
*
*
*
*
*
*
*
*
*
*

MODELO DE UM SISTEMA DE PLANEJAMENTO-ORÇAMENTO

Introduzindo Orçamento-Programa
nas operações governamentais.

HARVEY S. PERLOFF

Com a Assistência de

John Friedmann , Robert Trees, Jack Urner e Robert Pojson

UNIVERSIDADE DE CHICAGO - Chicago - Illinois.

Agosto 1955

EDIÇÃO RESTRITA

TRADUÇÃO DO ENG.º MARIO LARANJEIRA DE MENDONÇA.

*
*
*
*
*
*
*

P R E F Á C I O

Quando estive em Israel, em setembro de 1954, em missão das Nações Unidas, fiquei impressionado com o excelente trabalho que estava sendo feito pelo órgão de orçamento daquele País, em circunstâncias muito difíceis. Também fiquei a par da necessidade de aperfeiçoar a organização para o planejamento e os seus processos dentro do governo nacional. Eu me prometi, naquela época, que, quando retornasse à Universidade de Chicago, organizaria um estudo dos processos para o planejamento e para a elaboração orçamentária, que pudesse ser útil para aperfeiçoar estas funções em Israel.

O presente estudo representa um esforço para fornecer base para discussão. Uma vez que existem muito poucas informações na Universidade a respeito dos métodos e problemas orçamentários em Israel, pareceu-me mais apropriado desenvolver um modelo que pudesse inspirar uma forma de elaboração do orçamento, sob condições ideais. O objetivo principal era apresentar os requisitos mais importantes de um sistema que se aproximasse da alocação "ótima" de recursos limitados para atingir os objetivos mais importantes da nação. A prática efetiva, certamente, se afastaria do modelo, mas de qualquer forma este permaneceria altamente sugestivo.

Aperfeiçoamentos nos métodos e organizações governamentais podem não ser um objeto muito estimulante, mas, de qualquer forma, é o campo no qual se podem fazer melhorias substanciais nas decisões e atividades administrativas. Este assunto está diretamente relacionado com a melhoria do bem-estar social, através do aperfeiçoamento das atividades governamentais.

Harvey S. Perloff

Agosto , 1955

ÍNDICE

- I Introdução: A relação do Orçamento com o Planejamento em geral.
- II Orçamento-Programa
- III Instrumentos do processo de Planejamento-Orçamento.
- IV Etapas no processo de Planejamento-Orçamento.
- V Dois exemplos de procedimento
- VI Introduzindo um sistema de Planejamento-Orçamento.

C A P Í T U L O I

Introdução

A Relação do Orçamento com o Planejamento em geral

O Planejamento somente apresenta significação na medida em que influi nas decisões políticas correntes e auxilia a coordenação das atividades e decisões econômicas.

Tais decisões devem, necessariamente, se relacionar com dois tipos de fatores - os problemas prementes e os objetivos sociais e econômicos futuros. Estes dois estão relacionados de tal forma que o ideal seria que as medidas empregadas para resolver os problemas atuais levassem, também, o país na direção dos objetivos nacionais. A principal tarefa do planejamento é torná-lo possível.

É evidente que o planejamento que se ocupa apenas de problemas atuais isolados não pode realizar aquela ideia, tampouco um planejamento que busca, apenas, preparar um quadro geral para o futuro. No primeiro exemplo, tende-se a perder de vista os objetivos; no segundo exemplo, o planejamento tende a ser completamente afastado das efetivas decisões correntes. Como tornar o planejamento para o futuro fator importante nas decisões atuais - define o problema que procuramos analisar.

A idéia que estamos procurando desenvolver é a de que o planejamento somente pode ganhar uma importância imediata na medida em que se relacionar diretamente com o processo do orçamento e fornecer um "quadro" de informações correntes e projeções que sirvam de base para as decisões. Tratando dessas relações estamos nos referindo ao processo de planejamento-orçamento. No próximo capítulo, procuraremos descrever este processo formalmente como um modelo ou seja, como seria realizado sob condições ideais. O valor de um modelo reside, entretanto, não na sua praticabilidade, mas na sua capacidade de revelar a natureza das diversas operações compreendidas num processo e das conexões entre elas. Estas se apresentam, então, com clareza maior do que as de situações mais reais.

A validade do modelo precisa, naturalmente, ser testada na prática. Somente desta forma estaremos seguros de que as idéias apresentadas são de fato úteis aos líderes do governo e aos administradores. Por esta razão, o capítulo final deste relatório apre

senta o problema da introdução de um sistema de planejamento-orçamento num país em rápido desenvolvimento econômico, e onde o governo está diretamente interessado em dirigir o curso da economia. Os principais argumentos que apresentaremos nestas páginas podem ser resumidos da seguinte forma:

O planejamento é visto como um meio para aperfeiçoar a racionalidade das decisões governamentais pelas considerações de (1) objetivos da ação, (2) as alternativas possíveis para atingi-los e (3) as consequências das formas alternativas de ação. Idealmente, a forma de ação escolhida será aquela que prometer realizar a máxima satisfação das necessidades e aspirações sociais. Planejamento pode, então, ser aplicado a qualquer situação onde as decisões a respeito do futuro devam ser tomadas, e pode ser aplicado, num sentido mais limitado, para resolver problemas restritos, ou amplamente, para problemas de desenvolvimento de toda uma economia. Deve, entretanto, ser assinalado que planejamento e intervencionismo não se confundem. Embora as intervenções sejam necessárias para realizar os planos, as restrições e controles públicos tendem também a restringir o alcance e os métodos do planejamento público.

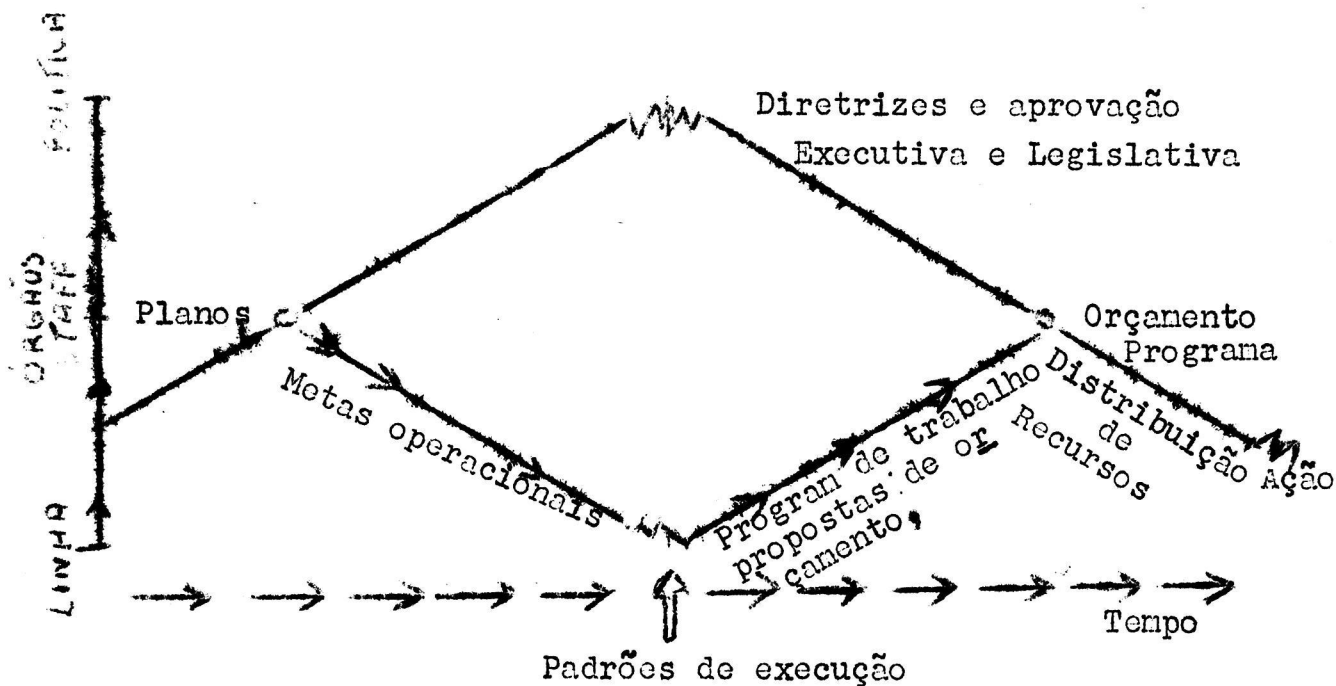
O planejamento olha para o futuro: ele ajuda a dar direção ao esforço governamental e é um instrumento valioso para atingir maior eficiência na utilização de recursos escassos. Assim, o planejamento e o orçamento estão intimamente relacionados, visto que ambos se ocupam essencialmente com a apropriada alocação de recursos para diferentes objetivos e tarefas.

Se o planejamento e o orçamento devem atender adequadamente a esses objetivos, devem ser utilizados conjuntamente.

O documento no qual os dois processos são ligados chama-se Orçamento-Programa (Performance Budget).

Procuraremos, neste relatório, destacar as operações necessárias para a realização de um orçamento-programa. Indicaremos como os padrões de adequação e eficiência podem ser utilizados para desenvolver os programas de trabalho dos órgãos governamentais, mantendo-os em conformidade com os objetivos e metas do plano geral. Mostraremos, também, a forma pela qual as metas podem ser estabelecidas e como eventualmente podem ser traduzidas em requisições orçamentárias. O programa de trabalho é a chave de um orçamento-programa e fornece ligação entre o planejamento, de um lado, e o orçamento, de outro. Esta relação vital é ilustrada no diagrama simplificado como segue:

(Simplificado)



Para que o sistema de orçamento-planejamento funcione efetivamente, são necessários dois requisitos : (1) a organização administrativa deve seguir, o quanto possível, as linhas funcionais, e (2) as informações atuais de importância para as decisões sociais e econômicas devem tornar-se conhecidas em todos os níveis da administração.

Por função, queremos referir-nos a um dos vários campos de atividade que são normalmente da responsabilidade do governo : saúde, educação, agricultura, indústria, defesa, transporte, bem-estar social, desenvolvimento, e assim por diante. Tanto quanto possível, o trabalho dos órgãos governamentais e os departamentos ou ministérios regulares deveriam ser organizados em torno dessas funções básicas e em torno de subfunções, e assim por diante, até uma atividade específica.

Novamente, precisamos, cuidadosamente, distinguir entre a teoria e o fato, entre a consideração de um modelo e a realidade. Uma adaptação perfeita da organização administrativa em relação às funções provavelmente não será encontrada em nenhum lugar. Entretanto, ela é essencial. Há outras formas de atingir os mesmos objetivos, como, por exemplo, o uso de um sistema de codificação que permita analisar, dentro de uma mesma categoria, todos os itens de uma mesma função, embora localizados nos programas e nos orçamentos de várias unidades governamentais.

Contudo, é necessário assinalar a importância da organização funcional. Sem uma análise em conjunto dos vários programas relacionados, nem o plano nem o orçamento - que é equivalente financeiro do plano - podem ser elaborados satisfatoriamente. Transformam-se em casos isolados, que não permitem uma avaliação comparativa entre realizações semelhantes.

O segundo requisito é a informação adequada. Para alguns, o requisito de que as decisões devem ser baseadas em sólidas informações pode parecer truismo, que não merece ser mencionado. No entanto, a forma pela qual a informação é introduzida nos processos de decisão e de formulação de política é de vital importância. Estamos tratando, aqui, essencialmente, de três tipos de informações: (a) informação de base; (b) informação sobre situações e problemas atuais; (c) informação sobre tendências atuais, objetivos e intenções governamentais a longo prazo. Estas informações deveriam ser reunidas periodicamente e apresentadas num único documento: um relatório anual, sócio-econômico para a nação. Este relatório, preparado por um órgão independente, como um Conselho de Economia, deveria apresentar: (a) uma análise cuidadosa das tendências do passado recente e sua importância para a situação atual; (b) uma revisão das realizações do ano anterior; (c) uma apresentação das condições atuais que interessam à formulação da política governamental; (d) uma elaboração detalhada das linhas principais de uma política de longo prazo e os objetivos para a economia; (e) e instruções específicas para a preparação do orçamento do próximo ano; este relatório sócio-econômico forneceria, então, uma linha comum básica para o planejamento nos vários ramos do governo. Serviria como um instrumento para a coordenação dos trabalhos em todos os níveis da administração e facilitaria, enormemente, as prerrogativas legislativas e executivas de revisão.

Agora que apresentamos o caráter unitário das informações de base para planejamento e a elaboração orçamentária, podemos relatar as nossas hipóteses e afirmar que pode ser conveniente apresentar o relatório sócio-econômico em três partes distintas: a primeira tratando da análise e revisão de situação passada e da situação atual; outra parte, possivelmente chamada de "Diretrizes Básicas", para apresentar as políticas básicas do governo, incluindo uma afirmação dos objetivos; e uma terceira parte mais especificamente relacionada com a elaboração das propostas orçamentárias dos ministérios e departamentos, possivelmente chamada "Diretrizes Orçamentárias". Estes três elementos do relatório sócio-econômico, na realidade, serão realizados por três órgãos.

separados: o primeiro, por um órgão de informação (Conselho da Economia) ; o segundo, por um órgão Central de Planejamento; e o terceiro por um órgão de Orçamento ou Secção de Orçamento, dentro de um Ministério de Finanças. Entretanto, é importante relembrar que, embora estes vários relatórios sejam elaborados por órgãos distintos, eles devem ser apresentados independentemente, porque compõem a mesma Declaração de Informações e Intenções. Estes três relatórios devem-se complementar mutuamente.

Nos próximos capítulos e apêndices procuraremos retomar estas idéias centrais numa forma que nos parece uma sequência lógica de exposição. O conceito de orçamento-programa é discutido primeiro nas suas duas maiores aplicações : formulação de política e controle (Capítulo II). Segue-se um capítulo sobre as definições de alguns instrumentos básicos para o processo do planejamento-orçamento (Capítulo III). Daí partimos para uma discussão teórica ^{processo} / em si (Capítulo IV) e para sua demonstração, através de dois exemplos concretos para a saúde e desenvolvimento de recursos hidráulicos (Capítulo V). O Capítulo final se apresenta sob a forma de uma discussão dos meios pelos quais um sistema de planejamento-orçamento pode ser introduzido no processo administrativo.

C A P Í T U L O I I

Orçamento-programa

O que é um orçamento-programa ?

