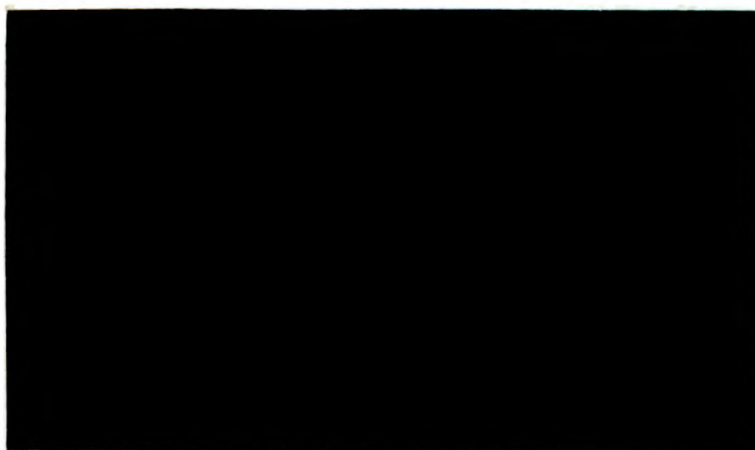




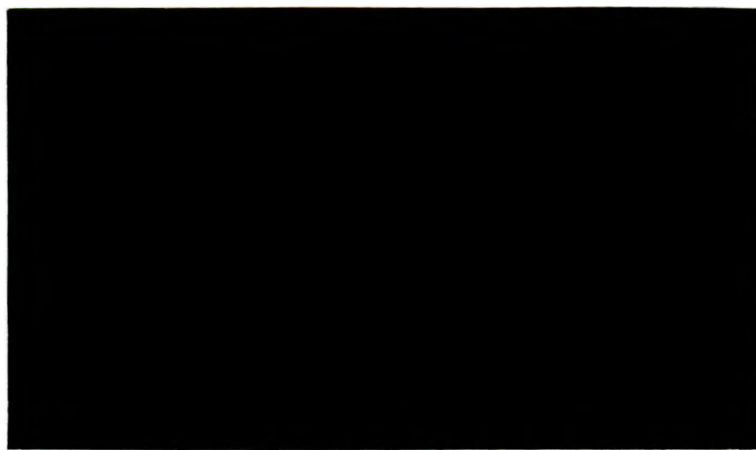
2173

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Subsecretaria de Planejamento e Orçamento



E30
BR7603665
CNG



M.A - 50
RP. N. 01.40773

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
SECRETARIA-GERAL
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SUPLAN)
ASSESSORIA DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS (ASOM)

SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS
IICA/BID - Montevidéu - 16/20.2.76
SÍNTESE DA AVALIAÇÃO REALIZADA
DA PELA DELEGAÇÃO BRASILEIRA

CNG
E30

BR 760366.5

This One



P6TB-OL8-CRPZ

MA/PROJ. PNUD/FAO/BRA/72/020/01/12	
SNIDA	
NT 2173	
R.P.	Nº

BINAGRI	
Dece	
-1/12/78	
0367/79	

Baitado
12/5/80

SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS

IICA/BID - Montevidéu - De 16 a 20.02.76

(Com ênfase em Projetos de Pesquisa Agropecuária)

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELA DELEGAÇÃO BRASILEIRA ^{1/}

1. Localização do Tema no contexto do Planejamento no Brasil.

Imaginamos não ser possível considerar a qualidade e o nível dos trabalhos apresentados neste Seminário, bem como seus possíveis reflexos positivos ou negativos para o Brasil, fora da realidade brasileira atual no campo do Planejamento Agrícola.

Isto porque entendemos a elaboração e a avaliação de projetos e o desenvolvimento das correspondentes metodologias, especialmente no setor público, como atividades de um processo mais complexo que é o do Planejamento.

Neste sentido, solicitamos vênias dos senhores participantes para que façamos uma ligeira apresentação sobre alguns dos aspectos que julgamos mais relevantes e pertinentes no momento, e que se referem ao estágio em que se encontram a instalação e a implementação do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola no Brasil.

