P

**EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS BÁSICOS OFICIALMENTE ADOTADOS
PARA O ORÇAMENTO-PROGRAMA DO ESTADO DE SÃO PAULO
(1969 a 1975)**

BERNARDO DE OLIVEIRA ^{me}MARTINS

**Dissertação para Mestrado apresenta
da à Faculdade de Saúde Pública da USP.**

1 9 7 6

**BIBLIOTECA
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

"In principio erat Verbum..."

Jo 1,1

Onde quer que se chegue a acordo
ou assentimento no trato dos negócios humanos... esse a
cordo se alcança por processos lingüísticos, ou então
não se alcança.

Benjamin Lee Whorf

ÍNDICE

	Pag.
I - Introdução	1
II - Material e Método	3
III - Conceitos básicos oficiais	4
1. Planejamento-Orçamento	5
2. Orçamento-Programa	6
3. Função e Subfunção, Setor e Subsetor	7
4. Plano de Trabalho	9
5. Programa	11
6. Subprograma	13
7. Projeto	14
8. Objetivo	17
9. Atividade	18
10. Recursos de Trabalho	20
11. Obra	20
12. Trabalho	20
13. Tarefa	21
14. Meta	21
15. Produto Final e Produto Final Parcial	22
IV - Análise	23
1. Fase inicial	25
2. Fase intermediária	26
3. Fase atual	28
V - Conclusões	30
VI - Resumo	31
Referências bibliográficas	
Anexos (de 1 a 5)	

I - INTRODUÇÃO

A capacidade de gerir seus próprios recursos foi sempre a grande meta dos povos, e um símbolo de sua independência.

Foi a reação do povo de Vila Rica contra a "derrama" que deflagrou o primeiro movimento brasileiro pela independência, a Inconfidência Mineira e, desde o 7 de Setembro de 1822, todas as constituições deste país, no Império e na República, consagraram o princípio do consentimento popular dos impostos e da adoção de orçamento público aprovado anualmente.

Até recentemente o orçamento público era fundamentalmente uma peça financeira e contábil.

Neste tipo de orçamento, primeiro se estabelece a quantia que cabe a cada órgão governamental e a partir daí se determina quais e quantas ações será possível executar dentro do montante de recursos disponíveis.

Durante a 2.^a Guerra Mundial, a necessidade de obter o máximo de rendimento possível dos recursos existentes criou um sistema novo que se denominou "Orçamento-Programa", no qual se inverte o processo tradicional: primeiro se decide o que e quanto será produzido e depois se providencia o recurso financeiro necessário.

No Brasil, o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispôs sobre a Organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa em todos os Estados. Ficou, então, institucionalizado o Sistema de Planeja

mento que tem no Orçamento-Programa uma de suas grandes armas.

O Governo do Estado de São Paulo adotou a sistemática do Orçamento-Programa e, desde logo, ficou evidente a necessidade de estabelecer conceitos e definições para possibilitar uniformidade de entendimento entre as diferentes unidades que compõem o complexo sistema da administração pública.

Para tanto, o Secretário da Fazenda baixou o ato oficial A-508/68, publicado no Diário Oficial do Estado em 15 de abril de 1968, que dispõe sobre - Conceitos Básicos, Sistemas de Classificação e Estrutura Funcional Programática para Elaboração do Orçamento-Programa do Estado.

Atos semelhantes foram baixados nos anos seguintes, modificando os conceitos fixados no ato inicial.

Diante desta situação, ocorreu-nos a idéia de, comparando os diversos atos oficiais, analisar a evolução dos conceitos adotados oficialmente para o Orçamento-Programa do Estado de São Paulo.

A idéia mereceu apoio do nosso orientador, Professor Reinaldo Ramos, e passou a ser executada, resultando neste trabalho.

II - MATERIAL E MÉTODO

Inicialmente foram reunidos os atos oficiais editados, um por ano, desde 1968 até 1974, que dispunham acerca dos conceitos básicos a serem adotados durante o ano seguinte ao de sua publicação.

Como nosso objetivo era analisar a evolução de cada um dos conceitos, procedemos ao levantamento daqueles definidos nos atos oficiais, verificando, para cada um deles, as mudanças sofridas de ano para ano.

Nessa análise, procuramos descobrir a tendência de evolução e concluir como serão entendidos no futuro, os termos mais importantes da linguagem típica da área administrativa-orçamentária.

VII - CONCEITOS BÁSICOS OFICIAIS

Os atos oficiais publicados desde 1968 até 1974 para estabelecer os conceitos básicos que foram adotados para o Orçamento-Programa no Estado de São Paulo, respectivamente nos anos de 1969 a 1973, determinaram o que devia ser entendido com as expressões:

- 1 - Planejamento-Orçamento
- 2 - Orçamento-Programa
- 3 - Função, Subfunção, Setor e Subsetor
- 4 - Plano de Trabalho
- 5 - Programa
- 6 - Subprograma
- 7 - Projeto
- 8 - Objetivo
- 9 - Atividade
- 10 - Recursos de Trabalho
- 11 - Obra
- 12 - Trabalho
- 13 - Tarefa
- 14 - Meta
- 15 - Produto Final e Produto Final Parcial

Estas 15 expressões foram definidas e suas definições evoluíram como veremos a seguir.