Na sua explicação mais simples, orçamento-programa é um plano financeiro baseado num plano de trabalho. Este instrumento salienta as coisas que devem ser feitas e não as unidades administrativas e as coisas que precisam ser compradas. Em outras palavras, as verbas serão fornecidas para realizar determinadas tarefas e não para um conjunto de compras e pagamentos.

O orçamento "tradicional" que não é baseado em programas dota, por exemplo, o Ministério da Agricultura com recursos suficientes para pagar X número de funcionários, técnicos, supervisores, chefes de secção, chefes de departamentos, assim como o Ministro e seus assistentes, bem como para a compra de determinada quantidade de materiais e equipamentos. As dotações orçamentárias são frequentemente analisadas na base do departamento; quanto o Departamento de Pesca despendeu no último ano torna-se a questão crucial. Para atingir um novo limite orçamentário, quanto pode ser cortado de sua verba este ano ou de quanto deve a sua dotação "tradicional" ser acrescida ? Pouca ou nenhuma avaliação do programa de pesca, a sua adequação e eficiência, ou por outro lado, as necessidades da utilização dos recursos governamentais em outros programas, entram em consideração. O orçamento representa, de fato, uma distribuição arbitrária de dotações que, de nenhuma forma, está ligada ao trabalho a ser realizado.

Em contraste, o orçamento-programa formula a questão: quanto de pessoal e equipamento será necessário ao Ministro da Agricultura e órgãos relacionados para elevar a produção agrícola de, por exemplo, 10% nos próximos quatro anos ? Este objetivo foi estabelecido anteriormente, quando se fixou certa prioridade para a assistência governamental ao desenvolvimento agrícola. O aumento de dez por cento do desenvolvimento por um período limitado de tempo e desdobrado em proporções aproximadas de alimentos a serem produzidos (leite, carne, vegetais ou laranjas), forma a tarefa específica para a qual os esforços do Ministério deverão estar dirigidos. O orçamento-programa proverá a quantidade de recursos que se julgue necessária para o atendimento desta tarefa dentro do período de tempo estabelecido. Na prática, entretanto, existe mais de um objetivo a ser considerado: existirá um conjunto de tarefas específicas para as várias atividades relacio

medas com a Agricultura.

A diferença entre o orçamento "tradicional" e o orçamento programa, entretanto, não é meramente de técnica e método; consiste na diferença fundamental na forma de encarar o orçamento. O orçamento programa é concebido como um instrumento básico no processo de planejamento e decisão do governo. É um documento onde o programa e o custo do programa são reunidos um ao outro, e que permite avaliar o valor social e a possibilidade de realização dos diferentes empreendimentos públicos. Assim, o orçamento-programa facilita tanto o processo de distribuição de recursos, segundo linhas funcionais, como a sua administração, ao verificar, por exemplo, a adequação e eficiência dos vários programas. O orçamento-programa deve, porém estar estruturado de forma a funcionar efetivamente nos níveis de decisão política e de controle.

O orçamento-programa como processo

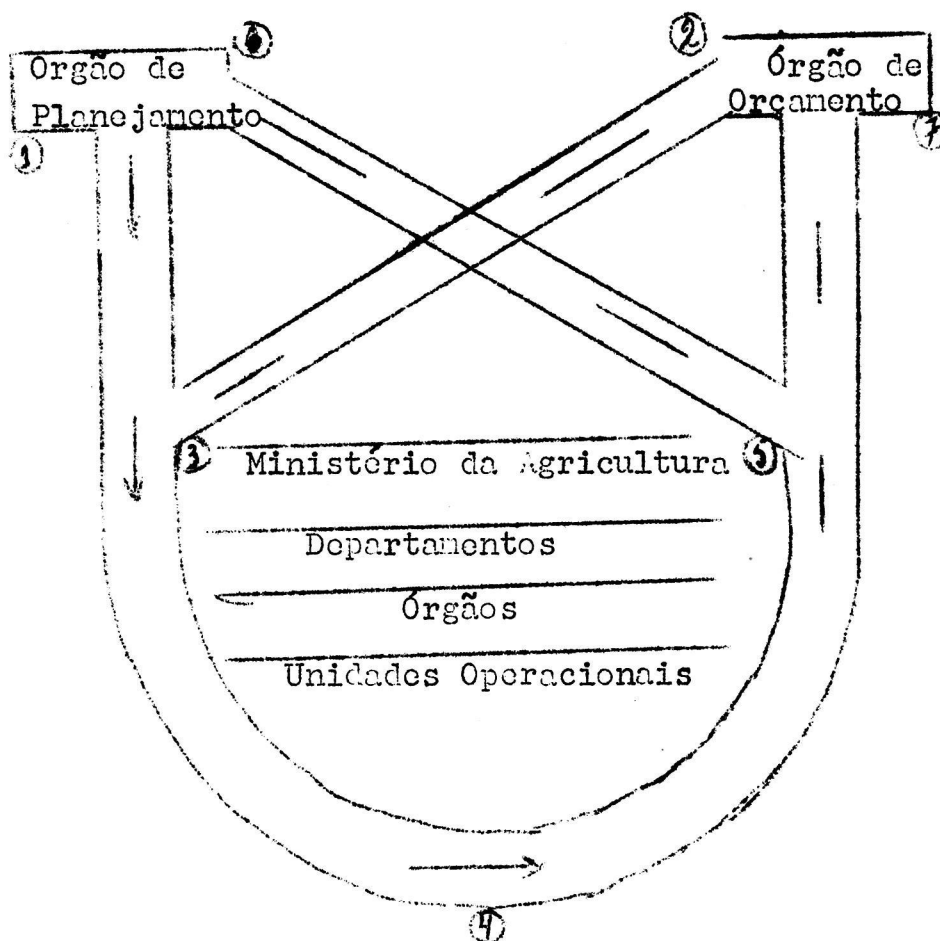
O orçamento-programa é o produto final de várias decisões cada uma das quais deve ser resolvida dentro de estritas alternativas e entre os recursos disponíveis e os programas.

As decisões do planejamento se refletem no processo de orçamento e as decisões orçamentárias, por seu lado, entram no processo de planejamento: as duas estão reunidas, embora com funções distintas. Em cada nível da administração, os dois tipos de decisões são feitas: tarefas tornam-se mais concretamente definidas quando descem através dos vários níveis de administração e finalmente se traduzem em específicas dotações orçamentárias. Ao mesmo tempo, um processo de revisão das metas se desenvolve, com informações passando dos órgãos operacionais para as divisões, para os departamentos ou ministérios, e para o órgão de planejamento, onde se realiza a coordenação final. Compelida a pensar em termos de função e programa, cada unidade operacional pode relacionar o seu próprio planejamento com o orçamento e tem condições para avaliar seu próprio desempenho em termos de objetivos fixados (que ela contribui para definir). O processo necessário para a formulação de um orçamento-programa é, portanto, tão importante quanto o documento em si mesmo, a utilidade do orçamento depende da eficiência do processo usado na sua formulação.

O gráfico seguinte mostra claramente os processos a serem utilizados. Uma série de fluxos paralelos de comunicações e operações está indicada. O órgão de orçamento formula as "Diretrizes Orçamentárias" e outras informações importantes, enquanto o órgão de planejamento estabelece as "Diretrizes Básicas", os objetivos funcionais provisórios para cada função, as metas provisórias do Plano Geral. Como estes vários elementos de um sistema de planejamento-orçamento

MODELO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO-ORÇAMENTO

Etapas do Processo



- 1 - 3: "Diretrizes Básicas", objetivos funcionais provisórios e metas do Plano Geral. (Serão explicadas mais adiante)
- 2 - 3: Diretrizes Orçamentárias e outras informações.
- 1 - 4: Tradução dos objetivos funcionais em metas operacionais
- 3 - 4: Distribuição orçamentária preliminar para programas de trabalho orientados para as metas.
- 4 - 5: Revisão e consolidação dos programas de trabalho e alocações orçamentárias.
- 5 - 6: Metas revistas do Plano Geral.
- 5 - 7: Dotações orçamentárias revistas para o Ministério de Agricultura.

são obtidos, veremos mais tarde. No momento, estamos principalmente interessados nas características do processamento da rotina. Recebendo estes dados, o Ministério procede ao desdobramento dos objetivos e das tarefas de acordo com as "Diretrizes Orçamentárias" e com outras informações disponíveis, passo a passo, até ser atingida a unidade operacional de nível mais baixo. Então se inicia um processo em sentido contrário com a revisão e consolidação do plano e do orçamento através da hierarquia administrativa. No fim deste processo, o órgão de planejamento recebe a versão revista pelo Ministério das metas do Plano Geral com a informação justificativa, ao mesmo tempo que é enviada ao órgão orçamentário uma proposta revista e consolidada do orçamento.

O orçamento-programa requer, portanto, um novo método na elaboração da proposta orçamentária. Ele exige uma avaliação dos resultados dos programas existentes, projeto por projeto, atividade por atividade; exige um entendimento claro das finalidades, objetivos, programas, metas a serem realizados; e uma informação detalhada a respeito das necessidades futuras. Um orçamento-programa requer, portanto, a adoção de processos cuidadosos de planejamento e controle nos níveis ministerial e subministerial da administração.

Orçamento-Programa como um auxiliar na decisão política

A eficiência de uma política governamental deve, em última análise, ser avaliada em termos do que se pode definir vagamente "melhoria do bem estar geral". Política se exprime concretamente pela distribuição dos recursos disponíveis através de diferentes usos. Para a obtenção de resultados ótimos, os recursos devem, idealmente, ser distribuídos de tal maneira que os "benefícios" ganhos, acrescentando-se uma unidade de recursos para determinado uso, será aproximadamente, igual aos "benefícios" perdidos pela subtração da mesma unidade de recursos de um outro. Na "Margem" (para utilizar o conceito econômico), os "custos" e os "benefícios" resultantes de cada modificação devem ser iguais. Em termos realísticos, entretanto, só existem possibilidades de uma decisão-módulo quando os objetivos da política governamental estão claramente definidos; quando existe informação detalhada sobre o total dos recursos disponíveis para a implementação da política e quando se procura prever a consequência das diferentes utilizações propostas dos recursos.

Uma das primeiras funções do orçamento-programa é a de auxiliar o estabelecimento de uma distribuição ótima dos recursos dis

poníveis. Se isto é verdade, o orçamento deve claramente refletir uma consideração detalhada dos objetivos, recursos e consequências da ação proposta. "Objetivos" num sentido lato, podem ser concebidos como declarações dos valores que uma dada sociedade procura realizar no curso de sua história atual. Num sentido estrito, eles são declarações das intenções a longo prazo do governo, e constituem a finalidade das atividades de planejamento e da administração. Objetivos são certamente essenciais ao processo de planejamento, uma vez que não tem sentido planejamento sem direção específica. Como instrumentos fundamentais de planejamento, eles têm múltiplas finalidades. Não somente servem para orientação da atividade de planejamento, como também estabelecem diretrizes para as decisões públicas e, em alguns aspectos, também para as decisões particulares; servem ainda de pontos de referência através dos quais o progresso e a realização podem ser avaliados.

Vários tipos de objetivos podem ser utilizados no planejamento. De fato, o planejamento exige uma hierarquia de objetivos, do mais geral ao mais detalhado. Uma distinção importante deve ser feita: objetivos estratégicos e objetivos funcionais. Objetivos estratégicos estabelecem alvos gerais, visando um modelo para toda a economia ou sociedade, ou para seus setores mais importantes, como agricultura indústria e comércio ou trabalho e capital. Os objetivos funcionais traduzem os objetivos estratégicos de forma adequada às funções governamentais específicas. Eles são definidos de acordo com objetivos estratégicos importantes e são desdobrados até os níveis onde possam guiar as atividades das unidades operacionais. Por exemplo, um objetivo de renda pode ser desdobrado em termos de contribuição necessária de cada função inclusive de agricultura. Uma subdivisão subsequente examinaria a contribuição necessária de um desenvolvimento da pesca, e assim até as atividades específicas, necessárias, como pessoal para pesca, para pesquisa e assim por diante.

Esta hierarquia de objetivos não é fácil de atingir, embora deva ficar claro que a soma de inúmeras atividades detalhadas de uma grande burocracia não servem ao atendimento de um objetivo, a não ser que esses objetivos gerais se subdividam e que esta subdivisão, em seus componentes operacionais, seja feita com grande cuidado e compreensão. A qualidade operacional dos objetivos pode ser útilmente descrita como a capacidade de orientar na escolha entre alternativas possíveis no uso de recursos limitados - uma questão subjacente em planejamento e orçamento. Em geral, os objetivos devem (1) ser passíveis de medida e análise estatística; (2) exigir o mínimo de interpretação para serem compreendidos, tanto pelos administradores, como pelo público em geral; (3) ser escalonados no tempo, uma

vez que a medida do progresso em direção a um objetivo normalmente não tem sentido, sem dimensão do tempo; e (4) ser aplicável amplamente, de tal forma que permita avaliar várias atividades relacionadas.

A especificação, tanto dos objetivos de longo prazo, como dos objetivos a curto prazo é, um requisito extremamente importante para a elaboração eficiente de um orçamento-programa. Ao mesmo tempo o problema de estabelecer objetivos importantes operacionalmente é uma das tarefas mais difíceis do processo de planejamento-orçamento. Somente quando dois objetivos podem ser definidos sem ambiguidade é que um orçamento-programa poderá indicar o que está contido na essência de uma formulação de política. Por exemplo:

Quando se espera realizar no atendimento de um objetivo específico, despendendo X quantidade de cruzeiros para um determinado projeto?

Pode-se dizer que um orçamento-programa é eficiente somente quando ele fornece uma resposta razoavelmente precisa a esta questão.

Os objetivos relacionados com estratégia e função e as metas específicas derivadas das mesmas formam, portanto, o ponto de união entre os processos de planejamento e orçamento. O processo de planejamento formula as necessidades relativas e a direção; o processo de orçamento estabelece quanto se pode atender destas necessidades pela distribuição dos recursos entre as diferentes funções. Assim, metas (por exemplo, número de pacientes de tuberculose e duração de tratamento em hospital para o próximo ano orçamentário) devem ser traduzidas em requisições físicas (equipamento, enfermeiras, médicos técnicos) e estas, por sua vez, em específicas requisições orçamentárias. O orçamento é, então, constituído de requisições individuais relacionadas com as metas e é modificado por um contínuo processo de coordenação de projetos, atividades e programas.

