

assistência técnica às unidades orçamentárias para elaboração dos orçamentos-programas.

Artigo 31 — A Secretaria de Economia e Planejamento prestará assistência técnica para a elaboração dos orçamentos plurianuais de investimentos.

Artigo 32 — Os Grupos de Trabalho de Orçamento-Programa expedirão as instruções complementares que se fizerem necessárias e prestarão toda a assistência que lhes for solicitada, não só pelas unidades administrativas que integram as respectivas Secretarias de Estado, como também pelas entidades descentralizadas a elas vinculadas, orientando-as para que possam dar cabal cumprimento às normas estabelecidas neste decreto.

§ 1.º — O Grupo de Trabalho do Orçamento-Programa da Casa Civil orientará a elaboração das propostas das unidades orçamentárias diretamente subordinadas ao Governador do Estado;

§ 2.º — Os Grupos de Trabalho de Orçamento-Programa das Secretarias da Educação e da Agricultura orientarão a elaboração das propostas do Fundo Estadual de Construções Escolares e do de Expansão Agro-Pecuária, respectivamente, cabendo ao Grupo de Trabalho de Orçamento-Programa da Secretaria da Fazenda orientar a elaboração das propostas do Fundo de Expansão da Indústria de Base e do de Financiamento da Indústria de Bens de Produção.

Artigo 33 — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 34 — Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio dos Bandeirantes, 8 de abril de 1968

ROBERTO COSTA DE ABREU SODRÉ

Luís Arróbas Martins

Secretário da Fazenda

Onadyr Marcondes

Secretário de Economia e Planejamento

Herbert Victor Levy

Secretário da Agricultura

Oriando Gabriel Zancaner

Secretário de Cultura, Esportes e Turismo

Antônio de Barros Uliôa Cintra

Secretário da Educação

Hely Lopes Meirelles

Secretário do Interior

Anésio de Paula e Silva

Secretário da Justiça

José Felício Castellano

Secretário da Promoção Social

Walter Sidney Pereira Leser

Secretário da Saúde Pública

Sebastião Ferreira Chaves

Secretário da Segurança Pública

Eduardo Romey Yassuda

Secretário dos Serviços e Obras Públicas

Ciro Albuquerque

Secretário do Trabalho, Indústria e Comércio

Firmino Rocha de Freitas

Secretário dos Transportes

Publicado na Casa Civil, aos 8 de abril de 1968

Marcelo A. Monteiro de Oliveira, Responsável pelo S.N.A.

"EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS"

Excelentíssimo Senhor Governador,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, projeto de decreto, contendo as normas para a elaboração da proposta orçamentária do Governo Estadual para 1969, juntamente com minuta de instruções a serem baixadas em complementação às normas referidas.

2. As normas e instruções que ora submeto à alta consideração de Vossa Excelência representam uma etapa fundamental na implantação definitiva do sistema de planejamento-orçamento dentro da Administração Estadual, através da elaboração de orçamentos-programas.

3. Nenhuma Administração pode, hoje em dia, prescindir da utilização de instrumentos adequados de planejamento, dos quais o orçamento-programa é, sem dúvida o mais importante para os serviços governamentais.

4. Lamentavelmente, encontramos uma máquina administrativa inteiramente desatualizada, mantendo ainda sistemas obsoletos e inadequados e totalmente ultrapassados, para as necessidades e a grandeza deste Estado. O orçamento era elaborado ainda segundo técnicas tradicionais, totalmente desvinculadas de programas, de definição de objetivos e prioridades, traduzindo-se numa mera classificação de contas por elementos de despesa, por categorias econômicas e por funções, enquanto outros Governos Estaduais avançavam celeremente no sentido de elaborar suas propostas segundo orçamentos-programas.

5. Urgia vencer o tempo perdido e avançar no sentido do aperfeiçoamento técnico, e já o ano passado foram lançadas, através do decreto n.º 48.030, as bases para a elaboração de orçamentos-programas, mas limitada apenas às dotações para ampliação de serviços públicos e investimentos nos serviços públicos. Não possuía, no entanto, o Governo Estadual um corpo de técnicos em orçamento-programa ou de planejadores que orientassem e assistissem as unidades orçamentárias na elaboração de seus respectivos orçamentos e grandes foram as dificuldades para a introdução dessa técnica, embora muitos setores tenham desenvolvido de forma magnífica seus orçamentos-programas.

6. Ainda em 1967 foram tomadas medidas preliminares básicas para a implantação do sistema de orçamento-programa, das quais as mais importantes foram: a elaboração de um manual de treinamento e a formação de um grupo de técnicos em orçamento-programa, que hoje constitui um corpo de

instrutores e analistas em orçamento-programa, junto ao Centro de Treinamento de Pessoal da Secretaria da Fazenda e à Comissão Central de Orçamento, devidamente capacitado, para treinamento de novos funcionários e para assistir a elaboração das propostas orçamentárias.

7. De outro lado, a partir de janeiro foi iniciado o trabalho de preparação das normas e instruções para elaboração orçamentária para 1969, que ora apresento a Vossa Excelência, após dois meses de exaustivo trabalho de elaboração e discussão. Ao se iniciar a elaboração das normas, procedeu-se a consultas e solicitações de sugestões a toda a Administração.

8. Na elaboração das normas, partiu-se do ponto fundamental de que não bastava pensar apenas na apresentação do orçamento segundo programas, pois isto representaria apenas mais uma forma de classificação, sem maiores resultados objetivos na melhoria da eficiência da Administração. Este é um fato comprovado, pois a lei federal n.º 4.320, que era tida como uma revolução no processo orçamentário, por si só, pouco significou, resultando apenas uma classificação mais adequada que o antigo decreto-lei n.º 2.416 de 1940. Assim a lei n.º 4.320 não implantou dentro do setor público o orçamento-programa, embora dê condições para tal.