PLANEJAMENTO-ORÇAMENTO

A definição oficial de Planejamento-Orçamento adotada para 1969 era a seguinte ⁵:

"Consiste numa modalidade de planejamento específico que chega até o nível de determinação dos custos e dos recursos financeiros necessários. O resultado documental do processo denomina-se Orçamento-Programa"

Para o ano de 1970 ⁶, a palavra "modalidade" foi substituída pela palavra "qualidade".

Para o ano de 1971 foi adotado o conceito que se afigura como definitivo, pois tem se mantido inalterado até 1975 e é o seguinte ^{9.10.11.7.8}:

"Consiste num método de planejamento que chega até ao nível de determinação dos custos e dos recursos financeiros necessários. O resultado documental desse processo denomina-se Orçamento-Programa".

A evolução que ocorreu neste período se limitou à substituição da palavra "modalidade" (modo de ser; cada aspecto ou diversa feição das coisas), primeiro pela expressão "qualidade" (característica de uma coisa; modo de ser) e finalmente por "método" (ordem que se segue na investigação de uma verdade...; marcha da inteligência para chegar a conhecer...; modo de proceder). Suprimiu-se também a expressão "específico" (relativo à espécie; exclusivo; especial-próprio, particular, peculiar).

Podemos entender que a qualidade considerada importante no conceito de Planejamento-Orçamento, é a possibilidade de chegar à determinação dos custos e à definição dos recursos financeiros necessários.

ORÇAMENTO-PROGRAMA

Em 1969 e 1970 foi adotada como definição de Orçamento-Programa o seguinte ^{5.6}:

"Consiste numa modalidade especial de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros previstos para cada unidade orçamentária se vinculam a programas e projetos a serem executados por essa unidade. No que se refere à sua elaboração, a previsão dos recursos decorre do estabelecimento prévio de atividades a executar e de objetivos a atingir, sendo pois, determinados na etapa final do processo orçamentário e nunca na fase inicial, como ocorre com o orçamento comum".

Para 1971 foi adotado um conceito que se manteve até 1974, com a seguinte redação ^{9.10.11.7}:

"É uma modalidade especial de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros previstos para cada unidade orçamentária, se vinculam, direta ou indiretamente, aos objetivos

a serem alcançados pelo órgão. Quanto ao seu processo de elaboração os recursos são determinados na fase final do processo orçamentário e não na fase inicial como ocorre com o orçamento comum".

A evolução verificada neste período consistiu principalmente na mudança de vinculação dos recursos financeiros que em 1969-70 era a programas e projetos e passou (1971-74) a ser a objetivos a serem alcançados.

A vinculação direta ou indireta provavelmente foi colocada para distinguir recursos destinados às atividades fins daqueles cuja vinculação é à atividade meio ou de suporte.

Para o ano de 1975 foi apenas suprimida a expressão "pelo órgão"⁸.

Curiosamente, na parte final da definição o verbo "ocorrer" aparece no presente do indicativo, dando a impressão de que o chamado "orçamento-comum" continua existindo.

Além disto, a expressão "...do ponto de vista de sua apresentação..." parece sugerir que a vinculação dos recursos financeiros aos objetivos se fazia apenas para fins de apresentação.

FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO; SETOR E SUBSETOR

O campo de atuação do Poder Público é dividido em áreas, segundo determina a legislação federal (Lei 4320/64 e também segundo as necessidades da administração do Estado. Estas

divisões denominam-se: Função e Subfunção, as determinadas pela legislação federal, e Setor e Subsetor, as que correspondem às necessidades da administração estadual.

Assim para 1969 e 1970 estes conceitos eram redigidos 5.6:

"Função e Subfunção: Consiste no desdobramento de primeiro e segundo níveis, respectivamente, do campo de atuação do poder público, correspondente à classificação prevista na Lei Federal 4320/64".

"Setor e Subsetor: Consiste no desdobramento de primeiro e segundo níveis, respectivamente, do campo de atuação do poder público, correspondente às necessidades da Administração do Estado de São Paulo".

Em 1969 havia também um desdobramento em terceiro nível, chamado "Seção" que se definia como:

"Corresponde a uma área delimitada no campo funcional da Unidade Orçamentária, e que, para fins de classificação se enquadra num subsetor".

Em 1971 foram suprimidos os conceitos de subfunção e subsetor, desaparecendo o desdobramento do segundo nível 9:

"Função consiste no desdobramento do campo de atuação do Poder Público, correspondente à classificação prevista pela Lei Federal 4320/64".

"Setor consiste no desdobramento do campo de atuação do Poder Público Estadual, correspondente às necessidades e peculiaridades de sua administração" 8.

Para 1975 houve grandes modificações. Não há mais referência à classificação por setor, e o conceito de função deixa de ser mero desdobramento do campo de atuação para se vincular a grupos de objetivos destinados a promover o desenvolvimento sócio-econômico.

