ele zelar para que o serviço seja prestado dentro dos padrões de qualidade exigidos. Em nenhuma hipótese pode o Estado abdicar de seu papel orientador.

Dentro deste quadro, assume importância o chamado *terceiro setor*, o conjunto das organizações não-governamentais voluntárias e não-lucrativas (ONGs). Este setor é composto por entidades sob o controle privado, mas que existem para atender a necessidades públicas ou para fornecer bens coletivos. A fim de poder cumprir seu papel catalisador, o Estado vem se retirando cada vez mais da prestação direta de serviços, confiando sua execução a este setor voluntário.

O NOVO PARADIGMA DO ESTADO

Todas essas mudanças na atividade estatal leva-nos a uma certeza: está-se diante de uma crise do paradigma tradicional do Estado. Parece ser a concretização das profecias de Drucker acerca da falência da burocracia(11). O paradigma do *Estado Burocrático*, tão influenciado por Max Weber, não mais explica com exatidão os novos contornos que assumem as funções e as estruturas estatais. O *Estado Prestador de Serviços*, guiado por regras e procedimentos rígidos e inflexíveis, e impregnado de mecanismos de controle por toda parte, não mais existe; ou pelo menos, não deveria.

O novo paradigma passa por um Estado promotor e catalisador, empreendedor e inovador, além de parceiro da sociedade civil. Ao invés de prestar diretamente serviços, o novo Estado procura preferencialmente catalisar e orientar as forças

produtivas do próprio tecido social, delegando competências, descentralizando a autoridade e permitindo a gestão participativa. O novo Estado cria mecanismos democráticos internos, franqueando a livre participação de seus servidores e estimulando a inovação no exercício da atividade pública. Substitui o controle minucioso de todas operações pela atuação livre mas responsável destes servidores. Para ele, o mais importante é a realização dos objetivos e a consecução de resultados desejados, não o fiel cumprimento de normas. É o Estado que leva em consideração a opinião dos cidadãos e procura desempenhar suas funções dentro de padrões socialmente aceitos de qualidade. Além disso, é o Estado preventivo, que procura induzir os atores sociais a aproveitar oportunidades inesperadas e enfrentar crises imprevistas, sem precisar aguardar por ordens vindas de cima.

Esquemáticamente, e socorrendo-se do arcabouço conceptual de David Osborne, pode-se desagregar o novo paradigma do Estado nos seguintes componentes(12):

- 1- Estado catalisador e promotor social.
- 2- Estado controlado pela sociedade civil.
- 3- Estado competitivo e aberto a várias parcerias com o setor privado e o setor comunitário.
- 4- Estado orientado por missões e não por normas e procedimentos.
- 5- Estado avaliador de resultados e não de processos.
- 6- Estado sensível às demandas de seus cidadãos.
- 7- Estado empreendedor.
- 8- Estado preventivo.
- 9- Estado descentralizado.
- 10- Estado sinalizador do mercado.

Evidentemente, a aplicação deste paradigma ao Estado brasileiro, por exemplo, requer algumas adaptações, já que o mesmo foi elaborado com base em observações sobre países desenvolvidos. Neste caso é interessante adicionar alguns elementos, sugeridos por Kliksberg, em seu livro *Como Transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*, uma vez que sua análise é orientada para os países latino-americanos. O autor lembra que países como o Brasil atravessam um período de grave crise econômica dentro de um processo de democratização política. A combinação destes dois fatores cria demandas específicas sobre o perfil de Estado desejável(13). Nestes países, ainda não se completou o processo de legitimação e estabilização das instituições. Além disso, a sociedade civil não se encontra em níveis desejáveis de organização e de capacidade de ação econômica e política. Pode-se citar algumas das demandas específicas nos países em desenvolvimento:

- 1- Grande pressão para tornar produtivo o gasto público.
- 2- Maior necessidade de sistemas integrais de controle da gestão estatal diante da incapacidade da sociedade civil de exercer um efetivo controle direto.
- 3- Maior necessidade de capacidade preventiva e de estratégia seletiva em função da escassez de recursos.
- 4- Maior preocupação com a arbitrariedade burocrática e com a garantia da igualdade.
- 5- Maior demanda pela utilização de programas multi-institucionais.
- 6- Maior compromisso social do Estado.

Certamente, as peculiaridades dos países em desenvolvimento exigem que a passagem do paradigma antigo para o novo seja mais lenta. Não se pode passar, da noite para o dia, de um Estado centralizado e burocrático para um Estado orientador e indicativo sem os requisitos mínimos de educação política, de legitimação institucional e de organização da sociedade civil. Nestes países, a reforma do

Estado se dá paralelamente à construção da cidadania.

3. ANÁLISE DA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL

AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DE PLANEJAMENTO

No Brasil, a exemplo do que ocorreu para o conjunto da América Latina, o planejamento vivenciou sua fase áurea ao longo da década de 60 e até meados dos anos 70. A crise do planejamento, deflagrada a partir do final dos anos 70, coincidiu com o agravamento das pressões inflacionárias, com a queda do ritmo de crescimento e com a proliferação das demandas sociais decorrente do processo de democratização.

Desde então, o planejamento assumiu papel secundário no contexto da gestão pública, deslocando-se o eixo das preocupações do Estado para as questões conjunturais ou de curto prazo. Não há dúvida que muitos *planos* foram elaborados nesse período da crise do planejamento; entretanto, foram logo suplantados por sucessivos planos de estabilização. Na verdade, os planos de longo prazo se transformaram em exercícios desvinculados da realidade, tendo pouca ou nenhuma influência efetiva sobre a orientação da ação estatal.

Forçoso é reconhecer, por outro lado, que o esvaziamento das atividades de planejamento se deu, antes de tudo, por causa de características intrínsecas do próprio sistema de planejamento implantado. Aliás, pode-se dizer que *o Brasil nunca teve um sistema completo de planejamento*. Nunca se institucionalizou um processo permanente e integrado de planejamento, nem a prática de planejamento foi incorporada definitivamente na cultura gerencial dos órgãos públicos. O que predominou foi um planejamento pro forma, ritualístico, com ênfase no plano-documento e não na atividade de planejamento.

Mesmo nas décadas de sessenta e setenta, ápice de sua utilização, o planejamento não chegou a constituir um sistema. Havia, isto sim, um *planejamento normativo*, centralizado, de cima para baixo, onde não havia uma verdadeira troca de informações com os órgãos setoriais; estes já recebiam o plano pronto, sem possibilidade reais de influenciar o processo de tomada de decisões.

Outro fator que impossibilitou a institucionalização de um sistema de planejamento foi a ausência de mecanismos eficientes de acompanhamento e avaliação dos programas executados, impedindo-se a indispensável retroalimentação do processo de planejamento. Raramente conseguiu-se mensurar o desempenho de determinado investimento ou aporte financeiro. A alocação de recursos públicos a programas e projetos, ao longo dos últimos anos, foi feita de forma errática e pouco criteriosa, promovendo distorções que, acumuladas, resultaram na pulverização dos recursos e na perda da capacidade de investimento. A continuidade ou não de um programa dependia de fatores políticos ou eleitoreiros, não da sua capacidade de gerar resultados ou modificar uma realidade.

Incapaz de avaliar resultados e apresentar sugestões calcadas em fatos concretos, o Sistema de Planejamento Federal foi sendo deslocado do processo de decisão. Cada vez mais o Sistema de Orçamento foi assumindo seus espaços e determinando que tipos de programas deviam ser mantidos ou cortados. A prática de *orçar primeiro para depois planejar* foi se institucionalizando. Um exemplo disto é a competência da Secretaria de Orçamentos, e não da Secretaria de Planejamento e Avaliação, em elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O PLANEJAMENTO ATUAL

O Sistema de Planejamento Federal hoje encontra-se completamente esvaziado. Está-se numa situação pior do que na época do planejamento autoritário e centralizado, onde bem ou mal existia um planejamento normativo. A queda do sistema antigo não impulsionou a criação de um modelo alternativo; pelo contrário, o planejamento normativo foi substituído pelo planejamento formalístico, despidido de qualquer capacidade de direção da atividade governamental. Os planos são apenas documentos formais, elaborados para atender a uma exigência

legal qualquer e sacrificados rapidamente por demandas do curtíssimo prazo. As iniciativas de planejamento de longo prazo estão quase totalmente paralisadas ou, então, adormecem esquecidas nas prateleiras.

A própria Constituição de 1988 contribuiu para a debilidade do planejamento. Não há referência explícita nem descrição de um Sistema de Planejamento Federal, mas sim a enumeração descoordenada de um grande número de planos e orçamentos, além da prescrição de um complexo processo para sua elaboração. O texto constitucional também não enfatiza de forma clara a competência essencialmente coordenadora e orientadora da União, confundindo suas atribuições com as dos estados e municípios e misturando as noções de planos nacionais, planos regionais e planos setoriais. Além destes últimos, os instrumentos principais de planejamento criados pela Constituição, não obstante constarem da *Secção dos Orçamentos*, são o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O PPA e suas revisões são, apesar dos esforços dos setores envolvidos na sua elaboração, sistematicamente ignorados no processo de decisão política. Por outro lado, as LDOs têm sido extremamente confusas, estabelecendo prioridades conflitantes entre si e exorbitando o domínio da matéria orçamentária.

Pode-se perceber facilmente que continuam os mesmos problemas do passado, como a falta de institucionalização de um processo permanente e integrado de planejamento e a ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação. A SEPLAN mostra-se incapaz de promover a coordenação dos órgãos envolvidos no planejamento federal e a integração dos planos regionais e setoriais. Na verdade, as dificuldades da SEPLAN começam dentro de casa. As próprias Secretarias de Planejamento e Avaliação, de Orçamentos e de Assuntos Internacionais não trabalham de forma integrada. A troca de informações é extremamente deficiente; não é raro a SEAIN se engajar em projetos internacionais que não se coadunam com as prioridades da SPA. A SOF trabalha de maneira autônoma, dentre outras coisas, pela própria fragilidade da SPA. O planejamento fica à reboque do orçamento e este, por sua vez, permanece à mercê das disposições do Tesouro Nacional, estabelecendo-se o paradoxal *planejamento de boca do caixa*.

Não existe também integração com os órgãos setoriais; ainda não estão institucionalizados e sedimentados os canais de comunicação da SEPLAN, cabeça-de-sistema do Sistema Federal de Planejamento, e as Coordenações-Gerais de Planejamento Setorial dos ministérios. Estas Coordenações, por sua vez, têm estrutura extremamente débil, em termos materiais e de recursos humanos. Além disso, estão vinculadas às Secretarias de Administração-Geral dos ministérios, ao invés de estarem ligadas diretamente às Secretarias Executivas ou aos Gabinetes dos Ministros.

Falta, ainda, uma definição e distinção clara das atribuições da SPA e dos órgãos vinculados à SEPLAN, como o IPEA e o IBGE. Estes dois últimos, por sua vez, vivenciam um forte processo de esvaziamento institucional e achatamento salarial que compromete a sua própria existência como *centros de excelência*. Percebe-se, também, falta de entrosamento entre a SEPLAN e outros órgãos importantes do ponto de vista da atividade de planejamento, como a SAF (estabelecimento de carreiras, treinamento, concursos públicos), a SAE (responsável pelo planejamento estratégico), o Ministério da Integração Regional (reponsável pelo planejamento regional), a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e o Ministério das Relações Exteriores.

DESCRIÇÃO SUCINTA DA PROPOSTA

Segundo a proposta de reestruturação do Sistema de Planejamento Federal, o novo sistema terá como objetivo coordenar, acompanhar e avaliar o processo de planejamento do governo federal, mediante ações permanentes, articuladas, participativas, integrativas e dinâmicas, que permitam contínua melhoria da eficiência e dos resultados da ação do setor público, de forma articulada com as demandas da sociedade. A proposta adianta que o novo sistema deverá ser estratégico, mais ágil, flexível, participativo e eficiente, adequado aos novos tempos, sintonizado com a sociedade, capacitado para dar as referências, diretrizes, objetivos, metas e instrumentos de ação do setor público e balizar as ações do setor privado.