1.1. A instalação e implementação do Sistema Brasileiro de Planejamento.

A estruturação das atividades de planejamento no Brasil tem como marco de referência o ano de 1967, com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral pelo Decreto-lei nº 200, de 25.02.67.

A continuidade e a consolidação dos esforços brasileiros no campo do Planejamento de nossa economia conheceram na promulgação do Decreto nº 71.353, de 09.11.72, que organizou o Sistema de Planejamento Federal, outra contribuição definitiva.

^{1/} Apresentada ao plenário na sessão de encerramento do dia 20.02.76 pelo representante da SUPLAN/MA - Eustáquio José Costa.

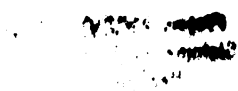
Recentemente, já no atual Governo, novamente o Sistema de Planejamento avançou com a transformação do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral na atual Secretaria de Planejamento da Presidência da República - (SEPLAN/PR).

O Sistema está organizado de maneira bastante simples, sendo que as atividades de liderança e condução global do Processo de Planejamento estão a cargo da SEPLAN/PR. Aos Ministérios Setoriais cabem o desenvolvimento e a organização dos respectivos Sistemas de Planejamento para os setores correspondentes, ou seja: Saúde, Transportes, Agricultura, etc. Para que pudessem atender a esses encargos, foram criadas nos Ministérios as respectivas Secretarias-Gerais que têm como função primordial o Planejamento, Orçamentação, Programação, Controle e Avaliação, Modernização Administrativa e Estatísticas.

Além da organização das Secretarias-Gerais, foram providenciadas, nos órgãos vinculados aos diversos Ministérios, autarquias por exemplo, as necessárias Unidades de Planejamento com funções correspondentes às de Secretaria-Geral de Ministério.

Os Planejamentos Global e Setorial são apoiados e têm a conveniente desagregação em termos do espaço geográfico e econômico-social, a nível das Superintendências de Desenvolvimento Regional, com localização conforme indicado nos respectivos nomes: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste - SUDECO, Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL, que são entidades vinculadas ao Ministério do Interior.

Estes órgãos, que têm como funções básicas o Planejamento Regional e a implementação de medidas que busquem diminuir, até a solução definitiva, os desníveis inter-regionais, contribuíram de maneira positiva para o desenvolvimento da atividade de elaboração de projetos, tanto no setor público quanto no setor privado.



Outro mecanismo de respaldo do Sistema de Planejamento é o Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento que tem no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE sua expressão maior, mas que em muitos Estados da Federação são instrumentos poderosos dos respectivos sistemas estaduais de planejamento.

Também este instrumento se constituiu num forte impulsor da atividade de projetos, uma vez que seus financiamentos, geralmente de custos relativos baixos para a atividade econômica privada, exigem a apresentação dos convenientes projetos para respaldá-los em termos de viabilidade técnica e econômica.

Deve-se mencionar que alguns desses bancos foram pioneiros mesmo da atividade de planejamento no Brasil, como foi o caso do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, através do seu então Departamento de Estudos e Planejamento.

1.2. A contribuição da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP.

Especialmente no campo da formulação de projetos, um dos instrumentos institucionais que mais contribuíram, e que ainda hoje contribui decididamente, para que o Brasil se desenvolvesse na área, foi a FINEP.

A FINEP, órgão integrante da SEPLAN/PR, através do financiamento de projetos e estudos nos campos econômico e social, os mais diversos, em determinadas situações, inclusive a "fundo perdido", possibilitou o necessário desenvolvimento da atividade privada na área.

Atualmente, uma simples consulta ao Cadastro de Consultores, da FINEP, pode indicar empresas ou profissionais liberais preparados para realizar atividades técnicas de consultoria, as mais complexas.

É bem verdade, temos que reconhecer, que, no campo das formulações de interesse particular do setor agropecuário

rio, e, não obstante as exceções a esta regra, nem as consultorias privadas nem o próprio setor público ainda atingiram o estágio de conhecimentos já requeridos pela complexidade particular e atual volume de investimentos canalizados para o Setor Agrícola.

