

Antonio Rocha Magalhães

Funções, Estrutura e Programação do IPLAN

FUNÇÕES, ESTRUTURA E PROGRAMAÇÃO DO IPLAN

Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho
instituído pela Resolução nº 001 de
22/11/85 do Superintendente do IPLAN.

MAGALHÃES, Antonio Rocha, coord.

FUNÇÕES, ESTRUTURA e PROGRAMAÇÃO DO IPLAN

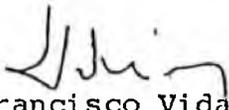
Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho
instituído pela Resolução nº 001 de 22/11/85
do Superintendente do IPLAN

RESOLUÇÃO Nº 001

Em, 22.11.85

O Superintendente do IPLAN, no uso de suas atribuições, resolve:

1. Criar Grupo de Trabalho para, no prazo de 30 dias:
 - a) estudar e preparar proposta sobre funções do IPLAN
 - b) propor diretrizes e critérios para elaboração do programa de trabalho do IPLAN
 - c) elaborar proposta de Programa de Trabalho
 - d) elaborar proposta para reorganização da estrutura do IPLAN
2. Designar, para compor o grupo de trabalho mencionado no item anterior, os seguintes servidores:
 - Maria da Conceição Silva .
 - Lélío Rodrigues .
 - Guilherme Costa Delgado .
 - Solon Magalhães Vianna .
 - Maria de Nazareth Aguiar
 - Persio Marco Antonio Davison
3. Designar, como Coordenador do Grupo de Trabalho, o Superintendente Adjunto do IPLAN, Antonio Rocha Magalhães.


Francisco Vidal Luna
Superintendente do IPLAN

FUNÇÕES, ESTRUTURA E PROGRAMAÇÃO DO IPLAN

Sumário :

INTRODUÇÃO	01
1.0 - FUNÇÕES DO IPLAN	03
1.1 - Planejamento e Coordenação	04
a) Planejamento Estratégico	05
b) Política Orçamentária	06
c) Acompanhamento Operativo	06
1.2 - Estudos para o Planejamento	07
1.3 - Assessoria para Decisão	08
2.0 - ESTRUTURA DO IPLAN	10
3.0 - LINHAS DE TRABALHO	13
3.1 - Funções Permanentes em 1986	13
a) No Planejamento Estratégico	13
b) Na Programação Alocativa	15
c) No Acompanhamento Operativo	16
d) Nas Atividades Meio	16
3.2 - Funções Remanescentes do Passado	17
3.3 - Funções Transitórias para o Futuro	18
CONCLUSÕES	19

INTRODUÇÃO

Este relatório é fruto de discussões internas promovidas pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Sr. Superintendente do IPLAN para reestudar, no prazo de 30 dias, funções e estrutura interna do órgão e propor programa de trabalho.

Com esse objetivo, o referido GT apresenta suas contribuições, que, pelas limitações a que esteve submetido, devem ser consideradas parciais e preliminares. Tais limitações, decorreram principalmente dos seguintes aspectos: prazo reduzido para elaboração do trabalho; impossibilidade de dedicação integral dos seus membros, que ficaram neste ínterim também vinculados às tarefas cotidianas de suas funções; imprecisão do referencial institucional externo que nortearia as propostas de alteração do IPLAN. Esses problemas representaram as principais dificuldades enfrentadas pela equipe para cumprir os termos propostos pela Resolução que instituiu o GT.

A despeito dessas limitações, conseguiu-se avançar alguns passos naquilo que o grupo veio a entender como os principais papéis ou funções que a instituição deveria exercer.

Por outro lado, as discussões relativas à estrutura interna do IPLAN e suas relações orgânicas com os demais órgãos do IPEA e com a SEPLAN-PR foram marcadas por uma certa indefinição, resultante das dificuldades já apontadas e principalmente do elemento determinado representado pelo marco referencial externo.

Algumas questões permanecem obscuras seja porque envolvem contradições seja porque, por qualquer outra razão, não encontraram consenso no grupo.

É o caso da estrutura organizacional como até mesmo de algumas funções do IPLAN. Acredita-se que elas não devam ser definidas sem ter em conta os demais componentes do complexo SEPLAN/IPEA. Es

sa questão, por sua vez, está associada aos papéis da SEPLAN e do IPEA. Deve ser mantida a idéia original de evitar duplicações de estrutura ? Ou será que essa concepção deve ser substituída por outra que desenhe duas estruturas autônomas cabendo ao IPLAN menos atividades conjunturais e mais as de elaboração de estudos, análises e propostas de políticas ? Também merecerá maiores discussões a proposta do GT de ampliar o papel do IPLAN no que se refere à chamada função alocativa, hoje limitada a alguns fundos e programas mas que não alcança o orçamento fiscal. Até que ponto porém uma presença maior nesse campo - compatível com a atribuição de um órgão de planejamento - seria prejudicial ao chamado papel de "consciência crítica", tão importante no passado e ainda tão presente na cultura da Casa ?

O terceiro item objeto de consideração do GT - Programa de Trabalho do IPLAN - ficou igualmente afetado pelos diversos fatores limitantes. De qualquer forma, logrou-se apresentar uma proposta geral, vinculada à própria redefinição de funções sugerida, mas que também carece de complementações e explicitações de conteúdo.

Finalmente, cumpre esclarecer que o propósito do presente trabalho, além evidentemente, de cumprir as solicitações da Resolução 001/85, é o de suscitar um processo de reflexão interna, tendo em vista esclarecer funções do planejamento, papéis do IPLAN no processo de reestruturação burocrática (reestruturação do IPEA e da SEPLAN), como também a nível mais geral, a partir da eleição e funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte em 1986 e 1987.

Por tudo isto, cremos que o trabalho envolvido na solicitação do Sr. Superintendente deve ter continuidade e desdobramento em vários aspectos que apontamos. A forma de dar continuidade a este trabalho dependerá igualmente de esclarecimentos ulteriores à consideração do Sr. Superintendente.

1.0 - FUNÇÕES DO IPLAN

A tarefa principal do IPLAN é a de elaborar, compatibilizar, acompanhar, avaliar e rever periodicamente políticas, planos, programas e projetos governamentais. Para isto, é necessário, em primeiro lugar, equacionar realisticamente as possibilidades e os limites da ação governamental.

Na medida em que o processo de planejamento não se limita à elaboração de planos, o IPLAN deve preservar espaço para a elaboração de pesquisas e estudos, condição básica para assegurar a vitalidade de tal processo. Com esta finalidade, deverá ser capaz de incorporar às tarefas de diagnose e avaliação e aos subsídios para decisão e programação as temáticas e tendências destas controvérsias. Equivale dizer que deve funcionar como mecanismo de sensoramento em relação ao encaminhamento e resultados dos grandes debates nacionais. Ademais, deve desenvolver sua experiência anterior na antecipação crítica dos temas e vertentes dos problemas sociais e econômicos emergentes.

O exercício do planejamento da ação governamental se constitui numa importante forma de organização e transparência da mobilização e alocação de recursos do setor público. Para melhor atingir a função-objetivo do planejamento estratégico, é importante incluir os mecanismos indicativos que visam orientar às decisões dos agentes privados e da sociedade civil.

A atribuição formal do IPLAN compreende ⁽¹⁾... auxiliar a Secretaria de Planejamento da P.R. na elaboração dos programas

(1) Artigo 7º da Portaria nº 21, de 25.02.75, do Ministro-Chefe da SEPLAN/PR.

globais de Governo, bem como programar, dirigir, executar e coordenar as atividades de planejamento a cargo do IPEA".

Essa atribuição pode ser desdobrada nas seguintes funções básicas:

- Planejamento e Coordenação
- Estudos para o Planejamento
- Assessoria para Decisão:

Uma postura mais ortodoxa limitaria o IPLAN ao exercício das duas primeiras. A função de assessoria porém é às vezes até mais absorvente. Esta disfunção decorre em essência da fragilidade do planejamento governamental como processo, o que torna o IPLAN suscetível às sucessivas mudanças de estilo na gestão da SEPLAN. Por isso, tarefas conjunturais, entre as quais se incluem a gestão de fundos e os programas especiais, assumem por vezes um indesejável caráter hegemônico em detrimento do que deve ser permanente e estratégico. Para minimizar essas distorções, cabe disciplinar o papel do IPLAN nessas diferentes funções. É o que se propõe mais adiante.

Para atender a estas funções, ter-se-á que proceder ao reaparelhamento técnico-administrativo do IPLAN, criando programas de treinamento e redefinindo as políticas de contratação de pessoal e de cargos e salários.

1.1 - PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO

A função básica do IPLAN é a de coordenar o processo de planejamento, operado pelo Sistema Nacional de Planejamento que, periodicamente, gera os PNDs. Durante a vigência de cada PND,

cumpra ao IPLAN se adequar ao exercício da função, aperfeiçoando-se com vistas a promover os desdobramentos necessários à sua execução e acompanhar os imprevistos conjuntuais e as políticas de curto prazo que o afetem.

É necessário que o IPLAN participe na elaboração dos orçamentos federais, de forma a traduzir concretamente na proposta de gastos públicos as prioridades previstas no Plano. Por outro lado, a observação empírica sistemática sobre o dispêndio desses recursos é fundamental para o acompanhamento global da execução orçamentária, propondo os reajustes pertinentes ao longo do exercício.

A competência legal de planejamento e coordenação do IPLAN pode ser desagregada nas seguintes funções:

a) Planejamento Estratégico:

- coordenar e elaborar os PNDs;
- cooperar na elaboração de programas e projetos do Governo Federal e subsidiar a formulação da política econômica de curto prazo;
- prover informação para o planejamento a fim de possibilitar a utilização de variáveis quantificáveis relevantes para proporcionar os cortes temporais, setoriais e espaciais requeridos;
- proporcionar articulação intra e intergovernamental a fim de que o planejamento estratégico venha a se constituir num instrumental para o desenvolvimento nacional;

- elaborar sistematicamente análise macro-econômica prospectiva com o intuito de propor medidas para redução das disparidades regionais e pessoais da renda e da riqueza, bem como orientar as decisões econômicas dos agentes privados.

- avaliar os PNDs através de indicadores sintéticos que permitam entender o progresso real alcançado no período, o esforço real dispendido pelos diversos agentes e a identificação dos êxitos e fracassos.

b) Política Orçamentária (em perfeita articulação com a SOF e SEST);

- elaborar estimativas consistentes dos parâmetros macroeconômicos com o intuito de subsidiar a elaboração dos orçamentos federais;

- propor, com base no plano estratégico, as prioridades anuais de alocação de recursos financeiros;

- realizar estudos periódicos de avaliação ex-post da execução da política orçamentária;

- elaborar estimativas dos principais agregados macroeconômicos do setor público, indispensáveis à tomada de decisão pelo Governo.

c) acompanhamento Operativo (sempre, no que for pertinente, em articulação com a SOF, SEST, SUBIN e ATESP):

- relacionar os desvios mais acentuados e sistemáticos dos principais itens de dispêndio dos orçamentos, enfatizando a eficácia na alocação dos recursos;

- identificar os imprevistos provenientes da natureza, do relacionamento internacional, do comportamento das variáveis orçamentárias a fim de aferir o grau de comprometimento na execução do programado;

- identificar erros de programação, deficiências de execução ou mesmo interferências aleatórias para subsidiar decisões quanto à necessidade de reprogramação;

- sugerir as medidas necessárias para melhorar a eficiência e eficácia na execução das ações, corrigindo as distorções;

1.2 - ESTUDOS PARA O PLANEJAMENTO

É relevante desenvolver estudos de caráter prospectivo sobre problemas econômicos e sociais de forma a subsidiar as políticas de Governo. Esta linha de trabalho, quando desenvolvida através de universidades, instituições de pesquisa e consultores autônomos, deve merecer estreito acompanhamento do IPLAN. Neste sentido, é crucial que o IPLAN defina "termos de referência" específicos para as linhas de estudo a serem encomendadas, evitando a postura passiva de mero agente financeiro de demandas externas de projetos de pesquisa. A realização destes estudos, sejam de execução direta (em princípio aqueles de curto prazo), sejam os encomendados, deve resultar de uma programação prévia discutida internamente com as várias unidades de trabalho.

Esta função, que visa a atender à demanda por estudos e pesquisas mais aprofundados, com o intuito de melhor fundamentar o exercício da função de planejamento e coordenação, pode ser desdobrada nas seguintes atividades:

a) estudos metodológicos para subsidiar o planejamento, a orçamentação, o acompanhamento e a avaliação dos planos, políticas, programas globais e projetos setoriais e especiais;

b) estudos conjunturais da política orçamentária visando fundamentar mudanças de curto prazo;

c) estudos dirigidos para subsidiar as negociações com organismos internacionais e a cooperação técnica internacional e estrangeira;

d) estudos estruturais para fundamentar mudanças de médio e longo prazo na economia.

1.3 - ASSESSORIA PARA DECISÃO

Paralelamente às tarefas inerentes ao planejamento governamental, o IPLAN tem alocado, talvez, a maior parte de sua força de trabalho no atendimento às "demandas da SEPLAN".

O exercício da função de assessoria sempre ocorreu ao longo da vida deste Instituto. Há bons motivos para crer que esta não seja uma função descartável, salvo se canalizada integralmente para setor específico da SEPLAN, o que implicaria necessariamente em duplicação de estruturas.

A rigor, o problema central não decorre do inusitado aumento dessas demandas nesta administração. Não é tanto a quantidade que preocupa, é a sua qualidade, representada pelo caráter pouco seletivo e tumultuado com que elas tem chegado ao IPLAN.

As "demandas da SEPLAN" mais frequentes têm duas origens distintas: internas (a exemplo de solicitações de pareceres provenientes da ASPAR e da SUBIN) e externas (como pleitos de Estados e Municípios, por exemplo).

Dentro dessa perspectiva, ao IPLAN compete o desempenho das seguintes tarefas:

a) acompanhar a execução da política econômica, detectando perturbações conjunturais, caso em que poderá ser diligenciado, desde que em tempo hábil, um "position paper" sobre o assunto;

b) elaborar pareceres sobre projetos de lei, pleitos e outros temas pertinentes à função de planejamento e coordenação;

c) prestar assessoria ao Superintendente do IPLAN no tocante a tarefas e missões rotineiras ou esporádicas como, por exemplo, elaborar anualmente a Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional e participar de grupos de trabalho a nível da SEPLAN ou a nível interministerial;

d) coordenar as representações externas do IPLAN nos diferentes colegiados de instituições públicas.

2.0 - ESTRUTURA DO IPLAN

O tema é controverso e o prazo atribuído ao GT foi muito curto para permitir a formação de um relativo consenso. Um mesmo elenco de funções, como as do item precedente, comporta alternativas bem distintas como as contribuições individuais anexadas a este Relatório. Consequentemente, o que se pôde acordar em grupo foi apenas a identificação dos questionamentos mais relevantes a serem equacionados:

- a) A própria essencialidade e oportunidade da reestruturação do IPLAN se afigurou discutível. Os problemas atuais do Instituto decorrem mais de atitudes comportamentais do humanograma do que das disposições estruturais do organograma e o mesmo poderá de novo ocorrer em qualquer outra formulação. Relativizou-se ainda a validade de reformas do IPLAN antecipadas ou desconectadas de um processo mais amplo no âmbito do IPEA e da própria SEPLAN-PR.
- b) A identidade original entre SEPLAN-IPLAN (administração centralizada-administração descentralizada), hoje distorcida, deveria ser integralmente restabelecida em termos não só de titular como de pessoal (cancelando a assessoria paralela) e de localização (funcionando só no Ed. BNDES). Mas justifica-se também a duplicidade com especializações definidas, inclusive para a triagem e a assessoria de curto prazo junto à administração centralizada.
- c) As funções estratégicas de um lado e as alocativas e sobretudo as operacionais do outro demandam habilitações distintas (re-

flexivas ou ativistas) dificilmente cobertas pelos mesmos quadros, além de frequentemente competitivas no uso do tempo. Em contraposição, a especialização de quadros distintos para tais funções secciona o processo programático, duplica custos e impede que o planejador se realimente na realidade cotidiana e que a assessoria se beneficie da qualificação maior da visão estratégica, tornando-se superficial.