Está prevista a reestruturação das Coordenações-Gerais de Planejamento Setorial,

passando estas a se subordinar às Secretarias Executivas dos Ministérios e ganhando maior status e poder de atuação. Contempla-se, também, a aquisição de equipamentos e sua distribuição, o estabelecimento de um programa de treinamento para capacitação do pessoal técnico e administrativo, a criação de uma carreira de planejamento e a abertura de concurso público para preenchimento de vagas.

Componente imprescindível da proposta é a elaboração, implantação e operacionalização de um Sistema de Acompanhamento e Avaliação das ações do governo, a fim de garantir a retroalimentação do processo de planejamento e permitir ajustes e correções de rumo. Este sistema será implantado em módulos, conferindo-se prioridade às ações que representem aplicação direta de recursos financeiros no cumprimento, pelo setor público, de suas funções alocativa e redistributiva.

Os trabalhos para reestruturação do Sistema de Planejamento serão executados mediante a coordenação e participação de técnicos da Coordenação-Geral de Planejamento da SPA/SEPLAN, com a colaboração do IPEA e do IBGE e, numa segunda fase, com a colaboração de técnicos dos setoriais de planejamento dos ministérios.

ANÁLISE DA PROPOSTA À LUZ DO NOVO PARADIGMA

Parece evidente que não existe uma contradição intrínseca entre a proposta de reestruturação do Sistema de Planejamento Federal e o novo paradigma do Estado. Não se trata, necessariamente, de uma medida burocratizante, fortalecedora do poder central. O componente descentralizador do novo paradigma não é absoluto. Há um princípio norteador, qual seja, aquele segundo o qual "a menos que haja uma importante razão obrigando em sentido contrário, a responsabilidade pela resolução dos problemas deve cair sobre o mais baixo nível governamental possível"(14).

O planejamento federal tem, pelo menos, duas funções imprescindíveis: uma técnico-operacional, como instrumento de gestão - a de coordenação do desenvolvimento, estabelecendo políticas nacionais que contenham uma visão estratégica orientadora da evolução do país e articulando as ações dos diversos setores com vistas à

consecução dos objetivos nacionais; uma política, de mediação, buscando a conciliação de demandas e procurando estabelecer um equilíbrio dinâmico entre o Projeto Nacional, a capacidade de governo e os requisitos de governabilidade. O próprio Osborne reconhece que o Estado "em muitas áreas, ainda teria a responsabilidade de prover fundos e determinar políticas, mesmo sem prestar serviços. Entre elas se incluem...áreas de planejamento, que vão além da competência de estados e municípios, tais como o comércio internacional, as políticas macro-econômicas e grande parte das políticas ambientais"(15).

Além disso, a reestruturação do Sistema de Planejamento Federal é compatível com o componente preventivo do novo paradigma. Cada vez mais é importante não só prevenir problemas, como também antecipar o futuro. Como orientador e sinalizador da sociedade, o poder central precisa mais do que ninguém ser capaz de prever o futuro e, mais importante, de tomar no presente decisões baseadas na previsão do que vai acontecer, procurando rapidamente obter consenso sobre as novas diretrizes traçadas. Somente um Estado que planeja pode ser um *Estado Empreendedor*. Somente um Estado que planeja pode antecipar oportunidades e criar novas formas de aplicação de seus recursos. Num mundo de rápidas transformações e de segmentação de interesses, por mais paradoxal que possa parecer, somente um *Estado Planejador* pode ser um *Estado Inovador*.

A proposta de reestruturação do Sistema de Planejamento Federal, quando prevê a organização de um Sistema de Acompanhamento e Avaliação das Políticas Públicas, é compatível com os componentes de orientação por objetivos e de avaliação de resultados do novo paradigma. A ênfase aos meios e procedimentos dá lugar à priorização dos objetivos e da consecução de resultados. Isto possibilita a flexibilização de controles, a delegação de responsabilidades e a redução do aparato burocrático. Cria-se uma *estrutura responsabilizante*, pela qual o agente público é diretamente responsável por sua performance, ao invés de estar protegido pela impessoalidade das normas burocráticas.

4. SUGESTÕES DE ALTERAÇÕES NA PROPOSTA PARA MAIOR CONFORMIDADE COM O NOVO PARADIGMA

Apesar de não se ter diagnosticado qualquer incompatibilidade intrínseca entre a proposta de reestruturação do Sistema de Planejamento Federal e o novo paradigma de reforma do Estado, é preciso incluir na mesma algumas garantias contra o vício centralizador e burocratizante. Em primeiro lugar, há que se permitir a participação dos órgãos setoriais e seccionais desde a concepção até a implantação do Sistema, ao invés de oferecer-lhes um pacote pronto. Pode-se criar um grupo de trabalho integrando recursos humanos da SEPLAN, das entidades vinculadas (IPEA e IBGE) e das Coordenações-Gerais de Planejamento Setorial. Além disso, a proposta deve explicitar categoricamente o papel orientador e catalizador do poder central a fim de reduzir os riscos da revigoração de um planejamento normativo, de cima para baixo.

Na verdade, este é o grande problema da proposta: o de não explicitar o perfil de planejamento a ser implantado. Há apenas referências genéricas ao seu *caráter coordenador, participativo, flexível e ágil*. É necessário estabelecer com clareza o tipo de planejamento que se quer. Provavelmente, o melhor a fazer é traçar as linhas de um *planejamento indicativo*, tal como existe no Japão. A época do planejamento onipresente e onipotente já acabou. O planejamento federal deve cuidar apenas de traçar as diretrizes e políticas mais genéricas, deixando para os outros níveis de governo e para os outros setores da sociedade a desagregação destas diretrizes e políticas em instrumentos de intervenção mais diretos. A fim de garantir o controle popular sobre o estabelecimento de prioridades, pode ser criado um grande conselho com representantes de diversos segmentos da sociedade, a exemplo do que já ocorre, a níveis estadual e municipal, no Rio Grande do Sul.

O planejamento federal deve cuidar, também, da *coordenação das ações* dos órgãos setoriais e seccionais de governo, compatibilizando os objetivos da sociedade com as restrições dos recursos públicos. Esta coordenação se deve dar

principalmente por meio da integração das Coordenações-Gerais de Planejamento Setorial (dos ministérios, autarquias e fundações), reestruturadas e dotadas de maior autoridade funcional e política.

O planejamento indicativo implica num Sistema de Acompanhamento e Avaliação de Programas completamente descentralizado, sob a supervisão dos órgãos setoriais e locais, e com mecanismos que levem em consideração a opinião e o nível de satisfação das populações beneficiárias, tais como pesquisas de opinião e consultas a grupos representativos. Os próprios órgãos setoriais e locais é que devem delinear as variáveis a ser mensuradas e os critérios de avaliação do sistema. Ênfase deve ser dada à avaliação qualitativa (capacidade de gerar resultados desejados) e não à avaliação quantitativa (capacidade de gerar volume de produção) ou à avaliação financeira (eficiência do processo de produção).

Por outro lado, pode-se delegar a medição do desempenho dos programas a uma agência local independente, privada ou voluntária, a fim de permitir maior confiabilidade e controle social no processo de avaliação. O poder central deve dispor apenas de um pequeno staff que se ocuparia da avaliação de políticas (e não de programas), contando com um sistema de informações agregador dos dados repassados pelos órgãos setoriais e procurando redirecionar recursos para os setores mais eficazes.

5. ANÁLISE DA PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE

DESCRIÇÃO SUCINTA DA PROPOSTA

Já em novembro de 1992, a Lei nº 8490 criava a Secretaria Central de Controle, retirando do rol de competências da Secretaria do Tesouro Nacional aquelas pertinentes ao controle interno. Além de uma resposta à onda de corrupção que assolava o país, a medida procurava limitar as influências políticas sobre as CIsETs, uma vez que

estes órgãos seccionais de controle encontravam-se subordinados aos respectivos ministros. Entretanto, esta Secretaria Central nunca foi efetivamente estruturada.

A nova proposta do governo prevê a transformação da Secretaria Central de Controle em Secretaria Federal de Controle, que responderá pela auditoria, fiscalização e avaliação de gestão e acompanhamento dos programas de governo. Caberá à Secretaria a coordenação, supervisão técnica e orientação normativa dos órgãos regionais, setoriais e seccionais do Sistema de Controle Interno. Integrarão a Secretaria Federal de Controle as unidades seccionais do controle interno (CISets) dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios civis, as unidades regionais do controle interno nos estados, denominadas Delegacias Regionais de Controle e a Corregedoria-Geral do Controle Interno. Esta corregedoria será criada com o objetivo de acompanhar as atividades técnicas do sistema e o desempenho funcional dos agentes públicos que o compõem.

A proposta inclui como atribuição da Secretaria Federal de Controle a avaliação das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, além da avaliação dos resultados, quanto à eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. A proposta contém também disposição sobre o acompanhamento de programas e o controle preventivo dos gastos públicos, indo muito além das noções de auditoria financeira e contábil.

ANÁLISE DA PROPOSTA À LUZ DO NOVO PARADIGMA

Uma primeira análise da proposta de criação da Secretaria Federal de Controle parece indicar que a mesma não é compatível, pelo menos em parte, com o novo paradigma do Estado. Parece a reedição de medidas típicas do *Estado Burocrático*, como a multiplicação e centralização de controles. Numa época em que se valoriza a capacidade de inovar e de aproveitar as oportunidades inesperadas, uma proposta como esta pode soar como *um soco no estômago* dos agentes públicos empreendedores. Será que a preocupação demasiada em

controlar o dinheiro público não poderá comprometer a capacidade de administrá-lo bem? Será que a criação de uma superagência de controle é a melhor resposta para enfrentar a crise da corrupção e das irregularidades?

Evidentemente, a adaptação do novo paradigma a um país em desenvolvimento como o Brasil atenua a incompatibilidade da proposta com as novas tendências de reforma do Estado. O processo incipiente de legitimação das instituições pressiona pela maior presença de mecanismos tradicionais de controle da ação dos agentes públicos. Além disso, a ausência de uma sociedade civil plenamente organizada dificulta a adoção preferencial de mecanismos de controle social direto sobre as agências estatais.

Pode-se acrescentar, ainda, em defesa da compatibilidade da proposta com o novo paradigma, o fato de que a mesma não se preocupa apenas com o *controle sobre as entradas* - normas e recursos, mas também com o *controle sobre as saídas* - resultados (16). Não se pensa apenas em averiguar o fiel cumprimento de normas e procedimentos administrativos. O objetivo do controle supera a mera realização de auditorias de caráter contábil e financeiro, incluindo o acompanhamento dos programas e avaliação da eficiência e eficácia dos gestores públicos. A proposta é compatível, pois, com os componentes de orientação por objetivos e de avaliação de resultados do novo paradigma.

Indubitavelmente, existe o risco de que a proposta de criação da Secretaria Federal de Controle assumira caráter preponderante de medida centralizadora e burocratizante. É preciso prescrever com clareza a descentralização das ações de auditoria para as unidades locais, ficando o órgão central responsável apenas pela coordenação dos órgãos setoriais e seccionais, além da supervisão técnica e orientação normativa. Neste sentido, deve-se garantir a delegação de competências aos responsáveis pela ação de controle local, conferindo-lhes poder real de decisão e autonomia para ajustar o sistema às peculiaridades locais.