9. O importante não é, pois, a apresentação do orçamento-programa, mas a elaboração, execução, controle e avaliação do orçamento, segundo um sistema de planejamento, que é denominado planejamento-orçamento, e cujo resultado documental se denomina orçamento-programa.

10. É necessário, pois, que todo o processo de elaboração orçamentária se faça segundo uma rotina lógica de planejamento, em que, a partir da determinação de uma área, se estudem os problemas da mesma, definam-se diretrizes, objetivos e atividades necessárias à consecução desses objetivos. Somente depois de fixados esses objetivos e atividades é que se chega à avaliação dos recursos de trabalho necessários e, consequentemente, aos recursos financeiros. Há, então, todo um processo racional de planejamento, em que o administrador define suas intenções e as formas de concretizá-las e não um processo de classificação, que acaba ficando restrito ou atribuído aos contadores ou outros funcionários conhecedores de classificação orçamentária.

11. Para eliminar esses problemas e evitar que se caísse novamente num processo de mera classificação, foram adotadas duas medidas, que precisam ser complementadas por decisões de Vossa Excelência e de meus ilustres colegas senhores Secretários de Estado:

a) as instruções dão ênfase ao processo inicial de definição de diretrizes e objetivos, que compete aos Secretários de Estado e aos dirigentes das unidades;

b) a classificação foi substancialmente simplificada, adotando-se a obrigatoriedade de classificação apenas até o nível de subelemento, eliminando-se, portanto, os itens. Desta forma reduziu-se o número de categorias de classificação de 347 em 1957 para 132 em 1968 e, cerca de 50 em 1969.

12. As medidas complementares se referem à responsabilidade a ser atribuída aos dirigentes para a elaboração orçamentária, pois, ao contrário do sistema anterior, que como processo de classificação poderia ser amplamente delegada a funcionários subalternos, a elaboração de orçamentos-programas exige a participação direta e intensa dos dirigentes para formulação de diretrizes objetivas e tomada de decisões quanto à distribuição dos recursos.

13. Por outro lado, a fim de garantir a elaboração de orçamentos-programas segundo um planejamento adequado, foram preparadas normas específicas e organizado todo um sistema de formulários, que poderá, à primeira vista, parecer excessivamente complicado e difícil, e de aplicação inexequível durante este exercício.

14. Devo esclarecer que as instruções são extensas, porque específicas, embora não se tenha chegado ao grau de especificidade e detalhamento que seria desejável para um manual de elaboração de orçamento-programa. Não são difíceis porque se desenvolvem segundo um processo lógico e racional, e somente a resistência em aplicar esse processo poderá dificultar o entendimento das instruções. Insisto, pois, no aspecto de que, entendida a elaboração do orçamento-programa como processo de planejamento, a compreensão das normas e instruções será clara e objetiva. Se se partir da concepção de que orçamento-programa é uma mera classificação por programas, então as normas parecerão excessivas, complexas e até mesmo desnecessárias, mas também não se terá planejamento.

15. Não se implanta um sistema de planejamento dentro da Administração, como de qualquer entidade pública ou particular, sem que se desenvolva preliminarmente uma mentalidade de planejamento. Este é o objetivo das normas e instruções que apresentamos, pois sem essa mentalidade de planejamento, ao lado do desenvolvimento das técnicas, não poderá jamais o Governo Estadual recuperar o seu atraso em relação às necessidades e exigências deste Estado, que já atingiu elevados níveis de desenvolvimento, não acompanhado pelo setor público.

16. Embora se tenha chegado a um nível de desenvolvimento das normas para elaboração de orçamentos-programas bastante intensos, representa ela apenas um estágio do processo de implantação do orçamento-programa. A partir desta etapa deverá ser desenvolvida a determinação das unidades de mensuração e todo o sistema de controle e avaliação dos resultados, o que se espera concluir durante o próximo ano.

17. É essencial, portanto, que possamos atingir ainda em 68 o estágio previsto de elaboração de orçamentos-programas, e teremos conseguido reduzir em cerca de 10 anos, o atraso que nós encontramos.

18. Na oportunidade quero ressaltar a colaboração e trabalho dos órgãos da Secretaria da Fazenda, especialmente da Comissão Central de Orçamento, da Contadoria Geral do Estado e do Centro de Treinamento de Pessoal, e do Sr. José Ribeiro Caldas Filho, técnico em orçamento-programa, a quem coube a tarefa principal da elaboração das normas e instruções que tornaram possível a apresentação dos documentos que ora encaminho.

19. Reitero a Vossa Excelência os protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

Luís Arróbas Martins

Secretário da Fazenda

Ao Excelentíssimo Senhor Doutor Roberto Costa de Abreu Sodré, Digníssimo Governador do Estado de São Paulo — Capite!

Gabinete do Secretário

Ato n.º A-508-68

Luís Arróbas Martins, Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, no uso de suas atribuições legais e nos termos da letra "a", inciso III, do artigo 15, do Decreto n.º 49.447, de 8 de abril de 1968, resolve baixar as seguintes instruções, que deverão ser observadas pelos órgãos dos Poderes do Estado na elaboração do Orçamento-Programa do Estado para 1969.

Secretaria da Fazenda, aos 10 de abril de 1968.
Luís Arróbas Martins, Secretário da Fazenda.

ORÇAMENTO-PROGRAMA PARA 1969

ESTRUTURA GERAL