2. As Características Particulares e a Atualidade do Planejamento Agrícola no Brasil

2.1. Antecedentes Recentes

As crescentes responsabilidades dos Secretários-Gerais de Ministérios foram conduzindo as Secretarias-Gerais cada vez mais para as atividades mais ligadas à política. Política no sentido de que os Secretários-Gerais foram transformados na prática em vice-ministros e condutores da gerência geral dos Ministérios e entidades supervisionadas.

Esta tendência de ordem geral assumiu no Ministério da Agricultura, dado o seu tamanho e complexidade, proporções tais que na realidade tornava-se, já em 1971, necessária a criação de um cargo de executivo de planejamento.

Foi criada a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SUPLAN, com o correspondente Subsecretário, para que pudesse ser viabilizada a implementação da atividade de Planejamento Agrícola. Este foi um passo importante e que, no nosso entender, foi chave para o futuro desenvolvimento da atividade, sobre o que discorreremos.

2.2. Um avanço no Processo

Face às características particulares que assumiria a economia brasileira, especialmente com a prevista agudização da crise internacional de energia, o atual Governo tratou de conferir ênfase especial ao desenvolvimento do Setor Agrícola.

A atual administração do Ministério, responsável pela administração da política agrícola, a partir do mencionado fato novo, havia que alterar profundamente os mecanismos ins

titucionais correspondentes ao aparato público de operação da política agropecuária.

Foram medidas de largo alcance vinculadas aos seto res-fim do Setor Público Agrícola, como fortalecimento e con solidação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, para respaldar a Pesquisa, a sistematização da Assis tência Técnica, a partir da criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, a criação do Conselho Nacional do Abastecimento - CONAB e a criação da Co missão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural - COMCRED, entre outras, que representaram a rearticulação dos chamados Sistemas de "Produção" e "Abastecimento". Havia ne cessidade de reorientar e sistematizar, também, a atividade de "Planejamento Agrícola".

2.3. Rearticulação das Estatísticas Agropecuárias.

Como possivelmente seja do conhecimento de todos os senhores, a atividade de estatística no Brasil é de respon sabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, atual Fundação vinculada à SEPLAN.

No campo da estatística agropecuária havia uma parti cularidade que era o fato de também o Ministério da Agricultura possuir uma estrutura de coleta e tratamento de informa ções estatísticas. Tratava-se de uma situação desconfortan te, uma vez que, como seria de se esperar, nem sempre os ele mentos, quer referentes a dados de produção, quer referentes a dados de produtividade e inclusive em relação aos agrega dos gerais do Setor, eram os mesmos. Esta era uma situa ção disfuncional para a atividade de planejamento, já que todo o processo de sua elaboração depende fundamentalmente do manejo das mencionadas informações.

A solução para o problema foi encontrada com o apro veitamento das respectivas estruturas, através da implemen tação da Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avalia ção de Estatísticas Agropecuárias - CEPAGRO. O Governo e o Setor Agrícola, além de terem obtido a vantagem de eliminar

duplicação com ganhos de escala e produtividade, passam a contar com uma melhor e única estatística agropecuária.

Como outra boa notícia na área, mencionaríamos que foram completados pela Fundação IBGE os trabalhos do CENSO AGROPECUÁRIO de 1975 e alguns dos seus resultados já começa rão a ser disponíveis durante o ano em curso, 1976.

2.4. A descentralização do Planejamento Agrícola.

Identificadas a impossibilidade e a impropriedade de o Planejamento Setorial ser elaborado de forma centralizada, inclusive porque não seria nunca viável para Brasília captar à distância as aspirações e os reais problemas regionais e locais, optou-se pela estratégia de montagem de Sistema de Planejamento Agrícola descentralizado, no início da atual administração do Ministério da Agricultura, em meados de 1974.

A operacionalização da mencionada estratégia foi buscada a partir do exame da situação vigente na área, nos diversos Estados brasileiros. A existência de relativa experiência nos Estados do Nordeste, através das Comissões Estaduais de planejamento Agrícola - CEPAs, serviu como ponto de partida.

O Sistema foi então concebido na forma de uma unidade central, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-SUPLAN, do Ministério da Agricultura, que responde à SEPLAN/PR pelo Planejamento Setorial.