Pode-se estimular a participação da sociedade civil no processo de controle, estabelecendo-se canais diretos de comunicação e parcerias entre os órgãos locais de controle e entidades privadas/voluntárias. À medida que o controle social se organiza, as estruturas tradicionais de controle devem ser

revistas e até reduzidas. Outro aspecto importante é criar mecanismos para que os cidadãos sejam permanentemente informados sobre os dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial da União.

Por outro lado, cabe sugerir que o Sistema de Controle Interno se restrinja aos aspectos de auditoria financeira e contábil, deixando-se o acompanhamento e a avaliação de programas para as estruturas respectivas do Sistema de Planejamento. É difícil imaginar órgãos típicos de auditoria, como os do Sistema de Controle Interno, conduzindo a bom termo uma avaliação qualitativa de programas e políticas. O mais provável é que se deixem contaminar pelo vício financeiro e escriturário, concentrando atenções sobre as entradas e não propriamente sobre as saídas ou resultados alcançados.

6. CONCLUSÕES E RESUMO DAS PROPOSTAS

Pode-se, esquematicamente, sistematizar as conclusões e propostas do trabalho da seguinte forma:

- 1- O paradigma do *Estado Burocrático, Prestador de Serviços*, está em crise.
- 2- Surge um novo paradigma do *Estado Catalisador, Promotor e Empreendedor*.
- 3- Cada vez mais o Estado se guia pela delimitação de objetivos e pela consecução de resultados e não pelo fiel cumprimento de normas e procedimentos.
- 4- Cada vez mais o Estado permite a atuação livre dos agentes públicos, criando em contrapartida, uma estrutura responsabilizante, onde cada um responde por seu desempenho.
- 5- No novo paradigma assume grande importância o controle das agências estatais pela sociedade civil e as parcerias entre o setor público e os setores privado e voluntário.

- 6- Há no país um forte vício centralizador e burocratizante, que deve ser mitigado com a adoção de medidas que garantam a delegação de competências e responsabilidades.
- 7- O planejamento federal cumpre relevante missão de coordenação do desenvolvimento e de mediação dos atores sociais.
- 8- Somente um Estado preventivo pode ser um Estado inovador, minimizador de riscos e aproveitador de oportunidades inesperadas.
- 9- A proposta de reestruturação do Sistema de Planejamento Federal é compatível com o novo paradigma, conquanto que se explicita o caráter apenas coordenador do órgão central, que se permita a participação dos órgãos setoriais na concepção do sistema, e que se garanta o controle popular sobre a definição de prioridades.
- 10- Deve-se partir para a implantação de um planejamento federal de tipo indicativo, que trate apenas de traçar diretrizes e políticas mais genéricas, deixando-se a desagregação das mesmas para outros níveis de governo ou para outros setores da sociedade.
- 11- O planejamento indicativo implica num Sistema de Acompanhamento e Avaliação descentralizado, com ênfase sobre a mensuração qualitativa dos resultados alcançados e com mecanismos que possibilitem auferir constantemente o nível de satisfação da população beneficiária.
- 12- A proposta de criação da Secretaria Federal de Controle, como qualquer medida de multiplicação de controles, parece contradizer, pelo menos em parte, o novo paradigma. Existe o risco de vir a ser medida

marcadamente centralizadora e burocratizante.

- 13- Deve-se explicitar o caráter apenas coordenador do órgão central de controle e garantir a autonomia dos responsáveis pelo controle local.
- 14- O processo incipiente de legitimação das instituições e a ausência de uma sociedade civil plenamente organizada justificam parcialmente a maior presença de mecanismos tradicionais de controle no Brasil.
- 15- À medida que aumente o grau de organização da sociedade civil, devem ser reduzidas as estruturas de controle interno e ampliados os mecanismos de controle social.
- 16- O Sistema de Controle Interno deve se restringir à auditoria financeira e contábil, deixando-se o acompanhamento e avaliação de programas para as respectivas estruturas do Sistema de Planejamento.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) KLIKSBERG, Bernardo. *Como Transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília, ENAP, 1992. 87p.
- (2) DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização. *Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ENAP*, Brasília, 1994.
- (3) KLIKSBERG, Bernardo. Op.cit.
- (4) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. *Reinventando o Governo. Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília, MH Comunicação, 1994. 436p.
- (5) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.
- (6) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.
- (7) KLIKSBERG, Bernardo. Op.cit.
- (8) TOFLER, Alvin. *Anticipatory Democracy*. Cit. In: OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit., p.274.
- (9) TOFLER, Alvin. *Anticipatory Democracy*. Cit. In: OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit., p.252.
- (10) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.
- (11) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.
- (12) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.
- (13) KLIKSBERG, Bernardo. Op.cit.
- (14) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.
- (15) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.
- (16) OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. Op.cit.

8. BIBLIOGRAFIA

BUARQUE, Cristovam. A Revolução nas Prioridades. *Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental- ENAP*, Brasília, 1994.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização. *Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental- ENAP*, Brasília, 1994.

HOLANDA, Nilson. Introdução à Teoria do Planejamento. *Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental- ENAP*, Brasília, 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. *Como Transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília, ENAP, 1992. 87p.

OSBORNE, David & GLAEBER, Ted. *Reinventando o Governo. Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília, MH Comunicação, 1994. 436p.

TAVARES, José Fernando Cosentino. A Matéria Orçamentária na Revisão Constitucional. *Tribunação em Revista*, Brasília, 6:5-23, Out./Dez. 1993.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto trata sobre o que é Estado enquanto deve ser considerado um ente publicamente unido, frequentemente aparece como ente contendo entidades distintas ou continuas entre si e que, portanto, requerem um mecanismo aglutinador para que sua existência e atuação adquira significância em torno de objetivos comuns. A necessidade de articulação das diversas áreas leva a se considerar a função de coordenação como aspecto a ser destacado nos esforços de reforma administrativa e ser privilegiada notadamente com o apoio essencial das forças políticas, com o fortalecimento institucional

A COORDENAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO E DE APERFEIÇOAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO

LEON GUARANI PEREIRA-FORT

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e chefe de Projeto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

dos órgãos privilegiados e com o fortalecimento de profissionais.

Os enunciados deste trabalho, apesar de feitos em forma generalizada, não partem de uma teorização e muito menos pretendem sê-lo. Cada aspecto ou consideração levantados e respeito da mesma em tratamento são constatações e conclusões produzidas a partir de experiências concretas - sucessos e fracassos - e que o autor procura organizar numa exposição geral e sistematizada. É verdade que esse tipo de enfoque expõe o trabalho ao risco de estar resumindo e não acrescentando ao corpo da literatura existente sobre o assunto, mas pode apresentar o mérito de ter chamado sobre problemas verificadas e apontar as vias de solução dentro da realidade do âmbito de tais problemas, no caso o serviço público.

2. A MULTIFORME AÇÃO DO ESTADO

O quadro problemático do Brasil, sendo atualmente grave, aponta para uma progressiva deterioração, contingência que impõe concluir que sua superação não se produzirá por mecanismos espontâneos ou automáticos e se terá de criar ações estratégicas, ativas num contexto de ação unificada. A construção do país, portanto, exigirá uma iniciativa que produza ações diretas, capazes de promover as transformações de que a nação carece. Para se tratar de ações realmente abrangentes e, ao mesmo tempo, que devem ser utilizadas, orientadas

A COORDENAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO E DE APERFEIÇOAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO

CIRO GUARANI PENNAFORT

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e
Gerente de Projetos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

RESUMO

O objeto deste trabalho foi inspirado na necessidade de uma reforma do Estado que o torne apto a enfrentar os desafios atuais segundo a perspectiva ética e de se desenvolver mecanismos e instrumentos de planejamento e gerenciamento do setor público, com o fim de lhe prover eficiência, transparência e capacidade de cumprir o papel que a situação presente exige.

Demonstra, também, a importância de se articular ações no âmbito do conjunto de serviços prestados ao público, governamentais ou não, através de profissionais dotados com visão generalista sobre o universo institucional e as questões que o envolvem.

dos órgãos encarregados e com o treinamento de profissionais.

Os enunciados deste trabalho, apesar de feitos em forma generalizada, não partem de uma teorização e muito menos pretendem sê-lo. Cada aspecto ou consideração levantados a respeito da matéria em tratamento são constatações e conclusões produzidas a partir de experiências concretas - sucessos e fracassos - e que o autor procurou organizar numa exposição geral e estruturada. É verdade que esse tipo de enfoque expõe o trabalho ao risco de estar *reinventando a roda*, sobretudo por ignorar a literatura existente sobre o assunto, mas pode apresentar o mérito de ser calcada sobre problemas verificados e apontar as vias de solução dentro da realidade do âmbito de tais problemas, no caso o serviço público.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto mostra que o Estado, conquanto deva ser considerado um ente juridicamente uno, freqüentemente aparece como arena contendo entidades alheias ou conflitantes entre si e que, portanto, requerem um mecanismo aglutinador para que sua existência e atuação adquiram racionalidade em torno de objetivos comuns. A necessidade de articulação das diversas áreas leva a se considerar a função de coordenação como aspecto a ser destacado nos esforços da reforma administrativa, a ser prestigiada notadamente com o apoio consensual das forças políticas, com o fortalecimento institucional

2. A MULTIFORME AÇÃO DO ESTADO

O quadro problemático do Brasil, sendo atualmente grave, aponta para uma progressiva deterioração, constatação que impõe concluir que sua superação não se produzirá por mecanismos espontâneos ou automáticos a se gerar no meio sócio-econômico, ativáveis num contexto de *cada um por si*. A construção do país, portanto, exigirá uma iniciativa que produza ações eficazes, capazes de promover as transformações de que a nação carece. Por se tratar de ações vastamente abrangentes e, ao mesmo tempo, que devem ser unificadas, orientadas

por objetivos e metas que importem a todos, e por transcenderem tais ações ao interesses particulares, a iniciativa e o comando de sua realização caberá ao Estado.

Em decorrência da grande variedade com que se apresentam os problemas nacionais, de diversas naturezas, deverá, igualmente, ser a ação do Estado, que pode ser enfeixada em cinco grandes linhas temáticas:

- a) desenvolvimento econômico;
- b) resgate social;
- c) domínio do espaço geográfico;
- d) informação;
- e) reforma política e institucional.

A primeira linha consiste da adoção de políticas, de medidas e de regras funcionais que propiciem estabilidade e confiabilidade que, por um lado, fundamentem a expansão econômica e, por outro, contrabalançam a tendência concentradora de riqueza da economia atual, conciliando o crescimento da produção com sua distribuição geográfica e com a participação das diversas camadas da população.

O *resgate social* atinge o grande e crescente segmento da população que não tem como se posicionar num mundo competitivo, uma vez que se exclui do mercado e da educação, assim como da saúde, da previdência, da assistência e da justiça. A ação do Estado nesta linha temática pretende colocar a faixa desprotegida da população em condições de participar do processo de desenvolvimento, dele tornando-se tanto agente como beneficiária e nele antevendo oportunidades reais de promoção.

O *domínio do espaço geográfico* visa capitalizar para a Nação o formidável ativo de sua superfície e subsolo, do espaço aéreo e da faixa oceânica. Para tanto, comporta as medidas que confirmem o exercício efetivo de domínio sobre o território, em atenção à sua importância como área de ocupação racional, como reservas de riquezas e mesmo como suporte de ação geopolítica, incluindo políticas de assentamento, de exploração, de preservação e de defesa.

O tema *informação* engloba os esforços nas áreas de educação e de desenvolvimento científico e tecnológico, indispensáveis para que o país adquira capacidade reativa perante os desafios de um mundo em constante mudança. A *reforma política* comporta as amplas discussões objetivando aquelas mudanças de que o país necessita para que a vontade nacional possa ser fielmente expressa e adequadamente veiculada e cumprida, bem como as gestões para aprovação e implementação de tais mudanças. A *reforma institucional* visa dar ao Estado um instrumental eficiente, transparente e ágil, para que possa desempenhar o papel de manter o equilíbrio social, de promover o desenvolvimento do país e de assistir ao cidadão.