- d) O escalonamento hierárquico foi progressivamente acrescentando mais degraus para a comunicação entre o quadro técnico e a superintendência do IPLAN, e cumpre reduzi-los ou encontrar fórmulas hábeis para essa articulação periódica. Por outro lado, isso pode estar refletindo apenas o congestionamento da busca da proximidade pessoal junto a uma estrutura de poder afunilada, e melhor seria valorizar o quadro técnico pela maior integração inter-áreas, pela contactação lateral, antes que pela capilaridade vertical.
- e) O histórico cultural da casa acumulou um precioso acervo de experiências, conhecimentos e relacionamentos nos núcleos setoriais, frequentemente ameaçados de desestruturação pelas inovações matriciais da gerência por objetivos ou da administração por projetos. Visto de outro ângulo, seria esse um saudosismo já superado pela crescente especialização programática dos diversos ministérios e uma resistência à mudança rumo às especificidades globais e inter-institucionais do IPLAN, onde as formas de coordenação se tornam necessariamente mais complexas.
- f) O preenchimento dos diversos cargos desde a administração superior até aos coordenadores de área e de setor deveria ser majoritariamente procedido com técnicos do quadro permanente do IPLAN, eleitos em listas tríplices e submetidos a um sistema de

rotatividade. Há por outro lado a questão da confiança, que inclusive condiciona o grau de acionamento do órgão, bem como o do reconhecimento, extra-IPLAN, da excelência técnica dos titulares, advogando-se soluções mistas consoante o nível hierárquico em cogitação.

g) Vinculado a essa questão chega-se ao tema mais amplo da dimensão do quadro, expandido a cada novo governo para funções extra-IPLAN ou extra-IPEA, bloqueando a chance de renovação e de diversificação profissional. Com a recorrente restrição a novas admissões pode-se inclusive colocar em dúvida a condição objetiva de inovar em atribuições e especialidades, dificilmente preenchíveis a contento, na exiguidade de vagas e na deterioração dos níveis salariais.

Essa enumeração não esgota, mas apenas inicia uma sistematização de controvérsias para a reestruturação do IPLAN, que deve prosseguir para maior clareza do que está em jogo e para a melhor decisão entre o maior benefício e o maior custo. As contribuições individuais anexadas servem para tanto como mera ilustração, para aplicar o mesmo raciocínio em novas alternativas que vierem a ser formuladas. Para o prosseguimento desse trabalho, a sugestão do GT é retomar o tema da estrutura somente após equacionado e amadurecido o tema das funções, recorrendo para tanto ao mesmo ou outro grupo de trabalho, com o reforço eventual de especialistas da SEMOR.

3.0 - LINHAS DE TRABALHO

Um programa de trabalho do IPLAN para 1986 resultará de um envolvimento bem mais amplo das unidades da estrutura atual (ou da nova), a partir da decisão final acerca das funções e articulações externas e da organização e coordenação internas do Instituto. Portanto, o que se pode antecipadamente arrolar são apenas alguns delineamentos preliminares acerca das funções permanentes (que envolvem produtos e eventos ritualizáveis no tempo), acerca de funções remanescentes do passado (que se sugere desativar, transferir ou contingenciar) e acerca de funções transitórias para o futuro (aí implícitas as próprias mudanças preconizadas).

3.1 - Funções Permanentes em 1986

a) No Planejamento Estratégico sugere-se:

- recolher as críticas externas (Congresso, Sociedade Civil, outras unidades e esferas de Governo), promover a crítica interna e identificar os fatores responsáveis pelas deficiências e irrealismos do plano, as que derivam do próprio processo de elaboração adotado pela SEPLAN-PR e as que extrapolam de nosso âmbito por limitações institucionais do modelo vigente ou por imponderáveis localizados na vulnerabilidade externa do País;
- arrolar os desdobramentos estratégicos já previstos no I PND/NR (reformas institucionais, programáticas, legislativas, etc) e outros necessários e oportunos para preencher as lacunas na determinação das políticas indicativas e dos parâmetros alo

cativos a serem adotados ao longo de 86-89. Identificar quais das atividades em curso (elaboração do PNSRural, avaliação de I.Fiscais, acompanhamento do P.Reg.R.A, a exemplo) se enquadram na categoria de desdobramentos do I PND/NR e quais outras deveriam ser encetadas, com qual envolvimento do IPLAN;

Subsidiar a Assembleia Nacional Constituinte na "reformulação" da Ordem Econômica e Social, especialmente, através da elaboração de propostas conducentes à redefinição do Sistema Nacional de Planejamento rumo a um processo integrativo com Estado e Municípios e a um processo participativo com a Sociedade Civil, extensível ainda à valorização do orçamento como uma peça decorrente do plano estratégico e conducente a uma execução eficaz;

prever por antecipação quais providências já deveriam ser tomadas ainda no exercício de 86 para embasamento posterior do II PND/NR, eventualmente: lacunas informacionais a serem preenchidas em articulação com o IBGE e outros órgãos; identificação de estudos de maior maturação a encetar ou redirecionar dentro da programação do INPES e dos convênios do IPLAN; esboço da avaliação ex-post do I PND/NR para precisar as variáveis de controle que devem ser oferecidas pela programação alocativa e pelo acompanhamento operacional;

manter a vigilância sobre imprevistos conjunturais

que possam comprometer as diretrizes estratégicas do I PND/NR e justificar eventuais redirecionamentos ou acomodações.

b) Na Programação Alocativa sugere-se:

- crítica dos orçamentos de 1986 quanto à sua fidelidade às prioridades do I PND/NR e quanto à sua suficiência como parâmetro orientador da execução (e acompanhamento e avaliação) ao longo do exercício;
- formulação emergencial de algumas providências que possam amenizar as disfunções identificadas ainda para o orçamento de 87 (consolidação de fundos, tradução alocativa mais precisa das prioridades do I PND/NR, etc);
- articulação intra-SEPLAN-PR (IPLAN, INOR, SEST etc) para programação conjunta dessas inovações, extensível sequencialmente para as articulações extra-SEPLAN-PR (MINIFAZ, unidades orçamentárias dos Ministérios etc);
- participação concreta das unidades do IPLAN no processo alocativo dos orçamentos de 1987, consoante as chances de aprimoramento e o papel cabível ao IPLAN previamente articulados;
- aferição da oportunidade e proposta da oficialização dos "Programas Gerenciais Anuais" (orçamentos consolidados e política econômica para o exercício seguinte) e consequente articulação e elaboração do PGA-87.

c) No Acompanhamento Operativo sugere-se

- elaboração da Mensagem-85 com a identificação paralela das deficiências do acompanhamento no que se refere a: disponibilidade e atualização das informações; relevância da seleção dos eventos; confronto sistemático com parâmetros estratégicos e alocativos;
 - formulação de uma sistemática de acompanhamento homogênea de aplicação generalizada a todos os órgãos setoriais para sua análise de conjunto pela SEPLAN-PR;
 - redefinição do assessoramento relativo a pleitos financeiros, de modo a subordiná-los, o quanto possível, aos ritos e prazos orçamentários (inclusive do excesso de arrecadação), em articulação com demais unidades da SEPLAN, tipificando o que deve ser realmente canalizado e para quais órgãos;
 - operacionalização concreta das atribuições realmente cabíveis ao IPLAN, incluindo ainda a triagem para um encaminhamento mais preciso, além das rotinas eventualmente assumidas (relatórios periódicos da síntese do acompanhamento, proposições alocativas de excessos de arrecadação em épocas prestabelecidas, etc).
 - início do processo de elaboração da Mensagem 86 ao Congresso Nacional.
- d) Nas atividades-Meio sugere-se:
- Elaboração do Relatório-85 do IPLAN e do Programa de trabalho definitivo para 86, a partir dos presentes subsídios;

- Complementação das atividades-meio afetas ao DA-IPLAN no que for pertinente (documentação, informática, treinamento, acesso preferencial e confidencial a informações ainda restritas à cúpula, política geral de recursos humanos, complementações de consultoria e convênios, representações externas, etc)
- Elaboração do Relatório-85 e do Programa-87 em termos mais definitivos de processo e de conteúdo.

3.2 - Funções Remanescentes do Passado

- a) O gerenciamento de Fundos só se enquadra como função do IPLAN no tocante às priorizações alocativas ex-ante (a serem estendidas à totalidade dos orçamentos federais), jamais enquanto envolvimento operacional a ser transferido a terceiros. Essa "abdicção" e aquela retomada envolvem um processo de negociação a ser criteriosamente programado. E, enquanto dure, manterá intactas as atuais disfunções, que não deveriam ser objeto de quaisquer avanços como os intentados recentemente, inclusive no acompanhamento ou fiscalização de campo.
- b) Obviamente, o mesmo se aplica ao gerenciamento de programas especiais. Cabe, entretanto, ressaltar a esse respeito que a transferência a terceiros dessas responsabilidades operacionais não pode resultar no insulamento do quadro técnico, que precisa do "feed-back" intermitente do contato com a realidade concreta, a nível local, para aferir as dificuldades antepostas à aderência da ação de Governo às diretrizes estratégicas e às alocações orçamentárias.

c) Tudo o mais que não se enquadre nas funções permanentes do IPLAN (item 3.1-c), deverá ser objeto de um levantamento pormenorizado, para classificar o varejo, as assessorias de curto prazo, os diversos convênios em tipologias precisas segundo relevância, absorção de tempo, alternativas institucionais. O que já representar compromisso assumido será mantido na programação-86, para desativação posterior. O restante será desativado imediatamente, consideradas as articulações já sugeridas.

3.3 - Funções Transitórias para o Futuro

- a) A primeira diz respeito à continuidade da redefinição de funções/estrutura/programa do IPLAN encetada neste Relatório e a ser complementada a seguir à luz dos subsídios arrolados nas Conclusões finais.
- b) A segunda, previsivelmente decorrente da reestruturação do órgão, diz respeito ao ajustamento quantitativo/qualitativo do quadro técnico do IPLAN.
- c) A terceira, essencial mesmo que pouco se mude ou inove, diz respeito à normatização das funções do IPLAN, do seu processo de trabalho, aí compreendidas tanto as atividades-meio como as atividades-fim (estudos metodológicos-item 1.2 a)

Reitere-se que a presente abordagem não avança além de um mero "check-list" orientador dos eventos e produtos mais previsíveis para 86 a serem cronogramados, para balizar a elaboração real de um programa de trabalho pelas unidades integrantes da estrutura do IPLAN (atual/renovada), de baixo para cima.

CONCLUSÕES

O resultado dos esforços desenvolvidos pelo GT no prazo estabelecido, levam às seguintes conclusões:

1 - Limitações e condicionamentos diversos (prazo, referências externas, complexidade dos problemas etc), impõem às conclusões do presente trabalho as características de preliminar, por um lado, e parcial, por outro, visto que não foi possível exaurir todas as solicitações demandadas ao GT.

2 - Relativamente às Funções do IPLAN avançaram-se alguns passos estabelecendo-se, com maior clareza, os papéis que por consenso se imagina que o órgão deva cumprir.

No que concerne à função básica de Planejamento e Coordenação estabeleceu-se uma conceituação (preliminar) de suas sub-funções quais sejam :

i) Planejamento estratégico ii) Política orçamentária ;
iii) Acompanhamento operativo. O conteúdo sintético desses diversos itens do planejamento governamental compreende o desempenho pelo IPLAN da formulação do planejamento em suas grandes linhas (PNDs), do exercício da função alocativa, materializada nas prioridades concretas for necidas pela política orçamentária; e finalmente pelo acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas.

Para completar o elenco de ações típicas deste Instituto no contexto do Planejamento e Coordenação, cabe destacar o papel dos estudos de avaliação relativos ao exercício das políticas públicas, alocação de recursos, prioridades sociais etc. Este é certamente um objeto de trabalho da maior relevância, mas que se depara com toda sorte de obstáculos, inerentes a seu caráter eminentemente crítico de situações e interesses analisados.

3 - Estabeleceu-se ainda por consenso como função básica do IPLAN a de Estudos para o Planejamento. Aqui certamente há campo comum, mencionado anteriormente quando se tratou das necessidades dos estudos de avaliação.

Ademais dessa atividade, cumpre ainda realimentar o sistema com a produção de estudos metodológicos para o planejamento, análises das conjunturas interna e externa e também trabalhos de natureza estrutural sobre grandes tendências de médio e longo prazo da economia e da sociedade em geral.

4 - Quanto à função de Assessoria, conquanto não a considere típica de planejamento, o GT acolheu-a também no IPLAN, adquando-a às demais funções do órgão.

5 - Sobre estrutura do IPLAN compatível com o desenho das funções antes levadas em, o GT não chegou a resultados conclusivos, justificandô-se a continuidade do trabalho. Ainda assim alguns pontos mereceram consenso:

- Escalonamento hierárquico progressivamente estendido, dificultando a comunicação entre o quadro técnico e a Superintendência;

- Atitudes comportamentais centralizadoras, dificultando a participação das bases;

- Ausência física do Superintendente do IPLAN, originando disfunções e duplicações de funções entre IPLAN/SEPLAN.

6- Sobre Programa de Trabalho, que se preferiu denominar de "linhas de trabalho", chegou-se a uma proposta genérica, em parte fundada nas funções que hora se propõem e em parte numa tentativa de sistematizar as rotinas pré-existentes.

7- Finalmente, por se tratar no presente trabalho de um roteiro preliminar e parcial para reestruturação do IPLAN, propõe-se a senhor Superintendente a continuidade do esforço hora iniciado em novas instâncias, que poderiam abranger:

- a) prorrogação ou criação de novo GT;
- b) audiência às unidades internas do IPLAN;
- c) audiência à AFI;
- d) articulação no âmbito da SEPLAN-PR;
- e) Assessoria especializada da SEMOR.

FUNÇÕES, ESTRUTURA E PROGRAMAÇÃO DO IPLAN

ANEXOS

1.0 - CONTRIBUIÇÕES ADICIONAIS SOBRE FUNÇÕES

1.1 - Pressupostos e Função do Planejamento

Guilherme Costa Delgado

1.2 - Planejamento, Orçamento, Fundos e Programas Especiais

Solon Magalhães Vianna

1.3 - A Função de Assessoria

Solon Magalhães Vianna

2.0 - CONTRIBUIÇÕES ADICIONAIS SOBRE ESTRUTURA

2.1 - Estrutura do IPLAN: Subsídios para o Debate

Solon Magalhães Vianna

2.2 - Nova Estrutura para o IPLAN

Maria da Conceição Silva

2.3 - Reformulação Matricial do IPLAN

Lélio Rodrigues

3.0 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE QUESTÕES ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS

Solon Magalhães Vianna

A - A Presença do Superintendente

B - Orçamento do IPLAN

C - A Transparência

D - Recursos Humanos

E - Representações Externas

F - Outras Questões

"PRESSUPOSTOS E FUNÇÕES DO PLANEJAMENTO"

Guilherme C. Delgado

PRESSUPOSTOS: HÁ NECESSIDADE DE REESTRUTURAR O SISTEMA GOVERNAMENTAL DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL EM FACE DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO?

A questão como colocada acima pressupõe implicitamente duas assertivas: 1a. necessidade de planejamento econômico social por um lado, de sorte que se o supõe pré-existente ao processo de transição democrática; 2a. que a democratização do Estado é objetivo social aceito e perseguido pelos interlocutores. Conquanto tanto o primeiro quanto o segundo pressupostos mereçam conceituação, reservo-me ao desenvolvimento ulterior da argumentação para considerar todas essas questões.

Aceita a tese de necessidade de planejamento econômico e social no tipo de sociedade em que vivemos, deduz-se sobre a correlata necessidade de reestruturação do seu sistema de planejamento governamental, a vista de uma mudança proposta ou desejada no conjunto de forças que constituem o pacto de poder hegemônico (Estado).

Parece-me não ser difícil de aceitar em geral a tese de que a estrutura da economia e da sociedade brasileira neste limiar dos anos 80, com profundos reflexos de crise econômica e antagonismos sociais atuais ou potenciais, requerem canais explícitos para manifestar e ver atendidas suas demandas sociais e econômicas no âmbito do sistema político, e especificamente no aparato que regula o funcionamento da economia.