A nível regional foram concebidas as chamadas Unidades Regionais de Supervisão - URS que funcionam junto às respectivas superintendências de desenvolvimento, sob a articulação da SUPLAN.

Em cada um dos Estados da Federação seriam constituídas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola - CEPAs, numa articulação do Ministério da Agricultura e do Ministério do Interior, através da Superintendência Regional a que fosse jurisdicionado o Estado, com a própria unidade da Federação diretamente interessada. Mencione-se que a nível central tamam

bém participam do sistema ativamente a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e Ministério da Fazenda. Nos Estados, onde a atividade já viesse sendo convenientemente implementada, se estudaria a delegação das competências e atribuições das CEPAs para evitar quaisquer possíveis paralelismos ou duplicações.

A estratégia mencionada foi convenientemente implementada e hoje praticamente todos os Estados e Territórios brasileiros já desenvolvem atividades de Planejamento Agrícola.

Em termos do componente vertical do Sistema de Planejamento, faltam somente ajustes técnicos finais que serão cumpridos ainda no presente semestre para que seja complementada a implantação do Sistema em todos os Estados e Territórios.

2.5. ~~Atividades Técnicas do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola.~~

Como unidade central do Sistema Setorial de Planejamento, a SUPLAN conta com cerca de 200 técnicos e desenvolve trabalhos e estudos específicos de maneira sistemática, cobrindo todas as áreas do Setor Agropecuário.

A gama de atividades do sistema engloba os estudos das perspectivas de desenvolvimento do setor agrícola (horizonte temporal de 20 anos) relativos aos processos de produção e comercialização, no mercado interno e no externo; recursos humanos; financiamento e incentivos gerais correspondentes à participação do setor privado na política de desenvolvimento agropecuário. Além disso, cabe-lhe dar assessoramento aos escalões superiores, quer visando objetivos imediatos, quer contribuindo para o aperfeiçoamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs.

Outra atividade própria do Sistema se refere aos Planos Anuais de Produção e Abastecimento, abrangendo as variáveis relacionadas com a produção: sua utilização, estoques, armazenagem, beneficiamento industrial, fluxos de comercialização, consumo, exportação e importação na perspectiva de curto prazo.

Por outro lado, compete à SUPLAN preparar os Planos Anuais do Setor Público Agrícola, a nível estadual, regional e nacional, identificando programas e projetos prioritários, adotando medidas para sua formulação, acompanhando e avaliando sua execução.

Na área de Planejamento Administrativo a SUPLAN realiza a atividade de desenvolvimento institucional que permite materializar as projeções a longo, médio e curto prazo, através da identificação de mudanças organizacionais, institucionais e operacionais no aparato que gere a política agrícola. Isto é feito através de um aperfeiçoamento dos mecanismos técnicos, administrativos e sociais necessários para possibilitar o sistemático acompanhamento e avaliação das atividades, programas e projetos do Ministério da Agricultura e do Setor Público Agrícola. Cabe destacar neste sentido a elaboração dos Programas de Modernização do Ministério da Agricultura e do Setor Público Agrícola que têm como meta fundamental a institucionalização do processo de mudança planejada, agindo sobre os sistemas técnico-administrativo e social das organizações da administração pública agrícola. Este processo de mudança planejada é focalizado de 3 diferentes perspectivas: a primeira diz respeito à estrutura e funcionamento das organizações; em seguida, temos aquela que se preocupa fundamentalmente com os atores que tomam parte nessas organizações, tendo em vista os seus comportamentos, atitudes e valores; e, enfim, a perspectiva do relacionamento das organizações com sua Clientela, a quem ela presta seus serviços mais diretamente e que constitui o elemento chave de sua função.

Para conseguir o aperfeiçoamento constante do Sistema, uma das atividades empreendidas pela SUPLAN é a realização do Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos para o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola.