O essencial do orçamento, entretanto, é o interesse, não pelos objetivos, mas pelos meios para atingi-los. Uma vez que os meios disponíveis (recursos) são quase sempre limitados em relação às tarefas a serem atingidas, um processo cuidadoso de distribuição de recursos torna-se essencial. Para decidir se um projeto proposto é de fato exequível (assumindo que ele seja desejável), devemos conhecer seus custos em dinheiro, em mão-de-obra e requisitos materiais, assim como a distribuição no tempo desses custos. Isto pode ser aplicado a qualquer tipo de orçamento. O orçamento-programa difere de outros pelo fato de unir o custo e a distribuição no tempo à função e não à unidade administrativa e aos objetos ou serviços a serem adquiridos. Em outras palavras, o orçamento-programa indica a distribuição

no tempo dos seguintes itens de custos:

- (1) Requisitos financeiros para projetos e atividades, conforme a fonte.
- (2) Requisitos de pessoal para projetos e atividades por especialidades.
- (3) Requisitos materiais para projetos e atividades por objetivos.

Os requisitos serão verificados em cada período em relação com a disponibilidade de recursos. Os ajustamentos nos programas serão necessários em face da escassez de recursos. Por outro lado, o suprimento dos fatores de produção pode ser expandido, como por exemplo o suprimento financeiro pela taxaço, pelo crédito ou por empréstimos externos; o suprimento de pessoal por programas de treinamento; o suprimento de materiais por um planejamento de produção. Uma vez o processo orçamentário deve considerar, em primeiro lugar, os requisitos físicos, não deve ser difícil especificar os itens de pessoal e material que serão insuficientes e para os quais deve ser previsto um acréscimo. Este fato pode exigir esforços especiais por parte do governo para obtê-los, e pode mesmo obrigar a uma revisão básica da política. Isto constitui, portanto, parte integrante da elaboração do plano e do orçamento. Pessoal altamente qualificado e divisas externas são geralmente as mais conhecidas fontes destas dificuldades.

O estudo das consequências da ação proposta em conjunto com a definição dos objetivos formam parte integrante do sistema de planejamento-orçamento. É claro que nunca será possível prever todas as possíveis consequências que podem decorrer de uma determinada atividade. Neste sentido, a racionalidade é sempre limitada. Em todo caso, pelo menos os seguintes tipos de consequências deveriam ser indicados para cada projeto ou atividade que aparece no orçamento:

- (1) Quanto será atingido em termos de alguma meta definida operacionalmente? Exemplo: Foi estabelecida a necessidade da irrigação de 100 mil acres numa região X. O orçamento atual proverá para a irrigação de 10 mil acres, durante o primeiro ano e para 18 mil acres cada ano durante os próximos 5 anos. O custo total estimado para a irrigação durante o período de 6 anos, assim como os aumentos anuais ou algum agrupamento desses aumentos, deve ser apresentado.
- (2) Qual será o efeito ou esforço adicional em outros programas e projetos? Exemplo: Um projeto de irrigação pode ter importantes implicações, no tempo, como requi

sição de energia elétrica (estações bombeadoras, aumento do uso doméstico etc.) Uma estimativa do eventual aumento físico e do custo envolvido poderia ser incluído na apresentação do orçamento. Da mesma forma, os custos de operação e manutenção de outros programas podem ser afetados, como por exemplo a manutenção de rodovias na área do projeto. O orçamento-programa deveria refletir estes custos indiretos sob títulos apropriados.

Em outras palavras, o orçamento deveria indicar o custo total de um empreendimento governamental proposto; deveria, também, apresentar claramente a relação entre o empreendimento e o objetivo do Governo. Os dois tipos de "conhecimento" - conhecimento sobre o grau provável de realização, assim como ~~agor~~ados prováveis custos - são essenciais às pessoas que tomam decisões públicas para abalizar a desejabilidade e a possibilidade de execução dos itens orçamentários individuais e do orçamento como um todo.

O orçamento-programa como um instrumento de controle

O orçamento-programa serve a duas finalidades, a de formulação política e a de controle. A respeito desta última entende-se o controle sobre a execução dos trabalhos governamentais. Para atingir este fim, o orçamento-programa deveria estabelecer uma estrutura de incentivos que obrigasse as unidades operacionais a reavaliar periodicamente a eficiência das suas operações em termos de resultados obtidos de determinados fatores de produção. A avaliação periódica dos programas em andamento é necessária também para determinar o grau de realização, se está de acordo com os planos - previamente estabelecidos e, também, se os planos estão sendo realizados eficientemente. Os dois testes estão resumidos no conceito geral de controle de execução - o teste final de quanto um governo está realizando daquilo quem estabeleceu. O controle de execução envolve o uso padrões de adequação e padrões de eficiência.

A adequação, podemos dizer, mede apenas a relação entre a realização efetiva (output) para uma realização que seria necessária para atingir um determinado objetivo. Se dizemos que determinada operação foi "adequada", simplesmente dizemos que ela atingiu mais ou menos os resultados desejados. Um padrão de adequação, por outro lado, indica um nível razoável ou ótimo de execução em relação ao objetivo a ser atingido. Um exemplo de padrão de adequação pode

ser: X hectare-metro de água por período de colheita por hectare de terra irrigado produzindo frutas cítricas na região A. Em outras palavras, a experimentação científica estabeleceu que uma certa quantidade de água para irrigação é necessária para a cultura adequada das frutas cítricas na região A. Esta específica quantidade de água, numa base por hectare, representa o padrão de adequação para esta operação particular.

Os padrões de adequação podem, é claro, ser alterados periodicamente, mediante mudança nas operações técnicas, valores sociais ou possibilidade de mantê-las. Todo o processo de estabelecimento de tais normas é, fato, intimamente relacionado com o processo de formulação de objetivos. Os padrões de adequação refletem tanto os objetivos da comunidade como a habilidade dessa comunidade de suportar os esforços orientados para atingir tais objetivos num determinado período de tempo. O controle de execução através do uso de padrões de adequação é obtido através de um sistema de relatório baseado nos resultados do trabalho realizado. Ao avaliar uma atividade particular, deve salientar-se não apenas a medida pela qual uma meta particular foi realizada, mas, também, se os padrões de adequação foram cumpridos. É claro, por outro lado, que uma atividade pode cumprir o teste de adequação e, assim mesmo, ser realizada ineficientemente, se medida em termos de fatores produtivos totais necessários.

Eficiência, portanto, é a relação entre a produção efetivamente obtida com recursos determinados e a máxima produção que poderia ser obtida pelo uso mais adequado dos mesmos recursos. O organismo-programa deverá exigir o atendimento de certos padrões de eficiência para cada objetivo determinado. Tais padrões são usualmente obtidos pela comparação com o custo de operações semelhantes realizadas em outros lugares ou através de experiência passada com o mesmo tipo de operação. Em termos do exemplo precedente, uma norma de eficiência deveria estabelecer: o custo por hectare-metro de água não deverá exceder X quantidade de cruzeiros.

Adequação e eficiência são incluídos no conceito de controle de execução. Este mede o grau de adequação e eficiência com que uma específica operação vai ser realizada. Um padrão de execução, portanto, simplesmente especifica um nível desejado de adequação e eficiência para uma certa operação. A maneira pela qual os padrões de execução são usados no estabelecimento de planos de trabalho: como estes, por sua vez, são relacionados com os objetivos sociais através do planejamento; e, finalmente, como os planos de trabalho são traduzidos em requisições de custo monetário através do processo orçamentário, compõem o assunto dos próximos capítulos.

C A P Í T U L O I I I

Instrumentos do processo de planejamento-orçamento

Antes de procedermos à discussão das várias etapas no processo de planejamento-orçamento, será necessário explicar alguns - termos e conceitos utilizados neste relatório. Este vocabulário descreve alguns dos instrumentos básicos de planejamento.

Para obter rápida visão do conjunto dos vários elementos que compõem o sistema de planejamento-orçamento e, também, para fácil referência na discussão que vai seguir, o leitor poderá se referir ao diagrama na próxima página.

Informação de base

Se o processo de planejamento-orçamento, que é uma operação contínua, pode dizer que tem algum começo, este é o fornecimento dos dados e informações. Várias unidades administrativas colaboram na preparação dos documentos de informação, mas o trabalho de um Órgão Central de Informações (Conselho de Economia), o órgão de planejamento, e o órgão de orçamento ocupam um papel central e estratégico. Estes órgãos se encarregam da preparação do relatório sócio-econômico que é publicado anualmente no início do ciclo orçamentário corrente e constará de três partes: Análise Anual da Economia, Diretrizes Orçamentárias.

Análise Anual da Economia

Tal análise deve fornecer uma revisão compreensiva do estado da economia e dos desenvolvimentos do passado recente, em conjunto com uma análise detalhada dos problemas mais importantes atuais e emergentes, que tenham relação com os objetivos gerais do Governo.

ELEMENTOS PRINCIPAIS
DE UM SISTEMA DE PLANEJAMENTO-ORÇAMENTO

I

Relatórios de Infor
mações Básicas
(Órgãos de Staff)

RELATÓRIO
SÓCIO-ECONOMICO

Relatórios Especiais
sobre Problema Importantes

Análise da Economia	Diretrizes Básicas	Diretrizes Orçamentária
------------------------	-----------------------	----------------------------

II Planos Gerais Funcio
nais e Territoriais
(Ministérios e órgãos
de linha, exceto os
que são coordenados
pelo órgão do Orça
mento).

PLANOS GERAIS
FUNCIONAIS

Saúde

Educação

Desenvolvimento
Industrial

Transportes

Bem-Estar Social

Etc.

PLANOS
TERRITORIAS

Planos territóri
as áreas metropo
litanas e outras
cidades

Planos territóri
as para outras
regiões

III Planos Compreensivos
de longo Prazo
(Órgão de Planejam
to e Órgão de Orçamen
to).

Plano de Desenvolvimento
(3-6 anos)

Programa Financeiro
(3-6 anos)

IV- Orçamento Anual
(Órgão de Orçamento)

Orçamento Anual

A análise atual permitirá um estudo dos problemas correntes com que os políticos se defrontam. Ela englobará tôdas as informações correntes e relacionadas dentro de um conjunto significativo de tal maneira a permitir uma utilização adequada por parte dos responsáveis pelas decisões econômicas. Ela também fornecerá uma base de informações necessárias para as decisões orçamentárias e será muito valiosa para os vários ministérios na preparação dos seus planos individuais, programas e orçamentos.

Algumas das informações incluídas na Análise Anual serão bastante gerais no seu âmbito, tratando de assuntos de toda a economia, e, portanto útil em todos os níveis administrativos. Outras informações servirão, apenas, para o trabalho de uma unidade administrativa. Três tipos mais importantes de informações deverão ser destacados para uma revisão rápida: (1) uma declaração dos objetos da política governamental; (2) uma declaração das realizações passadas; (3) um resumo das condições econômicas e sociais correntes e suas prováveis mudanças, na medida em que forem relevantes e significativas.

Objetivos da política governamental. Esta declaração de objetivos é, sobretudo, para referência e pode servir como um quadro para o que se seguirá. Ela deve ser concisa e precisa e deverá decorrer das Diretrizes Básicas. Deverá, ainda, revelar as direções principais da política governamental do passado, apresentando as retificações necessárias em face de mudanças recentes ou prováveis.

Por exemplo, a análise econômica da Noruega, para 1951, apresenta os seguintes objetivos para uma política econômica nacional:

Os objetivos principais da política econômica depois da guerra têm sido a restauração e o desenvolvimento do equipamento produtivo do país, visando a obter um equilíbrio na economia externa em nível satisfatório, em 1952/1953; para lançar as bases que permitam atingir um consumo por habitante pelo menos igual ao de 1938 e permitir o pleno emprego e uma razoável distribuição da renda.

Realizações passadas. Esta parte deve incorporar uma afirmação do processo geral econômico e social do país nos últimos anos, com ênfase especial nos acontecimentos mais recentes. Como um todo, o relatório da realização do passado deveria responder às seguintes questões: (1) quanto o país caminhou no sentido que ele deseja ir? e (2) quanto ainda permanece para ser feito? Por exemplo, o crescimento da renda per capita pode ser relacionado com um futuro nível de renda desejado. Quando for possível, estatísticas regionais deverão ser citadas, assim dados urbanos como rurais. Além desses índices gerais, deve ser feito um breve relatório do trabalho realiza-

do em cada função governamental: melhoramentos no nível educacional processo no reflorestamento e na administração de florestas; melhoramentos na taxa da mortalidade resultante de atividades de saúde pública; aumento na produção industrial, e assim por diante.

Condições Econômicas e Sociais. Ainda aqui, a questão importante é a da relevância das informações : será esta informação necessária às pessoas que tomam decisões para traduzir as metas em programa de trabalho e orçamento ? Embora não seja possível especificar cada item que deveria ser incluído, os seguintes tipos de informação podem ser úteis na maioria dos casos. Eles fornecerão um fundo comum de conhecimentos para as operações de planejamento e orçamento do governo.

Economia Interna (quando possível, projetar os dados para o ano orçamentário) .

- a. População : tendências de crescimento; mudanças na distribuição regional; imigração e emigração
- b. Urbanização : mudanças na distribuição rural urbana, por regiões, tendências de crescimento das cidades maiores.
- c. Emprego : em relação à força de trabalho total, masculina e feminina; mudanças nos tipos de emprego por grupos mais importantes (indústria, agricultura, mineração, serviço) ; mudanças na distribuição regional de empregos por tipos.
- d. Produção: índices de produção total e per capita, por grupos principais de indústria, pela agricultura , por tipos de mineração e por outras importantes subdivisões funcionais (pesca, energia, elétrica etc.)
- e. Energia : mudanças na renda nacional e renda per capita; por fontes e por regiões, rurais e urbanas.
- f. Consumo : mudanças nas formas de consumo, particular e público, por produtos principais, em vista de mudanças de renda e relações de preços.
- g. Investimento: mudanças nos setores privados e públicos e por tipo (incluir defesa nacional), mostrando a distribuição regional das mudanças dos investimentos.
- h. Desenvolvimento industriais especiais : projetos individuais e sua significação para a economia.

- i. Preços : explicação dos índices para as diferentes categorias de preços, com ênfase nos preços da construção e da agricultura. Onde necessário, apresentar diferenças regionais de preços. Índices de custo de vida.

Economia Externa (onde possível, projetar dados para o ano orçamentário).

- a. A análise concisa e relevante da situação internacional política e econômica na medida em que possa influir nas decisões correntes dos processos de planejamento-orçamento.
- b. Os desenvolvimentos mais importantes do comércio exterior com respeito às tarifas, perspectivas de mercado para os produtos mais importantes ; balanço de pagamento; e relação de troca.