"Função consiste na classificação convencional através da qual se procura identificar em grandes grupos os objetivos da intervenção governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade".

Este novo enfoque torna desnecessário o conceito de Setor, uma vez que a intervenção governamental é classificada pelas finalidades que se propõe e não apenas para cumprir o disposto em Lei.

PLANO DE TRABALHO

No começo, o orçamento-programa estava muito ligado às idéias implícitas no orçamento tradicional e como resultado, nos dois primeiros anos de adoção do novo sistema, foi mantida uma vinculação estreita entre as ações a serem desenvolvidas e a unidade que as executaria. Nestas condições, surgiu a figura do Plano de Trabalho, que era o somatório dos programas de cada unidade orçamentária. Foi redigido assim para 1969 ⁵:

"Consiste no relacionamento de todos os programas que determinada Unidade Orçamentária pretende executar durante o exercício, bem assim

da consolidação, na proposta orçamentária da Unidade, dos recursos financeiros necessários à sua execução".

Para 1970 foi incluída, também, a idéia do campo de atuação como base para a programação.

A redação foi ⁶:

"Consiste na discriminação do campo de atuação e dos programas que, a partir daquele, pretende determinada Unidade Orçamentária executar durante o exercício, bem assim da consolidação dos recursos financeiros necessários à sua execução na proposta orçamentária da Unidade".

Para o exercício seguinte, 1971, o plano de trabalho deixa de ser referente à unidade orçamentária e passou a referir-se ao órgão. Dessa forma, se diferentes unidades orçamentárias estivessem envolvidas na execução de um mesmo programa, os recursos financeiros seriam consolidados para o programa ao nível de órgão. O Plano de Trabalho passou a ter sua definição redigida como segue ⁹:

"Consiste na discriminação do Campo de atuação do Diagnóstico, dos Programas, das Atividades Centrais e Comuns, dos Projetos Centrais e Comuns que, a partir dos dois primeiros, pretende o órgão executar durante determinado período de tempo, para cumprimento de seus objetivos e metas, assim como na consolidação dos recursos financeiros necessários à sua execução na proposta orçamentária do órgão".

Para 1972 a relação de discriminação é acrescida de "Atividades Comuns a Subprogramas", mantendo-se o restante da definição ¹⁰.

A partir de 1973 o conceito de Plano de Trabalho desapareceu da terminologia do Orçamento-Programa.

PROGRAMA

O conceito de programa foi estabelecido para 1969 com a seguinte redação ⁵:

"Compreende um conjunto de projetos e subprogramas referentes a uma área convencionalmente delimitada do campo funcional da Unidade Orçamentária elaborados a partir de uma análise da situação e segundo diretrizes previamente estabelecidas".

Esta redação revela influência da sistemática do orçamento tradicional adotado até aquela ocasião. Assim é que o programa não se refere aos objetivos a serem alcançados, mas a uma delimitação convencional de áreas dentro da Unidade Orçamentária. Estas poderiam reunir suas ações em um ou mais grupos convencionais e denominar programa cada conjunto restante.

Para 1970 a faculdade de elaborar programa se estendeu às Unidades de Despesa e apareceu a referência a objetivos. A definição foi ⁶:

"Compreende um conjunto de projetos e subprogramas referentes ao campo de atuação de cada Unidade de Despesa elaborados a partir de uma análise da situação e segundo diretrizes previamente estabelecidas, com vistas à consecução de um ou mais objetivos".

Para 1971 chegou-se a uma definição que permaneceu até 1974 nos mesmos termos ^{9.10.11.7}:

"É o conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto, bem como os recursos indispensáveis à sua consecução sob a responsabilidade de uma ou mais Unidades Orçamentárias ou de Despesa. Pode ser: 1) simples - produto final absolutamente homogêneo. 2) complexo - produto final relativamente homogêneo formado por produtos finais ou parciais".

Neste conceito, o programa se caracteriza por estar voltado para objetivos concretos, reunindo as ações e os recursos necessários para conseguí-los. Além disto, pode comprometer na sua busca mais de uma Unidade Administrativa, mas admite também que a mesma unidade participe de mais de um programa.

Para 1975 adotou-se o seguinte ⁸:

"Representam os meios e instrumentos de ações organicamente articulados, para o cumprimento das funções, através dos quais se faz a ligação entre os planos de longo e médio prazo aos orçamentos plurianuais e anuais".

Nesta nova redação surgiu o vínculo entre os programas e as funções (conjuntos de objetivos) e se introduziu a idéia de planos referidos ao tempo.

SUBPROGRAMA

Em 1969, as atividades necessárias para atingir os objetivos estavam ligados aos subprogramas que eram definidos como ⁵:

"Conjunto de atividades a serem executadas para a consecução de um objetivo relativo a uma área delimitada de um programa e correspondente a uma maior especificação deste".

No ano seguinte a definição foi ⁶:

"Trata-se de uma subdivisão do programa e consiste de um conjunto de atividades situadas numa área delimitada do campo de atuação da Unidade de Despesa e capazes de possibilitar a consecução de um ou mais objetivos do programa, seguidos da especificação dos recursos de trabalho, institucionais e financeiros necessários à execução desas atividades".