Para a consecução desses objetivos, conta o Ministério com a colaboração da Fundação Getúlio Vargas, através da Escola Brasileira de Administração Pública - (EBAP) e da Escola Interamericana de Administração Pública - (EIAP), do Centro

BINAGRI

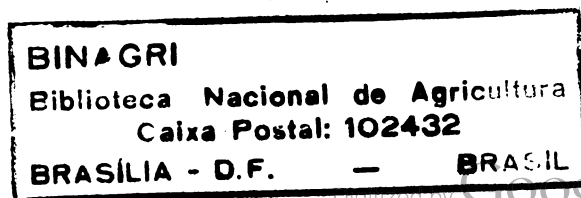
Digitized by Google

de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (CENDEC), outras Universidades, como a de Viçosa, que, através de convênios específicos, executam os cursos do Programa. Considerem-se ainda os aportes de instituições internacionais como IICA - Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da Organização dos Estados Americanos e PNUD-FAO - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Destaque especial merece a ampliação do Programa em gestão através da criação das chamadas áreas de capacitação em planejamento subsetorial: Abastecimento, Recursos Florestais e Pesca. Igualmente interessante é o fato de que, através de negociações com o IICA, um número de técnicos (5 vagas) latino-americanos poderá participar dos Cursos da Administração Pública Agrícola, Comercialização e Financiamento Agrícola e Desenvolvimento Rural Integrado.

Atualmente, se considerarmos os técnicos da SUPLAN, os distribuídos pelas diversas Unidades Regionais de Supervisão (URS) e pelas diversas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola; e se adicionarmos os profissionais que atuam em planejamento nos diversos órgãos vinculados ao Ministério e Setor Público Agrícola, responsáveis pelo Planejamento Operativo, que se localizam nas unidades de execução da Política Agrícola, chegaremos pelo menos a 2.000 técnicos envolvidos com a atividade do Planejamento Agrícola.

O Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos para o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola treinará e/ou reciclará, de 1976 a 1979, 4.300 profissionais, entre técnicos e executivos.

Naturalmente que programas tão ambiciosos quanto este não podem ser levados a efeito sem certas dificuldades, e elas provêm da escassez de recursos disponíveis para os projetos elaborados, dos modelos institucionais imperantes na administração do Setor Agropecuário, tanto a nível nacional quanto regional e estadual, e do estágio de formulação ainda inci



BINAGRI
Biblioteca Nacional de Agricultura
Caixa Postal: 102432
BRASÍLIA - D.F. — BRASIL

1970

piante de muitos dos projetos empreendidos.

Desta apresentação sucinta da problemática do Planejamento Agrícola no Brasil, depreende-se que o interesse desta Delegação no Seminário de Avaliação de Projetos reside no fato de que ele contribuiu para que se incorporem metodologias adequadas no sentido de aprimorar um dos segmentos primordiais do Planejamento que é a Avaliação de Projetos. Além disso, como a ênfase dos estudos recaiu em Projetos de Pesquisa, entendemos que o Sistema de Planejamento da Pesquisa Agropecuária, em implantação pela EMBRAPA, poderá se beneficiar de aprimoramentos levados daqui.

Igualmente, o Seminário possibilita a realização de um balanço sobre a experiência disponível para avaliar o nosso estágio na formulação e avaliação de projetos no Setor Agrícola, já que esta é uma das áreas em que o Brasil ainda necessita da contribuição de técnicos e de "know-how" especializados.

Finalmente, podemos dizer que os trabalhos apresentados durante o Seminário poderiam ser na área do Planejamento Agrícola, eventualmente, incorporados nos cursos que o Ministério da Agricultura patrocina. Ao mesmo tempo, solicitamos dos patrocinadores do Seminário a realização de um encontro do gênero, com especial ênfase em Projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural, propondo-nos a arcar com parte dos custos para que o mesmo seja realizado no Brasil.

Finalmente, colocamo-nos à disposição dos Escritórios de Planejamento dos diversos países para que eventualmente técnicos latino-americanos possam realizar estágios em nossa organização ou participar de estudos específicos que o Ministério da Agricultura elabore ou venha a desenvolver.

BIN-GRI
Biblioteca Nacional de Agricultura
Caixa Postal: 102432
BRASÍLIA - D.F. — BRASIL

BINAGRI
Biblioteca Nacional de Agricultura
Caixa Postal: 102432
BRASÍLIA - D.F. — BRASIL