É perceptível que a descrição das linhas temáticas acima, apesar da forma muito sucinta, deixa ver que, longe de se excluir ou se contrapor, elas têm implicações entre si e comportam ações que se completam. Aliás, é tarefa do Estado vincular os diversos setores de atividade às linhas que o direcionarão, mostrando que a classificação proposta nada mais é do que enfoque orientativo de um mesmo conjunto de ações, que se articulam em teia matricial que disponha os setores englobando o que se faz ou se fará no país, em cruzamento com os temas que lhes poderão servir de pauta num programa de governo.

Fica assim demonstrada a grande variedade e complexidade que caracterizam as funções e papéis do Estado, reclamados tanto pela situação atual do país como pelas suas características estruturais. Tal variedade demanda do Estado uma pluralidade de sistemas e de órgãos de atuação específica, que colimem suas atribuições com os segmentos das situações-problemas a que se reportam. A constatação da diversidade, que tenderia a diluir e dispersar a ação do Estado, destaca a necessidade de se canalizar as medidas dentro de determinadas políticas que lhes dêem consistência e as façam frutificar.

3. HARMONIZAÇÃO ENTRE OS AGENTES

A variedade e complexidade que envolvem a ação do Estado - e, conseqüentemente, sua organização - sujeitam-no à iminência de ocorrer contradições internas entre as atividades de seus

órgãos (1), em razão quer da oposição natural que caracterizam determinados objetivos, quer das disputas que inevitavelmente surgem entre as unidades, especialmente quando não há uma determinação superior clara que as circunscreva em atribuições, alcances e competências (2). As contradições internas refletem também as oposições partidas de fora, da parte de grupos ou personalidades com representação no Congresso e até mesmo na administração direta e indireta, que apresentem interesse em que se produzam ou se evitem determinadas medidas.

Além das diferenças de natureza contraditória ou conflitante, os órgãos públicos estão, ainda, sujeitos aos riscos do alheamento do resto da administração, desconhecendo uma área o que se faz alhures. É quando acontecem as repetições anti-econômicas de determinadas atividades, paralelas e desconexas, não raro criando alguma confusão no público destinatário e resultados adversos para os próprios órgãos executores. Outro risco do alheamento entre os órgãos é planejar-se e executar-se ações ineficazes, perniciosas ou ilegais pelo desconhecimento, da parte do decisor ou planejador, de implicações que possam ter em outros campos dominados por outros órgãos (3). Há, finalmente, os riscos de se produzir conflitos de natureza temática, de determinada ação contradizer as intenções manifestadas em atividades de outras áreas.

A tendência ao alheamento e a contradições dentro do serviço público são problemas que, para ser atenuados, deverão ser focalizados sob o prisma da legitimação e em perspectiva política e técnica. Por medidas de legitimação entende-se o envolvimento da sociedade, via entidades representativas dos segmentos interessados, na discussão das políticas, na determinação das atribuições e no controle do funcionamento dos órgãos encarregados da implementação (4). A presença do público destinatário, bem como de outras entidades que possam coadjuvar o Estado, nos ciclos em que se desenvolver a ação - discussão, planejamento, execução, avaliação - concorrerá para reduzir o bizantinismo das querelas internas, em benefício de maior sensibilidade pelos problemas e maior empenho em sua solução.

Ao lado da interação com a sociedade, há que se estabelecer um pacto político em torno não só de um programa de governo como um respeito às formas de proceder da administração, já que

tais formas serão estabelecidas em consonância com o programa pactuado. Do consenso resultará a renúncia, por parte do político, de interferir em decisões da administração, limitando-se às atribuições normais de apresentar pleitos e, de forma objetiva, defender-lhe os méritos. A renúncia à interferência começaria por se respeitar os quadros técnicos dos órgãos, o que diminuiria o risco de critérios parciais preponderarem sobre razões técnicas, definidas em consonância com orientações adotadas por consenso da maioria das forças políticas, e mesmo sobre razões legais.

Ainda dentro do aspecto político de busca da unidade no serviço público, deverá ser prestigiado o princípio da cooperação interinstitucional, mediante a adoção de uma praxe de concertos entre os órgãos, - quando necessário, sob a arbitragem da autoridade - com vistas a se manter um processo de harmonização interna para melhor e mais eficazmente poderem cumprir seu papel. Requer-se, para tanto, um consenso mínimo entre os diversos segmentos da burocracia no sentido de ser prestigiado o trabalho conjunto. É claro que as condições acima apontadas estão em estreita dependência da ação da autoridade que, por meio do seu poder de liderança política e institucional, vier a imprimir no serviço público o princípio do mútuo respeito e da cooperação entre as áreas que o compõem.

Ao lado das medidas de natureza política, a harmonização interna será obtida pela via técnica da implantação e efetivo funcionamento de canais dinâmicos de comunicação e interação entre suas áreas, a ser especialmente ativos quando tais áreas tratarem de objetivos, destinatários ou campos de atuação afins ou idênticos. Em outras palavras, as atividades públicas deverão existir sob coordenação, confiada a órgãos específicos, institucionalmente estáveis e dotados de determinadas competências.(5)

Aos órgãos que promovem a coordenação, portanto, caberá a função de garantir o processo de racionalização das ações, mediante aproveitamento otimizado de cada participante, com vistas ao direcionamento pré-estabelecido.

4. A COORDENAÇÃO

A coordenação promove a convergência de esforços em torno de determinado objeto, sob orientação de objetivos e metas estabelecidas, visando obter determinados resultados. Supõe, de um lado, da concorrência de mais de uma entidade co-agente, dotadas de diferentes naturezas, modos de operar e finalidades institucionais e, de outro, um objeto que lhes seja comum (tema, área geográfica, público beneficiário etc), pertinente à proposta de intervenção (atividade, projeto, programa ou plano).

O problema que se propõe à coordenação é dar organicidade às ações dos agentes de forma que se cumpram as metas pretendidas. Trata-se de ação interativa entre os agentes, dentre os quais o público interessado.

Caberá, portanto, à coordenação o papel de estabelecer, de forma dialogada com os demais participantes, a linha de trabalho comum, definindo-se as funções, incumbências e responsabilidades, os métodos e procedimentos dos trabalhos (4).

Na atividade coordenativa, podem-se distinguir quatro fases: a elaborativa, a didática, a negocial e conclusiva, devendo-se notar que este esquema poderá ser adotado tanto como *pauta de assembléia* ou como apenas distinções de um processo continuamente refeito, retomado e retroalimentado.

A *elaboração* é um planejamento que o coordenador faz da atividade a ser desenvolvida em conjunto com os demais participantes. Consistiria, inicialmente, de um levantamento das características de cada agente, como o modo de operar, os objetivos institucionais, os objetivos, metas e resultados esperados na atividade, as áreas de conhecimento que dominam, a *doutrina* e a linguagem que adotam e outras particularidades que venham a ocorrer. Obter-se-á, com tanto, um traçado do perfil de cada agente, dentro de parâmetros que os tornem comparáveis e em que se identifiquem as interfaces que possam multiplicar os resultados das ações dos componentes (6). Seriam especialmente levados em conta os aspectos de oposição potencializada - política ou funcional - de modo a se prevenir contradições e impasses.

Após o *mapeamento* dos parceiros, o coordenador definiria o seu procedimento perante o grupo, a forma como que conduzirá os trabalhos, o enfoque dos assuntos e sua apresentação aos participantes. Significa dizer que traçará sua estratégia de liderança e de diálogo e a metodologia a ser imprimida.

Outro lado da fase elaborativa da coordenação é preparar o conhecimento, pelos agentes participantes, da ação proposta a ser empreendida. Elabora-se, então, a exposição, dentro da estratégia adotada, contendo um desenho prévio do que virá a ser o detalhamento das operações. Observa-se que, enquanto as primeiras medidas dizem respeito exclusivamente ao coordenador, para subsidiá-lo em sua tarefa, o segundo é uma elaboração a ser apresentada aos coordenadores, geralmente concretizada em texto-base que se proporá à discussão dos agentes, do que resultará o produto da colaboração - a definição corresponsável do que fazer.

Na fase chamada *didática*, o coordenador toma a palavra inicial sobre a atividade a ser desenvolvida, o que se busca alcançar, o que se espera de cada participante. Apresenta-se o traçado básico da ação, fielmente vinculado ao que deve ser empreendido. Não é demais destacar a importância do expositor (coordenador) nessa fase, do que dependerá a compreensão, pelos demais, tanto do assunto como de seu papel. É bom lembrar que a exposição inicial (assim como a elaboração) poderá também ter diversos autores entre os co-agentes, dependendo da diversidade de competências que o assunto venha a requerer.

A *negociação*, a terceira fase, são as discussões a partir da exposição inicial pelo coordenador, quando se receberão os retornos dos participantes - sua própria elaboração, sua expectativa quanto à atividade proposta, seu entendimento de como devem participar etc. Por se tratar de fase altamente interativa, é nesse estágio que a habilidade do coordenador será mais intensamente posta à prova, pois se lhe requererá a capacidade de inteligir as argumentações de cada agente e reproduzi-las em linguagem neutra que facilite a compreensão pelos demais, de conduzir os debates em linha que possa harmonizar as diferentes posições, de contrargumentar as posições que se afastem dos propósitos da atividade e, finalmente, de realizar a síntese

do pensamento dos agentes (vide *conclusão*, a seguir).

Dentro do princípio de que *tudo é negociável*, o grupo poderá chegar até a contestar o próprio esquema de ação proposto, cabendo ao coordenador, em tal caso, conciliar os diferentes posicionamentos para a obtenção de conclusão consensual. Nos casos em que a participação envolve profissionais de semelhante nível de formação e experiência, bem como nos casos de ação continuada e repetida, os trabalhos se podem desenvolver sem necessidade de maiores cuidados em planejamento e escolha de estratégias, uma vez que já existe um consenso prévio sobre como proceder.

A *conclusão* dará a versão definitiva das concordâncias obtidas na fase negocial, quando se terá composto o produto das discussões. Expressar-se-á em linguagem técnica, mas de inteligência universalmente acessível e terá três funções básicas:

- a) definir os entendimentos mediante a unificação do discurso;
- b) estabelecer as ações a ser executadas;
- c) distribuir incumbências e atribuir responsabilidades.

Ocorrendo impasses ou pontos de discordância, deverão estes ser demonstrados com clareza e com propostas de solução para rediscussões em outros níveis ou, se for o caso, para arbitragem das autoridades.

5. QUEM DEVE COORDENAR

De um modo geral, a coordenação deverá caber ao órgão a quem respeita o componente mais importante da atividade a ser desenvolvida. A unidade coordenadora, entretanto, será definida preferivelmente por ato da autoridade superior ou por consenso entre os agentes.

A decisão será condicionada pelo tipo de ação conjunta a ser encetada. Há atividades que interessam a um só setor e, conseqüentemente, cabem ao órgão correspondente, mas que, para

serem executadas, necessitam da ajuda de outros agentes. Estes figurarão como simples coadjuvantes e, destarte, sua participação seria subordinada à orientação e coordenação do órgão interessado. O princípio, entretanto, não tem validade absoluta, pois a localização do problema de maior magnitude poderá recomendar diferentemente (7). As atividades chamadas plurissetoriais envolvem agentes em mesmo nível hierárquico de interesses e, pela abrangência dos seus objetivos e complexidade das operações e por seguirem um plano de âmbito mais largo que o dominado pelos agentes, são geralmente confiadas a órgãos com atribuição específica para coordená-las (8).