A interação de demandas sócio-econômicas aguçadas, em confronto com uma máquina estatal envelhecida por um estilo determinado de administração dos conflitos sociais e gerência geral do crescimento econômico, coloca a questão de reestruturação do siste

ma de planejamento governamental num plano de mudança política, sem o que a questão de interação de demandas sociais e decisão política tropeçará em mediações inadequadas. Essas mediações inadequadas são de maneira geral as estruturas técnico-administrativas montadas pelo Estado para instrumentar um dado estilo de planejamento econômico social. Tais mediações, das quais o sistema IPLAN/IPEA ocupou posição polarizante no período do II PND e inteiramente marginal na atual administração, precisam reestruturar-se para responder as demandas sócio-econômicas oriundas de um processo de democratização geral de sociedade política e de sociedade civil.

Cumprir reconhecer objetivamente o lugar específico que ocupa o sistema de planejamento governamental no tipo de Estado de democracia que se forma a partir da Nova República. Somente assim o conteúdo das funções do planejamento e ainda mais o lugar do IPLAN-SEPLAN ficarão mais claramente delineados.

No âmbito governamental, estrito senso, o sistema de planejamento governamental teria que buscar oferecer sugestões de mudanças ao verdadeiro "Gullak" burocrático institucional em que se transformou o planejamento público. O processo intenso de concentração pessoal ou de grupos extra-institucionais ao serviço público, em que se transformou o exercício da política econômica, ao lado da crescente polarização da tomada de decisão em instâncias independentes e até concorrentes, tende a converter o funcionamento da política econômica num domínio reproduzido do mercado privado. Ademais, o caráter sigiloso de grande parte das informações econômicas que caracteriza a tomada de decisões em negócios públicos, a virtual polarização das decisões econômicas entre diferentes e concorrentes agências do Estado, ao lado da íntima associação de grandes capitais privados que se associam a essas agências, promovem um verdadeiro processo de privatização do Estado.

Caberia ao IPLAN, como órgão central do sistema de planejamento, sistematizar todo o conjunto de informações, sobre projetos e programas, orçamentos, provisões de crédito interno e externo con-

cernentes ao gasto governamental global em suas diferentes formas de alocação (setorial, regional, social, etc.). Este esforço tem por finalidade racionalizar, em unidades comparáveis, o montante global de dispêndio do setor público, sua distribuição por diferentes funções, setores, atividades, clientes ou beneficiários, tornando transparente para a autoridade política (Executivo e Congresso) a forma concreta de como se dão as prioridades da ação do governo (medidas aqui pelo dispêndio). Ademais, as formas com que são financiados estes gastos merecem igual sistematização.

Este lugar específico, qual seja o de montagem de estruturas racionais para sistematizar demandas sociais, oferecendo-as a autoridade política no contexto global de programação de orçamento unificado, deve consubstanciar-se ademais num esforço de indicação de prioridades, embasada no exercício permanente da função de acompanhamento e avaliação do dispêndio orçamentário global e seus resultados concretos, apontados por indicadores objetivos de resultados.

O exercício de uma tal função pressupõe criação e fortalecimento de estruturas burocráticas especializadas, sujeitas a carreira específica de serviço público, desvinculada do exercício direto de funções executivas do governo e de ações ou controles que de fato impliquem em decisão objetiva sobre gastos públicos, manipulação de fundos e políticas específicas de dispêndio público. Esta função, intrinsecamente política, tende numa sociedade que se democratiza a ser objeto de disputa e decisão no âmbito do Congresso Nacional diretamente, ou indiretamente através das forças da chamada sociedade civil. Desta disputa de espaços, creio não se deve criar canais de competição para as burocracias de Estado, e principalmente a função do planejamento. Esta, como já dissemos, deve criar transparência, racionalidade e condições para redução de entropia da máquina governamental. Ademais este é o caminho indispensável ao exercício típico do serviço público, numa concepção doutrinária em que são redefinidas responsabilidades permanentes e variáveis de servidor frente às autoridades políticas legítimas; estabelecem-se

fronteiras seguras entre o nível político e o nível institucional burocrático por um lado, e o sentido de serviço público do Estado e os interesses privados por outro.

Parece-nos relevante explicitar o tipo de planejamento econômico que implicitamente estamos admitindo como necessário, a fim de que possamos com objetividade definir ou redefinir o papel de uma instituição como o IPLAN.

Deve-se por pressuposto contrariar duas teses frontalmente opostas, que a nosso juízo são incompatíveis com o planejamento no tipo de sociedade e de estado em que vivemos. O primeiro seria a concepção socialista de planejamento, ao estilo do centralismo soviético, que fica descartada como opção concreta de planejamento governamental no Brasil contemporâneo, por razões políticas óbvias. A segunda concepção refere-se a um princípio doutrinário, com distintos graus de explicitação entre os economistas, que de forma geral consiste em ignorar ou minimizar a necessidade de planejamento nas economias capitalistas, conferindo ao mercado e ao papel das políticas econômicas de curto prazo toda a responsabilidade pela gestão geral da economia. A primeira idéia, é facilmente descartável por determinações óbvias de caráter político, ideológico etc. Já a segunda, representa uma concepção de política econômica sem horizonte nem centros orgânicos perfeitamente definidos, sendo portanto susceptível de muita controvérsia. É também a concepção básica que norteou a destruição da concepção de serviço público e função do planejamento que estamos tentando recuperar e aperfeiçoar.

Do ponto de vista do IPLAN o tipo de planejamento que precisa ser exercido, é preciso que se diga, é algo inteiramente novo, que preenche uma necessidade básica de coordenação econômica não exercida por quaisquer agências de Estado: sistematizar e racionalizar todas as aplicações e recursos do setor público federal e proceder sistematicamente a acompanhamento da aplicação desses recursos. Este trabalho implica necessariamente um afastamento da função executiva do gasto e da função normativa de autorização

do gasto de recursos públicos. Mas para que se exerça com objetividade o papel de sistematizador geral da informação do setor público é necessário e imprescindível uma participação efetiva do IPLAN junto aos órgãos elaboradores dos orçamentos da União, ajudando a definir prioridades técnicas para alocação dos recursos globais: IPLAN/INOR; IPLAN/Banco Central; IPLAN/COMOR (Secretaria do Tesouro); IPLAN/Conselho Monetário. Igualmente relevante é o papel de acompanhamento "ex-post" e avaliação dos resultados da execução orçamentária.

O que se assiste no Brasil, ao longo dos últimos anos é um processo de desativação e atrofia das instituições do serviço público voltadas para realizar aquelas mediações de planejamento a que me referi acima, quais sejam as de sistematizar demandas sociais ao nível da decisão política. Particularmente no caso da política econômica do passado recente, substituiu-se por inteiro a mediação institucional das instituições legalmente definidas como de coordenação do planejamento governamental, não por outros pólos institucionais de planejamento econômico, como é da tradição institucional de governos e ministros da área econômica pós 64. Mas redefiniu-se na prática uma nova classe de burocratas sem carreira específica de serviço público ou especialização funcional específica. A este corpo fisiológico de funcionários, em trânsito intermitente entre o serviço público e a administração de grandes grupos privados, confiou-se a máquina das instituições públicas e empresas de economia mista dos ministérios econômicos (Ministério da Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio, etc.), conferindo-lhes um enorme poder de gerir a coisa pública, sem responsabilidades que não a de lealdade ao chefe, e praticamente sem mecanismos concretos de fiscalização e acompanhamento da tomada de decisões envolvendo recursos públicos.

Lugar do IPEA no Sistema de Planejamento no Passado Recente

A criação do IPEA no governo Castelo Branco em 1964 correspondeu a uma determinada necessidade institucional do 1º Gover-

no Militar em organizar uma dada estrutura técnico-administrativa no serviço público, capaz de produzir, sistematizar e assessorar o Ministério de Planejamento nas tarefas imediatas do governo e principalmente municiá-lo de estudos especializados à tarefa de mudança da estrutura do Estado Brasileiro que então se engendrava. Essa reestruturação do poder a nível dos aparatos econômicos-financeiros e da chamada política social evoluiu posteriormente para a criação do IPEA (1964), entidade legalmente encarregada de elaborar os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e todos os programas setoriais e regionais contidos na proposta global, acompanhar sua execução e avaliá-los periodicamente.

O caráter até certo ponto ambíguo do planejamento governamental no sistema econômico social, conferiu-lhe uma natureza mutável de governo a governo. Essas mudanças se refletiram grandemente na própria fisionomia do IPEA, de sorte a que praticamente em cada período presidencial se experimentasse uma nova concepção institucional adaptada a responder às determinações do sistema político.

Sem nos alongar na análise institucional podemos, a grosso modo, identificar cinco períodos distintos do planejamento governamental e da correspondente interação com a adaptação funcional da instituição:

- 1) - primeiro seria propriamente a sua constituição como IPEA órgão de assessoramento especializado do Ministro do Planejamento. Sua função precípua nesse período consistiu na elaboração dos primeiros Planos de Governo, encabeçado pelo Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG - 1964/1966.
- 2) - O 2º período do IPEA, compreendendo o Governo Costa e Silva, apresenta como produto final de elaboração do planejamento a definição do Plano Estratégico do Desenvolvimento (PED) - 1968/70, planejamento este já articulado sob a égide de um novo pacto político.

co, consubstanciado nas principais reformas econômicas-sociais empreendidos pelo Estado no período anterior (Reforma Tributária, Reforma Bancária e do Sistema Financeiro, Legislação Sindical - Salarial e Eleitoral e finalmente a Constituição do final do Governo Castelo Branco).

- 3) - O recrudescimento da crise institucional, que culmina com o AI-5, faz deslocar as concepções de planejamento e coordenação econômica para a estratégia de política econômica de curto prazo, sob a égide do poderoso Ministério da Fazenda de então Delfin Netto. Muito embora no período 1971-74 o Governo aprove seu Plano de Metas e Bases da Ação do Governo (I PND), o sistema público de planejamento e suas instituições cumprem papel quase que decorativo na condução da política econômica e social do período áureo do "milagre" - 1971-74.
- 4) - A crise internacional a partir do primeiro choque do petróleo (1973) e os problemas estruturais de crescimento, engendrados durante a chamada fase do milagre, vão se deparar com o Estado brasileiro transitando politicamente de uma ditadura férrea (período Médici) para a chamada distensão ou 'despotismo esclarecido', conforme se queira cognominar, durante o período Geisel. Sob as condições da crise econômica e mudança nas concepções de Governo, engendrase o período áureo do sistema de planejamento governamental, cuja síntese maior é o II PND. Destaca-se aí a função do IPEA como órgão central, formulando e acompanhando o planejamento federal.
- 5) - A gestão a partir de 1979 da equipe do Ministro Simonsen e posteriormente do Ministro Delfin Netto no Ministério do Planejamento esvaziam por completo as antigas atribuições formuladas e executadas no Governo Geisel. Retroage-se mais uma vez para a con-

cepção de curto prazo da política econômica, com o agravante de que a partir de então agravam-se todos os aspectos da crise econômica e social prenunciados no período anterior.

Do ponto de vista do IPEA, e particularmente do IPLAN assiste-se a uma crescente paralisia de suas funções de planejador, com transferência casuística das antigas e novas funções de coordenação para novas estruturas criadas pelo Ministro Delfin (SEST, SEAP, Assessoria Direta, etc.).

- 6) - Todo esse exercício de mudanças, avanços e recuos do sistema de planejamento corresponde em parte a projetos pré-estabelecidos de governo e em parte reflete o lado ambíguo e até mesmo contraditório que se empresta à função de planejamento nesses governos.

Mas todo esse processo indefinido de idas e vindas faz emergir com clareza a necessidade de reestruturação do sistema de planejamento governamental com vistas a suprir tanto as necessidades imediatas de coordenação do setor público e das demandas sociais a este dirigidos, quanto mais ainda as necessidades mediatas de construir estruturas adequadas ao novo Estado ou à Nova República, cujo estuário de compromissos do novo governo é a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1986.

- 7) - cremos necessário repensar o IPEA e particularmente o IPLAN com vistas às novas necessidades do regime da Nova República.

Por tudo isso acreditamos imperioso desencadear um processo de estudos e reflexões internas, devidamente legitimado pela nova administração do IPLAN, com vistas a redefinir ou propor visão sistemática

das novas funções do planejamento governamental e em particular a inserção do IPLAN-IPEA nesse contexto e de suas relações orgânicas com a SEPLAN.

Funções do Planejamento

O exercício do planejamento governamental na linha de memória sistemática das demandas sociais, com organização das informações parciais em orçamentos financeiros e matrizes intersetoriais ou interministeriais de dispêndio por projetos, programas, políticas específicas, atividades, públicos-meta, regiões, etc., se constitui numa importante forma de organização e transparência da alocação real de recursos do setor público. Creio, pelas razões que antes aduzi, que seria este o principal serviço que a instituição central de planejamento poderia prestar à sociedade e ao Estado. Especializando-se numa tarefa de apreensão do conjunto dos resultados globais da atuação do setor público federal por um lado; e submetendo esses perfis da alocação real de recursos e distribuição de renda e riqueza implícitos ao exercício sistemático do acompanhamento e avaliação de desempenho.

Isso posto, creio que fica mais fácil explicitar e dar conteúdo específico às funções do planejamento com que estamos implicitamente trabalhando:

1. Planejamento e Coordenação:

- Elaboração de Planos e Programas ;
- Co-participar da elaboração do Orçamento;
- Acompanhamento da Execução do PND e das Políticas de Curto Prazo;
- Acompanhar a execução dos Orçamentos da União, com ênfase na alocação real de recursos;
- avaliação permanente dos principais programas, projetos, itens de dispêndio e prioridades sociais básicas;

2. Estudos para o Planejamento

- Propostas de pesquisa, com prioridade para a avaliação dos programas e políticas governamentais específicas;
- Estudos de natureza macroeconômica de desempenho geral da economia nacional e mundial;
- Avaliação circunstancial de políticas, problemas conjunturais e outros programas de governo.

3. Assessoria - questões circunstanciais e acompanhamento da política econômica de curto prazo.

4. Gestão de Fundos de Recursos

- Propõe-se eliminar em contrapartida as funções típicas do órgão previstas no item 1.

5. Representações Externas

- Propõe-se incorporá-las às demais funções naquilo que for pertinente.

6. Relações com Organismos Internacionais de Desenvolvimento

- Participar de forma especializada nas negociações, acompanhamento e avaliação dos projetos financiados por agências internacionais de desenvolvimento;
- Acompanhar programas de cooperação técnica internacional em articulação com a SUBIN.

1. Planejamento e Coordenação

A função básica de elaboração do chamado Plano Estratégico ou PND plurianual é atividade básica do IPLAN. Sendo o IV PND (ou I PND da Nova República) o Plano Estratégico que deverá vigorar pelos próximos quatro anos, cumpre neste período adequar o exercício dessa função, aperfeiçoá-la com vistas a acompanhar a execução desse plano e das políticas de curto prazo que estão nele implícitas ou que o modifiquem de fato.

Por outro lado, estando o PND em grande parte carente de proposta plurianual de orçamento, é necessário atentar para a elaboração anual dos orçamentos da união - Orçamento SEST, Orçamento Fiscal Unificado e Orçamento Monetário, tendo em vista o acompanhamento, dentro do ano, da execução dos fluxos de recursos e aplicações globais da União. Esse acompanhamento deve enfatizar principalmente a alocação efetiva de recursos governamentais nas prioridades declaradas ou efetivas, quer dos programas e projetos prioritários do PND, quer das atividades, setores e protagonistas que efetivamente detenham prioridades reais de gasto. A observação empírica sistemática sobre alocação desses recursos é fundamental, para o acompanhamento global da execução orçamentária, que se propõe seja feita por quadrimestre.

Prioridade especial nesses relatórios deve ser dada aos seguintes aspectos:

- i) principais itens de dispêndio enfatizando a eficácia na alocação de recurso, beneficiários de ação do governo e resultados medidos em termos de indicadores econômicos sociais (exemplo: Programa de Prioridades Sociais, Conta Trigo, Aquisição do Governo Federal, Programa de Irrigação do Nordeste etc.).
- ii) Projetos financiados com recursos externos - Projetos nas áreas de siderurgia, eletricidade, desenvolvimento regional, infra-estrutura etc. financiados por empréstimos do BIRD, BID, etc.
- iii) prioridades sociais do Governo - Explicitadas no PND - Programa de alimentação e nutrição, criação de empregos, reforma agrária, etc.