Entre 1971 e 1974 o subprograma foi considerado como sendo 9.10.11.7:

"É o conjunto de ações destinadas ao cumprimento de objetivos ou metas parciais, ou seja, pro

dutos finais parciais identificáveis dentro do produto final dos programas complexos, sendo que suas ações e recursos utilizados são parte do conjunto de ações e recursos do programa a que ele esteja vinculado.

Vemos que em 1969 e 1970 o conceito de objetivo a ser atingido era ligado à idéia de subprograma e vinculado mais à estrutura dos órgãos do que as ações de saúde. Em 1971 tal idéia se deslocou de subprograma para programa e apenas quando este fosse complexo seria subdividido em subprogramas.

As definições adotadas se revelaram tão pouco claras que novos elementos definidores de "subprograma" foram incluídos na definição de "projeto", como veremos adiante.

Em 1975 ⁸ a definição de subprograma foi muito simplificada, resolvendo as dificuldades apontadas:

"Representam desdobramento dos programas".

PROJETO

Em 1969 ⁵ projeto era definido como:

"Constitui uma modalidade especial de subprograma que, a par dos demais componentes caracterizadores daquele, contém um objetivo perfeitamente definido sendo as atividades necessárias à sua execução igualmente definidas e com prazo certo de execução. O projeto se diferencia ainda do subprograma por se conclu-

ir com a sua execução ao passo que o subprograma se caracteriza por atividades contínuas somente delimitadas por um corte convencional no tempo".

Em 1970 a definição passou a ser ⁶:

"Constitui uma modalidade especial de Subprograma que, a par das demais características deste contém um objetivo de produção perfeitamente definido, sendo as atividades necessárias à sua execução igualmente definidas e com prazo certo de sua execução. O projeto se diferencia ainda de subprograma por se concluir com a execução das atividades que o constituem, ao passo que o subprograma se caracteriza por atividades permanentes, somente delimitadas por um corte convencional no tempo".

Com tal definição entendia-se que os programas eram formados por subprogramas e projetos e a diferença entre um e outro era o fato de as atividades serem ou não permanentes.

Em 1971 ⁹ e 1972 ¹⁰ o conceito de projeto foi muito modificado pois passou a se aplicar apenas a obras para a formação de bem de capital. Foi assim redigido:

"Caracteriza-se como modalidade especial de subprograma, constituída de atividades com prazo certo de execução e entendido, na actual sistemática, como uma obra ou um conjunto de obras realizadas essencialmente para

formação de bens de capital.

Pode ser:

- 1) Específico - refere-se a um programa ou subprograma;
- 2) Central - refere-se a todos os programas do órgão;
- 3) Comum - refere-se a mais de um, mas não a todos os programas do órgão".

Para os anos de 1973 ¹¹ e 1974 ⁷ acrescentou-se mais o tipo de projeto comum a subprogramas quando se tratasse de programas complexos.

A vinculação de "projetos" a "obras" limitou extraordinariamente o conceito.

O orçamento ficou, na prática, dividido em duas partes distintas e separadas:

O orçamento de "despesas correntes" controlado pela Secretaria da Fazenda e o orçamento de "despesas de capital" controlado pela Secretaria do Planejamento. O primeiro tratava de manter os serviços existentes e o segundo cuidava das ampliações, através de execução de obras.

Para 1975 ⁸ houve nova modificação ligando novamente o projeto ao fato das operações nele previstas terem uma duração limitada no tempo, podendo não se tratar de obras.

Outra característica importante é que "concorre para expansão ou aperfeiçoamento de ação do governo".

"Entende-se como sendo um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um pro

duto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental".

OBJETIVO

Em 1969 ⁵ foi adotado o conceito seguinte:

"Corresponde ao resultado final, mensurável ou não, que se espera obter mediante a execução de um programa. O objetivo deve sempre se traduzir na produção de um bem ou serviço pronto para ser consumido ou utilizado e destinado ao atendimento de uma procura ou necessidade desse bem ou serviço".

Em 1970 ⁶ foram acrescentadas no final do primeiro período, ao lado da expressão "programa", as idéias de subprograma ou projetos.

Nota-se que o objetivo se define basicamente como resultado final a ser atingido. Curiosamente admite que possa ser mensurável ou não.

Para 1971 até 1974 a definição foi bem simplificada e redigida assim ^{9.10.11.7}:

"É cada bem ou serviço que o Estado se propõe colocar à disposição da comunidade no cumprimento de sua tarefa de satisfazer às necessidades públicas".

Nas instruções para o orçamento de 1975 ⁸ foi suprimido o conceito expresso de objetivo.

ATIVIDADE

Para o orçamento de 1969 ⁵ foi adotado o seguinte conceito para Atividade:

"Corresponde ao esforço ou trabalho que é necessário executar para a consecução de um objetivo fixado e para cuja realização se requerem recursos de trabalho".