A escolha do coordenador poderá, ainda, ser condicionada pelas esferas da administração envolvidas. O nível federal, por sua abrangência, preferirá ao estadual, assim como este ao municipal. O princípio, entretanto, assim como os demais, não precisará ser necessariamente seguido quando as características da atividade não recomendarem.

6. REQUISITOS PARA A COORDENAÇÃO

As unidades de coordenação - as coordenadorias - serão dotadas de competência funcional para estabelecer contatos com qualquer outra organização com que venham a apresentar interface ou que desenvolvam ação que interesse à atividade coordenada, para o que precisará contar com facilidades de informação, de comunicação e de trânsito.

Pela primeira, terá a possibilidade material de acesso a dados que a instruem sobre o universo institucional e as atividades a que se reporte - as entidades com que poderá operar. Além de se louvar nas fontes externas disponíveis, a coordenação irá constituindo, com registro e classificação de dados provenientes de seu trabalho, uma fonte autóctone de informes, que em muito auxiliarão no planejamento de futuras atividades e em revisões aperfeiçoativas de sua estruturação e modo de operar.

Os cuidados no aspecto comunicativo visam manter canais de acesso às outras entidades, com identificação e classificação dos interlocutores. Por ser a coordenação uma atividade entre elementos

localizados a distância, a agilidade e a capacidade do serviço de comunicação constituem requisitos de perceptível importância, ao ponto de ser esse aspecto geralmente o que sofre hipertrofia em certas áreas de coordenação, que freqüentemente limitam suas tarefas a intermediar os co-agentes, veiculando correspondências e retransmitindo informes. Uma questão prática que se pode tornar importante é conciliar a necessidade da agilização no tráfego de mensagens - o que sugere distribuir o poder de expedir comunicação entre os membros da equipe - com a necessidade de serem tais mensagens revestidas de formato minimamente homogêneo e de conteúdo absolutamente coerente com o restante do discurso da unidade coordenadora, bem como de ser o titular mantido informado do que se faz na coordenação. De qualquer forma, a escolha entre centralizar ou delegar dependerá de cada equipe coordenadora, do grau de entendimento vigente entre os membros, da sua capacidade de assimilação dos princípios e padrões, da natureza do que deve ser veiculado, do canal utilizado e do nível protocolar.

As facilidades de trânsito prevêm um contato físico do coordenador com as entidades e com as realizações da atividade coordenada. Como se viu acima, as fases chamadas neste trabalho de *didática, negocial e conclusiva*, apesar de algumas vezes poderem ser realizadas a distância, freqüentemente exigem a presença dos envolvidos em reuniões. As visitas a realizações *in loco* são também necessárias para se avaliar o andamento da execução de determinada atividade, bem como para se conferir e avaliar relatórios recebidos a respeito.

7. O PROFISSIONAL DE COORDENAÇÃO

A atividade de coordenação, por revestir-se de características próprias e definíveis, exige ser confiada a profissionais do serviço público que apresentem um perfil apropriado ao tipo de problema que apresenta. O homem de coordenação deve ser dotado, basicamente, de preparo multidisciplinar que lhe permita entender as exposições dos interlocutores dos diversos setores de especialização. Por outro lado, dotar-se-á também de qualidades didático-comunicativas para se fazer claro nas exposições aos

participantes e nas sínteses e reproduções que fará do que deles receber.

A formação multidisciplinar é também importante porque a coordenação exige um percurso pelas linhas e intersecções da rede temático-setorial proposta no início deste trabalho, ou de outras matrizes dois esquemas que venham a ser elaboradas para explicar a complexidade que envolve a aplicação de políticas às atividades que se desenrolam no país. Em outras palavras, requer uma aptidão para se familiarizar com diversos ramos da atividade e para compreender as opções de direcionamento que poderão sofrer em função das diferentes políticas adotadas.

Ao lado do preparo intelectual, serão de utilidade (que às vezes se podem tornar decisivas) algumas qualidades pessoais como habilidade na propositura da questão e na negociação e capacidade de *gerar ação*, uma vez que está sempre presente a tendência à antítese, quando não à inércia ou mesmo à resistência da parte do co-agente. Como se trata de trabalho sob forte influência de relações pessoais, a componente artístico-criativa terá sempre seu espaço entre as qualidades desejáveis do coordenador, pela qual poder-se-á expressar de maneira motivadora ao apresentar as propostas.

Apesar desta função apresentar traços definidos de qualificação, a ponto de justificar a realização de cursos especializados para treinamento de profissionais, não se justificaria enquadrar seus detentores numa categoria a parte, algo como uma carreira específica. Deveriam os adestrados em coordenação ser escolhidos dentre os membros das carreiras existentes, notadamente as que requeiram de seus membros treinamento, reciclagem e atividades nos ramos de conhecimento e habilidades que se mais aproximem do perfil do coordenador (9).

8. AVALIAÇÃO DA ATIVIDADE COORDENADORA

Uma coordenação exitosa integra os agentes e o público interessado num processo de discussão-execução com aproveitamento máximo da capacidade de cada um, produzindo com eficiência os resultados esperados. As incumbências da

coordenadoria, entretanto, estendem-se também à autoridade a que está subordinada, mantendo-a ciente da importância das questões abordadas pela ação conjunta, de modo a mantê-la sensibilizada e a subsidiá-la na defesa, em foro superior, da manutenção do seu nível de prioridade. O êxito da ação, portanto, estará condicionado às variáveis contidas nesses dois flancos - os co-agentes e as autoridades.

Não se pode avaliar a coordenadoria pelo êxito da ação, pura e simplesmente, uma vez que, como se viu, depende de variáveis exógenas. Os parâmetros, portanto, para o conferimento de seu trabalho estão ligados à sua condução do processo em confronto com a situação-problema: as proposições que apresentou, as argumentações que ofereceu, os recursos que utilizou. Em suma: se empregou adequadamente ou não os meios disponíveis para o sucesso da ação, se foi ou não capaz de garantir o processo que propôs ou que endossou (e, portanto, não necessariamente os resultados da ação). Nesse sentido, pode-se afirmar que, mesmo numa ação fracassada, pode ser identificado um coordenador de valor (ainda que sua reputação venha a ficar comprometida).

Ao se avaliar uma ação conjunta, é bom procedimento iniciar pelo exame da atuação da coordenadoria, uma vez que funciona como confluência do tráfego de decisões, como foro de discussões, de acertos e de distribuição de incumbências. A análise da atividade nesse lugar organizacional tem a vantagem de prover informação sincrônica do seu andamento, assim como de identificar e localizar eventuais deficiências.

9. IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA COORDENAÇÃO

Além da finalidade precípua de congregar eficientemente esforços em vista de objetivos, a atividade coordenadora pode ser um instrumento que oferece outras utilidades como subproduto - poucas vezes aproveitadas. Por ser ponto de encontro de diversas unidades, a coordenadoria é privilegiada pela oportunidade de poder conhecê-las, acompanhar seu funcionamento e com elas interagir. Torna-se, destarte, uma atividade que oferece diversos elementos para avaliação dos outros agentes, das

atividades que se desenvolvem e das realizações que se produzem, provendo dados para cruzamento e intercâmbio de informações.

A coordenação compõe um processo de co-participação, em que se confere ao serviço público maiores chances de êxito ou de, pelo menos, evitar a incorrência de falhas a que ficam sujeitos os que se consideram *donos da questão*. Ao participar em ação conjunta, cada órgão se expõe à discussão do grupo, com o que é instado e motivado a aperfeiçoar seu modo operativo, que estará a todo instante sendo cobrado e observado.

Além do aspecto de facilitar a transparência dos agentes e do que eles fazem, a coordenação pode ainda ser veículo difusor de normas, princípios, métodos e outras inovações que se devam imprimir no serviço público, assim como centro de captação das reações que tais novidades possam suscitar e que instruíam seu aperfeiçoamento ou alterações na forma de propositura. Seria um intermediário, através da coordenadoria ou de qualquer outro agente participante, entre - de um lado - as áreas normativas, controladoras, avaliadoras ou outras áreas de interesse e - de outro - os demais agentes envolvidos nas ações conjuntas.

Pelas facilidades que proporciona, a coordenação pode ser, ainda, um instrumento para implantação de políticas modernizadoras no setor público, como a chamada *gestão pela qualidade total* ou *qualidade e produtividade*, bem como para manter ou elevar o nível de motivação do servidor, até mesmo suscitando uma discreta e sadia competição.

10. CONCLUSÃO

A harmonização interna do serviço público e a sua modernização - no sentido de capacitá-lo para suas funções no nível de desempenho que o país passou a mais intensamente requerer - são condições fundamentais para viabilizar a própria existência de fato do Estado que, sem um instrumento idôneo, não terá como equilibrar as forças dos diversos segmentos da sociedade, fazer vigorar as leis e liderar a projeção do país para o futuro. Para tanto, faz-se necessária uma afirmação consensual de vontade política no sentido de respeitar as

instituições e as normas que forem fixadas para o seu funcionamento.

Ao lado do consenso na área política, as atividades deverão ensejar um articulação tanto entre os órgãos encarregados de seu planejamento e sua execução como dos demais órgãos ou entidades que tratem de assuntos (temas) que possam condicioná-las. Não deverá haver, portanto, ações isoladas, mas um entrelaçamento e mútuo condicionamento delas que resultem numa racionalidade geral das ações do Estado.

Um requisito de especial realce para a harmonização do serviço público é a preparação de profissionais para executá-la, dotados com visão generalista, de domínio do universo institucional e dos temas que expressam as grandes questões da atualidade.

11. NOTAS

- 1) Para os fins deste trabalho, usa-se o termo *órgão* para designar qualquer unidade do serviço público com autonomia suficiente para decidir sobre sua participação em atividade de cooperação com outras de mesmo nível funcional ou institucional.
- 2) São clássicos os conflitos como os que podem ocorrer entre as áreas financeira e os órgãos *gestadores* numa organização, assim como entre áreas que demandam liberdade de ação de um lado e órgãos de controle do outro. Nas entidades públicas, porém, existe uma gama bem mais variada de razões para conflitos entre as posições defendidas que, além das já mencionadas, incluem questões que vão das *naturais* - como política salarial versus pagamentos do setor público, importação versus emprego interno etc - até as disputas pelo orçamento e os conflitos criados pela burocracia, como defesa corporativista de órgãos ou entidades ou disputa por campo de atuação.

- 3) Como aconteceu nas implementações de projetos sociais, de atendimento ao público, em que se expediam documentação à clientela em desatenção à lei que trata de registros públicos.

- 4) A constatação de malogrados planos e programas do passado recente, de cujas causas de insucesso destacam-se as políticas equivocadas e a descontinuidade, reforça o argumento da urgência na busca da viabilidade e da continuidade através do envolvimento do cidadão. Foi a falta de um substrato político-social onde ancorar os compromissos assumidos pelo Estado nas décadas passadas que levou, sob as pressões das políticas de ajuste, ao desmonte das conquistas institucionais na passagem do regime autoritário para o atual.

- 5) A coordenação confiada a órgãos com essa função específica supõe atividades de certo nível de complexidade e amplitude. Mesmo, porém que seja realizada por unidades ou áreas *não especializadas* - no caso de serviços elementares e de âmbito restrito - o importante é que sejam levadas em conta as peculiaridades da função coordenativa com respeito à sua natureza e seu modo de proceder.

- 6) É visível a ocorrência de tais pontos em, por exemplo, um programa de profilaxia, em que são casáveis atividades de saúde, educação, *dinâmica comunitária* (atividades que pretextam trabalhos comuns entre membros de uma comunidade) etc.

- 7) É o caso de uma campanha de saúde que envolva unidades das Forças Armadas, escolas, prefeituras etc, como elementos auxiliares. Se o problema mais complexo identificado na atividade for o de deslocamento-logística, torna-se forçoso concluir que sua coordenação caberá à entidade

melhor treinada para tanto, no caso, as unidades das Forças Armadas.