- iv) nos programas e projetos prioritários levantados tentar identificar não apenas o aporte de recursos financeiros e os resultados físicos alcançados, como também a fonte e a forma do seu financiamento (ex. se fonte orçamentária, fiscal ou monetária, se recurso a fundo perdido ou crédito; se recurso interno simplesmente ou se existe alguma vinculação com financiamento externo etc.).
- v) Os cortes global, regional, setorial e social, que reproduzem até certo ponto a estrutura de organização funcional do IPLAN, merecem acompanhamento enfiado nas prioridades acima delineadas e bem assim nos aspectos de suas problemáticas específicas.

2. Estudos para o Planejamento

O conteúdo específico desta função está em parte ligada ao trabalho de acompanhamento da execução do Plano Estratégico e da política conjuntural, pois é deste campo empírico que o analista retirará a maior parte de suas observações para efeito de avaliação das políticas e programas aí executados. Parece-me relevante definir também as prioridades para os estudos de avaliação com base nos mesmos critérios apontados para o acompanhamento: 1) principais itens de dispêndio; 2) prioridades sociais; 3) projetos financiados com recursos externos; 4) fontes e formas de financiamento dos principais programas e projetos..

Além dessa linha de avaliação, auxiliar do exercício da função de acompanhamento, creio que é relevante desenvolver estudos independentes, de caráter prospectivo sobre problemas econômicos e sociais, factíveis de subsidiar o exercício da política de governo. Essa linha de trabalho, que pode também ser exercida mediante colaboração das universidades e institutos de pesquisa exter-

nos, deve merecer estrito acompanhamento das unidades de estudos e pesquisa do IPLAN, de forma a que efetivamente se promova o "feedback" imprescindível à consecução dos estudos para o planejamento. Neste sentido é crucial que o IPLAN, através de sua unidade de estudos e pesquisas, defina "termos de referência" específicos para as linhas de estudos que pretende promover em conexão com os centros de pesquisa.

Assim como na atividade de avaliação vinculada ao acompanhamento, a realização dos estudos específicos para o planejamento deve submeter-se a uma programação anual prévia de prioridades, discutida internamente com as várias unidades de trabalho. Apenas circunstancialmente, em função da emergência de problemas tipicamente supervenientes, a unidade de estudos realizará pesquisas rápidas ou trabalhos de assessoria especial tendo em vista subsidiar a tomada de decisões na linha conjuntural.

3. Assessoria à Superintendência e Acompanhamento da Política de Curto Prazo

Essa função de assessoria deve ser recuperada no IPLAN de forma a atender supletivamente as demandas conjunturais que vão ao gabinete do ministro. Por outro lado, deve-se de alguma forma proceder a uma certa divisão de trabalho ou especialização, de sorte a ligar o trabalho de assessoria do IPLAN às demais atribuições típicas da função planejamento. Exemplo disto seria o acompanhamento pela assessoria das fontes primárias de execução do orçamento da União tendo em vista o acompanhamento direto da execução orçamentária. Há também uma demanda permanente da parte dos Estados, municípios e instituições privadas tendo em vista obtenção de recursos dos Fundos Sociais (PIN/PROTERRA, FINSOCIAL, FAE etc.) que mereceriam uma decisão preliminar da assessoria da superintendência do sentido de definição de sua prioridade.

Há finalmente um conjunto de pleitos de toda natureza (ASPAR, SUBIN, Estados e Municípios), assessoria circunstan-

cial ao Superintendente e ao Ministro que passariam a receber respostas rápidas e finais com base em subsídios técnicos do IPLAN.

4. Gestão de Fundos Fiscais e Programas Especiais

A atividade de administrar a alocação de recursos fiscais, quer em programas de desenvolvimento estruturados, quer a projetos ou pleitos casuísticos que chegam a SEPLAN, é função que envolve algum prestígio institucional e dos técnicos que manejam tais atribuições. Cremos contudo que não é função típica desta instituição por diversos aspectos de sua mecânica interna que tendem a desviar o órgão de suas funções maiores de sistematização, acompanhamento e avaliação da alocação real de recursos do setor público federal. A justificativa que geralmente se utiliza para permanência dos Fundos Fiscais (PIN/PROTERRA, FINSOCIAL, FAS e PME) no IPLAN é que essa atividade permite que se obtenham informações e conhecimento especializado dos programas e projetos por estes financiados.

Do meu ponto de vista, creio que a administração de recursos como instrumento indutor da alocação traz mais inconvenientes que vantagens ao exercício das funções do IPLAN:

- 1 - Envolve a instituição numa função executiva, típica dos ministérios de linha e da Secretaria de Orçamento;
- 2 - Envolve um exercício concreto de autorização de despesa, função clássica dos parlamentos, e que no Brasil foi transferida pelo regime autoritário para distintas instâncias burocráticas do Estado;
- 3 - Internaliza na burocracia do IPLAN o espírito de "lobby", a visão particular de grupos ou setores clientes dos benefícios especiais;
- 4 - Envolve a instituição central do sistema de planejamento num processo competitivo interburocrático por

disputa de espaço na alocação dos recursos fiscais , nivelando-a a muitos outros órgãos que de maneira competitiva exercem o mesmo papel;

- 5 - Quanto à alegação de que somente o exercício de uma tal função executiva permite a efetiva disponibilida de informações, para acompanhamento dos programas respectivos, de ve-se ponderar tal assertiva com o argumento de que por este critério teríamos que assumir toda a função executiva do dispêndio público federal para que só então pudéssemos dispor das informações pertinentes ao exercício da função de planejamento.

Creio que uma solução conveniente para a especialização do IPLAN nas funções típicas do planejamento envolve uma séria negociação com a Sub-Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF/INOR , em que, mediante critérios objetivos de especialização, esta assumiria a administração da liberação de recursos e o IPLAN o acompanhamento e avaliação dos projetos, programas e atividades não apenas desses Fundos Fiscais mencionados, como de todo o processo de montagem do orçamento unificado da União. Quanto ao exercício típico de autorização de despesas (o que, quanto, para quem fluirão os recursos designados por estes Fundos, etc.) creio que seria esta uma atribuição típica da SEPLAN/IPLAN elaborar proposta complementar ao Orçamento em vigor, recolhendo as inúmeras demandas pelos fundos designados e pelo excesso de arrecadação, remetendo à decisão das casas legislativas. Aí se daria a decisão final da alocação de recursos.

6. Relação com Organismos Internacionais de Desenvolvimento

A relevância que assume hoje a participação de organismos financeiros internacionais no financiamento de projetos de desenvolvimento está a requerer uma contrapartida unificada da parte brasileira na negociação e acompanhamento desses projetos. Além da organização de informações básicas que permitam ao governo conhe-

cer o envolvimento efetivo do Banco Mundial, BID, KFW, Bancos Oficiais japoneses e europeus em diferentes projetos, setores e atividades financiados com recursos externos, é importante que detenha o conhecimento e controle do envolvimento dessas instituições com a formulação concreta das políticas setoriais dos órgãos e setores governamentais diretamente afetados pelos financiamentos externos.

Creio que pela função de órgão central do sistema de planejamento, deveria caber ao IPEA o exercício de acompanhamento e avaliação desses projetos, função que na prática é exercida hoje pelos próprios organismos financeiros envolvidos.

O relacionamento com a SUBIN/IPLAN e ATESP/IPLAN no que diz respeito à definição precisa de campos de trabalho é necessário que se faça, de forma a que cada um desses órgãos cumpra funções específicas para as quais estão estruturados.

Creio que a inclusão dos projetos financiados com recursos externos na obrigatoriedade de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento e bem assim na avaliação periódica de seus resultados seria uma maneira clara de preencher o claro das funções do IPLAN, no contexto das relações com organismos internacionais.

ANEXO 1.2

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO, FUNDOS E PROGRAMAS ESPECIAIS

Solon Magalhães Vianna

01. A estrutura organizacional do complexo SEPLAN/IPEA consagrou a dicotomia entre planejamento e orçamento, ao atribuir essas duas funções a organismos distintos, IPLAN e INOR respectivamente.
02. Não há vantagens visíveis em propor, em nome de uma ortodoxia metodológica e doutrinária, a fusão desses dois órgãos.
03. Isso não funcionaria. Instalados em prédios distantes e historicamente autônomos com seus espaços próprios de manobra, essas duas diferentes culturas burocráticas devem continuar mantendo suas respectivas identidades. Até mesmo porque criaram, com o tempo, núcleos específicos de micro poder que inviabilizariam qualquer intenção integracionista.
04. A manutenção dessa dicotomia requer, em contrapartida, mecanismos eficazes de articulação, de modo a facilitar a integração das duas funções ao nível do Secretário-Geral da SEPLAN/Presidente do IPEA.
05. A convivência até agora entre essas duas estruturas parece regulada por uma espécie de tratado não escrito, criando diferentes áreas de influência:
06. O orçamento fiscal de um lado, gerido pelo INOR.
07. Os fundos e programas especiais sob influência da SEPLAN, como FAS, o FINSOCIAL e o PIN/PROTERRA, "controlados" pelo IPLAN.
08. A questão dos Fundos será melhor explorada mais adiante.

09. Por ora cabe apenas ter em conta que, dessa divisão de áreas de influência, resultou a situação insólita na qual nenhuma área técnica da SEPLAN/IPEA possui uma visão global, estratégia e permanente de como se efetivam, no plano dos dispêndios, as políticas de governo no campo econômico e social.

10. O IPLAN, por definição, deveria ser essa estrutura.

11. Para isso, entretanto, faltam instrumentos normativos adequados que definam com nitidez os papéis do INOR e do IPLAN na formulação, acompanhamento e reajustes do orçamento fiscal e dos diferentes fundos vinculados ou não à SEPLAN.

12. É inadiável separar o, por assim dizer, "controle contábil", tarefa para a qual o INOR tem inegáveis vantagens comparativas, da função substantiva de fazer com que os orçamentos, na sua concepção macro e setorial, reflitam a proposta política do governo.

13. As vantagens comparativas neste caso são do IPLAN.

14. Para isso entretanto é necessário rotinizar uma maior participação do IPLAN no processo de formulação orçamentária, sobretudo quanto à definição de prioridades, intra e inter-setoriais.

15. Além disso, todos os pleitos de recursos, independentes da fonte, época ou finalidade, seriam examinados previamente pelo IPLAN quanto ao mérito e prioridade relativa. Ao INOR caberia pronunciar-se quanto às disponibilidades reais das diferentes fontes e demais aspectos técnico-contábeis e legais.

16. O fortalecimento desse papel do IPLAN implicaria, como contrapartida, em concentrar no INOR o "controle" contábil de todas as fontes.

17. Essa proposta tem pelo menos 3 vantagens:

- a) concentra as funções de controle e acompanhamento financeiro em estrutura apta nessas tarefas, evitando sobreposições e paralelismos. As funções de acompanhamento financeiro estão hoje de certa forma dispersas entre o Gabinete da Superintendência do IPLAN (FAS) e no CNRH (FINSOCIAL), na CPR (PIN/PRÔTERRA) e no próprio INOR;
- b) libera o IPLAN para as funções de planejamento estratégico, incluindo formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de governo;
- c) permite, desde que se instalem terminais de computador no IPLAN, que este tenha acesso permanente e direto às informações financeiras e de todas as fontes, inclusive do orçamento fiscal. Sem esse acesso, é essencial enfatizar, a proposta perde sentido. Sua efetivação implicaria em maior esvaziamento do IPLAN, como consequência da concentração de informação (e poder) no INOR.

18. Os Fundos e programas especiais, particularmente aqueles que estão na órbita da SEPLAN, devem merecer profunda reflexão crítica.

19. Muitos são instrumentos de origem autoritária e natureza centralizadora. Sua característica comum mais perversa é a falta de transparência nas decisões quanto aos usos de seus recursos.

20. Verdadeiros orçamentos paralelos, sua dimensão financeira soma a trilhões de cruzeiros aplicados sem maior controle político e social.

21. Na verdade, a distribuição desses recursos ocorre de acordo com a lógica da correlação de forças políticas dentro do governo e/ou como resultado da variação dos humores da tecno-burocra-cia que os controla.

22. A alegada ineficiência da administração pública federal, particularmente no campo social, decorre em boa medida do cipoal burocrático representado pelos trâmites e exigências formais desas diferentes (e importantes) fontes de financiamento de ações setoriais.

23. Não haverá coerência em defender a unificação dos orçamen-tos federais (fiscal, monetário e das estatais) deixando intocá-vel toda essa parafernália de "caixas pretas" representadas pe-los fundos e programas especiais.

24. Evidentemente, a tarefa não é fácil. A criação desses fun-dos deu origem ou robusteceu estruturas burocráticas que, como lhes é peculiar, não estão dispostas a abdicar da parcela do po-der que exercem.

25. A mudança requer, portanto, firme vontade política.

26. No curto prazo, entretanto, parece necessário conviver com essa herança autoritária desde que se promovam algumas medidas racionalizadoras, pelo menos naqueles fundos que estão sob super-visão da SEPLAN ou sob sua influência direta.

27. Inicialmente se requer uma política de alocação mais inte-grada.

28. Essa integração dar-se-á a partir do momento em que cada setor do IPLAN, responsável por uma ou mais funções de governo, passe a ter uma visão do conjunto do financiamento da(s) área(s) de sua responsabilidade.

29. Adicionalmente, dar-se-ia maior transparência e racionalidade a esses fundos, até que sejam integralmente orçamentados. No primeiro caso (transparência) atribuindo ao CDS a responsabilidade política pelas alocações, mediante proposta elaborada pelo IPLAN.
30. No segundo (racionalidade), fazendo com que, uma ou duas vezes por ano, conforme calendário a ser definido, os ministérios setoriais encaminhem seus pleitos extraordinários à SEPLAN (IPLAN) para efeito de compatibilização e enquadramento na(s) fonte(s) e nas prioridades de governo.
31. Não seriam recebidos pleitos isolados de Estados, Municípios e instituições de direito privado. Esses pleitos teriam que fluir via ministério setorial respectivo, onde seriam analisados previamente.
32. Em qualquer hipótese, caberiam as seguintes medidas imediatas:
- a) centralizar no INOR a elaboração do acompanhamento financeiro desses fundos, assegurando ao IPLAN informação permanente a respeito (terminal de computador);
 - b) centralizar no IPLAN a formulação efetiva das políticas de alocação não só dessas fontes como, por igual, do orçamento fiscal.

ANEXO 1.3

A FUNÇÃO DE ASSESSORIA

Solon Magalhães Vianna

A - O IPLAN E A ASPAR

01. Opinar sobre Projetos de Leis tem sido uma das tarefas que mais tem consumido tempo de muitos técnicos do IPLAN. Muitas vezes de forma injustificável.
02. Até agora o que se conseguiu de prático, para evitar essa distorção, foi a concessão de elaborar pareceres sumários quando se trata de proposições irrelevantes. Esse arranjo foi alcançado ainda no governo passado.
03. Mesmo nesses casos, o tempo requerido é grande e desproporcional à importância da tarefa.
04. A primeira sugestão é negociar com a ASPAR uma nova rotina de trabalho, mais adiante explicitada, e esclarecer algumas situações dúbias tais como: O que é feito com os pareceres? Quem decide qual o projeto que deve ser analisado? Por que são encaminhados projetos sem a menor possibilidade de aprovação, enquanto propostas relevantes não são consideradas? O parecer é enviado para o setor interessado (Casa Civil?) na íntegra ou sofre alguma copidescagem? Neste caso, assume outra paternidade?

05. Uma nova rotina nas relações ASPAR/IPLAN compreenderia:

- a) Sô seriam enviados para o IPLAN Projetos que já tivessem recebido na Casa de Origem (Câmara ou Senado) pareceres de todas as Comissões Técnicas. Em outras palavras, quando estivessem prontos para entrar na Ordem do Dia.
- b) Antes da análise do IPLAN, quanto ao mérito, seriam examinados pela Consultoria Jurídica quanto à juridicidade e constitucionalidade.
- c) Não seriam enviados para o IPLAN projetos que tivessem parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça de quaisquer das Casas do Congresso Nacional. A possibilidade de um projeto com tal parecer ser aprovado é remota. Por que perder tempo analisando o mérito de uma proposição sem sobrevida?