Em 1970 ⁶ houve apenas a substituição da palavra "executar" (realizar, levar a efeito, fazer) por "desenvolver" (tirar o invólucro, expor minuciosamente, desenrolar, fazer crescer).

O elemento definidor é o "esforço de trabalho" relacionado a um objetivo e aos recursos de trabalho.

Para o ano de 1971 ⁹ não houve referência ao esforço de trabalho e o conceito se fixou em torno de "conjunto de tarefas" necessárias para alcançar o objetivo determinado. As atividades foram classificadas em "Específicas", "Centrais", "Comuns", conforme o objetivo se referisse a um ou mais de um programa:

"Específico" - Conjunto de tarefas heterogêneas, combinadas e complementadas entre si, que tendem a satisfazer o cumprimento do objetivo ou meta de um Programa ou Subprograma, constituindo-se dos recursos humanos, materiais e financeiros em quantidade e qualidade adequadas à realização das tarefas que a compõem.

Central - Conjunto de tarefas heterogêneas, combinadas e complementadas entre si, necessárias à realização de todos os programas do órgão, constituindo-se de recursos humanos, materiais e financeiros em quantidade e qualidade adequadas à realização das tarefas que a compõem".

Comum - Conjunto de tarefas heterogêneas, combinadas e complementadas entre si, necessárias à realização de dois ou mais programas do órgão, mas não a totalidade, constituindo-se de recursos humanos, materiais e financeiros em quantidade e qualidade adequadas à realização das tarefas que a compõem".

Para os anos de 1972 a 1974 foram mantidos os conceitos de 1971, acrescentando-se a idéias de "Atividade Comum a Subprogramas" quando se tratar de Programas Complexos 10.11.7.

Para 1975 ⁸ o conceito se fixou, destacando-se o caráter de ação contínua e permanente:

"Entende-se como sendo um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação governamental".

Interessante é notar o fato de, hoje, o conceito de atividades estar no mesmo nível que o de projeto, diferenciando-se dele pela continuidade de ação e pela finalidade de apenas manter sem ampliar a ação governamental.

RECURSOS DE TRABALHO

No Orçamento-Programa elaborado para o exercício de 1969 ⁵ foi assim definido "Recursos de Trabalho":

"São elementos necessários à execução de uma atividade, cuja aquisição ou utilização se faz através de recursos financeiros. Compreendem: recursos humanos, materiais correntes, materiais fixos".

Este conceito permaneceu inalterado até o ano de 1974.

Para 1975 ⁸ foi suprimido o conceito expresso de Recursos de Trabalho.

OBRA

Em 1970 ⁶ surgiu nas instruções oficiais para vigir em 1971 o conceito de Obra, que era o seguinte:

"Entende-se por obra cada uma das unidades físicas que combinadas e complementadas entre si levam ao cumprimento do objetivo do projeto".

Esta definição foi mantida até 1974 e excluída das instruções para o Orçamento-Programa para 1975.

TRABALHO

Nas instruções baixadas em 1970 ⁶ para o Orçamento-Programa de 1971, constava a seguinte definição de "Trabalho":

"Entende-se por trabalho um esforço sistemático para executar cada uma das fases do processo de construção de uma obra".

Este conceito se repetiu até 1974 e foi suprimido das instruções para 1975.

TAREFA

As instruções para o Orçamento de 1971⁹ continham o conceito de Tarefa, que era o seguinte:

"É o conjunto de ações homogêneas que compõem uma Atividade e que devem ser conhecidas com detalhe e precisão suficiente, bem como o seu volume, para que seja possível o cálculo racional dos recursos".

Este conceito não sofreu alteração até o orçamento de 1975.

META

O conceito de "Meta" aparece oficialmente a partir do Orçamento para 1971⁹ e se mantém até 1974, sendo suprimido das instruções para 1975.

"Meta é um objetivo quantificado".

PRODUTO FINAL E PRODUTO FINAL PARCIAL

Desde 1971 até 1974 ^{9.10.11.7.8} as instruções para elaboração do Orçamento continham os conceitos de Produto Final e Produto Final Parcial como segue:

"Dá-se o nome de Produto Final a cada tipo de bem ou serviço que satisfaça, por si só, certas necessidades de uma pessoa física ou jurídica, ou ainda de um órgão estatal distinto daquele que elabora o orçamento. Produto Final Parcial entende-se como sendo o conjunto de bens ou serviços que, agregados, compõem o produto final".

IV - ANÁLISE

Para 1969 foram estabelecidos 10 conceitos básicos (vide quadro 1).

Para o ano seguinte, 6 deles foram modificados, o que corresponde a 60% de inovações.

Para 1971 foram mudados 9 dos 10 conceitos existentes e acrescentados mais 5 novos, o que corresponde a mudança quase total, pois, um único conceito, o de "Recursos de Trabalho", estava mantido desde 1969.

Para 1972 observou-se o reverso, isto é, foram mantidos todos os conceitos estabelecidos em 1971 e mudado apenas aquele que no ano anterior fora mantido.

Para 1973 houve apenas a supressão do conceito expresso de "Plano de Trabalho" e foram mantidos todos os demais.