As Diretrizes Básicas

Este documento apresenta as intenções do Governo relacionadas com o futuro distante. Apresentará os objetivos principais da economia, tendências e previsões e as políticas básicas de desenvolvimento do Governo; fornecerá um conjunto de pontos de referência para elaborar e verificar a lógica e consistência dos planos gerais funcionais e territoriais. Tal documento será preparado e revisto periodicamente pelo órgão de planejamento, na base de: (1) diretrizes específicas estabelecidas pelo chefe do Poder Executivo; (2) necessidades nacionais de longo termo estabelecidas na análise anual da economia e (3) estimativas dos recursos. Na maior parte dos casos as diretrizes básicas constituirão um documento interno apenas, e não será preparado para uma adoção oficial ou circulação pública.

A informação que deveria ser contida nas Diretrizes Básicas pode ser resumida nas seguintes categorias:

- a. Objetivos : de longo e de curto prazo, do governo, especialmente os objetivos que serão utilizados como referência para o estabelecimento de política e programas.
- b. Projeções: Projeção dos dados básicos sócio-econômicos e revisão das tendências a longo prazo da economia e da sociedade. Indicação da diferença entre a situação projetada e a situação que resultaria da realização dos objetivos.

- c. Recursos : Exame dos recursos econômicos e financeiros que estarão disponíveis durante o período de planejamento e revisão da política fiscal do Governo
- d. Estratégia: Exame da estratégia geral a ser seguida para atingir os objetivos, assim como para resolver os problemas mais urgentes; indicação do sistema de prioridade a ser seguido na elaboração dos programas de trabalho.

A tarefa de preparação de um tal documento parece extraordinária até que se percebe que depois da primeira elaboração, cada documento anual será, na maior parte, meramente um ajustamento do documento anteriormente elaborado. Além disso, ele será baseado, em parte, nas políticas e programas estabelecidos previamente por ação legislativa, no "Plano Geral do Desenvolvimento" e no "Programa Financeiro". Essas Diretrizes Básicas não constituem um documento final no sentido de definir as tarefas governamentais específicas, mas apenas uma fase num processo contínuo de planejamento e decisão. Essencialmente, esse documento deve ser chamado de "instrumento de trabalho". De fato, o Chefe do Poder Executivo revela aos ministros os aproximadamente o seguinte: "Este é mais ou menos o pensamento atual do Governo. Preparem seus programas de longo prazo e programas de curto prazo e seus orçamentos de acordo". A política contida nas Diretrizes Básicas será sujeita a um escrutínio, revisão, e refinamento, até que ela atinja a sua última forma no plano geral de desenvolvimento, que é a declaração oficial da política do governo a longo prazo. Então, as Diretrizes Básicas, do próximo ano, serão baseadas no Plano de Desenvolvimento e nos elementos disponíveis posteriormente, na medida indicada pelas mudanças na situação ou mudanças na política proposta pelo Chefe do Executivo, funcionando através do seu órgão de planejamento.

As Diretrizes Orçamentárias

"Diretrizes Orçamentárias" é uma compilação de informações relevantes para os elementos que tomam as decisões nos vários níveis da administração durante o desenvolvimento dos programas de trabalho na preparação de propostas orçamentárias. Elas fornecem a ligação entre as metas do Plano Geral e o trabalho efetivo a ser realizado, assim como a estimativa do custo desse trabalho. As Diretrizes Orçamentárias fornecem algumas informações necessárias para subdividir uma meta geral numa série de operações concretas que a meta exige para ser atingida. As metas do Plano Geral indicam amplamente a direção para a qual a realização deve ser dirigida: constituem um marco de referência para a previsão das atividades e dos programas.

Elas são expressas em têrmos de um sistema de prioridade, estinativas quantitativas da realização desejada, uma sequência específica no tempo e uma estimativa grosseira do custo. A finalidade das Diretrizes Orçamentárias é garantir que as metas sejam obtidas na elaboração dos planos de trabalho; que os planos de trabalho representem, êles mesmos, o mais eficiente uso dos recursos disponíveis; e que a programação das atividades reflita bem de perto a pressão dos fatos correntes. Essencialmente, portanto, as diretrizes orçamentárias ser vem como um instrumento de controle administrativo interno e ocupam uma posição-chave no processo geral de planejamento-orçamento.

As informações contidas nas Diretrizes Orçamentárias po dem ser divididas em três categorias maiores : (a) informações de procedimentos; (b) diretrizes especiais para preparação de planos de trabalho e estimativas orçamentárias; (c) técnicas para elaborar os programas de trabalho. Cada uma dessas categorias será discutida se paradamente abaixo.

Informações de procedimentos . Estas informações contêm, principalmente, instruções de rotina administrativa para preencher as fórmulas orçamentárias e para preparar os relatórios, de acordo com o sistema orçamentário em uso. Indicarão métodos detalhados de preparação das estimativas dos programas e de apresentação dos dados que justificam. Indicarão o procedimento para a revisão e consolidação do programa das propostas orçamentárias das unidades administrativas subordinadas, bem como a sequência de tempo das várias etapas do processo de planejamento-orçamento.

Além disso, esta parte das Diretrizes Orçamentárias deve incluir outros tipos de informações que serão necessárias e importantes para elaboração de programas de trabalho e, quando necessário, sugestões sobre a maneira de utilizá-las . Exemplos podem ser: índice de preços, padrões de execução, resumos de legislação especial, e assim por diante.

Diretrizes Especiais e Hipóteses. O objetivo desta parte é suplementar as metas do plano geral com uma explanação das intenções do mesmo para auxiliar os administradores na formulação de programas para realização das metas. Esta parte incluirá:

- (1) Um resumo das metas para o próximo ano orçamentário, indicando a natureza e a extensão dos esforços necessários e a sua relação com os objetivos de longo prazo.
- (2) Uma estimativa grosseira dos tetos orçamentários, dentro dos quais os programas devem ser estabelecidos;
- (3) Uma explicação das hipóteses básicas que devem guiar o estabelecimento dos programas de trabalho e estimativas orçamentárias, incluindo:

- a. uma explicação das contas nacionais para mostrar as mudanças previstas nos setores público e privado da economia para o ano orçamentário em questão.
- b. uma revisão da situação de câmbio e do balanço de pagamentos.
- c. uma relação dos recursos escassos que devem ser economizados.
- d. uma discussão precisa das recentes mudanças nacionais e internacionais (incluindo a legislação recente relativa aos problemas em questão), indicando quanto ou de que modo essas despesas afetarão a distribuição dos recursos públicos durante o ano orçamentário, como, por exemplo, secas, ocorrência de guerra, inflação rápida, acordos salariais importantes etc...

Esta informação pode simplesmente refletir um resumo das hipóteses básicas nas quais as metas foram estabelecidas ou podem indicar algum desvio do plano geral em vista de condições de urgência, que não puderam ser incorporadas na revisão das metas.

- (4) Uma declaração das prioridades, por funções importantes e correspondentes responsabilidades ministeriais, baseadas em parte das metas do Plano Geral e em parte em considerações correntes quando desvios das metas aprovadas são ocasionadas pelos acontecimentos.

Técnicas para a elaboração. O problema central no processo de planejamento-orçamento é como passar de uma meta no Plano Geral ao programa de trabalho concreto em termos de atividades específicas a serem realizadas. A meta correspondente ao resultado a ser atingido; o programa de trabalho aos meios a serem utilizados. Duas questões precisam ser respondidas, a esse respeito: (1) que parcela dos recursos totais será necessária para atingir uma determinada meta, e (2) como as atividades deverão ser organizadas para atingir a meta com a mais eficiente utilização dos recursos.

As diretrizes orçamentárias podem ser pensadas como um instrumento para os elementos que tomam as decisões, na medida em que elas orientam para a realização das metas, assim como para a eficiência na relação entre o resultado e os fatores utilizados. Para funcionar efetivamente, portanto, as diretrizes orçamentárias deverão conter instruções explícitas a respeito do estabelecimento e do uso de padrões de execução na elaboração dos programas de trabalho e estimativas orçamentárias.

As diretrizes orçamentárias conterão as últimas instruções a respeito das revisões de padrões e métodos de aplicação

dos padrões para os programas de trabalho de cada órgão. Além disso ele pode indicar a necessidade da compra de certos tipos de equipamento ou sugerir novos procedimentos administrativos com a finalidade de aperfeiçoar as operações. Quando é possível uma padronização de certas operações para vários órgãos, as diretrizes orçamentárias deverão também incluir uma lista parcial de padrões de execução. De todas estas formas as diretrizes orçamentárias podem exercer um controle razoável sobre as operações dos diversos órgãos. Processos para avaliação do trabalho realizado podem ser estabelecidos, com as necessárias instruções de como aplicar tal avaliação na revisão das metas operacionais do ano orçamentário.

Planos gerais funcionais e territoriais

Um requisito fundamental para a realização das decisões governamentais e suas operações é a existência de planos integrais de longo prazo para cada uma das funções governamentais importantes, como saúde, educação, agricultura, transportes etc... Tais planos devem ser mencionados como Planos Gerais Funcionais, porque eles fornecem linhas diretoras para as decisões e atividades de cada ano e de cada dia, que estão dentro do escopo de cada função governamental.

Distintos destes e coordenados com os mesmos estão os chamados Planos Territoriais, que estabelecem uma distribuição especial do desenvolvimento, especialmente físico, para as áreas urbanas e para as regiões econômicas do país. Desde que o planejamento envolve o estabelecimento físico de certos equipamentos, como escolas, hospitais, áreas de irrigação e mesmo novas comunidades, em conjunto com algum projeto de colonização, a coordenação, através de Planos Territoriais, torna-se uma necessidade efetiva. O projeto físico desses equipamentos, o seu espaçamento e sua localização têm uma significação nacional e pode mesmo ter implicações importantes para o desenvolvimento, especialmente no nível regional. Além disso, o planejamento regional frequentemente trata de várias funções, e, portanto, serve para integrá-las, evitando que os esforços das diversas funções tornem-se desconexos ou mesmo colidentes. Planos Territoriais devem ser coordenados também pelos órgãos de planejamento nacional.

Num sentido bastante real, os planos gerais, tanto funcionais como territoriais, são os elementos fundamentais num processo altamente desenvolvido do planejamento. Uma parte substancial do planejamento geral - como no caso das Diretrizes Básicas - está aparelhada para estabelecer uma base apropriada para os planos gerais, enquanto que o Plano de Desenvolvimento Geral e o Programa Final são, na sua maior parte, uma coordenação dos planos gerais individuais.

Além disso, os planos gerais funcionais e territoriais fornecem os pontos de referência mais importantes para o orçamento anual. Num processo altamente desenvolvido de planejamento-orçamento, as decisões orçamentárias envolvem essencialmente a verificação da própria da e da prioridade de despesas específicas dentro do contexto que os planos gerais proveêm.

Os objetivos principais dos Planos Gerais Funcionais são: (1) especificar os objetivos e alvos gerais do governo em termos de importância direta para cada função administrativa governamental específica; (2) estabelecer programas balanceados que visem atingir os alvos para aquela função da maneira mais eficiente possível; e (3) relacionar a função específica com as outras atividades do governo e com o plano geral de desenvolvimento.

A preparação de um Plano Geral Funcional é, necessariamente, um processo complicado e envolve uma longa série de etapas inter-relacionadas. Elas incluem o seguinte:

1. Definir a função governamental para as finalidades do plano geral.

Muitas das funções estabelecidas para finalidades de plano coincidirão com as atividades estabelecidas para os ministérios governamentais. Entretanto, a organização administrativa pode, às vezes, se desenvolver sob certas condições políticas e administrativas especiais, com o estabelecimento de organizações semi-independentes. Por outro lado, a combinação das atividades para o planejamento geral pode envolver a necessidade de uma coordenação através das "analogias naturais". Assim, por exemplo, pode ser mais eficiente considerar todos os sistemas de transportes e dos equipamentos (portos, ruas e estradas, aeroportos, estradas de ferro, ônibus e outros transportes e estações terminais) dentro de um único plano geral para transportes. Apenas certas considerações gerais, especialmente aquelas que envolvem a determinação de alvos gerais, o sistema de prioridades, e os "princípios operacionais-chave" ou linhas diretoras deverão ter um caráter relacionado com a função e dizem respeito diretamente ao órgão de planejamento e ao nível elevado da administração do ministério ou dos vários ministérios. Além dessa tarefa, a principal atividade de planejamento consistirá na designação de específicas metas operacionais e no estabelecimento de programas de trabalho detalhados pelas unidades subordinadas de um ministério, com a revisão e coordenação na cúpula.

Neste último estágio de coordenação, os Planos Territoriais terão papel bastante importante.

2. Estabelecimentos de objetivos e metas para cada função, determinação da lacuna entre os objetivos e metas e as condições previstas.
3. Determinação de alcance apropriado do planejamento e dos "princípios operacionais" adequados.

Com a finalidade de estabelecer objetivos fáticos para o governo, é necessário determinar os fatores limitativos para a função e as suas atividades. A análise dos fatores limitativos envolve o esclarecimento das forças que fogem ao controle do governo, em contraste com as que estão sujeitas a um controle direto ou indireto da autoridade. A análise dos fatores limitativos também envolve a atenção para itens como as demandas alternativas para aplicação de recursos públicos e a disponibilidade de pessoal técnico e administrativo treinado. Além disso, os princípios operacionais para cada função devem ser considerados. Nem todos os elementos sobre os quais o Governo tem controle precisam ser planejados, nem devem ser planejados. Um dos principais problemas é a identificação daqueles elementos que são fundamentais para uma situação e que permitem a realização de objetivos desejados com o máximo possível de eficiência. Numa larga medida, o sucesso na realização dos objetivos dependerá da habilidade e imaginação com os quais são estabelecidos os princípios operacionais para cada função governamental.

4. Estabelecimentos de soluções alternativas; análise e avaliação das alternativas; seleção dos meios (programas) para os objetivos desejados.
5. Integração dos planos dentro de cada função e coordenação de planos funcionais e territoriais.

Planos Compreensivos de Longo Prazo

Uma vez que os planos funcionais gerais tenham sido estabelecidos de uma forma razoavelmente consistente torna-se possível testar as alternativas propostas (programas) à luz dos objetivos desejados, o desenvolvimento da estratégia estabelecida e reunir os programas mais eficientes de um conjunto significativo. Dêsse processo contínuo de verificação e adaptação surge uma forma lógica para o estabelecimento das atividades governamentais orientadas para a

Neste último estágio de coordenação, os Planos Territoriais terão papel bastante importante.

2. Estabelecimentos de objetivos e metas para cada função, determinação da lacuna entre os objetivos e metas e as condições previstas.
3. Determinação de alcance apropriado do planejamento e dos "princípios operacionais" adequados.