- 8) Como planos de desenvolvimento local ou regional, cuja montagem são confiadas a órgãos de planejamento ou de coordenação.
- 9) Tem dado, às vezes, efeitos desastrosos a convicção de que o especialista em determinada área é o melhor coordenador em ações conjuntas naquela área (um médico na área de saúde, um economista em programas de desenvolvimento, um sociólogo em ação social etc.). O coordenador tem função de natureza metodológica, formal, negocial, comunicativa, ficando os aspectos materiais dos assuntos sob a atribuição dos co-agentes especialistas.

A partir de 1974, com a criação do Departamento de Planejamento, a estrutura organizacional do Estado passou a ser organizada em torno de um eixo central, o Departamento de Planejamento, e de eixos secundários, os departamentos de Planejamento Regional, Planejamento Urbano e Planejamento Social.

Esta estrutura organizacional do planejamento tem sido de grande importância para a realização das atividades de planejamento e para a coordenação das atividades de planejamento.

1. INTRODUÇÃO

Sem entrar no mérito das diferentes definições existentes, podemos considerar sempre a noção de planejamento como estratégia e sistema, e verê-lo como sistema que constitui parte integrante das organizações, existindo nas seguintes, ou seja, para analisar no planejamento de problemas, na busca de soluções e na consequente implantação de medidas definitivas como necessárias para que alcancem objetivos baseados na intenção, pretendendo assim submeter a consideração dos interessados no tema algumas questões que nos parecem relevantes, com o intuito maior de contribuir para o próprio aperfeiçoamento desta relevante atividade administrativa.

PLANEJAMENTO

Equívocos, Dimensões

JOSE SAUNDERS PEREIRA JUNIOR

Graduado em Política Pública e Gestão Organizacional, e Coordenador de Planejamento do Ministério das Transportes.

O planejamento é uma atividade que envolve a definição de objetivos e a elaboração de estratégias para a realização dos mesmos.

1- problemas de ordem de natureza política, que se relacionam com a definição de objetivos e a elaboração de estratégias para a realização dos mesmos.

2- problemas de ordem de natureza econômica, que se relacionam com a definição de objetivos e a elaboração de estratégias para a realização dos mesmos.

3- problemas de ordem de natureza social, que se relacionam com a definição de objetivos e a elaboração de estratégias para a realização dos mesmos.

O planejamento é uma atividade que envolve a definição de objetivos e a elaboração de estratégias para a realização dos mesmos.

A estrutura organizacional do planejamento tem sido de grande importância para a realização das atividades de planejamento e para a coordenação das atividades de planejamento.

PLANEJAMENTO

Objetivos, Equívocos, Dimensões

JOSÉ RAIMUNDO PEREIRA GOMES

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e
Coordenador de Modernização do Ministério dos Transportes

RESUMO

A partir da idéia de que quatro objetivos devem ser, obrigatoriamente, tratados no Sistema de Planejamento - efetividade, eficácia, eficiência e humanização -, apresenta os principais equívocos nos quais tendem a incorrer nos que militam na área.

Inserir alguns enfoques pluridimensionais do planejamento como forma de fomentar o debate sobre a possibilidade de torná-los instrumentos de governabilidade.

Os problemas enfrentados pelas organizações podem ser classificados como sendo de três naturezas:

- 1- problemas derivados do ambiente no qual se encontram inseridas, exigindo das mesmas que cooperem para o atingimento de seus objetivos;
- 2- problemas derivados da necessidade de atingir os objetivos para os quais foram especificamente criadas;
- 3- problemas derivados da necessidade de atender os objetivos dos seus próprios integrantes, em sentido amplo, englobando proprietários, dirigentes, profissionais, técnicos e todos os demais empregados ou funcionários.

O tratamento de cada problema identificado assume complexidade maior justamente devido à inter-relação que possui com os demais, seja de idêntica ou diversa natureza.

Acontecimentos recentes permitem ilustrar com um exemplo banal o que foi acima abordado. As denúncias sobre manipulação de verbas pela Comissão de Orçamento do Congresso Nacional escandalizaram a sociedade (ambiente), que tem entre seus objetivos a correta aplicação dos recursos arrecadados pelo Governo Federal; a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos inclui-se entre as finalidades para que existe o poder Executivo (a

1. INTRODUÇÃO

Sem entrar no mérito das diferentes definições existentes, porém guardando sempre a noção de planejamento como processo e sistema, e vendo-o como sistema que constitui parte integrante das organizações, existindo para servi-las, ou seja, para auxiliá-las no equacionamento de problemas, na busca de soluções e na conseqüente implantação de medidas definidas como necessárias para que alcancem objetivos traçados de antemão, pretendemos aqui submeter à consideração dos interessados no tema algumas questões que nos parecem relevantes, com o intuito maior de contribuir para o próprio aperfeiçoamento desta relevante atividade administrativa.

própria organização), que tenciona criar uma Secretaria de Controle Federal; tal providência, no entanto, não se concretiza, por envolver objetivos de integrantes da máquina pública (integrantes da própria organização) que lutam por adequada remuneração do seu trabalho, o que faz com que o problema assuma elevado grau de complexidade, não só por isso, como porque elevar a remuneração de componentes da administração pública afeta as finanças governamentais, cujo equilíbrio encontra-se igualmente entre as finalidades para que existe o poder Executivo, e entre as exigências da sociedade que o elegeu.

2. OBJETIVOS

O contexto exposto obriga a que o sistema de planejamento das organizações tenha que lidar simultaneamente com quatro objetivos:

1- **Efetividade** - como tal entendido o reconhecimento, pela sociedade, de que se trata de organização (muitas vezes informal, ou mesmo sem existência legal) que atende às aspirações da coletividade como um todo, e não apenas de seus proprietários, dirigentes, empregados, ou de apenas alguns segmentos externos. Em outras palavras, trata-se de transformar a organização em instituição. Uma das armas prediletas, justamente pelo sucesso que faz junto à opinião pública, dos adversários da estatização, consiste em mostrar as empresas estatais como entidades voltadas para o atendimento, apenas, dos objetivos de seus empregados ou de poucos, porém poderosos, grupos econômicos.

2- **Eficácia** - ou seja, capacidade de obtenção de resultados que a organização se propôs atingir quando de sua criação. A obtenção de resultados não pode, obviamente, se dar em detrimento total da efetividade, o que traz à tona a questão da complexidade.

3- **Eficiência** - que consiste na obtenção de resultados compatíveis ao menor

custo possível, não só para a organização como para a própria sociedade (efetividade) e seus integrantes. Ao longo do tempo, este se tornou o mais acentuado viés do planejamento, que se concentrou na busca de alternativas que minimizem os custos dos meios utilizados, para tanto se concentrando na racionalização de processos e na eliminação de desperdícios, sejam eles humanos, físicos, materiais ou financeiros.

4- **Humanização** - entendendo-se por tal conceito a adequada satisfação dos membros da organização. Não se deve ter em mente exclusivamente incentivos, estímulos e punições que visem aumentar a produtividade, assegurar a lealdade ou garantir a permanência dos integrantes das organizações, mas sim a compatibilização permanente das aspirações das partes envolvidas, e não há caminho a percorrer para tanto que não o do diálogo e da participação, possibilitando visualizar claramente o que pode ser alcançado sem colocar em risco a sobrevivência da organização a que se está integrado, por necessidade material ou outro tipo qualquer de motivação.

Atender simultaneamente a este elenco de objetivos, de maneira equilibrada, exige que se pense o planejamento a partir de múltiplas dimensões, e não apenas do ponto de vista de técnicas científicas, ou pseudo-científicas, por mais bem elaboradas e atraentes que nos pareçam.

Estabelecer como princípio do planejamento que ele deve contribuir para que sejam alcançados *os objetivos máximos da empresa*, ou que o planejamento *precede as demais funções administrativas*, sem que tais assertivas sejam devidamente esclarecidas, induz a que, de um lado, se esqueça o ambiente externo, inclusive o eco-sistema, e, de outro, as próprias pessoas que integram a organização.

Vez que o planejamento "não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes" (Peter Drucker), tais implicações

devem ser examinadas de forma abrangente e não limitadas aos interesses específicos que a realidade parece ditar às organizações.

A idéia de planejamento, desde Fayol, vem sofrendo sucessivas reformulações, resultado do esforço dos que se dedicam ao assunto, e da constatação de que os resultados alcançados não correspondem à crença depositada nesse instrumental, visto sempre como poderoso aglutinador de vontades e ferramenta da racionalidade. Em tempo algum se aceitou admitir que o planejamento deixe de existir, por ser algo inerente à natureza reflexiva e prospectiva do ser humano.

A visão do futuro tem papel determinante na vida do homem. O futuro imaginado, bom ou ruim, determina as ações que o precedem no tempo, seja para confirmá-lo, seja para modificá-lo. Todavia, o vínculo operacional entre planejamento e futuro não tem sido pesquisado.

Ainda que de forma implícita e inconsciente, verifica-se que as pessoas tendem a se posicionar diante do futuro de duas maneiras: primeira, como se o mesmo resultasse do prolongamento no tempo da situação atual; segunda, assumindo o futuro como uma situação desejada (fantasias à parte), o que implica necessariamente na definição e explicitação de valores. Sobre esta segunda maneira nos estenderemos em outra parte deste trabalho.

A linha de pensamento que trabalha com a idéia de *futuro lógico* é a predominante entre os que trabalham em planejamento. Nessa linha, predomina como critério de avaliação do "êxito" de um plano não o seu conteúdo decisório, ou mesmo sua contribuição aos objetivos, e sim a exatidão das previsões adotadas.

A extrapolação de tendências, como elemento indispensável à tomada de decisões que não podem ser adiadas, o inconformismo com a realidade atual, a busca de caminhos para a transformação dessa realidade, levam, inevitavelmente, a que se busque a aprimoração do planejamento, o que implicará sempre na crítica sistemática do processo. Através do questionamento dos resultados chega-se à identificação de equívocos que, em circunstâncias e oportunidades diversas, levaram o planejamento ao descrédito, devendo, portanto, serem eliminadas da sua prática.

Embora a presente abordagem tenha pretensões inovadoras, parece-nos justo mencionar o esforço de crítica que vem se desenvolvendo há vários anos, e que permitiu identificar alguns vírus que contaminaram o planejamento, como o reducionismo econômico, o formalismo e a falta de integração sistêmica.

3. EQUÍVOCOS

O primeiro equívoco no qual tendem a incorrer os que militam na área de planejamento, ou dele pretendem se utilizar, consiste em considerá-lo como mero conjunto de técnicas de elaboração de planos, programas e projetos, aos quais o recurso às ciências exatas confere aparente rigor científico e elevado grau de certeza quanto aos prognósticos estabelecidos e correspondentes métodos de controle das ações a serem empreendidas.

Esta visão equivocada, que termina por reduzir o planejamento a amontoado de planos e documentos, de conhecimento e interesse restrito aos que os produziram, está estreitamente vinculada à idéia de *futuro lógico*, já mencionada, a qual faz com que o planejamento assuma vínculo indissolúvel com o passado, pela extrapolação de tendências presentes.

Na origem de tal postura por parte dos profissionais do planejamento, encontramos o conceito de *causa*, a qual, por definição, ocorre antes do *efeito*. Os componentes da realidade atual, assim, seriam causas de um futuro *necessário*, e a essência do planejamento estaria em aprofundar o conhecimento desses componentes atuais, de sua natureza e de suas tendências, de preferência mensurando-os. A isto se acrescenta o fato de que a metodologia científica rejeita, por princípio, tudo que não seja *objetivo*, e que objetivo, neste caso são os dados disponíveis sobre o presente ou o passado, única coisa possível de ser conhecida cientificamente.