Não houve nenhuma modificação para 1974. Já para 1975 foram mudados 5 conceitos (35,7%) e suprimidos 6 (42,8%), sendo mantidos inalterados apenas 3 (21,4%).

Podemos notar do exame do quadro 1, que apenas o conceito de "Tarefa", oficializado em 1971, não sofreu mais qualquer alteração, enquanto os conceitos de "Programa", "Subprograma" e "Atividades" foram modificados 3 vezes entre 1969 e 1975.

As alterações foram maciçamente introduzidas em 1971 e novamente substanciais em 1975.

Isto nos permite identificar 3 fases distintas:

MUDANÇAS VERIFICADAS NOS CONCEITOS BÁSICOS DEFINIDOS OFICIALMENTE

		P/ 1969	P/ 1970	P/ 1971	P/ 1972	P/ 1973	P/ 1974	P/ 1975
1	Planejamento-Orçamento	inicial	mudado	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	igual 71
2	Orçamento-Programa	inicial	mudado	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	igual 71
3	Função, Subfunção, Setor, Subsetor	inicial	igual 69	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	mudado
4	Plano de Trabalho	inicial	mudado	mudado	igual 71	suprimido	-	-
5	Programa	inicial	mudado	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	-
6	Subprograma	inicial	mudado	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	mudado
7	Projeto	inicial	igual 69	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	mudado
8	Objetivo	inicial	igual 69	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	suprimido
9	Atividade	inicial	mudado	mudado	igual 71	igual 71	igual 71	mudado
10	Recursos de Trabalho	inicial	igual 69	igual 69	mudado	igual 72	igual 72	suprimido
11	Obra	-	-	inicial	igual 71	igual 71	igual 71	suprimido
12	Trabalho	-	-	inicial	igual 71	igual 71	igual 71	suprimido
13	Tarefa	-	-	inicial	igual 71	igual 71	igual 71	igual 71
14	Meta	-	-	inicial	igual 71	igual 71	igual 71	suprimido
15	Produto Final e Produto Final Parcial	-	-	inicial	igual 71	igual 71	igual 71	suprimido

Fonte: Atos oficiais dos Secretários da Fazenda e da Economia e Planejamento dando instruções para a elaboração do Orçamento-Programa do Estado de São Paulo.

FASE INICIAL

Na fase inicial, constituída pelos exercícios de 1969 e 1970, o orçamento tradicional foi substituído pela nova sistemática através da divisão do Campo Funcional de cada Unidade Orçamentária em áreas convencionais que foram chamadas "Programas"

O somatório destes programas constituía o "Plano de Trabalho" da Unidade Orçamentária e correspondia exatamente ao próprio orçamento tradicional.

Os programas podiam ser subdivididos em subprogramas ou projetos, conforme suas ações fossem de natureza permanente ou tivessem prazo certo para terminar.

Como consequência deste entendimento, a Secretaria da Saúde, subdividindo o campo de atuação de suas unidades chegou, para 1969, a constituir 175 programas, contendo 212 subprogramas, números estes mudados para 156 programas e 348 subprogramas no orçamento de 1970 (anexos 1 e 2).

Apenas à guisa de exemplo, o Hospital Emilio Ribas subdividia seu campo de atuação assim:

- 1 programa para manutenção dos serviços administrativos existentes (setor 12 subsetor 0);
- 1 programa de manutenção dos leitos existentes (setor 12 subsetor 4);
- 1 programa de manutenção dos serviços médico-auxiliares (setor 12 subsetor 8);
- 1 programa de recursos para cargos vagos (setor 12 subsetor 9).

Total - 4 programas.

As demais unidades da Secretaria tinham seus respectivos campos de atuação subdivididos de maneira muito variada, havendo órgãos com número extraordinário de programas (caso do Serviço de Erradicação da Malária e Profilaxia de Doenças de Chagas, com 19 programas, do Departamento Estadual da Criança e Departamento de Assistência a Psicopatas, com 15 cada um, enquanto outros, como a Consultoria Jurídica, contava com apenas 1.

Em média cada Unidade desenvolvia 5,31 programas, o que pode dar uma idéia das dificuldades que devem ter sido encontradas na execução do orçamento, nesta fase.

FASE INTERMEDIÁRIA

Em 1971 iniciou-se a segunda fase bastante diferente da inicial.

O âmago das modificações situa-se na definição de Programa, Subprograma e Projeto.

Nesta fase o Programa deixa de ser uma fatia arbitrariamente separada do Campo de Atuação de uma Unidade Orçamentária para constituir o conjunto dos esforços necessários para atingir um determinado objetivo, traduzido pela obtenção de um Produto Final identificável.

Quando este Produto Final pudesse ser desdobrado, o programa também o seria, e neste caso se chamaria Programa Complexo e seria formado pela reunião de Subprogramas e/ou projetos.

As atividades administrativas, quando destinadas a ser suporte de mais de um programa, foram agrupados em um conjunto denominado "Conjunto de Atividades Centrais e Comuns" que tinha a mesma categoria, o mesmo nível, dos outros programas.