Com a finalidade de estabelecer objetivos factíveis para o governo, é necessário determinar os fatores limitativos para a função e as suas atividades. A análise dos fatores limitativos envolve o esclarecimento das forças que fogem ao controle do governo, em contraste com as que estão sujeitas a um controle direto ou indireto da autoridade. A análise dos fatores limitativos também envolve a atenção para itens como as demandas alternativas para aplicação de recursos públicos e a disponibilidade de pessoal técnico e administrativo treinado. Além disso, os princípios operacionais para cada função devem ser considerados. Nem todos os elementos sobre os quais o Governo tem controle precisam ser planejados, nem devem ser planejados. Um dos principais problemas é a identificação daqueles elementos que são fundamentais para uma situação e que permitem a realização de objetivos desejados com o máximo possível de eficiência. Numa larga medida, o sucesso na realização dos objetivos dependerá da habilidade e imaginação com os quais são estabelecidos os princípios operacionais para cada função governamental.

4. Estabelecimentos de soluções alternativas; análise e avaliação das alternativas; seleção dos meios (programas) para os objetivos desejados.
5. Integração dos planos dentro de cada função e coordenação de planos funcionais e territoriais.

Planos Compreensivos de Longo Prazo

Uma vez que os planos funcionais gerais tenham sido estabelecidos de uma forma razoavelmente consistente torna-se possível testar as alternativas propostas (programas) à luz dos objetivos desejados, o desenvolvimento da estratégia estabelecida e reunir os programas mais eficientes de um conjunto significativo. Dêsse processo contínuo de verificação e adaptação surge uma forma lógica para o estabelecimento das atividades governamentais orientadas para a

realização dos objetivos estabelecidos. O Plano Geral do Desenvolvimento, que envolverá dêsse processo, alinhará os programas principais a serem realizados dentro dos próximos anos em termos amplos de caráter físico, sócio-econômico e locacional, com uma ordem de prioridade estabelecida para vários programas dentro de cada função e por região.

A sua exata contrapartida, em termos financeiros, seria o programa financeiro do governo. Entretanto, um programa financeiro de longo prazo tem uma significação limitada, se é constituído apenas por cifras monetárias. Assim, não é significativo, em si mesmo, dizer que uma quantidade de recursos financeiros será dispendida em equipamentos de saúde pública, mas é importante que o dinheiro seja dispendido em equipamentos adequados, com a adequação determinada pelos objetivos para a saúde pública e para o desenvolvimento em geral. O problema financeiro principal será o distribuir as receitas governamentais entre os programas alternativos de acordo com a sua espera da eficiência e economia na realização dêsse objetivos.

Uma vez estabelecido o Plano de Desenvolvimento Comprehensivo, o custo para realizar os projetos e atividades propostas será apenas "o outro lado da moeda" dos programas administrativos expressos em termos físicos e economicos. Cada órgão deveria apresentar suas propostas em duas formas: uma, descrevendo, em linhas gerais os programas propostos em termos físicos, sócio-econômico e locacionais e outro, apresentando as mesmas propostas na forma de programa financeiro. Desta forma, um programa financeiro comprehensivo seria desenvolvido pelo órgão de planejamento, e serviria de base para a preparação do orçamento do próximo ano, o último passo num processo geral de planejamento - passo que é o menor tempo e o maior detalhe.

Tanto o Plano de Desenvolvimento com o Programa Financeiro deveriam ser adotados formalmente pelo Chefe Executivo e pelo Legislativo, como um conjunto de política pública para o trabalho dos vários órgãos operacionais.

O período de trabalho para o qual devem ser estabelecidos planos comprehensivos deverá variar, dependendo de uma série de considerações, incluindo a disponibilidade de dados, a existência de um sistema adequado de relatórios, o avanço na aprovação de planos funcionais e territoriais e o ritmo de mudança na economia. Um período de não menos de três e não mais de seis anos é indicado, embora as condições locais possam trazer modificações. Deve ficar claro, entretanto, que quanto mais longo o período para o qual os planos são estabelecidos, tanto mais gerais e incertos deve ser o conteúdo das projeções. Além de um certo ponto no tempo, o Plano de Desenvolvimento

to e o Programa Financeiro perdem sua utilidade para a maioria das finalidades administrativas.

É evidente, também, que tanto o Plano Geral como o Programa Financeiro devem ser periodicamente revistos, em virtude da mudança das condições e dos resultados obtidos pelo plano em si mesmo. Inicialmente, a revisão e o ajustamento deveriam realizar-se cada dois anos, ocasião em que tanto o Plano como o Programa se estenderiam por dois anos a mais no futuro. Mais tarde, quando a experiência estiver mais desenvolvida, a revisão poderia ser feita numa base anual.

O Orçamento Anual

O orçamento Anual traz em foco, num único documento, todas as considerações de planejamento e orçamento acima discutidas. Especificamente, ele é um plano de dinheiro correspondente ao plano de trabalho para o próximo ano. Ele serve para realizar os planos de trabalho, relacionando o dinheiro com as tarefas a serem realizadas. Todas as despesas governamentais estão especificadas num estilo de orçamento-programa e, além disso, todas as receitas previstas estão detalhadas. Os dois maiores componentes do Orçamento Anual são: (1) o orçamento anual de custeio e (2) o orçamento de capital. Ambos refletirão o plano de longo prazo e o programa financeiro e, em certo sentido, constituem a parte do ano corrente do programa financeiro geral.

O Orçamento Anual será ultimado na base da consolidação dos programas de trabalho em cada nível administrativo. Ele torna-se oficialmente adotado através de procedimentos estabelecidos no âmbito legislativo e executivo.

Uma nota sobre metas e programas de trabalho

Os objetivos dos planos funcionais são estabelecidos na forma de metas de plano geral que determinam o quadro geral e o alcance das operações e estabelecem as finalidades da ação pretendida. As metas do plano geral são estabelecidas em forma de sistema de prioridade, estimativas quantitativas da realização desejada e uma sequência de tempo estabelecido.

Dois tipos de metas de plano geral podem ser distinguidos. Primeiro, as metas para as quais programas detalhados de trabalho tenham sido estabelecidos anteriormente. Estas metas representam continuações de programas existentes, acréscimos nos programas já definidos de tal forma que as mudanças desejadas são facilmente calculadas, os novos objetivos que tenham bastante discutidos antes de serem submetidos ao órgão de planejamento. Uma grande proporção das metas do Plano Geral para os vários ministérios será normalmen

te constituída dêste primeiro tipo. Para êstes ministérios, a maior parte do trabalho para o próximo ano já terá sido estabelecido em detalhe e requererá apenas pequenos ajustamentos em cada um.

O segundo tipo de meta de Plano Geral é aquêlê para o qual não foi estabelecido um programa de trabalho detalhado antes de o ministério receber a meta do órgão de planejamento. Tal meta pode, por exemplo, ser estabelecida pelo próprio órgão de planejamento. Neste caso, o ministério deverá proceder a elaboração em detalhe das operações requeridas para a realização da meta.

Metas operacionais, como são utilizadas neste relatório, representam uma especificação detalhada de uma meta do Plano Geral. Usualmente elas serão estabelecidas num nível abaixo do ministério, e fornecerão mais detalhadamente o esforço necessário em termos de volume ou quantidade; um sistema de prioridades; uma sequência do tempo; e estimativas grosseiras de custo. Como por exemplo, um objetivo de saúde destinado a abaixar a perda de dias de trabalho e melhorar a produtividade do trabalhador. Pode ser traduzido numa série de metas, uma das quais, por exemplo, para a divisão de hospitais do ministério da saúde pública, que seria a meta para: "promover para o ano X equipamentos hospitalares suficientes para atender os 85 mil pacientes-dia de doenças contagiosas por ano". Para completar esta meta operacional, uma certa prioridade e uma estimativa de custo devem ser estabelecidas.

Não existe um meio simples de subdividir os objetivos gerais em metas operacionais específicas. De fato, esta atividade forma uma grande parte de todo o processo de planejamento. Ela envolve uma série de ajustamentos e o estabelecimento de um equilíbrio entre elementos como os objetivos nacionais, problemas correntes, recursos específicos, alternativas possíveis para solução dos problemas e assim por diante. Uma fase importante nesses ajustamentos é a estimativa da diferença entre os objetivos e meios, por um lado, e as condições projetadas para uma função particular. Essa estimativa pode exigir o ajustamento dos objetivos e tarefas, ou mesmo a mudança na política e nos programas. Desde que os objetivos funcionais e as metas tornam-se a base para a preparação de programas de trabalho, é especialmente importante que sejam estabelecidos em níveis passíveis de realização, dentro do período de tempo estabelecido.

Para completar o nosso dicionário de termos, Programa de Trabalhos devem ser brevemente mencionados. O Programa de Trabalho é uma série de operações específicas e necessárias para a realização de uma meta operacional. Exemplos podem ser encontrados no Capítulo VI. O que precisa ser salientado agora é que os programas de trabalho podem ser formulados em todos os níveis administrativos, como a finali-

dade operacional de todo processo de planejamento-orçamento. O Programa de Trabalho de todo um ministério é uma declaração detalhada de todas as coisas que o ministério pretende realizar durante o próximo ano, quantitativamente expressa em termos físicos e financeiros. Os Programas de Trabalho podem ser considerados como o "input" total produzindo um certo output ou série de metas. Como os Programas de Trabalho serão relacionados com as metas e com as operações específicas envolvidas, torna-se mais claro na exposição do Capítulo V

C A P I T U L O - I V

Etapas do processo de planejamento-orçamento

Introdução

Ao tentar descrever como um sistema de planejamento-orçamento poderia realmente funcionar e como os planos de orçamentos poderiam, na prática, ser estabelecidos à base de programas concretos de trabalho, devemos falar em termos bastante gerais e esquemáticos. A realidade é tão complexa e fluida que seu puro retrato seria coisa inútil como instrumento de exposição (embora ela possa ser precisa). Subdividimos, portanto, o conjunto todo de planejamento-orçamento em 17 etapas, dando ênfase em cada uma para o papel do órgão que está predominantemente envolvido.

<u>Etapas</u>	<u>Órgão Predominante</u>
1. As diretrizes para a elaboração do Orçamento são enviadas aos ministérios e a outros órgãos de linha no início do novo ciclo orçamentário. Elas devem incluir: a. Diretrizes Básicas. b. Análise Anual da Economia c. Diretrizes Orçamentárias d. Metas do Plano Geral e. Distribuição preliminar dos recursos financeiros f. Fórmulas orçamentárias.	O órgão de orçamento ou diretamente cada órgão elaborador.
2. Subdivisão das metas provisórias do Plano Geral em metas operacionais.	Ministérios e Divisões
3. Estabelecer os programas de trabalho e as estimativas orçamentárias.	Unidades operacionais
4. Sugestões para revisão de emergência das metas operacionais e metas do Plano Geral.	Unidades operacionais, Divisões e Ministérios
5. Revisão, consolidação e coordenação dos Programas de Trabalho e estimativas orçamentárias.	Divisões e Ministérios.
6. Metas do Plano Geral revistas e o Programa Financeiro revisado enviado ao órgão de planejamento para revisão, consolidação e coordenação.	Ministério
7. Proposta orçamentária enviada ao órgão de orçamento para revisão, consolidação e coordenação.	Ministério
8. Orçamento Anual completo (Orçamento Executivo) enviado ao Chefe do Executivo para aprovação e envio ao Legislativo.	Órgão de Orçamento

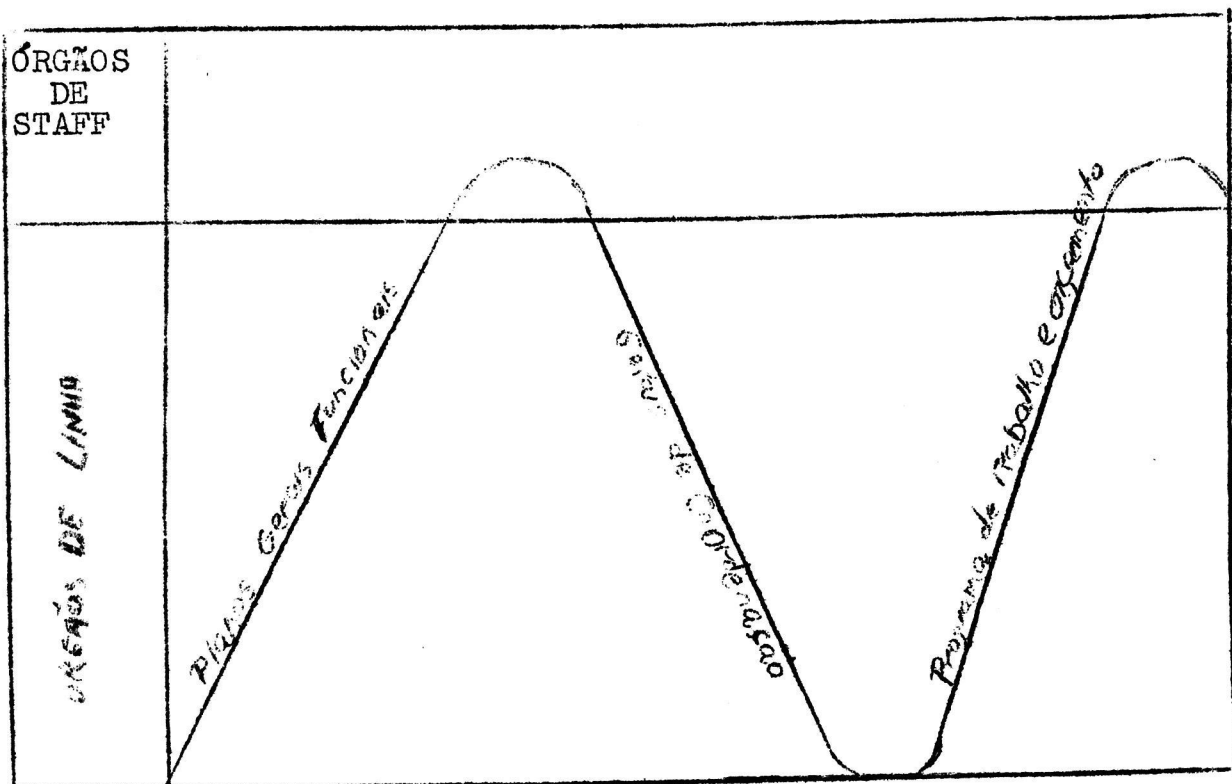
9. Aprovação legislativa	Legislativo
10. Preparação do Plano Orçamentário para uso das verbas.	Órgão do Orçamento
11. Plano de aplicação das verbas. ajustamentodos Programas de Trabalho as mudanças do Legislativo nas propostas orçamentárias.	Órgão de Orçamento, Ministérios e Divisões.
12. Operações e empenho dos fundos. Início do novo ano orçamentário.	Ministério e Unidades Operacionais.
13. Aprovação das ordens e verificação das despesas <u>a priori</u>	Órgão do Orçamento.
14. Auditoria <u>a posteriori</u>	Órgão de Auditoria.
15. Relatório sobre a situação e sobre a realização dos Programas de Trabalho.	Unidades Operacionais.
16. Revisão e análise dos Programas de Trabalho e Orçamento	Ministérios, Órgão de Orçamento e Órgão de Planejamento.
17. Apresentação de um Plano Compreensivo de Desenvolvimento e de um Programa Financeiro ao Chefe do Executivo, para transmissão ao Legislativo.	Órgão de Planejamento, - Chefe do Executivo, Legislativo.