A visão do planejamento apresentada, não obstante ter predominado ao longo do tempo, resulta negativa e falha, por basear-se na suposição de inevitabilidade do encadeamento dos fatos e suas conseqüências, e, ainda, por alicerçar-se nas condições de viabilidade técnica em dado momento.

Um outro equívoco, este predominante na administração pública, consiste em considerá-lo como formalidade burocrática, ritual ou liturgia, a ser cumprido periodicamente. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, triste lembrança de passado recente, e os Planos Plurianuais previstos no artigo 165 da Constituição de 1988, são exemplos patentes do que se poderia apelidar visão burocrática do planejamento, se não quisermos, em boa-fé, tachá-los de mistificação, instrumentos destinados a produzir a ilusão de que se pretende fazer alguma coisa útil, de maneira racional, em benefício da coletividade.

No caso dos Planos Plurianuais, tornou-se instrumento que a cidadania ignora, tamanho o descaso com que é tratado por aqueles mesmos que os elaboram, e que os alteram a cada momento, sem qualquer critério. A afirmação de que tal instrumento *não funciona* pela pretensão de ser globalista, a nosso ver inverte a ordem das coisas, sendo a referida pretensão ao globalismo resultante da falta de metodologia adequada e seriedade na sua elaboração.

Trata-se, neste caso, de uma visão *política* (no mau sentido) do planejamento, visto como instrumento de divulgação de ideologias e de mobilização da sociedade, cujos efeitos são duvidosos, quando não contra-producentes.

Um terceiro equívoco, predominante nos meios acadêmicos, é a prática do planejamento como exercício teórico, constituído essencialmente por pesquisas, estudos e diagnósticos da realidade atual e suas tendências.

Para que se aprofunde o entendimento da natureza de tais equívocos, convém proceder ao exame da visão corrente da atividade de planejamento no interior das organizações, e suas consequências.

De início, verifica-se que o mais difundido conceito de planejamento, o de que se trata de um conjunto de técnicas, traz implícita a idéia de que estipular objetivos encontra-se fora do domínio desta atividade, cabendo-lhe, tão somente, otimizar a combinação de recursos humanos, materiais, físicos e financeiros, com vistas a atingir objetivos traçados, com o máximo de eficiência. Além de ignorar aspectos anteriormente mencionados (em particular o

ambiente), eximindo os planejadores de trabalhar sobre elementos considerados *subjetivos*, exime-os também da análise dos objetivos (frequentemente mal formulados) e distancia os planejadores da execução.

A isto acrescenta-se o sentimento de ser o planejamento especialidade profissional e organizacional, domínio exclusivo de profissionais e órgãos especializados e preparados tecnicamente para desenvolver tal atividade, como detentores exclusivos das técnicas de diagnóstico, previsão e alocação de recursos.

Esta visão institucional do planejamento, predominante nas organizações, exclui de qualquer compromisso os que não estejam nele diretamente envolvidos, e impossibilita recolher informações de natureza ambiental e humana essenciais ao perfeito conhecimento do real e, por conseguinte, atuar sobre o mesmo, de maneira eficaz. No dizer de Nilson Holanda: "O planejamento não é uma atividade dos planejadores... Assim também o planejamento é importante demais para constituir tarefa exclusiva dos planejadores".

Se as deficiências apontadas não chegaram a destruir a idéia de planejamento, conseguiram reduzir em grande escala a importância conferida ao mesmo, bem como a confiança depositada nos seus instrumentos. Por outro lado, indicam a necessidade de aprofundar as críticas e corrigir os desvios, a fim de que se possa dispor de meios para atuar sobre o real de maneira sistemática, racional e produtiva. Para tanto, segue-se tentativa de análise de algumas dimensões do planejamento.

4. DIMENSÕES

Como tentativa de superação dos equívocos mencionados, e, por conseguinte, tentativa de tornar o planejamento mais efetivo e restabelecer sua respeitabilidade, o que aqui se propõe à consideração dos interessados é a incorporação à atividade de um enfoque pluridimensional, que a torne menos limitada e mais participativa. Para tanto se analisam a seguir diversas dimensões do planejamento, cuja integração parece desejável ao fim que se pretende alcançar.

O Planejamento como instrumento de resolução de problemas.

Esta primeira dimensão do planejamento não suscita reações nem de parte dos especialistas na matéria, nem de usuários ou interessados no processo. A identificação de problemas, o conhecimento prévio da realidade a transformar, os objetivos a serem alcançados, o grau de viabilidade, os meios (capacidade da organização) e condições (governabilidade, credibilidade, no caso de instituições governamentais), tudo isto encontra-se, sem questionamentos, no âmbito do planejamento, e as técnicas pertinentes encontram-se, para tanto, satisfatoriamente desenvolvidas.

Não havendo como responsabilizar procedimentos lógicos por desvios ou ausência de resultados, a crítica feita a esta dimensão do planejamento se reduz, justamente, ao fato de que tende a limitá-lo aos seus aspectos processuais e tecnológicos, excluindo os de natureza política, social e humana.

O Planejamento como instrumento de inovação.

O sistema de planejamento deve estar voltado para a criação de novas realidades, e não apenas para a reprodução futura, ainda que melhorada ou ampliada em alguns pontos, da realidade atual, através da extrapolação e controle de tendências.

Nesta dimensão, não se tem em mente utilizar o planejamento apenas para instrumentalizar as organizações com vistas a que se adaptem mecanicamente a ambientes futuros, ou se ajustem com rapidez a ambientes mutáveis e dinâmicos. Procura-se construir realidades hipotéticas desejáveis e buscar os meios de implementá-las, de modo semelhante aos dos que perseguem a construção de uma ideologia, até mesmo de uma utopia.

Adotada esta posição, o futuro lógico passa a ter uma função menor no processo de planejamento, cuja principal preocupação passa a ser a criação do futuro (ou de futuros), o futuro desejado, decorrente de julgamentos e escolhas, sobretudo de natureza social.

A natureza revolucionária desta proposta choca-se tanto com as habilidades técnicas individuais como com as condições organizacionais do sistema clássico de planejamento. No entanto, a abertura de espaços para que se trabalhe nesta dimensão é essencial até mesmo para que se evitem súbitas derrocadas, das quais até o mundo político nos dá exemplos, como o da tomada do poder pelos xiitas no Irã, não prevista por nenhum analista político, e as derrotas dos exércitos soviético e francês diante dos alemães, na primeira e segunda grandes guerras, respectivamente.

O Planejamento como instrumento da Moral.

A própria identificação de uma realidade como problema envolve questões de natureza moral, ou poderíamos não considerar como problema o fato de alguém despender três horas por dia para chegar ao trabalho, ou de fazer apenas uma refeição por dia. Também podemos considerar tais coisas como problemas, porém vistos de ângulos diferentes. Poderíamos considerá-las como problemas apenas por diminuir a produtividade da mão-de-obra ou por entendermos que todo ser humano deve dispor de melhores condições de vida. Sem os juízos de valor ocultos na definição de objetivos, parcela substancial do planejamento não teria razão de ser. A incorporação da moral ao processo de planejamento estende-se, necessariamente, aos meios propostos para que os objetivos sejam atingidos, e tira o sistema da condição de servo de decisões autoritárias, tomadas em instâncias superiores, e amplia seu alcance como instrumento a serviço da humanidade.

Assim, o planejamento passa a trabalhar com valores para estabelecer que condições futuras são presentemente desejadas. "No primeiro instante, tais condições desejadas são constituídas exclusivamente de valores, não havendo nesse momento nada de factual que possa relevar a natureza desejada do futuro. Todavia, uma vez estabelecido um particular conjunto de valores concernente às condições futuras, o conhecimento dos fatos e de suas tendências naturais torna-se indispensável para determinar o peso relativo de cada valor particular previamente definido, podendo-se, em função disso, proceder a alguns reajustamentos e alterações... É justamente nesse sentido de tornar mais realistas as condições

futuras desejadas que o *futuro lógico* desempenha sua principal função no processo de planejamento" (PROCENGE, obra citada, pág. 129), e se torna realmente valioso.

A necessidade de incorporar essa dimensão moral está bastante clara no Brasil de hoje, onde as *teorias* sobre modernidade conduziram ao caos social e ao desmantelamento do Estado. Digase, a bem da verdade, que tal fenômeno foi gestado muito antes, no decorrer do regime militar, quando a opção *desenvolvimentista* deixou de lado os valores éticos, sob o pretexto de que o bolo deveria crescer antes de ser dividido.

Amplia-se, com grande dificuldade, nos tempos atuais, o reconhecimento de que prevaleceu no Brasil até recentemente uma *modernidade técnica*, cuja hierarquia de propósitos é diametralmente oposta à do que se poderia denominar *modernidade ética*: em primeiro lugar, os valores éticos e os objetivos, como a construção da democracia e a abolição do *apartheid* não oficializado, porém existente e assimilado por larga parcela da população; só depois então viriam as opções técnicas e a racionalidade econômica, que, para a *modernidade técnica* são os valores supremos.

O Planejamento como instrumento de aprendizagem.

A dimensão do planejamento como instrumento de aprendizagem situa-se na concepção mesma do processo de elaboração dos planos. Tanto quanto possível, e na maior extensão possível, o processo de planejamento deve envolver usuários, executores, e supostos beneficiários. Envolver, no caso, significando fazê-los participar da identificação dos problemas, do seu correto enunciado e descrição, e da definição das metas a serem alcançadas e dos recursos a serem alocados para tanto.

Não se pretende, obviamente, que as técnicas sejam de domínio de todos os participantes, nem se trata, por outro lado, de apenas apresentar o que se está fazendo e onde se pretende chegar, o que se traduziria em mero trabalho de cooptação ou motivação. Implica, no entanto, em eliminar a discriminação de ordem intelectual que define, *a priori*, os não especialistas como incapazes de contribuir com o processo, como se suas aspirações e visões da

realidade não deveriam ser levadas em conta, ou como se fosse impossível verbalizá-las de forma coerente e aplicar às mesmas tratamento técnico-científico.

O Planejamento como instrumento de intervenção interna corporis.

A dimensão do planejamento como instrumento de intervenção na realidade da própria organização pode ser evidenciada por dois aspectos.

Em primeiro lugar, não há como obter resultados do planejamento sem que a organização como um todo corresponda às expectativas traçadas. Neste sentido, o planejamento torna-se, e deve tornar-se, um verdadeiro indutor de mudanças organizacionais, e não apenas no sentido formal de distribuição de funções, tanto quanto necessário a que a mesma, vista como um dos meios para que se alcancem os objetivos, se adapte ou se aparelhe, não só material e fisicamente, ao que dela se exige ou será exigido para o atingimento das metas. É comum a constatação de ter sido a própria estrutura com que se conta a causa primeira do fracasso de planos muito bem elaborados, por se ter olvidado ser ela o principal agente e responsável pela cumprimento do que havia sido proposto.

Em segundo lugar, a execução de planos e programas elaborados exige permanente orientação e controle dos efeitos das ações executadas sobre o conjunto da organização e sobre as etapas ainda por executar.

Em suma, o que se pretende, ao incorporar tal dimensão é fazer com que a organização examine a si mesma e às ações em curso, de modo permanente.

5. ESTADO E PLANEJAMENTO

A esta altura, não há como deixarmos de abrir um capítulo para abordar a crise gerencial do Estado brasileiro.

A reforma do Estado ganhou espaço no noticiário e passou a integrar a agenda política, sem

que tenham sido tomadas providências para levá-la a cabo de forma coerente e consistente, e sem que se tenham estabelecidos os seus vínculos com o processo de planejamento.

Verdadeiramente, não há como se voltar a pensar em planejamento no Brasil, a nível governamental, enquanto não se dotar a administração pública de competência gerencial para formular diretrizes e estratégias, e, a partir daí, elaborar planos e projetos (além de implementá-los).