Quando os mesmos objetivos eram perseguidos por diversas Unidades Orçamentárias ou de Despesa, os recursos para o programa eram o somatório das parcelas destinadas a cada uma das Unidades participantes de sua execução.

A estrutura funcional programática da Secretaria ficou muito simplificada, pois foi reduzida a 5 programas simples e 1 programa complexo (anexo 3), reduzidos em 1974 para 3 programas simples e 1 programa complexo (anexo 4).

Assim, todas as atividades dos Hospitais do Estado, tanto da Coordenadoria de Assistência Hospitalar como da de Saúde Mental, participam de apenas 1 programa, o de Assistência Médico Hospitalar, cujo objetivo a própria denominação indica.

As Divisões Regionais de Saúde, por sua vez, participam de 3 programas simples: o de "Assistência Médico Sanitária", o de "Saneamento" e o de "Controle de Profissionais de Estabelecimentos e de Produtos Vinculados à Saúde", que em 1974 foram fundidos em 1 único, sob a primeira designação.

Com a nova estrutura funcional programática a execução do Orçamento ficou mais coerente. O maior problema nesta fase ficou sendo o conceito de projeto, reservado exclusivamente a obras, pois resultou em grandes dificuldades para a expansão dos serviços.

Tanto nesta fase como na anterior, houve certo grau de desordem na hierarquia dos níveis de consolidação sucessiva.

Assim é que, o poder público exercia diretamente sua ação junto à população pela execução de atos (1.º nível) chamados "tarefas". Estas eram reunidas para constituir "atividades" (2.º nível). O somatório das atividades formava (3.º nível) os programas simples e/ou os subprogramas. Os programas complexos configuravam um 4.º nível. A idéia de programa ficava em níveis diferentes conforme fossem simples ou complexos.

FASE ATUAL

Esta distorção foi corrigida na 3.ª fase pela edição da portaria n.º 9¹ do Ministério do Planejamento e Coordenação, baixada em 28 de janeiro de 1974, e que serviu de base legal para a Instrução Conjunta dos Secretários da Fazenda e da Economia e Planejamento do Estado⁸, fixando diretrizes para o orçamento de 1975.

Em decorrência disto, dos 14 conceitos em vigor até 1974 (quadro 1), foram mudados 5 (35,7%), suprimidos 6 (42,8%) e mantidos apenas 3 (21,4%).

Agora as ações de 1.º nível (tarefas) são reunidas em atividades ou projetos, conforme sejam de natureza permanente ou se esgotam em prazo certo e determinado.

As atividades e/ou projetos (2.º nível) se reúnem em subprogramas (3.º nível) de cujo somatório resultam os programas (4.º nível).

A Portaria 9 estabeleceu o elenco, devidamente codificado, dos programas típicos de cada função e ainda o desdobra-

mento deles em subprogramas.

Assim, a Secretaria da Saúde teve a sua estrutura funcional programática enquadrada na função 13 (Saúde e Saneamento) constituída pelos programas: Saúde (75), Ciências e Tecnologia (10) e Administração (07), (anexo 5).

O programa principal, Saúde, ficou dividido em 5 subprogramas:

- 428 - Assistência Médico Sanitária
- 429 - Controle e Erradicação de Doenças Transmissíveis
- 430 - Fiscalização e Inspeção Sanitárias
- 432 - Assistência Médico Hospitalar
- 021 - Administração Geral

As atividades científicas de pesquisas ficaram no Programa Ciência e Tecnologia reunidas em um subprograma típico: Pesquisa Científica e Tecnológica (050) e subprograma de suporte (021) Administração Geral.

As ações administrativas, quando não sejam parte de programas definidos, como é o caso dos órgãos da cúpula da Secretaria, são reunidas em um programa de Administração (07) formado pelos subprogramas:

- 020 - Supervisão e Coordenação Superior
- 021 - Administração Geral.

Nesta 3.^a fase, os problemas e desvios verificados nas fases anteriores foram resolvidos e ajustados, e por isso nos parece que agora foi alcançada uma situação que tem condições de permanecer em vigor por tempo mais dilatado.

V - CONCLUSÕES

A implantação da sistemática de Orçamento-Programa no Estado de São Paulo se fez através de atos baixados pela Secretaria da Fazenda do Estado (mais tarde em conjunto com a Secretaria de Economia e Planejamento), a partir do ano de 1968, regulando de cada vez o orçamento do exercício seguinte.

Até o ano de 1974 (orçamento para 1975) passou por 3 fases distintas:

1.^a - Uma fase onde era praticamente igual ao orçamento tradicional e que durou 2 anos.

2.^a - Uma fase em que já se configurava uma estrutura funcional programática, embora com alguma imprecisão nos conceitos fundamentais, principalmente os de Programa, Subprograma e Projeto. Esta fase durou até 1973 (orçamento para o exercício de 1974), inclusive.

3.^a - Uma fase, iniciada em 1975, onde as distorções verificadas nas fases anteriores foram corrigidas, chegando-se finalmente a uma estrutura mais lógica e coerente que tem condições de continuar e se estabelecer como definitiva.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar a evolução da estrutura funcional programática do Orçamento-Programa da Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, através da evolução dos conceitos oficialmente estabelecidos para as expressões básicas do processo.