Assumimos a hipótese da existência de um Sistema de planejamento-orçamento de uma quantidade substancial de informações contidas em relatórios, planos e programas. Estes, é claro, serão elaborados durante todo o ano anterior, com as informações colhidas e analisadas, e com grande entendimento entre o órgão de planejamento, o órgão de orçamento, os ministérios e outros órgãos de staff e de linha. Entre outras coisas, o órgão de planejamento terá revisto o Plano Compreensivo de Desenvolvimento e o Programa Financeiro que corresponde, estendendo ambos por um ano ou mais no futuro, de acordo com as informações elaboradas pelos vários órgãos. Tanto o Plano de Desenvolvimento como o Programa Financeiro foram submetidos ao Legislativo para aprovação e foram presumivelmente adotados como uma declaração oficial da política governamental a longo prazo. Se o Legislativo insistiu em algumas mudanças, estas seriam incorporadas no início do novo ciclo orçamentário (etapa 1). Desta etapa até a etapa 11 (aplicação das verbas), decorre aproximadamente um ano. O Novo ano orçamentário inicia-se com a etapa 15. Assim, aproximadamente dois anos são despendidos na preparação de um orçamento-programa, como indicamos no quadro seguinte:

(OA significa o Orçamento Anual corrente, OA2 significa dois anos antes do ano orçamentário corrente)

1957	1958	1959	1960
OA-2	OA-1	OA	
Revisão e Adoção de Plano Compreensivo de Desenvolvimento e Programa Financeiro, 1958-1962 ; preparação de um Relatório Sócio-Econômico (Diretrizes Básicas; Análise Anual da Economia; Diretrizes Orçamentárias)	O ciclo Orçamentário: Etapas 1-11	Operações; Etapas 12-16; Revisão e Adoção do Plano Compreensivo de Desenvolvimento e Programa Financeiro 1959-1963; preparação do Relatório Sócio-Econômico.	

O esquema é flexível, entretanto, e o uso de números, gráficos e quadros não deve levar o leitor a presumir que se trata de um modelo estabelecido que é seguido nos países mais adiantados do ponto de vista administrativo. Diferenças de organização, por exemplo, podem resultar em diferentes procedimentos. É apenas a ordem geral das etapas que é importante. Por exemplo: o orçamento deve ser estabelecido de baixo para cima, através dos programas de trabalho das unidades operacionais. Estes programas de trabalho, entretanto, devem estar ligados com a política geral do governo e com alvos específicos e objetivos e tornar-se integrados por meio de planos gerais de coordenação e programas que sejam estabelecidos de cima para baixo. Ainda, na medida em que os planos gerais forem estabelecidos na base dos Planos Funcionais individuais apresentados anteriormente, eles estarão bastante ligados com os diversos níveis do governo. Existe um contínuo movimento para cima e para baixo (ver o quadro).



Através de todo o processo, e independentemente das 17 etapas que foram distinguidas para o comentário, o fluxo de informações e atividades é contínuo e limitado apenas por algumas datas definidas, como a data de submissão ao orçamento do Executivo ao Legislativo. Nem deverá a ênfase nas formas e nos documentos desviar a atenção da necessidade enorme para um contínuo contato pessoal e coordenação através de todos os níveis do governo. Estas relações informais pessoais evitam que qualquer processo administrativo entre em colapso pelo peso da pomposa burocracia. Mas esta não é uma observação que diz respeito apenas ao orçamento programa. Mencioná-la aqui apenas como uma breve lembrança. É um requisito de boa prática administrativa em qualquer assunto e em qualquer parte.

Explicação das etapas

1. Informação existente

No início do novo ciclo orçamentário (OA-1), uma certa massa de informações deverá estar disponível aos ministérios e aos outros órgãos governamentais, para guiar a preparação do Planos de Trabalho e dos orçamentos. Esta informação incluirá :

- a. Planos Gerais Funcionais para cada função governamental.
- b. Programas Financeiros Funcionais que expressem os equivalentes financeiros dos elementos físicos e sócio-econômico dos

Planos Funcionais.

- c. Um Plano de Desenvolvimento Compreensivo para três ou seis anos adiante, revisto pelo órgão de planejamento e adotado pelo Legislativo como uma declaração oficial da política governamental.
- d. Um Programa Financeiro Compreensivo que cobre o mesmo prazo do Plano de Desenvolvimento e é o seu complemento financeiro.
- e. Diretrizes Básicas incluindo uma declaração geral das intenções governamentais e dos alvos para a economia e para a sociedade como um todo.
- f. A Análise Econômica Anual.
- g. As Diretrizes Orçamentárias.

Todos esses termos foram explicados no capítulo anterior. Os documentos valerão como referência dentro da qual o planejamento mais detalhado e o orçamento para o próximo ano serão realizados. Portanto, iniciaremos as operações do novo ciclo orçamentário, que se inicia, aproximadamente, um ano antes do ano orçamentário corrente.

2. Etapa- 1

Envio das diretrizes para elaboração do
orçamento aos órgãos de linha

Estas diretrizes devem estar nas mãos do pessoal de linha antes de eles iniciarem o seu planejamento corrente e as operações orçamentárias. Devem incluir o seguinte:

- a. Diretrizes Básicas.
- b. Análise Anual da Economia
- c. Diretrizes Orçamentárias
- d. Metas do Plano Geral
- e. Distribuição preliminar de recursos financeiros.
- f. Fórmulas orçamentárias.

Em algumas situações, pode ser conveniente que todas estas informações sejam primeiro enviadas ao órgão de orçamento, e este, por sua vez, as enviaria como um conjunto para os vários órgãos. Ou, como uma alternativa, cada órgão elaborador poderia enviar a sua contribuição para cada ministério, diretamente. Todos os órgãos estarão, assim, igualmente informados sobre os pontos de referência para o seu planejamento e podem, então, iniciar as suas operações de planejamento-orçamento.

3. Etapas 2 até 8

Subdivisão das metas do Plano Geral; Desenvolvimento dos Programas de Trabalho e Estimativas Orçamentárias; Sugestões para revisão de emergência Revisão, Consolidação e Coordenação; Transmissão do orçamento para o Legislativo.

Ao receber as diretrizes, o ministério enviará a cada Divisão componente "conjuntos" que conterão instruções mais detalhadas, possivelmente fórmulas adicionais e, o que é mais importante, metas operacionais relevantes para cada subfunção. O ministério estabelecerá nesse ponto os tetos de despesas para cada subfunção.

Este mesmo processo se repetirá, indo cada vez com mais detalhes para os níveis mais baixos da administração, diminuindo o alcance do trabalho até que as metas operacionais se transformem ou sejam traduzidas em programas de trabalho.

Pode, ocasionalmente, acontecer, em vista de emergências locais ou por outra razão qualquer, que as metas operacionais estabelecidas no nível de Divisão para uma unidade operacional sejam irrealísticas. Neste caso, a unidade operacional fará sugestões através da Divisão para revisão de emergência das metas operacionais. Entretanto, esta unidade desenvolverá experimentalmente o seu programa de trabalho em base dessas sugestões, e traduzirá as estimativas de trabalho em estimativas detalhadas de despesas, acompanhando de perto as instruções contidas nas diretrizes orçamentárias. Os Programas de Trabalho e as fórmulas orçamentárias preenchidas serão enviadas para um nível de Divisão.

No nível de Divisão, os programas de trabalho e as estimativas orçamentárias são revistas cuidadosamente. Os programas de trabalho para cada subatividade serão avaliados principalmente na base de padrões de execução. Cada item sujeito a dúvidas será enviado a unidade operacional, onde o ajustamento necessário no programa de trabalho será feito. As estimativas do orçamento serão sujeitas a um exame similar e, ocasionalmente, enviadas para a unidade operacional, quando consideradas insuficientemente detalhadas ou claras para permitir um controle adequado durante o próximo ano fiscal.

Quando todos os programas de trabalho e estimativas orçamentárias submetidas pelas unidades operacionais forem revistas, elas são consolidadas no nível de Divisão em programas de trabalho e estimativas orçamentárias para a Divisão como um todo. Elas são enviadas pelas Divisões ao Ministério, onde um processo semelhante de revisão, consolidação e coordenação se desenrola antes que

as estimativas orçamentárias para a função como um todo assim como as informações justificativas, sejam enviadas ao órgão de orçamento. Ao mesmo tempo, as metas do plano geral revista e os programas financeiros revistos serão enviados, ao órgão de planejamento para revisão.

Quando o órgão de orçamento tiver completado a revisão das estimativas submetidas pelos ministérios, ele consolidará as propostas aprovadas num orçamento executivo, que o Chefe do Poder executivo envia formalmente ao Legislativo.

4. Etapas 9 até 11 Distribuição de verbas; Plano Orçamentário, planos de aplicação

Quando o Legislativo termina a revisão das estimativas submetidas pelo Chefe do Executivo e completa o seu trabalho de revisão, ele estabelece as dotações conforme a proposta do Executivo ou numa forma modificada. As dotações legislativas constituem a base legal para todas despesas executivas durante o ano financeiro, e a lei orçamentária deverá ser obedecida rigorosamente pelo ramo executivo do governo. As dotações destinadas para cada função e para cada programa estarão especificadas em lei orçamentária. Um detalhamento maior é desnecessário para assegurar um controle adequado do órgão de controle a respeito do uso das dotações, e tornará todo sistema orçamentário inflexível demais. O Orçamento aprovado pelo Legislativo é enviado ao órgão orçamentário. Neste órgão as dotações serão distribuídas pelos quadrimestres do ano financeiro, na base da informação fornecida pelos órgãos de linha nas suas estimativas orçamentárias.

O órgão orçamentário, então, informa a cada Ministério das verbas atribuídas para cada um de seus programas e da deliberação dessas verbas. Se o Legislativo aprovar as dotações como foram originalmente aprovadas pelo órgão orçamentário, os ministérios e as suas divisões deverão, apenas, distribuir as verbas entre projetos e atividades na base dos programas de trabalho e estimativas que as unidades operacionais enviaram na época em que o orçamento foi preparado. Entretanto, se o Legislativo alterar basicamente a distribuição dos fundos para qualquer programa, o Ministério e as Divisões afetadas deverão ajustar todos os seus programas de trabalho. Se a revisão de metas do Plano Geral é também necessária, isto será objeto, primeiro, de um esclarecimento por parte do órgão de planejamento.

5. Etapas 12 até 14
Liberação de recursos, empenhos
e controle a posteriori.

Com o início do ano financeiro, começarão as operações relacionadas com os projetos e atividades para os quais as verbas foram destinadas. Um controle adequado sobre as despesas governamentais requer processos de auditoria bem definidos para serem seguidos na realização das obrigações governamentais. Estes podem ser, aproximadamente, os que descrevemos abaixo (embora outros arranjos possam ser igualmente ou mais fatíveis).

As unidades operacionais não enviam cheques diretamente aos seus fornecedores. Elas enviam vouchers, que levam o número de código do programa e do subprojeto ou subatividade para a qual a despesa é destinada, e enviam estes vouchers ao órgão de orçamento para ser contra-assinado. Na medida que esses vouchers são contra-assinados na divisão, ministério e no órgão orçamentário, a quantia estabelecida nos vouchers é anotada no programa para o qual está destinada. Este procedimento permite que cada nível da hierarquia esteja, sempre, completamente em dia com o progresso das despesas para cada programa. Auditoria prévia, numa base de verificação, pode também ser realizada (pelos ministérios e pelo órgão orçamentário), para assegurar que a informação declarada no vouchers está correta. Este procedimento será especialmente necessário quando a contabilidade e a assinatura é feita mecanicamente. Somente quando o voucher é contra-assinado pelo órgão orçamentário torna-se uma obrigação governamental direta.

Uma cópia de cada voucher contra-assinado será enviada pelo órgão orçamentário ao órgão de auditoria, um órgão de staff do Legislativo, que realiza uma avaliação compreensiva e independente de todas as despesas governamentais para assegurar o cumprimento dos termos da lei orçamentária.

6. Etapas 15 a 17
Relatórios de realização; Revisão e Análise; Revisão do
Plano de Desenvolvimento e do Programa Financeiro e ado-
ção pelo Legislativo.

Através de todo o ano financeiro, as unidades operacionais, enviarão relatórios sobre o desenvolvimento dos seus programas de trabalho. Elas apresentarão, também, as mudanças significativas nas situações locais com que elas devem tratar.

Êstes relatórios serão enviados, em primeira instância, aos ministérios encarregados. Nêsse órgão, êles serão consolidados em relatórios para o conjunto dos projetos ou atividades ou para toda uma subfunção no nível divisional e em relatórios gerais para tôda uma função do nível do ministério. (Os órgãos regionais poderão, também, receber relatórios das unidades operacionais e consolidá-los em relatórios para a sua região.) Os relatórios funcionais e regionais serão, então, enviados pelos ministérios e os órgãos regionais para o órgão de planejamento e os outros órgãos de staff. Dessa forma, o órgão de planejamento, o órgão orçamentário e os ministérios acompanharão a evolução do programa do ano e a realização do orçamento. Os relatórios de realização provenientes das unidades operacionais e dos órgãos regionais desempenharão papel importante na orientação daqueles órgãos de staff na revisão das metas do plano geral e na política para os anos futuros.

Em casos de extrema emergência (epidemias inundações) os programas de trabalho e a distribuição das verbas podem ser modificados por um órgão particular. Tais modificações requererão, entretanto, aprovação do Chefe do Executivo e do Legislativo, se forem necessárias as mudanças nas dotações. Uma vez que a aprovação seja obtida, as revisões de emergência das metas e Programas de trabalho serão estabelecidas em detalhe pelo órgão de planejamento, o órgão orçamentário, os ministérios e as Divisões envolvidas.

