MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
Instituto de Planejamento Econômico e Social

SETOR DE AGRICULTURA

Consolidação do sistema de planejamento: I Plano Nacional de Desenvolvimento: Orçamento-programa

Maurício Rangel Reis

Documento para discussão interna

Rio de Janeiro, 17 de agôsto de 1970.

Ao Dr. Marcos Pereira Vianna
Presidente do IPEA

De Dr. Maurício Rangel Reis
Superintendente do IPLAN

Senhor Presidente

No documento em anexo apresentam-se algumas idéias e sugestões relacionadas com o sistema de planejamento. Apresentam-se, também, indicações sôbre o trabalho a realizar em futuro próximo consoante legislação vigente. Solicitamos que a matéria seja distribuída aos responsáveis pelas diversas áreas do IPEA para exame e apreciação. Cabe salientar que o documento tem apenas o propósito de levantar determinados pontos ligados ao sistema de planejamento nacional e aos trabalhos de responsabilidade do IPEA em conjunto com outros órgãos do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Agôsto de 1970.

CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO
I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
ORÇAMENTO-PROGRAMA

1 - Introdução

O Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, estabeleceu nôvo mecanismo para a elaboração de planos de Govêrno, alterando dispositivos do Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969. O artigo 1º do AC nº 76 dispõe: "Art. 1º - O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento de duração igual à do mandato do Presidente da República, os quais serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do mandato presidencial".

No art. 10 prevê-se que o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento será encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de setembro de 1971 e terá vigência nos exercícios de 1972, 73 e 74.

Por outro lado, estabeleceu o mesmo Ato Complementar que o Orçamento Plurianual de Investimentos, abrangendo os exercícios de 1971, 72 e 73 será encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de março de 1971, antecipando-se, de alguns meses ao Plano Nacional e, certamente, incluirá os principais projetos que serão desenvolvidos no período.

O primeiro Plano Nacional será, portanto, trienal enquanto que os posteriores, coincidindo com a vigência do mandato presidencial, serão qüinqüenais. O conteúdo do Plano, seu desdobramento a nível de programas e projetos, a definição de planos regionais e setoriais deverão ser, ainda, objeto de exame e decisão. De qualquer forma é importante destacar alguns pontos básicos referentes à matéria e que se ligam à própria consolidação do sistema de planejamento nacional:

1º) O documento de bases de ação do atual Govêrno que define o programa governamental, incluindo os projetos

prioritários que deverão ser executados no período 1970/73, representará, sem dúvida, um marco na elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento. Tendo como característica básica a apresentação de programas e projetos, nos diversos setores, incluindo indicação de recursos a serem utilizados no período - 1970/73, o documento reflete uma política de Govêrno.

2º) O Censo Geral de 1970 (demográfico em 1º de setembro e econômico com data de referência em 31 de dezembro de 1970) que fornecerá dados essenciais à elaboracão do Plano Nacional de Desenvolvimento desde que previstas determinadas apurações avançadas. O 2º Plano de Desenvolvimento a ser apresentado ao Congresso Nacional, à 15 de setembro de 1974, já com caráter qüinqüenal, disporá de tôdas as apurações censitárias, permitindo maior grau de detalhamento no planejamento nacional.

3º) O preparo do 2º Orçamento Plurianual de Investimentos que deverá compreender o período de 1971, 72 e 73, a ser apresentado ao Congresso Nacional até março de 1971. O nôvo OPI, tendo como roteiro o documento de ação governamental, ora concluído, desdobrará ano a ano, os recursos que serão aplicados nos projetos programados, embora se admita a inclusão de novos projetos que não figuram naquêle documento.

4º) A necessidade de se promover maior articulação, com os Governos Estaduais dentro do objetivo de se desenvolver uma atuação integrada e de se alcançar maior racionalidade na aplicação de recursos em projetos selecionados. Nesse sentido, será importante desenvolver entendimentos junto aos órgãos de planejamento das Unidades da Federação para uma acao coordenada.

5º) A necessidade de se montar um efetivo esquema de avaliação dos programas e projetos prioritários, criando-se, nos órgãos setoriais, mecanismos de acompanhamento e dotando os órgãos do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral de meios para exercitar funções de contrôle, acompanhamento e avaliação.

Não só para as tarefas de planejamento como para as de acompanhamento e contrôle constitui condição básica a existência, nos Ministérios setoriais, de órgãos especializados, montados de forma apropriada e com o necessário número de técnicos dotados da qualificação indispensável.

Na realidade, tal fato ainda não ocorre, na maioria dos Ministérios. Tanto para as funções de planejamento como de orçamento, incluindo, naturalmente, as de acompanhamento e contrôle, as Secretarias Gerais dos Ministérios carecem de reforço de pessoal técnico.

2 - Bases para o preparo do I Plano Nacional de Desenvolvimento e do Orçamento-Programa - 71/73.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento e o Orçamento Programa 71/73 deverão ter, certamente, por base, no seu preparo, o documento de ação administrativa do atual Govêrno. Na realidade deveria tornar-se claro o propósito de não se elaborar um trabalho nôvo mas sim de aperfeiçoar e enriquecer o documento de bases de ação do Govêrno a fim de apresentá-lo ao Congresso Nacional, em setembro de 1971, procedendo-se a revisões resultantes do trabalho desenvolvido em 1970 e 1971 e a inclusão de novos dados decorrentes do Censo de 1970. As adaptações, revisões e inclusões não deveriam alterá-lo de forma substancial continuando a caracterizar-se o documento como de marcante cunho operacional, figurando programas e projetos prioritários de todos os setores.