Permite caracterizar três fases distintas, desde uma inicial, na qual a estrutura funcional programática era muito semelhante ao orçamento tradicional, até a estabelecida pela Portaria 9 do Ministério do Planejamento e Coordenação onde as ações exercidas por todos os órgãos da administração estão ordenadas em Atividades, Subprogramas ou Projetos e Programas.

Esta última estrutura tem condições de permanecer, pois atende aos requisitos de coerência e não apresenta inconvenientes de vulto.

SUMMARY

The purpose of this work is to study the evolution, of the programmatic functional structure of the Programmed Budget of the "Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo" through the evolution of officially established concepts and its basic expressions employed.

It is possible to determine three different phases beginning in that one where the programmatic functional structure

is very similar to that of the traditional budget, to another based on a Resolution ("Portaria9") of the "Ministério do Planejamento e Coordenação" where all the actions developed by all the Administrative Departments have to be organized in "Atividades", "Subprogramas" or "Projectos" and "Programas".

This last structure has conditions to last longer once it attends to coherence requests and presents no great inconveniences.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - Portaria n.º 9 de 28 jan. 1974: Atualiza a discriminação por funções de que tratou o inciso I do parágrafo 1.º do artigo 2.º e parágrafo 2.º do artigo 8.º, ambos da Lei 4320 de 17 de março de 1964 e estabelece normas para o seu desdobramento - Diário Oficial da União, 12 fev. 1974, p. 1605.
2. NILO, L.F. - Funcionamento do Orçamento-Programa nos serviços de saúde. Bol. Of. sanit. panam., 72 (3): 40, mar. 1972.
3. OLIVA FILHO, A. - Aspectos históricos do orçamento. Rev. Trib. Contas Mun. São Paulo, II (8), jun. 1974.
4. SÃO PAULO (Estado) - Decreto n.º 49.447 de 8 abr. 1968: Estabelece normas para o Orçamento-Programa de 1969 no Estado de São Paulo. Diário Oficial do Estado, 9 abr. 1968, p. 4.
5. SÃO PAULO (Estado) - Secretaria da Fazenda - Ato n.º 508-A: Resolve baixar as seguintes instruções, que deverão ser observadas pelos órgãos dos Poderes do Estado na elaboração do Orçamento-Programa do Estado para 1969. Diário Oficial do Estado, 16 mar. 1968, p. 3.
6. SÃO PAULO (Estado) - Secretaria da Fazenda - Ato n.º 579-A: Aprova normas destinadas a orientar a elaboração do orçamento-programa do Estado. Diário Oficial do Estado, 8 mai. 1969, p. 15.
7. SÃO PAULO (Estado) - Secretaria da Fazenda, Departamento de Orçamento e Custos e Secretaria de Economia e Planejamento, Departamento de Planejamento Orçamentário - Instrução Conjunta: Dispõe sobre os conceitos básicos, os sistemas de classificação e a estrutura programática para elaboração do Orçamento-Programa do Estado. Diário Oficial do Estado, 27 jun. 1973, p. 40.

8. SÃO PAULO (Estado) - Secretaria da Fazenda, Departamento de Orçamento e Custos e Secretaria de Economia e Planejamento, Departamento de Planejamento Orçamentário - Instrução Conjunta: Dispõe sobre os conceitos básicos a serem adotados na elaboração dos orçamentos programas dos órgãos, bem como os diversos sistemas de classificação e a estrutura funcional programática e respectiva codificação. Diário Oficial do Estado, 26 jun. 1974, p. 13.
9. SÃO PAULO (Estado) - Secretaria da Fazenda e Secretaria de Economia e Planejamento - Resolução Conjunta: Aprova normas específicas destinadas ao orientar a elaboração do orçamento programa do Estado. Diário Oficial do Estado, 23 mai. 1970, p. 12.
10. SÃO PAULO (Estado) - Secretaria da Fazenda e Secretaria de Economia e Planejamento - Resolução Conjunta: Aprova normas específicas destinadas ao orientar a elaboração do orçamento programa do Estado. Diário Oficial do Estado, 02 jun. 1971, p. 32.
11. SÃO PAULO (Estado) - Secretaria da Fazenda e Secretaria de Economia e Planejamento - Revigora a Resolução Conjunta dos Secretários da Fazenda e de Economia e Planejamento, publicada no Diário Oficial do Estado em 02 junho de 1971, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 29 jun. 1972, p. 15.

ANEXO 4

ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - SECRETARIA DA SAÚDE - 1969

ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - SECRETARIA DA SAÚDE - 1970

ANEXO 3

ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - SECRETARIA DA SAÚDE

1971 - 1972 - 1973

PROGRAMAS SIMPLES

PROGRAMA COMPLEXO

ANEXO

ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - SECRETARIA DA SAÚDE - 1974

PROGRAMAS SIMPLES

PROGRAMA COMPLEXO

ANEXO

ESTRUTURA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA - SECRETARIA DA SAÚDE - 1975