Finalmente, próximo do fim do ano orçamentário, o órgão do planejamento submeterá o Plano de Desenvolvimento e o Programa Financeiro, revisto e estendido por mais um ano no futuro, ao Chefe do Executivo, que, por sua vez, o enviará como uma mensagem apropriada ao Legislativo, para aprovação oficial.

Uma nota sobre os órgãos regionais

Os órgãos regionais, aqui, são sugeridos como órgãos de coordenação de trabalho das várias unidades operacionais de um ou mais ministérios num nível regional; em outras palavras, deve haver uma coordenação dos programas de trabalho, tanto no plano regional, como no plano funcional. Êstes órgãos não terão nenhuma responsabilidade operacional direta; entretanto, eles trabalharão como centros de informação regional e periodicamente publicarão relatórios especiais sobre questões regionais urgentes. Êles se entenderão com as unidades operacionais no campo e também com os órgãos de planejamento municipal, assim como com o órgão central de planejamento, em questões relativas aos planos gerais territoriais. O seu papel será, portanto, apenas consultivo, destinado, em parte, a levar ao conhecimento dos órgãos do governo central as necessidades locais.

Os órgãos regionais deverão ser representativos dos interesses regionais e ter no seu comando um pequeno corpo técnico e estatístico.

Esquema geral do processo do planejamento-orçamento:

Uma revisão

Podemos agora apresentar em conjunto um quadro geral de todo o processo de planejamento-orçamento. Isto pode ser feito por meio do quadro anexo, que, simplesmente, resume numa forma gráfica as várias etapas e inter-relações discutidas nas páginas anteriores.

Estes relatórios serão enviados, em primeira instância, aos ministérios encarregados. Nêsse órgão, êles serão consolidados em relatórios para o conjunto dos projetos ou atividades ou para toda uma subfunção no nível divisional e em relatórios gerais para tôda uma função do nível do ministério. (Os órgãos regionais poderão, também, receber relatórios das unidades operacionais e consolidá-los em relatórios para a sua região.) Os relatórios funcionais e regionais serão, então, enviados pelos ministérios e os órgãos regionais para o órgão de planejamento e os outros órgãos de staff. Dessa forma, o órgão de planejamento, o órgão orçamentário e os ministérios acompanharão a evolução do programa do ano e a realização do orçamento. Os relatórios de realização provenientes das unidades operacionais e dos órgãos regionais desempenharão papel importante na orientação daqueles órgãos de staff na revisão das metas do plano geral e na política para os anos futuros.

Em casos de extrema emergência (epidemias inundações) os programas de trabalho e a distribuição das verbas podem ser modificados por um órgão particular. Tais modificações requererão, entretanto, aprovação do Chefe do Executivo e do Legislativo, se forem necessárias as mudanças nas dotações. Uma vez que a aprovação seja obtida, as revisões de emergência das metas e Programas de trabalho serão estabelecidas em detalhe pelo órgão de planejamento, o órgão orçamentário, os ministérios e as Divisões envolvidas.

Finalmente, próximo do fim do ano orçamentário, o órgão de planejamento submeterá o Plano de Desenvolvimento e o Programa Financeiro, revisto e estendido por mais um ano no futuro, ao Chefe do Executivo, que, por sua vez, o enviará como uma mensagem apropriada ao Legislativo, para aprovação oficial.

Uma nota sobre os órgãos regionais

Os órgãos regionais, aqui, são sugeridos como órgãos de coordenação de trabalho das várias unidades operacionais de um ou mais ministérios num nível regional; em outras palavras, deve haver uma coordenação dos programas de trabalho, tanto no plano regional, como no plano funcional. Estes órgãos não terão nenhuma responsabilidade operacional direta; entretanto, eles trabalharão como centros de informação regional e periodicamente publicarão relatórios especiais sobre questões regionais urgentes. Eles se entenderão com as unidades operacionais no campo e também com os órgãos de planejamento municipal, assim como com o órgão central de planejamento, em questões relativas aos planos gerais territoriais. O seu papel será, portanto, apenas consultivo, destinado, em parte, a levar ao conhecimento dos órgãos do governo central as necessidades locais.

Meta de Plano Geral para o Ministério da Saúde Pública: (1) Oferecer tratamento médico gratuito para os indivíduos entre as idades de 18 a 35 anos, cujas famílias tenham rendimentos - anuais de 100.000 cruzeiros ou menos, oferecendo tratamento médico ao preço de custo para todos os outros indivíduos. (2) A realização completa dessa meta é esperada em 1963. Os programas deverão ser estabelecidos na seguinte ordem de prioridade: (a) doenças contagiosas; (b) doenças malignas e degenerativas; e (c) doenças nutricionais e traumáticas. (3) Atribuição financeira preliminar: 100 milhões de cruzeiros.



Meta Operacional para a Divisão de Hospitais: (3) Oferecer equipamentos hospitalares suficientes e tratamento para 85 mil pacientes - de doenças contagiosas durante o ano orçamentário (4). Prioridade deve ser dada ao tratamento de malária e disenteria. Atribuição financeira preliminar: 90 milhões de cruzeiros.



Meta Operacional para o órgão de Hospitais-Gerais Distritais: Oferecer equipamentos hospitalares suficientes e tratamento para 60 mil pacientes - dia de doenças contagiosas, durante o ano orçamentário. No Distrito A, a prioridade deve ser dada ao tratamento da malária. Distribuição financeira preliminar: 70 milhões de cruzeiros.



Meta Operacional para o Hospital-Geral Distrital no Distrito A: Oferecer suficientes equipamentos hospitalares e tratamento para 12 mil pacientes - dia de doenças contagiosas, durante o ano orçamentário. Prioridade a ser dada ao tratamento da malária. Distribuição financeira preliminar: 15 milhões de cruzeiros.



(3) para obter maior simplicidade na exposição apenas aquelas metas dos programas de trabalho que são relacionadas com "doenças contagiosas" serão consideradas.

(4) Um "paciente - dia" significa um dia completo despendido pelo paciente no hospital, para tratamento. Os "pacientes - dia" podem ser ainda distinguidos conforme o tipo de tratamento hospitalar envolvido.

Meta Operacional, Laboratórios, Hospital-Geral Distrital, Distrito A: Realizar trabalho de laboratório durante o ano orçamentário necessário para as seguintes categorias: (1) 8.000 pacientes-dia de doenças contagiosas, (2) 3.000 pacientes-dia de doenças degenerativas; e (3) 1.000 pacientes-dia de doenças de nutrição. Testes de sangue serão realizados de acordo com padrão de execução C; Testes de bacteriologia a serem realizados de acordo com o padrão de execução A. (5) Distribuição financeira preliminar: R\$ 4.500.000,00.

Desenvolvimento de programas de trabalho, Laboratórios Hospital-Geral Distrital, Distrito A:

1. Estabelecimento de Unidades de Trabalho, medidas:
 - a. Resultados: Um teste hematológico completo.
 - b. Execução: Número de meios preparados.
 - c. Esforço: Número de homem-horas de técnico e número de horas de uso de microscópio necessárias.
2. Estabelecimento de recursos necessários (Unidades de Custo):

Custo por teste de hematologia:

Pessoal	R\$ 0,07
Equipamento	R\$ 0,01
Materiais	R\$ 0,02
T o t a l	R\$ 0,10
3. Estabelecimento de metas unitárias, medidas por:
 - a. Resultados: Todos os testes necessários para atender um paciente-dia de doença contagiosa.
 - b. Execução: **Número** de meios preparados para todos os testes.
 - c. Esforço: Número de homem-horas de técnico e número de horas de uso do microscópio necessárias para a preparação de todos os meios.
 - d. Custos: Custo total necessário para a realização dos resultados, divididos em custo para pessoal, equipamento e material.

O Programa de Trabalho é então estabelecido pela multiplicação dos vários componentes de uma meta unitária pelo número total de paciente-dia de doenças contagiosas (8.000). Os Programas de Trabalho para doenças degenerativas e nutricionais seriam estabelecidos (5) Ver apêndice sobre exemplo de saúde para explicação do estabelecimento e uso dos padrões de execução.

lecidos da mesma maneira. Ajustamentos deverão ser feitos nos casos de se efetuar economias substanciais: o esforço total requerido para realizar as metas unitárias pode ser maior em uma fase unitária do que para realizar a meta operacional.

Programas de Trabalho para o Hospital-Geral Distrital, Distrito A; Órgão de Hospitais-Gerais Distritais e Divisão de Hospitais: Os Programas de Trabalho são primeiramente estabelecidos num nível operacional mais baixo, na medida em que eles sobem na hierarquia administrativa, são consolidados em sucessivos programas mais amplos e mais compreensivos. Em cada nível administrativo eles serão expressos em termos de resultados, execução, esforço e custos, e serão relacionados com as metas operacionais relevantes. O custo final do programa será a estimativa orçamentária requisitada pela Divisão.

Apêndice do Exemplo de Saúde Pública
Estabelecimento e uso de padrões de execução.

A meta operacional para os laboratórios do Hospital-Geral Distrital, no Distrito A, especifica necessidade de atendimento de certos padrões de execução. Estes serão estabelecidos num "Manual de padrões para operações hospitalares". Como foi indicado previamente, os padrões de execuções são compostos de padrões de adequação e padrões de eficiência. A seguir, temos dois exemplos de tais padrões para o trabalho de laboratório:

A. Padrões de Adequação para Testes de Hematologia

Padrão 1: Limite de margem de erro nos testes de sangue a 3 por cento.

Padrão 2: Limite de margem de erro nos testes de sangue a 5 por cento.

Padrão 3: Limite de margem de erro nos testes de sangue a 8 por cento.

B. Padrões de Eficiência para testes de Hematologia

Padrão 1: Realizar a um custo de \$ 0,09 por teste

Segue-se um exemplo do estabelecimento de padrões de eficiência para laboratórios hospitalares.

As estatísticas de execução revelam que, das seções de hematologia dos laboratórios dos quatro hospitais-gerais distritais, a do laboratório A permanentemente realiza 20 por cento mais testes de laboratório do que as dos outros laboratórios. Todas as

secções de hematologia, entretanto, recebem aproximadamente a mesma verba para testes. A pesquisa dos relatórios de trabalho de análise das operações revela que a eficiência superior do laboratório A é devida a um processo mais rápido para a preparação de meios do que os métodos adotados nos outros laboratórios. As informações a respeito do novo método são encaminhadas a todos os hospitais distritais, com uma recomendação para a sua adoção. Os padrões de execução do laboratório A são, então, estabelecidos para todo o sistema hospitalar.

Os padrões de adequação indicam a relação desejada entre a meta e a grandeza do problema ou necessidades. Os padrões de eficiência indicam a relação desejada entre os recursos e a meta. Os padrões de execução indicam uma combinação ótima de padrões de adequação e de eficiência. Por exemplo, o padrão de execução A pode estabelecer:

Padrão de Adequação 3: Limite de erro no teste de sangue a 8 por cento.

Padrão de Eficiência 2: Custo por teste não superior a \$ 0,11.

Vários padrões de execução podem ser utilizados simultaneamente, ajustados à capacidade dos diferentes hospitais e às necessidades particulares de uma situação local. Estas normas serão utilizadas no desenvolvimento do Programa de Trabalho no nível das unidades operacionais.

Exemplo de Recursos Hidráulicos (6)

Diretrizes Básicas-Tendências e Problemas: O crescimento rápido da população, assim como uma política geral para restringir as importações e poupar divisas estrangeiras apresenta o problema urgente de produzir mais gêneros alimentícios no país.

Diretrizes Básicas-Objetivo: Aumentar o suprimento de gêneros alimentícios produzidos no país, de forma que, pelo menos, 90 por cento das necessidades da nação (em termos financeiros) possam ser obtidos sem importação (7).

(6) A existência de um Ministério de Recursos Naturais é considerada para fins ilustrativos apenas.

(7) Esta é uma forma bastante simplificada do tipo de declaração - que deve aparecer nas Diretrizes Básicas. É utilizada aqui apenas para ilustração.

Diretrizes Básicas-Meios gerais para atingir o objetivo: Aumentar a produção local de gêneros alimentícios através da utilização mais intensiva da terra já em uso e através do cultivo de novas terras, utilizando a irrigação e as técnicas de produção seca.

Meta do Plano Geral para o Ministério de Recursos Naturais: (1) Construir e operar as instalações necessárias para irrigar 10.mil acres de terra na região A até 1963. (2) As instalações devem estar prontas para irrigação de 500 acres durante o ano orçamentário; para 1.500 acres durante o próximo ano e para 2.000 acres nos anos seguintes, até atingir o total. (3) A construção e a instalação, na região A, deverão atender à seguinte ordem de prioridade: (a) áreas 1 e 2 (vegetais); (b) áreas 2 até 7 (frutas cítricas); e (c) áreas 7 até 24, inclusive, (agricultura mista). (4) Distribuição financeira preliminar: 30 milhões de cruzeiros.

Meta Operacional para a Divisão de Irrigação: Construir e instalar os equipamentos necessários para a irrigação de 500 acres nas áreas 1 e 2, da região A, durante o ano orçamentário. Prioridade a ser dada às necessidades dos cultivadores de vegetais. Distribuição financeira preliminar: 20 milhões de cruzeiros.

Meta Operacional para a Divisão de Irrigação, Região A: Construir e instalar os equipamentos necessários para fornecer, durante o ano orçamentário, quantidade e qualidade de água indicadas no esquema de irrigação. Distribuição financeira preliminar: 10 milhões e 800 mil cruzeiros.

ESQUEMA DE IRRIGAÇÃO, ÁREAS 1 E 2

Área I	Período	Padrão de Adequação 1 ^a	Padrão de Adequação 2 ^b
		(acre pés)	(acre pés)
	Janeiro 1957 Dezembro 1957		
	Total, Área I		
	Janeiro 1957 Dezembro 1957		
	Total Área 2		
	TOTAL GERAL		

Padrão de Adequação 1: "A salinidade da água não deve -
exceder 0,3 por cento".

Padrão de Adequação 2: "A salinidade da água não deve -
exceder 0,5 por cento".

Meta Operacional para o Órgão de Irrigação, Área 1:
Construir e instalar os equipamentos necessários para fornecer -
quantidade e qualidade de água nos tempos indicados pelo Esquema
de Irrigação para a Área 1. Distribuição financeira preliminar: 7
milhões de cruzeiros.