B - AS RELAÇÕES COM A SUBIN.

06. As propostas de cooperação técnica, coordenadas pela SUBIN, tem sido encaminhadas ao IPLAN para efeito de análise quanto ao mérito e de hierarquização para efeito de prioridade.

07. Também nesse caso cabe um entendimento entre a SUBIN e as áreas (e técnicos) do IPLAN que estivessem mais diretamente envolvidas. Algumas das indagações feitas em relação a ASPAR também cabem neste caso.

08. Além disso, três propostas pelo menos seriam discutidas:

- a) O IPLAN passará a analisar os pleitos de posse de todos os pareceres sobre o assunto. Assim o parecer deste órgão, além de ganhar em rapidez, seria conclusivo do ponto de vista técnico e não uma opinião a mais que se somaria a outras solicitadas pela SUBIN a diferentes órgãos e setores;

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

b) tão ou mais importante do que emitir pareceres isolados é sugerir as prioridades dos diferentes pleitos. Essa é uma questão técnica na qual o IPLAN, por força do perfil de seus recursos humanos, tem vantagens comparativas;

c) pela mesma razão, o IPLAN deve participar de todas as fase de negociação dos financiamentos das propostas de cooperação técnica e outras que, tramitando na SUBIN, envolvam assuntos nos quais o IPLAN tenha alguma contribuição substantiva a dar.

09. A exclusão sistemática do IPLAN da discussão técnica, para a qual tem maiores vantagens comparativas, tem sido motivo de queixas e ressentimentos. Esse desconforto decorre entre outras causas do fato de muitas dessas negociações se darem no exterior. Fica, por isso, a imagem de que ao IPLAN cabe o trabalho substantivo e essencial, enquanto os técnicos da SUBIN desfrutam das amenidades. Seria no mínimo razoável procurar uma solução conciliatória para esse problema.

10. Os pleitos analisados pelo IPLAN podem ter dois destinos imediatos alternativos:

a) ficam retidos no próprio IPLAN até a época de análise conjunta para definição de prioridades;

b) voltam à SUBIN, retornando ao IPLAN com 20 dias de antecedência a toda essa hierarquização.

C - OS PLEITOS EXTERNOS

11. Aos setores técnicos do IPLAN também tem sido atribuída a incumbência de preparar minutas de respostas a pleitos, sugestões e outros assuntos encaminhados à SEPLAN.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

12. Há dois inconvenientes para esse tipo de atividade; quando atribuída ao corpo técnico: toma o tempo dos técnicos em tarefas típicas de Gabinete e não permite uniformizar a redação dessas respostas. Esse último aspecto, politicamente importante, só pode ser atendido quando essas respostas são centralizadas o mais próximo possível da autoridade que as envia.
13. Assim seria recomendável:
- a) respostas formais assinadas pelo Ministro ou Superintendente do IPLAN passarão a ser redigidas nos respectivos Gabinetes;
 - c) as respostas que envolvam aspectos substantivos seriam subsidiadas (informadas) pelos setores técnicos respectivos.
14. Caberá sempre uma resposta imediata a toda a correspondência dirigida a qualquer organismo da SEPLAN. O cidadão mais simples e a autoridade de maior hierarquia, terão seu pleito ou sugestão respondidos de imediato, pelo menos informando que a correspondência foi recebida e (se for o caso), está sendo objeto de análise.
15. Essas correspondências viriam para os setores técnicos do IPLAN ou para simples conhecimento ou para análise e a resposta para o interessado seria redigida:
- a) pelo Gabinete do Ministro quando se tratar da correspondência para Ministros, Parlamentares, Governadores e outros destinatários que o titular da SEPLAN ache conveniente;
 - b) pelo Secretário-Geral para autoridades de igual hierarquia, Presidentes de autarquias, empresas públicas, fundações e outros órgãos da administração indireta;
 - c) pelo titular do IPLAN, nos demais casos.

ANEXO 2.1

ESTRUTURA DO IPLAN: SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

Solon Magalhães Vianna

A - INTRODUÇÃO

01. Não são raras, em muitas organizações, as tentativas de corrigir disfunções, independente de sua etiologia, mediante mudanças na estrutura organizacional.

02. Evidentemente, alterações formais, muitas vezes apenas cosméticas, não resolvem problemas cuja origem, quando não é comportamental, está em outras causas de igual ou maior complexidade que permanecem, qualquer que seja o organograma.

03. Essa ótica parece bastante aplicável ao caso do IPLAN.

B - ALGUMAS DISFUNÇÕES

04. Certamente que neste órgão existem disfunções. Algumas são históricas. Com muitas até já aprendemos a conviver. Raras, e não necessariamente as mais importantes, são passíveis de correção com uma mudança de estrutura. Omissões ou duplicações conhecidas não decorrem do excesso ou escassez de setores graficamente representados no organograma institucional. O exemplo do saneamento é elucidativo. Sem ser um setor específico, essa função de governo é tratada hoje, no complexo IPLAN/SEPLAN, por técnicos situados em quatro áreas distintas (pelo menos).

05. Problemas como o reclamado excesso de intermediários entre os técnicos e o Superintendente também não decorrem da estrutura.

06. Formalmente, entre um e outro, estão apenas os Coordenadores de Setor e de Áreas, o que parece razoável. As intermediações adicionais que foram criadas não são distorções de estrutura. A que é

feita pelo Chefe do Gabinete do IPLAN tem origem na preferência dos últimos Superintendentes por instalar-se no prédio da SEPLAN.

07. Outra intermediação, também de criação informal não menos recente, é decorrente da pletora de assessores em torno do Superintendente do IPLAN, do Secretário-Geral e do próprio Ministro, para atender assuntos que teriam no IPLAN o seu fórum apropriado.

08. Mudanças organizacionais, sobretudo quando não essenciais ou não derivadas de amplo consenso, são sempre traumáticas.

09. Pelo menos uma área do IPLAN (CNRH) viveu experiência recente, quando, violentando a "cultura" do órgão, impingiu-se uma nova estrutura interna.

10. A nova organização, de origem autoritária e de indisfarçável objetivo desagregador, não resistiu muito tempo, embora permaneça de direito.

11. De qualquer forma, ainda que mudanças possam ser experimentadas, desde que ampla e previamente debatidas, antes é necessário resolver, entre outras, questões relativas ao processo de trabalho.

12. A estrutura do complexo SEPLAN/IPEA foi implantada com o objetivo básico de evitar duplicações.

13. Não é por outra razão que o Presidente do IPEA e os Secretários de Planejamento e de Orçamento são, respectivamente, o Secretário-Geral da SEPLAN e os Superintendentes do IPLAN e do INOR.

14. Como nem as soluções engenhosas como essa são perfeitas, algumas duplicações persistem.

15. Foi o caso da função do Chefe de Gabinete do IPEA, recentemente extinta.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

16. De qualquer forma, a não ser que se pretenda do IPLAN um papel de centro de estudos e pesquisas (o que, diga-se de passagem, estria de acordo com sua vocação) não há motivo convincente para que uma estrutura paralela ao IPLAN continue a existir na SEPLAN.

17. O paralelismo foi tentado uma vez (Administração Simonsen) sem maiores conseqüências, possivelmente pela curta duração dessa gestão.

18. Essa tendência foi retomada nesta administração certamente como conseqüência natural da decisão (legítima, diga-se de passagem) do Superintendente do IPLAN em ficar, como seu antecessor, mais próximo do Ministro do que de seus auxiliares naturais.

19. Coincidentemente ou não, o esvaziamento do IPLAN começou quando o Superintendente (1980-1984) decidiu instalar-se na SEPLAN, distanciando-se da instituição que formalmente dirige.

C - ESTRUTURA MATRICIAL X ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS: UMA SOLUÇÃO?

20. A estrutura matricial é fundamentalmente uma estrutura de gerência. A sua adoção no IPLAN esbarraria na limitação quantitativa de quadros técnicos para exercitá-la. Considerando que o trabalho da instituição deva ser basicamente de planejamento, é este núcleo do processo de trabalho que caracteriza a maior parte da sua equipe técnica, agrupada, fundamentalmente, por setores de atividade governamental. Como a maior parte do trabalho de planejamento lida com a inter-setorialidade, se verificaria, na prática, a dispersão dos recursos humanos disponíveis, os quais, desligados das suas bases funcionais, perderiam suas fontes de informação setorial. Resultado provável: participação pobre e técnicos desmotivados.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

21. É importante observar que nos setores do IPLAN predomina o agrupamento interdisciplinar - pessoas de diferentes campos e experiências profissionais que aplicam os seus conhecimentos numa determinada área setorial.

22. A administração por objetivo, por sua vez, parece pouco compatível com uma instituição voltada para o planejamento governamental. A ação de planejar engloba uma série de atividades - definição de objetivos, mobilização de recursos, coordenação, acompanhamento, avaliação e pesquisa aplicada - de caráter permanente. Tanto ao nível da ação governamental direta como no estímulo à ação dos outros agentes econômicos e sociais, se faz necessária a interpretação de abordagens globais, setoriais, regionais e espaciais. Nesse sentido, o projeto é apenas um dos instrumentos e não esgota o exercício de planejamento.

23. A falta de integração e cooperação entre as coordenadorias do IPLAN, que se acentuou nos últimos anos, não poderá ser solucionada via administração por objetivos, em especial a nível de projetos. O que parece primordial é não tentar resolver velhos problemas através da criação de novos mecanismos de gestão, mas sim aprimorar os já existentes.

24. Não se pode esquecer que há uma "cultura organizacional" fundada na alocação "setorial" de recursos humanos e técnicos, com hierarquias e estruturas de relacionamento profissional e funcional até certo ponto cristalizadas. Em maior ou menor grau, ela demonstrou-se pelo menos efetiva e é como a "máquina" funciona.

25. À medida que as funções, programas, atividades e metas venham a se modificar, essas formas de organização poderão vir a ser transformadas. Mais do que "por decreto", pelo amadurecimento de experiências. Daí uma contraposição generalizada à idéia de APO e de estrutura matricial.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

26. Até porque esses "modelos" de estruturas e de D. O. pouco têm a ver com a história de instituições como o IPLAN - e deve-se acatar, mesmo com reservas, seu caráter "sui generis" - não parece aconselhável adotá-los, a priori, como método de organização do trabalho. Descentralização, participação, ativação motivacional seguramente passam por outros caminhos de reorganização. O de valorização do produto e do processo das atividades do IPLAN e de seus servidores, seja dos que têm atribuições finalísticas como dos que têm atribuições logísticas.

27. Talvez por terem origem semelhante, são questionáveis os conceitos de organização por "projetos" e "rotinas". Sem dúvida a elaboração do documento PND é finita; há o produto documento de um processo que terá começo, meio e fim, num lapso definido de tempo. Mas este processo resulta de outros que se iniciaram e se desenvolveram antes. O IPLAN será o único órgão capaz de preparar o PND do modo como se fará necessário, porque tem uma experiência acumulada em suas várias linhas de trabalho: pesquisa, avaliação, acompanhamento de programas, representação institucional em colegiados, participação em negociações inter-institucionais e na coordenação executiva de programas especiais etc.

28. Muitas destas são em si atividades finitas; outras são rotinas que, em dado momento, dão origem a projetos novos de trabalho interno ou de ação externa. Do mesmo modo, há técnicos que se concentram (e ganham qualificação específica) em atividades "cognitivas", seja em estudos e pesquisas, seja em programação-gestão; outros são polivalentes, mesclando a estas outras atividades em articulação institucional, negociação e coordenação executiva. E todos são igualmente úteis e eficientes em cada momento. E terão que participar e contribuir para a função central de planejamento.

D - OPÇÕES

29. Por tudo isso e tendo na devida conta os inúmeros inconvenientes das sugestões examinadas, parece mais prudente examinar no curto prazo, duas alternativas:

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

a) A primeira implicaria em permanecer como está a atual estrutura, pelo menos enquanto não forem resolvidos os problemas de correntes ou relacionados com o processo de trabalho. Nesta alternativa está implícita a tese que os problemas mais importantes que afetam o IPLAN não têm origem na sua estrutura organizacional;

b) A segunda alternativa estaria representada pelo aperfeiçoamento da organização do IPLAN que seria desenvolvida com mais clareza segundo as diferentes funções de governo. Afinal, é dessa forma que ocorre o planejamento e a orçamentação governamentais.

NOVA ESTRUTURA PARA O IPLAN

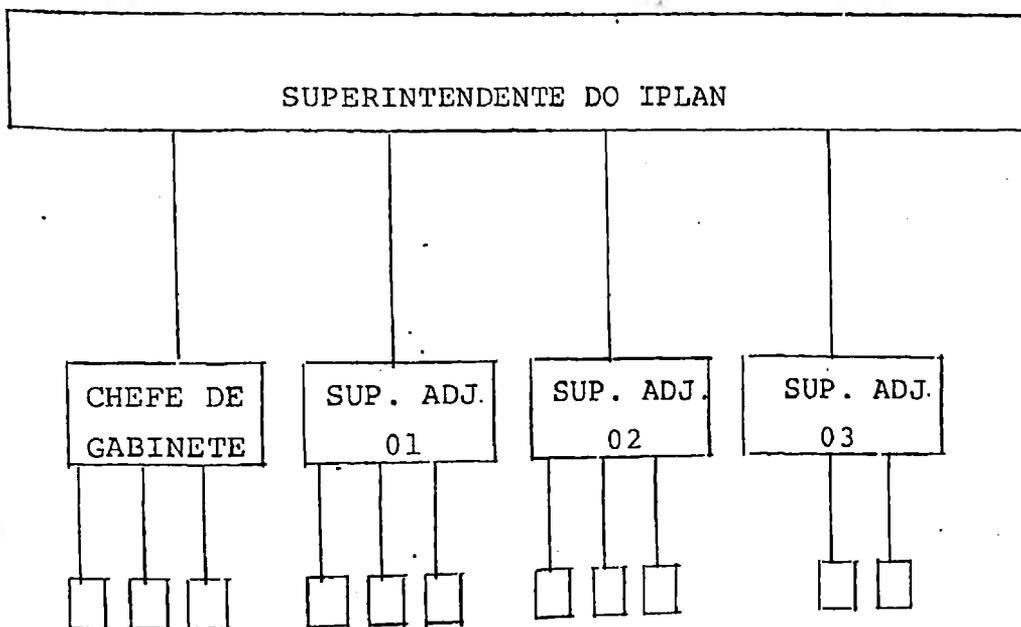
Maria da Conceição Silva

A nova estrutura sugerida se baseia nos seguintes pres
supostos:

- a) as funções do IPLAN são três, ou seja:
 - planejamento e coordenação;
 - estudos para o planejamento;
 - assessoria para decisão;
- b) ao superintendente do IPLAN não mais acumulando o cargo de Secretário de Planejamento da SEPLAN, caberá o papel de coordenação técnica do órgão;
- c) o Superintendente escolherá três Adjuntos, um para cada função especificada acima;
- d) o Chefe de Gabinete se encarregará de toda a parte administrativa necessária ao funcionamento do IPLAN e seu relacionamento com os órgãos externos, tanto a nível da SEPLAN quanto a nível dos demais ministérios e setor privado; os setores de apoio, como Documentação e Computação também ficarão subordinados ao Chefe de Gabinete;
- e) cada Superintendente Adjunto formará suas equipes em função do programa de trabalho, geralmente anual, da experiência profissional e da aptidão de cada técnico para exercer a atividade; essas equipes de trabalho, cujo número e tamanho poderão variar de acordo com o tipo e vigência da tarefa, poderão ser coordenadas por um Chefe de Equipe escolhido internamente pelos próprios membros da equipe;
- f) enquanto o Superintendente e seus Adjuntos, em princípio, permanecem no cargo por um período de Governo, os Chefes de Equipe e as próprias equipes podem mudar periodicamente (de modo geral a cada ano ou em função dos programas de trabalho); o fato de o Chefe de Equipe não receber gratificação facilita a flexibilidade organizacional das equipes intra e inter-Superintendências Adjuntas;

g) os técnicos do IPLAN que não se enquadrarem nas equipes, quando de sua organização inicial, poderão optar por um treinamento especial.