De igual forma, o Orçamento-Programa 71/73 teria por base o elenco de projetos indicados no documento de ação governamental. Como nesse documento, a quantificação de recursos figura em têrmos globais, sem indicação ano a ano, na elaboração do OPI proceder-se-ia ao respectivo detalhamento, incluindo-se também, recursos próprios de entidades governamentais e recursos externos previstos, por projeto.

Na parte introdutória do Plano poderia desenvolver-se a matéria referente aos objetivos básicos, a concepção e estratégia, aprofundando-se, nesse caso, o conteúdo do documento básico da ação governamental.

No capítulo introdutório seriam, na medida do possível, aproveitados dados do Censo Geral de 1970, que constariam de tabulações avançadas.

Seguir-se-iam os capítulos referentes aos aspectos setoriais nos quais se daria ênfase à listagem de programas e

projetos a serem executados no período, com indicação de metas e padrões de aferição, de modo a permitir contrôle e acompanhamento pelos órgãos setoriais sob a coordenação do Ministério do Planejamento.

Os capítulos setoriais incluiriam um diagnóstico sôbre a evolução do setor nos últimos anos (adotar-se-ia a década 1960/70 como período básico).

A fim de dar uma medida de planejamento regional os capítulos setoriais indicariam os planos de desenvolvimento regional (especialmente para o Norte e Nordeste) e, sempre que possível, desceriam à nível de Unidade da Federação, constando os recursos estaduais e/ou municipais, especialmente dos Fundos de Participação, que seriam aplicados, por projeto.

A parte introdutória do Plano, ou seja, a que define os objetivos básicos, a concepção e estratégia seria elaborada por um Grupo especialmente designado para êsse fim, incluindo técnicos do INPES e do IPLAN e assessores especialmente designados pelo Senhor Ministro.

Os capítulos setoriais seriam elaborados por equipes mistas, com a participação de técnicos dos Ministérios respectivos e do IPLAN (das diferentes áreas).

No tocante ao Orçamento-Programa, a sua elaboração seria de responsabilidade conjunta do IPLAN e da SOF, com a participação dos Ministérios setoriais.

3 - Montagem de um sistema de acompanhamento

Dada a variedade de assuntos nos quais se desdobra um plano de Govêrno torna-se importante concentrar o mecanismo de acompanhamento nos programas e projetos prioritários.

As tentativas de montagem de um sistema de acompanhamento e contrôle de caráter amplo, não têm tido maior êxito. O sistema de relatório por parte dos órgãos setoriais mostrou-se ineficaz, talvez em razão da periodicidade dos mesmos ou pelo fato de não ser um método aconselhável. Em alguns setores, o trabalho de acompanhamento tem sido desenvolvido com o objetivo de ajudar os órgãos setoriais na implementação dos projetos ou de suprir dificuldades dos próprios setores.

A montagem de um verdadeiro mecanismo de acompanhamento e contrôle, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, a fim de facultar à Presidência da República informações adequadas sôbre a execução do Plano constitui uma das tarefas básicas a serem programadas, de cuja execução dependerá o próprio fortalecimento do sistema de planejamento nacional.

O mecanismo a ser montado procurará caracterizar a responsabilidade dos órgãos setoriais no acompanhamento da execução dos projetos e nas medidas necessárias à sua implementação. A função do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral deve ser a de coordenar a execução através de permanente contato com os órgãos setoriais de planejamento, colaborando, também, na implementação dos programas e projetos prioritários.

Requisitos mínimos para a organização de um sistema de acompanhamento e contrôle

O requisito básico é de que se disponha de um plano de Govêrno objetivo e realista, caracterizado pela existência de programas e projetos bem definidos, com indicação de metas a alcançar no período de execução e de medidas essenciais necessárias à sua implementação. O Plano deve indicar os recursos financeiros, materiais e o pessoal indispensável à sua execução, os prazos previstos para a implementação dos projetos e a época em que as diversas medidas essenciais à execução devem estar aprovadas. Deve-se dispor de um mecanismo capaz de permitir o acompanhamento das medidas essenciais ao encaminhamento e execução dos projetos.

Outro requisito de maior importância é um estreito entendimento dos órgãos do planejamento com os organismos setoriais encarregados da elaboração dos planos e projetos e de sua execuçao.

O trabalho de acompanhamento do programa de Govêrno exige, por outro lado, a montagem de um sistema de informações básicas, com dados periódicos e sistemáticos sôbre aspectos conjunturais referentes à cada área especializada.

Maior entrosamento entre os órgãos integrantes do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

A prática tem demonstrado a necessidade de maior articulação entre os órgãos do próprio Ministério do Planejamento. Na Secretaria Geral, a SUBIN, a SOP e os Núcleos especializados

executam tarefas que exigem estreito entrosamento com o IPEA (INPES e IPLAN), e, por sua vez, órgãos da administração indireta do Ministério do Planejamento tais como o BNDE, a Fundação IBGE e a FINEP podem dar grande contribuição às fases de planejamento e acompanhamento da execução dos programas e projetos.

Sob a direção da Secretaria Geral e obedecendo à orientação do Senhor Ministro do Planejamento e Coordenação Geral o maior entrosamento dos órgãos do Ministério deve ser alcançado através reuniões periódicas, estabelecendo-se programa conjunto de trabalho.

MRR/ga.- 17/8/70