A questão da reforma do Estado se resumiu nos últimos anos a privatizações e à busca de *enxugamento* da máquina pública, através de demissões de empregados de estatais, e fusão ou extinção de órgãos, além de tentativas infrutíferas de transferir para estados e municípios atividades que a União não tem condições de manter, face à crise financeira que atravessa. Aos estados e municípios, por sua vez, faltam também recursos financeiros, pessoal qualificado e experiência no trato de diversos encargos que teriam que assumir.

Na administração pública direta, face à impossibilidade de se demitir, optou-se por reduzir os gastos com pessoal, promovendo achatamento salarial jamais visto na história da República, estratégia complementada com a transformação em funcionários públicos de empregados de instituições que se constituíam em ilhas de excelência (IPEA, IBGE).

Curiosamente, os dados disponíveis não demonstram o propalado *inchaço* da máquina pública, seja do ponto de vista do número de servidores por 1.000 habitantes (37,8 no Brasil contra 65,0 na Itália e 53,4 na Espanha), seja do ponto de vista do número de servidores em relação à população economicamente ativa (8,7% no Brasil, contra 16,1% na Itália e 14,5% na Espanha), seja de qualquer outro ponto de vista utilizado para examinar a questão.

Verifica-se, assim, que a causa da ineficiência do setor público dever ser procurada em outros fatores, e que a política de *enxugamento* consiste, na realidade, em política de desmantelamento do Estado, o qual, impossibilitado de operar, será com mais facilidade afastado do caminho de poderosos e escusos interesses. Primeiro, avilta-se; a seguir, tacha-se de incompetente; finalmente, afasta-

se o Estado do controle dos destinos da nacionalidade. É sintomático que, na atualidade, o poder Executivo só promova concurso público para fiscais do Tesouro e policiais federais.

Sem que se restabeleça a competência gerencial da administração pública, não haverá planejamento governamental atuante e eficaz. Por outro lado, não há por que restabelecer essa competência gerencial sem que chegue a bom termo a redefinição das funções do Estado brasileiro, e este é o cerne da questão.

A partir dos anos 30, o Estado brasileiro assumiu o papel de indutor do desenvolvimento, como tal entendida a industrialização do país. Protecionismo econômico e intervenção do Estado na economia, não só como fiscalizador e facilitador, mas também como financiador (BNDES, BNB, SUDENE) e como agente produtor, sobretudo na área de infra-estrutura (energia, transportes, comunicações, siderurgia), através de autarquias e empresas estatais, foram a marca do período que estende desde a criação da usina de Volta Redonda até o fim do ciclo militar, quando se inicia a luta contra a hegemonia econômica do Estado.

Tanto os setores progressistas da sociedade como os setores mais conservadores, clamam hoje por mudanças no Estado brasileiro, o que leva à conclusão de que o mesmo não consegue mais atender nem a gregos nem a troianos.

Os conservadores apontam o Estado, em última análise, como empecilho ao desenvolvimento do país, por impedir a livre atuação dos agentes econômicos que, a seu ver, livres do intervencionismo estatal, poderiam investir, gerar empregos e aumentar a produção a custos muito menores. Almejam não só a desregulamentação econômica, com o fim de inúmeros cartórios, como privatizar ou extinguir estatais e monopólios, abrir mercados à livre concorrência, e transferir à iniciativa privada serviços que consideram como não pertinentes aos objetivos da administração pública.

O reconhecimento da validade das críticas apresentadas pelos setores conservadores deve ser acompanhado de análise crítica, assinalando-se com clareza alguns de seus objetivos não explicitados, os argumentos utilizados, os métodos propostos para

alcançá-los e as conseqüências do que propõem para a sociedade como um todo.

Dois pontos, em particular, devem de início serem assinalados.

Em primeiro lugar, o grau de estatização da economia no Brasil, em confronto com o de outros países, está longe do propalado absurdo que se alega. Segundo o Anuário da Organização das Nações Unidas, referente ao ano de 1991, o percentual de participação do Estado brasileiro no Produto Interno Bruto é de 21,44%, contra 28,14% na Alemanha, 42,10% na França, e 49,78% na Suécia, para citar apenas alguns exemplos. Seria antes um problema de qualidade e não de quantidade, ou a questão estaria relacionada com os setores em que o Estado atua preferencialmente em cada país; de qualquer forma, o argumento necessita de clarificação.

Em segundo lugar, se o Estado brasileiro se constitui realmente, nos nossos dias, em entrave ao desenvolvimento, tanto pela excessiva regulamentação da economia (reserva de mercados, subsídios) como pela ineficiência de sua máquina e, mais ainda, pela sua incapacidade de atender a demandas sociais inerentes a suas funções (previdência, saúde, educação, segurança, e outras muitas), não se pode perder de vista que este Estado foi gerado exatamente para propiciar o surgimento de grandes grupos econômicos nacionais, que sem ele hoje não existiriam, e que dele se apoderaram com a finalidade de colocá-lo a serviço de seus próprios interesses.

O esgotamento do modelo acima referido se constata pela luta que travam internamente os próprios setores conservadores, dos quais parcela substancial entende que suas ligações com o Estado se tornaram grilhões, e outra parcela o julga ainda necessário para resguardar seus interesses. Deixaremos de abordar aqui o componente externo, que influi de maneira determinante nas questões acima colocadas.

Quanto ao setor progressista, que vê no fortalecimento do Estado (por fortalecimento entendido não só a manutenção do seu papel na economia como também sua modernização) elemento indispensável a que o mesmo possa atuar de maneira decisiva na correção de mazelas e desníveis estruturais, não se pode deixar de identificar, igualmente,

que às suas posições de acoplam interesses meramente corporativistas de uma parcela privilegiada dos trabalhadores brasileiros, e de empresários cuja sobrevivência se deve exclusivamente a seus vínculos com o aparelho estatal.

Este o pano de fundo sobre o qual vem se desdobrando o processo de revisão das funções de Estado no Brasil, sem diretrizes claras, sem planejamento e sem transparência, através da privatização e extinção de estatais, da desregulamentação ou desburocratização e da terceirização de serviços.

O processo de privatização vem sendo objeto de denúncias de irregularidades, que incluem o favorecimento a grupos privados através de subavaliações, fraudes nas licitações, dispêndios superiores aos recursos auferidos (financiamentos e aportes de recursos, a título de saneamento).

A extinção de empresas estatais não se fundamenta em qualquer critério definido e conhecido. Empresas extintas continuam até hoje em funcionamento, outras foram liquidadas às pressas, deixando lacunas institucionais ainda não preenchidas, e, ainda, empresas cuja extinção foi considerada indispensável, são hoje consideradas de grande importância para o país.

A desregulamentação tropeça na ausência de cidadania, na impossibilidade de desregular, que implica em descentralizar, sem instrumentos de fiscalização de serviços voltados para o público, ou importantes para o desenvolvimento econômico, dos quais se exige qualidade superior.

A terceirização, que consistiria em repassar a terceiros atividades-meio, tem se orientado no sentido não de reduzir custos ou aumentar a eficiência, mas de se livrar de ônus administrativos de natureza trabalhista.

O equacionamento das questões apresentadas, vale dizer, a redefinição das funções do Estado brasileiro e dos instrumentos a serem por ele utilizados para cumprir suas finalidades é, sem dúvida, pré-requisito a que se restabeleça o planejamento governamental no país. Por outro lado, o próprio processo de transformação do Estado requer que se utilize o instrumental do planejamento, não sendo compreensível o desmantelamento e a redução a

proporções mínimas das instituições que funcionam como matrizes dessa atividade primordial.

6. CONCLUSÕES

A história do planejamento no Brasil mostra que a preocupação com este importante instrumento de governo e de administração somente se consolidou na década de 70, quando, após ensaios emergenciais de curto prazo (Governos Dutra - Plano SALTE, Juscelino - Plano de Metas, João Goulart - Plano Trienal, Castelo Branco - Plano de Ação Econômica do Governo e Costa e Silva - Programa Estratégico de Desenvolvimento), se elaboraram os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento, e foi colocado à disposição do Estado formidável elenco de instrumentos de planejamento, com o fortalecimento de diversos órgãos ligados à atividade, complementado pela criação de importante base burocrática.

Na década de 80, conforme já mencionado, ocorreu o esvaziamento do processo de planejamento, passando os planos de longo prazo a se constituir exercícios acadêmicos puramente formais.

No Governo Collor, a *modernidade* liquidou com o que restava do sistema de planejamento, incorporando a Secretaria de Planejamento ao Ministério da Economia, então criado.

Não obstante o reconhecimento de que fatores conjunturais contribuíram para este esvaziamento, entendemos que tal fato se deveu também, e em grande parte, a se terem ignorado várias dimensões do planejamento, que se tornou excessivamente econômico e tecnicista, razão de o sucesso de alguns planos, quando ocorrido, ter sido apenas parcial e restrito a alguns setores.

Desta maneira, e visto nos encontramos às vésperas de novo Governo, ocasião propícia à elaboração de plataformas, planos, programas e projetos, nos sentimos estimulados a provocar o debate sobre a possibilidade de que sejam incorporadas ao processo de planejamento, estatal ou privado, as dimensões mencionadas nos capítulos anteriores.

Acreditamos que essa mudança cultural contribuiria, logo de início, para que a lei do Plano Plurianual passasse a ser encarada com seriedade, criando-se, como já sugerido, exigências rituais e de *quorum* mínimo que dificultassem alterações na mesma. Isto propiciaria, como conseqüência, que as leis de Diretrizes Orçamentárias, decorrentes do Plano Plurianual, e sobretudo o Orçamento da União, se transformassem em verdadeiros instrumentos de Governo e de governabilidade, e se constituíssem em bússola para os diversos setores cujas atividades se pautam pelas ações governamentais, ou delas dependem.

7. BIBLIOGRAFIA

BUARQUE, Cristovam. A Revolução nas Prioridades (apostila). ENAP, 1994.

DOWBOR, Ladislau. Privatização e Terceirização (apostila). ENAP, 1994.

HOLANDA, Nilson. Introdução à Teoria do Planejamento (apostila). ENAP, 1994.

HOLANDA, Nilson. A Crise Gerencial do Estado Brasileiro, in: Velloso (org.), Brasil: A Superação da Crise - Ed. Nobel.

OLIVEIRA, Djalma. Planejamento Estratégico. 7ª ed. Atlas, 1993.

PAGNUSSAT, José Luiz. Estado: Funções e Tamanho, in: Tributação em Revista, ano 2, nº 6, out/dez, 93.

PROCENGE CONSULTORES S/A. Planejamento de Organizações num Enfoque Participativo. Recife, 1985.

RABELO, Hamilton. Princípios Orçamentários: Acolhimento Constitucional e Operacionalidade (apostila). ENAP, 1994.

SERRA, José. As Vicissitudes do Orçamento, in: Revista de Economia Política, vol. 13, nº 4, out/dez, 93.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA
PELA IMPRENSA NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EM 1994, COM UMA TIRAGEM
DE 1.000 EXEMPLARES

**Publicações
ENAP
em 1994**

- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 1: Governabilidade
- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo
- Estrutura e Organização do Poder Executivo (2 volumes)
- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 2: Profissionalização
- História Administrativa do Brasil - Vol. 37
Organização e Administração do Ministério do Exército
Francisco Pondé
- Pobreza: uma questão inadiável
Bernardo Kliksberg (organizador)
- Cadernos ENAP
Vol. 2, no. 1: A Questão Social no Brasil
- Cadernos ENAP
Vol. 2, no. 2: Recursos Humanos no Setor Público

**Próximos
lançamentos**

- O Novo Controle de Gestão
Henri Savall e Véronique Zardet
- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 3: Novas Tendências Institucionais
- Cadernos ENAP
Vol. 2, no. 4: Reforma do Estado