Meta Operacional para o Órgão de Área de Irrigação
nº 1: Bombear água de acordo com o esquema de volume e pressão de
água apresentado no Esquema para Estação de Bombeamento 1, padrão
de execução B (8).

Manutenção da estação a ser realizada de acordo -
com o padrão de execução A, para manutenção. Distribuição finan -
ceira preliminar: 900 mil cruzeiros.

ESQUEMA PARA ESTAÇÃO DE BOMBAMENTO 1
(Padrão de execução B)

Horas do dia	Janeiro		Fevereiro		Dezembro		Total
	m3	Kg/ cm2	m3	Kg/ cm2	m3	Kg/ cm2	m3 Kg/ cm2
12							
1							
2							
3							
4							
etc							
Total							

Desenvolvimento do Programa de Trabalho, Área nº 1,
de Irrigação

1. Estabelecimento de Unidades de Trabalho medidas por:
 - a. Resultados : 2.000 litros bombeados
 - b. Execução: Tempo de Operação
 - c. Esforço : Número de horas de técnico e horas de utili-
zação de equipamento móvel. Quantidade de
material de consumo (óleo, graxa elétrici-
dade) necessário para o resultado.

(8) Para exemplos de normas de execução ver apêndice de exemplo de
recursos de água.

2. Estabelecimento de unidades de input (Unidades de Custo) : Custo por acre irrigado:

Pessoal	0 0,xx
Equipamento	0 0,xx
Materiais	0 0,xx
Total	0 0,xx

3. Estabelecimento de Metas Unitárias, medidas por:

- a. Resultados: Um acre de terra irrigado, de acordo com determina dos padrões de execução.
- b. Execução: Número total de metros cúbicos necessários para irri gar um acre de terra.
- c. Esfôrço: Pessoal total, equipamento e material necessário para bombear um número total de litros.
- d. Custo: Custo total necessário para atingir os resultados, sepa rados em custo para pessoal, equipamento e materiais.

O programa de trabalho é estabelecido pela multipli cação dos quatro componentes da Meta Unitária pelo número total de acres a serem irrigados. Ajustamentos podem ser necessários para per meter a flexibilidade nos requisitos operacionais da estação de bom beamento, como, por exemplo, quanto várias estações de bombeamento ser vem a mesma área.

Programas de Trabalho para atingir as metas opera cionais para o órgão de irrigação, Área 1; Órgão de Irrigação, Re gião A; e para a Divisão de Irrigação do Ministério de Recursos Natu rais: Programas de Trabalho são estabelecidos, primeiramente, nas unidades operacionais mais baixas, e, na medida em que são enviadas através da hierarquia administrativa, tornam-se consolidados sucessi vamente em programas mais amplos e compreensivos. Em cada nível ad ministrativo eles serão expressos em termos de resultados, execução, esforço e custo, e serão relacionados com as metas operacionais rele vantes. As estimativas do custo assim derivadas, representarão, na verdade, a requisição, orçamentária, para a Divisão.

Apêndice do exemplo de Recursos Hidráulicos:

Exemplos de Padrões de execução

A meta operacional para a Estação de Bombeamento nº 1 estabelece o atendimento de certos padrões de execução. Estes pa drões serão relacionados num "Manual de Normas para Operações de Bom beamento e Manutenção". Como indicado previamente, os padrões de exe cução se compõem de padrões de adequação e padrões de eficiência. Se guem-se dois exemplos de tais padrões para operações de bombeamento.

- A. Padrões de Adequação para Operações de bombeamento (9)
- Padrão 1: 2.000 litros por hora
 - Padrão 2: 1.800 litros por hora
 - Padrão 3: 1.500 litros por hora
- B. Padrões de Eficiência para Operações de bombeamento (10)
- Padrão 1: Custos totais para Operação de bombeamento
\$ 4,77/litro
 - Padrão 2: Custos totais para Operação de bombeamento
\$ 5,23/litro
 - Padrão 3: Custos totais para Operação de bombeamento
\$ 7,00/litro
- C. Padrões de execução para Operações de bombeamento

Os padrões de Adequação indicam a necessária relação entre a meta e a grandeza do problema ou necessidade. Padrões de Eficiência indicam a desejada relação entre os "inputs" e a meta. O Padrão de Execução indica uma combinação ótima de padrões de adequação e eficiência. Por exemplo, o Padrão de Execução B pode estabelecer:

- Padrão de Adequação 2: 1.800 litros por hora
- Padrão de Eficiência 1: \$ 4.77 por litro.

Vários Padrões de Execução podem, concomitantemente, ser utilizados, para permitir adaptação à capacidade das diferentes estações de bombeamento e às necessidades locais.

- (9) Padrões de Adequação podem também ser estabelecidos por qualidade de água e manutenção de estação.
- (10) Padrões de Eficiência podem, também, ser estabelecidos por tratamento de água e manutenção de operações.

C A P Í T U L O VI

Introduzindo um sistema de Planejamento-Orçamento

Um sistema de planejamento-orçamento como apresentado neste relatório não pode surgir repentinamente. Tal sistema implica existência anterior de um planejamento geral, de um orçamento baseado em programas, e a íntima e complementar relação entre os dois. De fato, vários anos serão necessários para se aproximar de condições que se assemelham do processo descrito neste modelo. O modelo mesmo, por sua vez, pode ser revisto em contacto com as experiências concretas e com a utilização dos conceitos nele utilizados. Isto, entretanto, não deverá impedir a sua utilidade, e não deve desencorajar os esforços para se encaminhar na direção geral que êle sugere. Como se pode avançar da situação atual para atingir pelo menos um nível parcial de realização dêste modelo, no futuro, é o assunto dêste capítulo. De fato, a tentativa feita nestas linhas é para se fazer um plano para planejamento. (11)

(11) Em qualquer comunidade, o planejamento pode ser aplicado para finalidades diferentes. Êle pode ser relacionado a programas individuais ou, o que é mais essencial, a projetos individuais, como um esquema de irrigação. Neste caso, o projeto será decidido principalmente em termos da relação entre os seus custos e os seus benefícios. Sua relação com outros projetos e com a economia como um todo será considerada apenas acidentalmente, se o for e raramente, de uma forma sistemática ou rigorosa.

Num segundo estágio da evolução do planejamento, êle será utilizado para toda uma função, como a saúde, e a educação, com uma integração completa de projetos, atividades e programas. Êste estágio pode ser chamado de "plano geral", com o correspondente orçamento-programa. O relatório atual visa a apresentar um modelo de um planejamento geral, e o presente capítulo procura mostrar como um país pode avançar do estágio atual para aquêlo desejado. O estágio final no planejamento abrange um planejamento compreensivo do desenvolvimento para toda a economia, na qual os vários planos gerais funcionais são trazidos em conjunto, estabelecendo uma referência geral para uma política consistente de tôdas as atividades públicas.

Requisitos básicos

Dois requisitos são necessários para a introdução de um sistema de planejamento-orçamento eficiente numa organização. O primeiro é o fornecimento das informações necessárias para o funcionamento do sistema; o segundo é o estabelecimento da autoridade e da responsabilidade para iniciar e realizar o programa das modificações administrativas necessárias.

1. Informações necessárias

As informações necessárias para o sistema completo de planejamento-orçamento, podem ser divididas, a grosso modo, em informações sobre o passado e sobre o futuro. Mais especificamente, os seguintes tipos de informações devem ser introduzidos em pontos-chave na corrente principal de decisões públicas:

- a) Um relatório das realizações incluindo uma análise dos resultados do trabalho realizado em todos os níveis de atividades governamentais.
- b) Um relatório das mudanças sócio-econômicas para o país como um todo baseadas numa análise das tendências das principais variáveis econômicas e sociais (produção, renda, população e emprego).
- c) Um registro de execução no nível das unidades operacionais, incluindo a medida do trabalho e a sua avaliação em termos de padrões de execução.
- d) Uma análise dos problemas econômicos e sociais a curto prazo, a luz das condições correntes e das mudanças incipientes, tanto na economia interna, como na externa.
- e) Uma projeção das tendências das principais variáveis sócio-econômicas em hipóteses alternativas, para médio e longo prazo, e uma análise dessas tendências em termos de sua relevância para as decisões políticas e para o planejamento.
- f) Uma formulação das atuações governamentais desejadas expressas como séries de objetivos, metas e prioridades.

Para suportar este sistema de informações é necessário uma quantidade de dados estatísticos primários que em muitos casos já existem, mais em vários exemplos ainda precisam ser estabelecidos. Um eficiente serviço central de estatística é um pré-requisito para um sistema de planejamento-orçamento eficiente.

Os meios principais de comunicação, pelos quais as informações são transmitidas incluem: (1) a Análise Anual da Economia, (2) o Manual de Padrões de Execução, (3) as Diretrizes Básicas (4) os Planos Gerais Funcionais, e (5) o Plano Geral do Desenvolvimento e o Programa Financeiro.

2. Autoridade e responsabilidade para o estabelecimento do sistema de planejamento-orçamento

A autoridade e a responsabilidade para realizar um programa destinado a implantar o sistema de planejamento-orçamento deveriam ser estabelecidas claramente num único órgão. A instalação de um tal sistema exige algumas mudanças, a modificação de certos procedimentos, e o fornecimento de informações. Um órgão deveria funcionar como coordenador dos vários esforços, dentro do governo, para estabelecer os procedimentos necessários. Um Conselho Interministerial pode ser a solução; ou o órgão Central de Planejamento pode ser encarregado desta tarefa. Qualquer que seja a decisão, o órgão encarregado deverá ter suficiente autoridade para requisitar a cooperação dos ministérios na realização do plano administrativo.

Princípios Gerais para a Programação Administrativa

O processo da mudança administrativa deveria ser gradual; impor um esquema já preparado sobre a estrutura administrativa existente prejudicaria a realização do esquema por romper os processos existentes, baixar o moral e a eficiência, produzir uma oposição desnecessária dos elementos dentro da burocracia que se sentem ameaçados. O procedimento deveria ser incremental, o que significa a integração de mudanças dentro dos processos existentes. Estes, com o tempo, se forem bem planejados, levarão à consecução do objetivo. Os requisitos de base devem ser estabelecidos primeiro: a definição da responsabilidade para toda a operação e o estabelecimento de uma rede adequada de informações. O pessoal administrativo deverá ser treinado para pensar e trabalhar com novos conceitos. Será melhor testar a possibilidade de certos procedimentos numa escala piloto, antes de aplicá-los a toda uma operação. Os administradores devem familiarizar-se com os trabalhos de novos processos, antes de se verem em face às inovações. A introdução de um sistema de planejamento-orçamento deve ser planejada de tal forma que as transições de um estágio para outro sigam uma sequência lógica e se relacionem sempre que possível com a experiência operacional existente.

O esquema seguinte de etapas para a implantação de um modelo de planejamento-orçamento a partir da situação atual, tenta seguir estes princípios gerais. A regra do gradualismo, neste caso, provavelmente resultará melhor do que a implantação por processos mais radicais. Se este esquema for seguido, um sistema razoável de planejamento e orçamento poderá ser estabelecido em muitos países, sem nenhuma experiência neste tipo de trabalho, dentro de sete ou dez anos.

Etapas para a implantação de um sistema
de planejamento-orçamento

1. Primeira etapa (cêrca de dois anos)

a. Criar um órgão de planejamento, se ôste não existe, com a responsabilidade do estabelecimento de um programa para o desenvolvimento do sistema de planejamento-orçamento; da formulação das Diretrizes Básicas com a consulta ao Conselho Nacional de Economia (se ôste existir); da análise, revisão e coordenação dos planos gerais funcionais; e da preparação de um Plano Geral Compreensivo e de um Programa Financeiro.

b. Melhorar o Órgão de Orçamento para que, além das suas tarefas atuais, possa trabalhar em cooperação íntima com o Órgão de Planejamento na preparação do programa financeiro compreensivo e no estabelecimento do sistema de orçamento-programa.

c. Estabelecer Órgãos Regionais Consultivos, com a finalidade de coordenar o planejamento dos diferentes órgãos no nível regional.

d. Determinar ao Órgão de Planejamento ou ao Conselho Nacional de Economia, ou seu equivalente, o início de uma análise anual da economia, para compilar e analisar os dados sócio-econômicos necessários para a elaboração dos planos anuais de trabalho e dos orçamentos pela administração.

e. Estabelecer uma Comissão Temporária de Organização Administrativa para formular recomendação no sentido de que as operações governamentais se aproximem mais de uma estrutura relacionada com a função.

f. Estabelecimento de um programa de treinamento para planejadoras, funcionários do Órgão de Orçamento, e administradores, em todos os níveis da administração, para se familiarizarem com as técnicas e métodos de processos de planejamento-orçamento.

2. Segunda etapa (cêrca de três a cinco anos)

a. Iniciar a execução do plano de reorganização administrativa, como recomendado pela Comissão de Estudos e aprovado pelo Legislativo.

b. Organização de Unidades de Planejamento-Orçamento dentro de cada ministério e de cada órgão operacional.

c. Iniciar uma análise das operações para classificar as atividades e subatividades por função, dentro de cada Ministério, Divisão e Unidade Operacional.

d. Iniciar estudos para um sistema de mensuração do trabalho, a partir de uma definição e descrição das unidades adequadas de trabalho e terminando com uma descrição de padrões de execução a serem incluídos no "Manual" para cada unidade administrativa. Iniciar o uso desses padrões de execução quando possível, no estabelecimento das estimativas orçamentárias correntes.

e. Experimentar o sistema de planejamento-orçamento em escala-piloto para funções limitadas, de forma a testar certos conceitos e procedimentos.

3. Terceira etapa (cêrca de dois a três anos)

a. Requisitar de todos os ministérios a preparação de planos gerais funcionais e correspondentes programas financeiros.

b. Iniciar o sistema completo de planejamento-orçamento realizando as estimativas anuais orçamentárias baseadas nas Metas do Plano Geral, metas operacionais, padrões de execução e programas de trabalho.

No fim deste período de sete ou dez anos após o início da instalação do sistema de planejamento-orçamento, um sistema razoável de informações deverá estar em operação. A informação disponível deverá incluir uma análise compreensiva da situação corrente, das tendências passadas e de prováveis desenvolvimentos, do nível de realização alcançada, assim como dos objetivos de longo e de médio prazo. Também, a maior parte da reorganização administrativa, de acordo com as funções, deveria estar realizada. Pessoal-chave deveria estar treinado nos conceitos e na prática de planejamento e orçamento-programa. Também procedimentos de rotina para revisão anual de planos, orçamentos e normas deverão estar estabelecidos.