Em termos simplificados, o organograma dessa nova estrutura poderá ter a seguinte configuração:



REFORMULAÇÃO MATRICIAL DO IPLAN

Lêlio Rodrigues

O órgão se estrutura para exercitar as suas funções permanentes e para tanto a primeira sugestão é desagregar a superintendência-adjunta em três:

- I) S.P.E. (Superintendência-Adjunta do Planejamento Estratégico) centrada na elaboração dos PND de médio prazo, mas também nos desdobramentos seqüenciais (detalhamento de programas, reformas institucionais, revisões legislativas, etc) e nos embasamentos precedentes (informação, estudos, articulações, auscultação e a avaliação ex-post do Plano anterior). Intra-SEPLAN, ela assume todas as articulações com o IBGE e o INPES e todos os estudos e toda a assessoria de natureza estratégica, entendida aqui como a que gera efeitos do médio ao longo prazo;
- II) S.P.A. (Superintendência Adjunta da Programação Alocativa) centrada na adequação dos orçamentos anuais (aí compreendidos os fundos) às diretrizes do planejamento estratégico, compatibilizando demandas de setores/agentes aos tetos reais dos recursos/instrumentos e às priorizações de áreas/públicas. Intra-SEPLAN, ela assume a avaliação ex-ante do que se preconiza como um "Programa Gerencial Anual" (orçamentação alocativa consolidada e valorizada e política econômica para o exercício), articulando-se, intra-SEPLAN, com o INOR, a SEST e o BNDES.
- III) S.P.O. (Superintendência-Adjunta do Projeto Operativo) centrada no acompanhamento da execução em termos de uma "avaliação in curso" que verifica os desvios à luz da programação e dos imprevistos conjunturais, e acumula as informações relevantes para a montagem da Mensagem ao Congresso Nacional. Todo o varejo demandado de fora será triado pela SPO remetendo o estratégico para a SPE, diferindo o alocativo para a próxima orçamentação da SPA, redirecionando para terceiros o que não compete ao IPLAN e assumindo apenas o que possa justificar reprogramações. Intra SEPLAN, ela se articula com demais unidades demandantes (SUBIN, ASPAR,

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

SAREM, etc) e assume ainda as funções remanescentes de caráter operativo (fundos), enquanto não se chegar a uma negociação adequada para sua transferência.

Justificativa: as três funções representam volume excessivo e apresentam superposições no tempo, para poderem ficar a cargo de um só adjunto. Por isso, o estratégico tem sido prejudicado em seus embasamentos, em tempo hábil, e em seus desdobramentos, como se um PND fosse auto-aplicável. Por isso, o alocativo constitui a principal lacuna no desempenho do IPLAN, que acaba engolfado no casuísmo crescente de um "operativo não programado", fora dos ritos orçamentários. Além disso, a especialização das três superintendências adjuntas, que diferem em produtos, eventos e ritmos de maturação/agilidade, permitirá maior ajustamento do perfil profissional de cada um de seus titulares.

Cada Superintendência Adjunta contará com quadro próprio mínimo, para manter a continuidade do seu programa de trabalho, de suas articulações externas e da triagem do que entra no Instituto e da formatação final dos produtos que dele emergem (PND e outras peças estratégicas, Programa Anual e outras peças alocativas, Mensagem ao Congresso, relatórios quadrienais de acompanhamento e outras peças operativas). No mais, o trabalho permanente de cada Superintendência Adjunta será executado pelos quadros técnicos das Coordenadorias, reduzidas de 4 a 3 e dando cobertura integral, cada uma delas, à totalidade da ação de Governo (a função coordenadora só pode ser global e jamais se exerce corretamente quando aplicada fragmentariamente, como no setorial apenas econômico ou apenas social, nos recursos apenas financeiros ou no regional meramente explícito):

- 1) COMOR (Coordenadoria de Mobilização de Recursos) lida com a totalidade dos recursos (naturais, humanos e de capital) nos três níveis de abrangência (federal, setor público e total nacional), revisando o disponível, atentando para as ociosidades, reavaliando as transferências (renúncias tributárias, subsídios, etc) e flexibilizando em bloco as atuais vin-

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

culações. Na sua abordagem específica (100% dos recursos/instrumentos, - com quê?, - quanto?) atende as sucessivas ou simultâneas coordenações estratégicas, alocativas ou operacionais da SPE, SPA e SPO, através das seguintes unidades e das seguintes articulações externas:

- 1.1 - COMOR-RN (recursos naturais), centrado na revelação, incorporação, uso múltiplo, conservação e preservação de recursos renováveis (hídricos, edáficos, biológicos) e não renováveis (minerais), articulando-se com RADAM/INPE, DNAEE, DNPM, MIRAD, SPU, IBDF, SEMA, CIRM, CEEIBH, FUNAI, SUDEPE, etc;
- 1.2 - COMOR-RH (recursos humanos), centrado na dinâmica demográfica, na mobilidade migratória e na situação ocupacional da população brasileira, bem como na relocação, reciclagem e produtividade dos quadros públicos (orçamento de manutenção), articulando-se com MS/Planejamento Familiar, MINTER/CETREMI, MTb, M.E.A / DASP, etc;
- 1.3 - COMOR-RK (recursos de capital), centrado na consolidação e destinação produtiva da poupança interna e da poupança pública (orçamentos de expansão), seu incremento e sua flexibilização alocativa, articulando-se principalmente com órgãos do MINIFAZ (SRF, BACEN, CVM, etc), Bancos Oficiais, Agencias Internacionais de Desenvolvimento, etc;
- 1.4 - COMOR-CG (coordenação geral), seria progressivamente normatizada com atribuições não cobertas pelas três unidades (outros agregados econômicos além da FBCF, com posições tecnológicas entre os fatores disponíveis, questões gerais como a inflação e dívida, etc).

Justificativas: É inconcebível, num país continental, que o seu potencial ocioso (mais de 60% das terras, de 80% da força hidráulica, etc) não seja enfocado de modo sistemático e enfático. Nem que, num Estado ineficaz e deficitário, o custeio (56% no orçamento 86) não se

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

ja trabalhado como um recurso, para sô se pensar em verbas incrementais. Nem tampouco que se cogite de ortodoxias tributárias (sem reavaliar as renúncias) e bancárias (sem cogitar da alienação de ativos operacionais para a dívida interna e do arrendamento de patrimônios não operacionais para a externa)

2) CASET (Coordenadoria de Articulação Setorial)

abrange a totalidade dos recursos COMOR segundo o corte funcional ou setorial e segundo seus agentes ou apropriadores, voltado menos para o intra (a cargo dos diversos Ministérios) e mais para o inter (convergência espacial, sincronia temporal, coordenação de ações). Na sua abordagem específica (100% dos setores/agentes, - o que ?, - por quem?) atende as sucessivas ou simultâneas coordenações estratégicas, alocativas ou operacionais da SPE, SPA e SPO, através das seguintes unidades e das seguintes articulações externas :

- 2.1 - CASET - BP (Bens Públicos), centrado na articulação das macro-redes de transporte, comunicações e energia, em entrosamento com o MT, MINICOM e MME;
- 2.2 - CASET-BM (Bens de Mercado), centrado na articulação da produção primária, secundária e terciária, em entrosamento com o MA e o MIC;
- 2.3 - CASET - SC (Serviços Coletivos), centrado na articulação do atendimento às necessidades básicas de alimentação, saúde, previdência, educação, cultura, segurança, justiça, em entrosamento com o MS, MPAS, ME, MC, MJ;
- 2.4 - CASET - CG (coordenação geral), seria progressivamente normatizada com atribuições não cobertas pelas três unidades (articulação inter-setorial, políticas econômicas indicativas, diversificação tecnológica de produtos, etc).

Justificativa: É inconcebível dicotomizar a abordagem econômica da abordagem social na própria estrutura do órgão, reforçando as dissociações do Estado - Bem - Estar ou as subversões do Estado-Crescimento, contra o imperativo de insistir

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

na máxima convergência dos meios econômicos mobilizáveis para os fins socialmente priorizados. Nem cabe manter siglas que sugerem a duplicidade de uma atribuição do Instituto na elaboração do "projetamento intra-setorial", função dos diversos Ministérios de linha. Nem tampouco valorizar na fase programática uma especialização que só é válida na fase executiva, pois ne num problema é estanque (intra-setorial) e a vocação específica do Instituto é para a visão de conjunto e a coordenação das interfaces (inter-setorial)

3) CREDE (Coordenadoria de Redução de Desigualdades) abrange a totalidade dos recursos COMOR e a totalidade dos setores CASET segundo os cortes regional (Macro-UF-MRH), espacial (RM, Capitais, CPM, CPP, Rural) e social (das classes afluentes à pobreza absoluta). Na sua abordagem específica (100% das áreas/públicos - onde? - para quem?) atende as sucessivas ou simultâneas coordenações estratégicas, alocativas ou operacionais da SPE, SPA e SPO, através das seguintes unidades e das seguintes articulações externas:

3.1 - CREDE-REG (Disparidades Regionais), centrado na identificação das disparidades, nos fluxos causais (intercâmbio, migrações, transferências) e nos corretivos da ação de governo (reforçadora/compensatória), acrescentando ao entrosamento com o MINTER a regionalização de todas as alocações de recursos e de todas as políticas setoriais;

3.2 - CREDE-ESP (Disparidades Espaciais), centrado nas mesmas variáveis precedentes, dentro do corte metropolitano - urbano - rural, acrescentando ao entrosamento com o MDU a discriminação espacial de todas as alocações de recursos e de todas as políticas setoriais;

3.2 - CREDE-SOC (Disparidades Sociais), centrado nas mesmas variáveis, dentro do corte afluência - pobreza, valorizando as potencialidades conceituais do M.E. Desburocratização e da SEAC, mas abrangendo a identificação dos

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

beneficiários finais da totalidade dos recursos e políticas da ação global de governo;

- 3.4 - CREDE-CG (coordenação geral), seria progressivamente normatizada com atribuições não cobertas pelas três unidades (integração dos cortes Reg - Esp - Soc na delimitação, caracterização e priorização de comunidades terminais para a ação de governo, complementação do corte de origem-destino de recursos com o setor Externo, etc)

Justificativa: É inconcebível relegar todas as justas demandas desconcentradoras e distributivas e todo o discurso da priorização da periferia, do rural e da pobreza a um tratamento tópico e residual (o regional explícito representa apenas 4% dos recursos públicos). Nem cabe admitir que isso possa resultar da ação pulverizada de múltiplas agências setoriais, contra a evidência de sua tendência concentradora, reativa às pressões dos mercados e dos lobbies (a FBCF consolidada per capita do setor público, inclusive estatais, foi no Sudeste superior ao Nordeste em 3,4 vezes em 70 e 4,1 vezes em 75; os dispêndios governamentais agregados nas funções sociais se distribuíram, em 70 e 75, em 68,2 e 63,1% para o Sudeste - com 44% da população, e em 12,6 e 12,5% para o Nordeste - com 29% da população). Nem tampouco se reverterá o drama do esvaziamento rural e da inchação metropolitana sem começar pela reversão alocativa dos dispêndios de governo, nem se irá eliminar a pobreza a partir do assistencialismo de fôlego curto, que eterniza dependências, mas somente pelo produtivismo comunitário, com chances de auto-sustentação.

Tudo o que o governo já faz e tudo o que ele possa vir a fazer representa uma ação operativa (SPO), respaldada ou não numa provisão alocativa (SPA), coerente ou não com uma diretriz estratégica (SPE) e que, simultaneamente, utiliza (ou induz a utilizar)

DA INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

recursos/instrumentos (COMOR) em algum setor/agente (CASET) para alguma área/público (CREDE). Para que o IPLAN dê conta de suas atribuições legais de planejamento e coordenação - no global, no inter, no ex-ante - é necessário que ele se estruture em unidades que deem cobertura de conjunto à totalidade dessas variáveis, condição para que possa compatibilizar a ação corrente, dentro dos tetos anuais e para os objetivos de médio prazo, verificando até que ponto cada proposta, cada demanda ou cada casuísmo repercute no conjunto (100%) dos recursos, setores e públicos priorizados. Isso posto, nenhum tema da SPO será corretamente trabalhado se não se reporta a parâmetros da SPA, bem como desta a parâmetros da SPE e nenhum dos três, no relevante, se não considera paralelamente as três visões compreensivas da COMOR, da CASET e da CREDE. A dinâmica das tramitações e reuniões entre superintendências e coordenadorias é portanto vital e decisiva para que o IPLAN se manifeste, sem prejuízo de sua globalidade. A complexidade dessa integração de quadros especializados para as funções permanentes nos tempos disponíveis exigirá atenções especiais de uma unidade diretamente ligada à Superintendência Geral do IPLAN (SGI), como substitutivo do atual gabinete:

SPI (Superintendência de Promoção Interna), centrada nas atividades-meio complementares às exercidas pela DA de IPEA (apoio técnico, apoio administrativo e apoio social), coordenará a programação interna do Instituto e a harmonização matricial dos técnicos e dos tempos. Automaticamente o produto formal dessa unidade reside no Programa Anual e no Relatório Anual de trabalho do IPLAN, enquanto o seu produto real residirá no bom funcionamento do conjunto.

BSB, 18/12/85

ANEXO 3.0

CONTRIBUIÇÕES SOBRE QUESTÕES ADMINISTRATIVAS E OPERACIONAIS

Solon Magalhães Vianna

01. A atual administração da SEPLAN/IPEA assumiu - espontaneamente -, com o seu corpo de funcionários, o compromisso de resgatar o IPEA da posição de quase insolvência institucional a que fora deliberadamente conduzido nos últimos 5 anos.
02. Com igual espontaneidade, comprometeu-se em realizar uma gestão caracterizada pela transparência e participação.
03. A presença, depois de pelo menos 5 anos de ausência, do Ministro-Chefe da SEPLAN e do Presidente do IPEA no Edifício do BNDES, na posse dos dirigentes desta instituição foi um sinal, aparentemente pequeno, mas de importante significado simbólico, que sensibilizou em alguma medida até os mais céticos quanto às expectativas de mudança.
04. Seis meses depois, seria absolutamente injusto afirmar que nada mudou. Mas seria ingenuidade ou subserviência dizer que grandes avanços foram realizados.
05. O clima de liberdade foi reinstalado, criando espaço para uma organização autônoma dos seus servidores. Até 15 de março isso não aconteceria sem traumas.
06. Por igual, foi iniciado no IPLAN um processo de avaliação institucional que levará a médio prazo - espera-se à revisão do papel e, como consequência, da estrutura organizacional da Casa e das condições de trabalho que oferece.
07. Nada obstante, problemas - aparentemente pequenos, quando vistos de forma isolada ou por quem não os vive - não foram removidos. Em certos casos foram até agravados em parte, como de-

corrência do inusitado aumento das demandas da SEPLAN, algumas talvez mal transmitidas na intermediação, outras para serem atendidas em prazos fixados sem maior compromisso com a realidade.

08. Providências imediatas para minimizar esse elenco de situações desconfortáveis, a seguir sugeridas, podem ser tomadas simultaneamente ao processo de revisão institucional já desencadeado.

A. A PRESENÇA DO SUPERINTENDENTE

09. Talvez não haja nada mais consensual entre os servidores do IPLAN do que o reconhecimento de que a presença diária do Superintendente no Gabinete no Ed. BNDES, durante pelo menos um expediente, resolveria vários problemas e atenuaria ou preveniria a ocorrência de inúmeros outros.

10. Com essa presença poder-se-á retomar com mais facilidade a tradição interrompida das reuniões periódicas do Superintendente com os Coordenadores de área e, quando for o caso, com os chefes de setores e demais técnicos, além de permitir o acesso mais fácil, rápido e direto a qualquer servidor, sempre que necessário.

11. Não se trata de saudosismo piegas mas de uma forma objetiva de incrementar a confiança e o entrosamento entre o Superintendente e os quadros institucionais, evitando intermediações desnecessárias e a perigosa tendência, que se parece desenhar, de duplicar estruturas (Secretaria de Planejamento/IPLAN).

B. ORÇAMENTO DO IPLAN

12. O processo intencional de esvaziamento, a que foi submetida a instituição nos últimos anos, espelha-se em dois fenômenos facilmente justificáveis: a injustificável inchação de algumas atividades-meio e a redução dos recursos indispensáveis para assegurar razoáveis condições de trabalho ao corpo técnico.

13. A primeira situação teve seu nascedouro na segunda meta de dos anos 70 com o início da burocratização e da concentração de

poderes na figura do Chefe de Gabinete do IPEA, uma espécie de preposto do Presidente do IPEA.

14. Essa situação atingiu níveis intoleráveis nos últimos 5 anos, quando a função passou a ser exercida em um estilo até então sem precedentes, caracterizado pela arrogância e prepotência.

15. Felizmente esse clima não mais subsiste.

16. Permanece porém um sistema burocrático de eficiência duvidosa, totalmente distanciado da cultura da Casa e das tradições que nortearam a sua administração nos seus primeiros 10 ou 15 anos.

17. A questão dos recursos ainda não foi equacionada. Aparentemente por falta de vontade política ou sensibilidade para o problema, que não atinge - diga-se de passagem - os técnicos do IPEA instalados na SEPLAN.

18. A "justificativa" veiculada no passado de que o IPEA/IPLAN teria que gastar pouco para "dar o exemplo" é uma afronta à inteligência desta instituição.

19. Todos conhecem a hipocrisia dessa postura que levou, para dar poucos exemplos, no que se refere a viagens, a restrições paralisantes na mobilidade dos técnicos.

20. Para não mencionar a questão salarial, em que o IPEA, até então uma instituição de ponta, sofreu perdas relativas importantes, até mesmo em confronto com outras entidades também vinculadas à SEPLAN.

21. Sob a roupagem de uma falsa austeridade, instaurou-se a "economia do clips". O racionamento do material de expediente chegou a extremos de mesquinhez e irracionalidade, obrigando a pedidos desgastantes, atendidos, quando o são, em doses homeopáticas. Ou então, fazendo com que alguns técnicos, para se poupar de aborrecimentos, passassem a comprar suas cotas de lápis e papel.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

22. Essa situação injustificável e que se esperava fosse de pronto corrigida, permanece inalterada, criando ressentimentos entre técnicos e órgãos de apoio. Esses últimos perderam sua imagem positiva construída nos bons velhos tempos. Passaram a ser vistos como ineficientes, o que é uma injustiça para com seus servidores, na medida em que não foram eles que criaram o problema.
23. Não podem mais ser toleradas, pelos atuais responsáveis pelo IPLAN, as dificuldades para remunerar serviços extraordinários de datilógrafas, secretárias e contínuos, quase sempre para atender as demandas da SEPLAN.
24. Ou ainda que, nas mesmas circunstâncias eventuais, não haja recursos para pagar refeições, pelo menos para esses funcionários.
25. Por que essas despesas tem que ser atendidas, como já foram várias vezes, pelo bolso de coordenador de área ou setor, criando uma situação abusiva e de constrangimento?
26. Não se tem notícia de que isso ocorra no INOR. Certamente não ocorre com aqueles que estão instalados no prédio da SEPLAN.
27. As viagens a serviço, por sua vez, requerem, dependendo do nível do "caixa", desgastantes justificativas especiais e "negociações".
28. A proposta concreta neste caso resume-se no seguinte:
- a) reforço imediato às rubricas orçamentárias que atendam as despesas com viagem, material de expediente, máquinas, equipamentos de escritório, horas extras e pagamento de alimentação;
 - b) delegação de competência aos coordenadores de áreas (CNRH, CPG, CPR e CPS) para que, dentro de "cotas" consensualmente estabelecidas, decidam autonomamente sobre viagens.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

C. A TRANSPARÊNCIA

29. A supressão do Boletim do IPEA foi o primeiro passo concreto no fechamento da administração.

30. Não foi uma medida abrupta. Teve início na segunda metade dos anos 70, quando o Boletim passou a não registrar o nível funcional em que as pessoas admitidas eram enquadradas. Pouco sutil, mas extremamente eficiente para proteger o arbítrio e o favoriritismo do olhar enxerido do público interno.

31. Daí para a simples eliminação do Boletim, pelo qual se sabia pelo menos quem era admitido, quais consultores (e para que e por quanto) eram contratados etc... foi uma simples questão de tempo e de agudização do autoritarismo.

32. Neste caso também o pleito é simples e pode ser atendido de imediato: retorno da publicação periódica do Boletim. Afinal uma gestão correta não precisa esconder nada. Ao contrário, deve ser vista para não ser injustiçada.

33. Para recuperar informações escamoteadas no passado, a primeira edição deve ser dedicada apenas a duas informações:

a) A relação do quadro completo do IPEA, com nome, data de admissão, nível atual e lotação (se estiver requisitado, nome do órgão requisitante; se estiver em treinamento, nome da instituição responsável);

b) Relação dos órgãos colegiados em que a SEPLAN/IPEA está representada, com o nome do titular e suplente dessas representações.

34. As edições subsequentes publicariam as alterações que viessem a ocorrer (admissões, reposicionamentos etc), bem como a súmula das consultorias e demais contratos e convênios que fossem sendo firmados).

35. E mais: as viagens autorizadas com o nome do servidor, destino, número de diárias concedidas e respectivo valor global.

36. Evidentemente a transparência da administração será maior se o Boletim englobar não só o IPEA, mas igualmente - nas questões acima explicitadas - os demais órgãos da SEPLAN. A afinidade entre as duas estruturas é de tal ordem que torna desaconselhável uma separação artificial da atuação das duas entidades, apenas por serem juridicamente distintas.

37. As substituições, entretanto, não devem acarretar que, a cada novo Ministro, corresponda uma enxurrada de admissões, as sociada a arranjos e prêmios de consolação.

38. Uma dessas distorções diz respeito ao favoritismo no enquadramento.

39. Em nome da hierarquia salarial, as pessoas admitidas para cargos de direção ou para atividades de assessoramento próximo ao maior escalão hierárquico são brindados com os níveis mais al tos da carreira.

40. Em contraposição, técnicos mais antigos e muitas vezes até mais qualificados permanecem em níveis inferiores.

41. Para corrigir essa distorção, propõe-se tornar privati vo de servidores, com mais de 5 anos de Casa, todos os cargos de confiança e funções gratificadas. Esse dispositivo não se aplica ria aos cargos de Superintendente do IPLAN, INOR, CENDEC e INPES (ou talvez também aos Coordenadores de Área).

42. Esses cargos seriam preenchidos com a característica de transitoriedade, como acontece, por exemplo, com os diretores do Banco do Brasil, Banco Central e IBGE. Essas autoridades pelo fa to de ocuparem cargo de relevo nessas entidades não se tornam, por isso, integrantes de seus quadros permanentes.

43. A restrição proposta não seria aplicável aos atuais ser vidores.

D. RECURSOS HUMANOS

D.1 - CARGOS PRIVATIVOS

44. A cada mudança de governo, ou mais frequentemente do que isso, a cada mudança de titular da SEPLAN, alteram-se - como é natural - os ocupantes dos cargos mais importantes da estrutura do IPEA/IPLAN.

45. A mudança é, por princípio, salutar. Há sugestões conforme expresso na recente avaliação, até mesmo para trocas periódicas em todos os níveis de direção, evitando a vitaliciedade, os feudos e, as vezes, a acomodação intelectual.

D.2 - NOVAS ADMISSÕES

46. O assunto, para merecer um equacionamento definitivo, depende da definição do papel do IPEA/IPLAN (*) e do novo Plano de Cargos e Salários.

47. Até que isso ocorra, acredita-se que, a curto prazo, os princípios de transparência e participação requerem que as novas admissões sejam apreciadas, para efeito de enquadramento (nível), por um comitê, secretariado pela ARH/DP e composto por coordenadores de Área e Setor onde o técnico exerceria suas atividades e por representante dos funcionários (que terá mandato anual com uma só recondução), coordenados pelo Superintendente do órgão (IPLAN, INOR, INPES, CENDEC, conforme o caso).

D.3 - TREINAMENTO

48. Uma das formas mais eficazes, para cercear a evolução de uma instituição, é impedir o aperfeiçoamento de seus recursos humanos.

(*) Centro de estudos? Fornecedor de quadros para a administração pública em geral ou só para a SEPLAN? Estrutura com funções específicas ou coincidentes com as da SEPLAN?

49. No caso de uma organização como o IPEA/IPLAN, a paralização do programa de treinamento pode ter, a médio e longo prazos, sobretudo se associado como o foi a uma política salarial desestimulante, um efeito devastador.

50. Quando faltam objetivos, filosofias e critérios de seleção que tornem o programa transparente, as autorizações para treinamento tornam-se casuísticas, permeáveis ao clientelismo e pouco proveitosas para a instituição.

51. A elaboração de um plano de treinamento poderia ser atribuída a um Comitê Técnico, a quem caberia também a compatibilização das propostas dos diferentes órgãos do IPEA e a formulação de novas "regras do jogo". A ARH seria a Secretaria Executiva desse Comitê.

A.4 ASSISTÊNCIA MÉDICA

52. A intenção de sugerir apenas ações imediatas não contempla por isso temas que demandem uma avaliação prévia mais cuidadosa. De qualquer forma, independente de uma análise de médio prazo, a ser desenvolvida com a participação de representantes dos servidores, alguns pontos podem ser corrigidos de pronto.

53. Por exemplo:

- a) Determinação para que o Serviço Médico da SEPLAN passe a atender todos os servidores do IPEA e não apenas os que estão sediados no prédio da SEPLAN;
- b) instalação no prédio do BNDES de um "posto avançado" do referido Serviço com vistas a prestar atendimento primário de saúde, o que diminuiria o número de consultas externas por motivos banais de fácil resolutividade por um clínico geral;
- c) utilização de passagens aéreas de "cortesia" concedidas à SEPLAN e ao IPEA para - prioritariamente - atender o transporte de servidores e seus dependentes que

necessitem viajar para tratamento de saúde fora de Brasília.

E. REPRESENTAÇÕES EXTERNAS

54. A forma de participação da SEPLAN em diferentes colegia dos de instituições públicas, sobretudo da administração indireta e de empresas estatais, tem sido extremamente controversa em alguns aspectos ou com visíveis distorções em outros.

55. A presença da SEPLAN em muitos desses órgãos é, em princípio, justificável.

56. Ela pode ser vista como uma estratégia para o exercício da função de coordenação. Subsidiariamente é uma maneira bastante prática e eficaz para acompanhar as políticas setoriais.

57. A polêmica e as distorções estão na amplitude dessa participação e nos critérios de escolha dos representantes.

58. Caberia em 1º lugar reexaminar a conveniência de limitar o número de colegiados com participação da SEPLAN/IPEA.

59. Na verdade há colegiados demais para técnicos de menos, se for admitido - como parece razoável que seja - que a representação deve caber de preferência a técnico que seja especialista na área de atuação do colegiado.

60. Em outras palavras: colegiados nas áreas de emprego, agricultura, energia, educação ou quaisquer outras áreas devem ter representantes da SEPLAN escolhidos entre especialistas nessas áreas.

61. Ora, a disponibilidade desses recursos humanos é pequena em comparação com a pletora de conselhos, juntas e comissões a serem preenchidos.

62. Essa defasagem tem levado a duas situações indesejáveis:



a) Uma é a perda do rigor técnico na escolha de representantes;

b) outra, para minimizar a primeira, é a acumulação de 2,3 ou mais representações por uma só pessoa.

63. Se a primeira é inconveniente, a segunda pode até ser ilegal ou de moralidade duvidosa quando implica em acúmulo de jetons.

64. O critério de especialização, vale dizer do mérito, historicamente, não tem tido exclusividade na escolha de representantes da SEPLAN/IPEA.

65. De fato, a hierarquização desses colegiados na escala de valores da SEPLAN tem sido o da remuneração que possam proporcionar.

66. Tal postura tem levado a que os conselhos que pagam jetons mais altos cabem àquelas pessoas mais próximas dos níveis de decisão mais altos, independente de sua familiaridade com os assuntos de competência do órgão que irão integrar.

67. Se essa conduta permite o doce exercício do arbítrio e a confortável possibilidade de melhorar o salário de assessores diretos, ela é prejudicial à instituição, qualquer que seja o ângulo sob o qual se examine.

68. Por isso, essas designações tem se constituído em fator de ressentimento e desconfiança, até porque as decisões que as envolvem não tem transparência.

69. Uma forma perfeitamente defensável para resolver o problema é introduzir no âmbito da SEPLAN/IPEA a proibição de receber jeton ou gratificações semelhantes, decorrentes da participação como representante da SEPLAN em organismos colegiados.

70. Outra opção, não necessariamente excludente, é definir critérios transparentes para escolha, impedindo a participação in

dividual em mais de 2 colegiados (ver legislação aplicável), reven do primeiramente, conforme já exposto, o elenco de organismos que devam ter representação da SEPLAN.

F. OUTRAS QUESTÕES

F.1 - SEGURANÇA DO PRÉDIO

71. Há razões para crer que o Edifício do BNDES seja vulnerável a incêndios. Em prédios próximos, como o Banco do Brasil, foram tomadas providências preventivas concretas, como a construção de escadas externas.

72. No caso em pauta cabem duas providências imediatas:

- a) solicitar, se já não foi feito, ao Corpo de Bombeiros laudo sobre a situação do prédio quanto à segurança;
- b) adotar as medidas recomendadas, negociando com o BNDES as que forem da alçada do Banco, como proprietário;
- c) solicitar ao DETRAN que coíba sistematicamente o estacionamento no local ao lado do prédio destinado exclusivamente às viaturas do Corpo de Bombeiros.

73. A médio prazo pensar-se-ia em construção de Anexo à SEPLAN, de forma a reunir, em um só prédio, todos os seus órgãos.

F.2 - O USO DOS CARROS (*)

74. Curiosamente as restrições materiais impostas ao IPLAN não incluíram a eliminação dos carros de representação que atendem a ocupantes de cargos de maior hierarquia.

(*) Este texto foi redigido (out.85) muito antes da nova regulamentação federal sobre o uso de carros oficiais.

75. Não se questiona, nesta oportunidade, a necessidade de que essas autoridades tenham carro privativo.

76. Ocorre entretanto que compromissos externos oficiais fazem parte também da rotina de muitos técnicos, que os atendem com seus próprios meios de transporte.

77. Proposta concreta para o assunto: designar carros(s) para atender (indistintamente) as necessidades de serviços como comparecimento a reunião fora, e mesmo ida (e vinda, desde que agendada) para aeroporto quando em viagem oficial, como forma de evitar despesas com taxi que comprometem parte substancial da diária. Evidentemente essas situações só seriam atendidas durante o horário normal de expediente.

FUNÇÕES, ESTRUTURA E PROGRAMAÇÃO DO IPLAN

Contribuições Recebidas pelo GT-PT

- 1 - Subsídios para Definições sobre a Futura Atuação do IPLAN 01
Milton Barbosa e Otávio Franco (CPS/SME)

- 2 - Contribuição para a Definição de um Programa de Trabalho 04
para o IPLAN
Aylton Ventura

- 3 - Reflexões sobre o IPLAN 08
Luiz Zottmann

SUBSÍDIOS PARA DEFINIÇÕES SOBRE A FUTURA ATUAÇÃO DO IPLAN .

Milton Barbosa e Otávio Franco (CPS/SME)

A - INTRODUÇÃO

Face às dificuldades de compatibilização de horários com técnicos da CPS, foi elaborado o presente documento, que reflete a posição pessoal de seus autores. Na sua formulação procurou-se utilizar as propostas já apresentadas, sem o compromisso de aproveitar a redação original e o conteúdo integral daqueles documentos.

B - DEFINIÇÕES DA DIREÇÃO DO IPLAN

A evolução da administração federal e do sistema de planejamento exige redefinições de papel, estrutura e forma de atuação do IPLAN. Assim, sendo, cabe à sua Direção, ouvida a SEPLAN, tomar uma posição em relação aos seguintes aspectos:

1. Redefinição dos objetivos da Instituição.
2. Redefinição do papel e das atribuições do IPLAN como órgão da SEPLAN/PR e do Sistema Nacional de Planejamento.
3. Reavaliação do tipo de atividades a serem desenvolvidas pela Instituição, quanto a:
 - a) Assessoria à SEPLAN/PR e Outras Instituições.
 - b) Estudos e Informação.
 - c) Participação no processo decisório (Representação Externa e Pareceres Técnicos).
 - d) Planejamento, Acompanhamento e Avaliação.
4. Definição de tarefas para realização das atividades do IPLAN em relação a:
 - a) Subsídios para formulação de políticas, programas e projetos.
 - b) Acompanhamento de políticas, programas e projetos nos diferentes níveis de execução.
 - c) Avaliação e subsídios para reformulações necessárias ao re-direcionamento de programas.
 - d) Elaboração de planos, programas e projetos.

C - IMPACTOS NA ESTRUTURA DO IPLAN

Como consequência das definições acima sugeridas caberia repen
sar a estrutura organizacional e funcional da instituição propondo-se:

1. Criação de gerências de projetos vinculadas diretamente à Su-
perintendência, para conduzir trabalhos interdisciplinares
de natureza transitória.
2. Reforçar a Assessoria de Superintendência, extinguindo-se as
Coordenações de Área.
3. Ampliar o número de coordenações setoriais a fim de institu-
cionalizar a articulação com órgãos setoriais não contemp^la-
dos na estrutura atual do IPLAN.

D - APOIO INSTITUCIONAL PARA A AÇÃO DA INSTITUIÇÃO

1. Incorporar o IPLAN em grupos de trabalho de qualquer nature-
za, cujas atribuições contemplem as atividades definidas pa-
ra esta instituição.
2. Promover o acesso do corpo técnico a informações, documentos
governamentais, seminários, conferências, visita de campo a
projetos e regiões onde a ação do Governo interessar ao IPLAN.

E - DIVULGAÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS ATIVIDADES DA SEPLAN/IPEA

1. Promover maior integração com a SEPLAN e, internamente, entre,
as diversas coordenarias e grupos de trabalho, represen^tan-
tes em Conselhos e Órgãos Deliberativos, tornando transparen^te
as atuações dos setores e dos técnicos.
2. Reeditar o Boletim Informativo do IPEA, com a divulgação de
todos os atos da instituição.

F - POLÍTICA DE PESSOAL

1. Definir uma política de pessoal através de normas claras,
precisas e explícitas para a seleção, contratação, classifica-
ção e progressão funcional, reclassificação e enquadramentos
salariais, inclusive com a correção das distorções acumula-
das ao longo do último decênio.

2. Instituir uma política permanente de treinamento e reciclagem de pessoal, através de programas de curta, média e longa duração, com critérios claros e explícitos para a seleção dos interessados.

CONTRIBUIÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DE UM PROGRAMA DE TRABALHO PARA O IPLANANTECEDENTES

O atual Instituto de Planejamento Econômico e Social teve sua origem no Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada-EPEA, criado em 10 de dezembro de 1964 como unidade de apoio técnico ao então Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Geral. Surgiu dentro de um quadro político-econômico-institucional que favorecia sobremaneira a centralização administrativa do país nas mãos do governo federal.

Em especial a partir de 1967, com a transformação do EPEA em Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada-IPEA (art.190 do DL 200/67 e Dec.60.457/67), uma fundação, seus poderes foram sucessivamente ampliados paralelamente à ampliação de poderes da hoje Secretaria de Planejamento-SEPLAN, poderes que resultaram do recrudescimento do processo de centralização e da idéia de que uma tecnocracia bem formada academicamente seria o suficiente para produzir as soluções para os problemas brasileiros. Tal ampliação de poderes deu-se basicamente pela subordinação de enormes somas de recursos para programas e projetos de desenvolvimento- recursos dos quais dependiam tanto os ministérios federais como os governos estaduais e municipais - ao controle direto da SEPLAN.

SEPLAN e IPEA, participando das decisões de maior interesse para o país e muitas vezes fornecendo as bases para as decisões finais, cresceram juntos em prestígio. Não apenas pelas causas já mencionadas, mas também graças à continuidade administrativa durante o período, caracterizada pelo fato de a cúpula da SEPLAN ter-se originado no próprio IPEA.

A PERPLEXIDADE

Com a alteração dos quadros do governo em 1979, o processo de centralização - que já havia dado sinais de pelo menos estabilização no governo anterior - ficou ainda mais exacerbado. Mais poderes e recursos foram concentrados na SEPLAN e os ministérios ficaram esvaziados em suas funções; aumentou a dependência dos estados e municípios.

Só que desta vez não seria o IPEA o principal ponto de apoio da SEPLAN e sim uma estrutura paralela criada na própria Secretaria. Desta forma, esvaziava-se também o IPEA.

Por outro lado, a centralização (que ademais permeava toda a administração) já existente no Instituto foi também reforçada. Em consequência, a ociosidade tornou-se a regra. O IPEA perdera o antigo papel e sua equipe técnica estava perplexa. A situação chegou a tal ponto que a extinção do Instituto foi anunciada por diversas vezes.

Além do descontentamento pela marginalização dentro da própria SEPLAN, acresce o fato de que toda a tecnocracia estava sendo questionada pela sociedade. Afinal, apesar dos poderes conferidos (ou talvez por causa destes mesmos poderes), os principais problemas que afligiam o país não foram resolvidos; ao contrário, muitos deles se agravaram. No fundo, aquele questionamento era a grande perplexidade; estávamos entre os culpados; nossa genialidade de quase nada adiantara. Mas ninguém fez mea-culpa. Poucos reconheceram que existe algo mais além da técnica.

A SITUAÇÃO ATUAL

Em recente avaliação feita no IPLAN, ficou evidenciado que a perplexidade ainda continua. E parece que ela é geral, pois o próprio governo reconheceu publicamente que a administração federal está ineficiente, ineficaz e ociosa. E não é para menos. Pois quantos vícios e comportamentos -além de tudo o mais- estão incorporados à cultura?

Na avaliação mencionada acima as maiores deficiências apontadas pela equipe do Instituto referem-se à definição de papéis e ao gerenciamento associadas à falta de estímulo à equipe técnica e de integração entre as equipes, todos estes itens com larga margem sobre os demais. Por outro lado, na mesma avaliação os técnicos ressaltaram a experiência, a capacidade e o espírito crítico da equipe. Infelizmente, a avaliação carece de autocritica em relação à atuação do órgão e dos técnicos no passado recente.

Fora alguns problemas, o fato é que a avaliação denuncia um grande sentimento de frustração pelo não preenchimento de esperanças sentidas, a maior delas certamente a da retomada do antigo prestígio. Muito embora essas esperanças sejam legítimas, é fundamental considerar que elas não podem ser entendidas em termos de retorno, pois as condições políticas e institucionais são bastante diferentes daquelas em que o

IPEA cresceu e se consolidou, consideração esta intimamente ligada à questão da autocrítica. Nada disto, porém, anula a evidência de que há sérios problemas internos que se não resolvidos poderão levar o IPLAN à frustração definitiva.

Claro, não existe uma solução IPLAN considerada isoladamente. Temos também que considerar o IPEA como um todo, a SEPLAN, e assim por diante. Mas isto é uma questão de interação causa-efeito. Daí, podemos também afirmar que uma atitude positiva e renovadora poderá levar o IPLAN a resolver seus próprios problemas e, acima de tudo, colaborar com a solução dos problemas maiores, sempre em função do papel da própria SEPLAN.

A PROPOSTA

Do que foi dito acima, torna-se evidente que uma visão atual do papel do IPLAN terá necessariamente que levar em consideração o novo contexto político-institucional e, conseqüentemente, os compromissos com a democracia e a justiça social, com a valorização do indivíduo e a identificação entre governo e sociedade. Dentro deste novo contexto existem questões importantes, como a da chamada transparência da administração, a da descentralização administrativa e financeira e a da participação, cuja solução poderá contribuir decisivamente para a solução de problemas urgentes como os da inflação e das dívidas interna e externa. Além disto, existe a necessidade de uma avaliação objetiva das atuações nos últimos anos, envolvendo, por exemplo, os chamados programas e projetos de desenvolvimento, cujos resultados foram notoriamente duvidosos. Finalmente, não podemos descuidar dos temas relacionados à organização interna, às diretrizes, aos objetivos e às estratégias.

A proposta é, pois, em resumo, que o programa de trabalho do IPLAN seja elaborado em torno (a) dos objetivos de mudanças político-institucionais já definidos pelo governo (descentralização, transparência, etc.), (b) dos problemas econômicos de maior urgência (dívida, inflação), (c) de uma avaliação crítica centrada nos produtos e serviços gerados nos últimos anos, em particular no que se refere aos denominados programas e projetos de desenvolvimento e (d) na criação de condições internas para que o IPLAN se insira no atual contexto, através da mobilização e motivação de toda a equipe disponível.

A seguir, explicitaremos alguns itens que poderão orientar o de-

envolvimento de parte de um possível programa de trabalho:

Descentralização administrativa e financeira :viabilidade técnica e política; medidas complementares de apoio aos estados e municípios; definição de funções nos três níveis de governo; eliminação de superposições; compensações financeiras para os estados e municípios mais pobres.

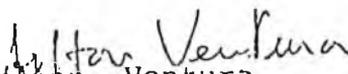
Transparência da administração : definições; informação à sociedade; informação ao usuário do serviço público; criação de normas; instância de apelação para o caso de não cumprimento.

Programas e projetos de desenvolvimento : avaliação de produtos e serviços gerados; definição dos papéis de órgãos governamentais, de organizações diversas e das populações a que se destinam; re-discussão dos critérios e instrumentos para acompanhamento e avaliação.

Problemas internos : diretrizes da SEPLAN; levantamento sobre quem está fazendo o que; medidas para o engajamento de toda a equipe na definição de objetivos e do programa de trabalho; valorização da equipe administrativa.

Finalmente, desejamos enfatizar nossa crença de que não existe problema de capacidade técnica para a realização de qualquer trabalho. Se o temos é porque sempre o tivemos.

Brasília, 09 de dezembro de 1985


Aylton Ventura

REFLEXÕES SOBRE O IPLAN

- 1 - Para que se indague do IPLAN, é fundamental que se indague, inicialmente, da SEPLAN, quanto a suas funções, objetivos e estrutura.
- 2 - Entre as múltiplas atribuições da SEPLAN, são relevantes para estas reflexões as de:
 - órgão central do sistema de planejamento
 - órgão central do sistema de orçamento
 - órgão gestor de programas específicos
 - órgão co-participe da formulação da política macroeconômica de curto prazo
 - órgão co-participe da formulação da política de preços e de tarifação do setor público.
- 3 - No exercício dessas funções, cabe à SEPLAN:
 - a elaboração de cenários alternativos de médio e longo prazo para a economia brasileira, com suas características, requerimentos, etc.
 - verificar a compatibilidade intersetorial e macroeconômica das ações do Governo, sejam elas de alocação e de recursos, de adoção de normas, políticas, etc.
 - examinar a compatibilidade da política macroeconômica de curto prazo com os cenários de médio e longo prazo, definidos ou não em PNDs;
 - examinar as repercussões da política de preços e tarifas dos serviços públicos nos diferentes segmentos da economia.

- 4 - Na condução dos trabalhos referidos no item anterior, as ações da SEPLAN devem contemplar o nível político (a decisão) e o nível técnico (análise e mesmo desenvolvimento do instrumental analítico).
- 5 - O nível decisório, apesar de eminentemente político, não prescinde da consciência das repercussões multissetoriais e macroeconômicas de qualquer decisão em assuntos que fluem à SEPLAN.
- 6 - O nível técnico, apesar de voltado essencialmente à análise e/ou desenvolvimento do próprio instrumental analítico, não prescinde do conhecimento das questões que devem ser respondidas pela SEPLAN.
- 7 - Em vista desse duplo requerimento técnico-político, é fundamental que a equipe da SEPLAN seja dotada de: grande capacidade administrativa ou de decisão, elevadíssima formação técnica e comprovada experiência nos assuntos de que trata.
- 8 - Sendo raras as pessoas que possuam, simultaneamente, essas três características, é necessário que se formem equipes onde a mescla de pessoas permita que, em seu conjunto, as equipes apresentem essas qualificações.
- 9 - Inexistindo outro órgão de governo ou organização acadêmica que se ocupe especificamente das atribuições da SEPLAN, é fundamental que a própria SEPLAN crie, desenvolva e mantenha suas equipes.
- 10 - Pela sua natureza político-administrativa, como órgão gestor dos sistemas de planejamento, orçamento, etc. parece pouco provável que a SEPLAN possa, hospedar, na sua própria estrutura funcional essas equipes.
- 11 - Nessas condições, a existência de um órgão técnico vinculado e diretamente envolvido com o desenvolvimento e uso do instrumental analítico necessário a SEPLAN parece condição "sine qua non" para o êxito da SEPLAN.

- 12 - Em seus primórdios esse papel foi exercido pelo antigo IPEA e CENDEC, quando uma mesma equipe se encarregava da pesquisa, do planejamento e treinamento.
- 13 - Hoje a compartimentalização, geográfica e administrativa, em quatro frentes (pesquisa, planejamento, orçamento e treinamento) gerou objetivos próprios para pelo menos três: O INPES, o CENDEC e o INOR.
- 14 - Por proximidade geográfica e similaridade de funções, o IPLAN, descompromissado com, e até desestimulado ao exercício das funções de pesquisa, orçamento e treinamento, ocupa faixa diretamente concorrente com a estrutura gerencial da própria SEPLAN, gerando ambigüidades, insegurança, duplicação de equipes, estagnação tecnológica e desagregação do corpo técnico.
- 15 - Uma das conseqüências desse processo é o perigoso afunilamento das ações do IPLAN no sentido de cada vez mais se envolver na gerência ou administração do planejamento e de programas específicos, sob pena de entrar em uma situação, não menos perigosa, de ociosidade funcional.
- 16 - Como decorrência, também as perspectivas funcionais dos técnicos se afunilam no sentido da busca de funções executivas (dentro e fora da SEPLAN), o caminho mais fácil para uma carreira mais rápida no próprio IPEA e para algum reconhecimento público de seu mérito profissional.
- 17 - Particularmente sacrificados, neste contexto, são os técnicos mais interessados no embasamento teórico-analítico, de maior curiosidade intelectual e, sobretudo, os mais criativos, que ficam sem meios e apoio para produzirem o conhecimento básico às decisões da SEPLAN, não alcançam o reconhecimento de seu trabalho e, por último, ficam com sua ascensão funcional presa.

- 18 - Por outro lado, dada a natureza transitória dos cargos e funções executivas, dentro e fora da SEPLAN, tende a ser instável a composição das equipes técnicas do IPLAN, seja em face da substituição dos seus chefes mais diretos, seja pela reabsorção de antigos chefes ou, ainda, pela absorção de técnicos que embora pertencentes aos quadros do IPEA, não se enquadram nos padrões exigidos pelo IPLAN para os níveis funcionais e salariais em que estão enquadrados.
- 19 - Do ponto de vista institucional, todo esse quadro leva a que, na hora de tomada de decisões mais importantes, a SEPLAN se veja desprovida do instrumental analítico que deveria ser básico as suas decisões, o que é tanto mais grave quanto mais genérica for a matéria a ser decidida e quanto maior for a presença do estado na economia.
- 20 - Para reverter todo esse quadro, algumas providências urgentes parecem necessárias, entre as quais interessa ressaltar:
- a criação de equipes voltadas permanentemente à produção de instrumental analítico aplicável aos assuntos técnicos sobre as quais a SEPLAN deva opinar ou decidir.
 - a instituição de um programa permanente de aperfeiçoamento dessa equipe;
 - a criação de um canal de divulgação do conhecimento produzido;
 - a não vinculação dessas equipes aos diferentes segmentos de gerenciamento em que se subdivide o IPLAN;
 - o aproveitamento de parte da atual equipe técnica do IPLAN na formação dessa nova equipe;
 - a instituição de um sistema de participação transitória nas equipes de todos os técnicos do IPLAN que assim o desejarem, (na

proporção talvez de dois anos de pesquisa por período de cinco anos no exercício de funções executivas);

- o desbloqueamento da evolução funcional dos técnicos dessa equipe permanente de desenvolvimento de instrumental analítico.

Brasília, DF. 17 de dezembro de 1985