

71 00592

**"S.O.S. IJSN"**

**(UMA PROPOSTA PARA SOLUCIONAR  
OS PROBLEMAS DO ÓRGÃO)**

DOCUMENTO ELABORADO À PARTIR DO RESULTADO DO SEMINÁRIO  
INTERNO REALIZADO PELOS SERVIDORES DO ÓRGÃO

VITÓRIA, ABRIL DE 1989

## **APRESENTAÇÃO**

---

O presente documento é fruto de um processo de discussão realizado pelos servidores do Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, através de um seminário organizado por sua associação de servidores - ASERVI. Objetiva sensibilizar autoridades públicas e setores da população, preocupados com a capacidade de resposta do setor público, frente às repercussões econômicas e sociais do novo impacto industrial no Espírito Santo.

Mais especificamente, o que se pretende é alertar sobre o papel secundário a que o Governo do Estado relega hoje o Instituto Jones dos Santos Neves, justamente num momento em que se prevê o agravamento dos problemas sociais existentes.

Nesse sentido, mais do que nunca, necessita o Governo Estadual de estudos e projetos que indiquem as possibilidades de atuação do Estado nos rumos do processo de desenvolvimento em curso.

Cientes dessa necessidade, é que os servidores do IJSN, preocupados em dar respostas efetivas e cumprir com eficiência o papel que lhes atribuiu o Decreto Estadual 1524 - N, propõem uma nova concepção estrutural - programática para o Órgão. Essa, visa melhor atender às demandas das secretarias estaduais e prefeituras municipais, e subsidiar a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas.

A operacionalização dessa proposta possibilita, assim, contribuir para resgatar o papel institucionalmente atribuído ao órgão, bem como, aproximar o planejamento de seus usuários, num momento em que sua imprescindibilidade é notória e extrapola o âmbito das injunções políticas circunstanciais.

**ÍNDICE**

**PÁGINA**

APRESENTAÇÃO

1. BREVE HISTÓRICO DO IJSN .....	3
2. O IJSN E A CONJUNTURA ATUAL .....	5
3. O MITO DA INEFICIÊNCIA .....	8
4. PROPOSTA PARA ENCAMINHAR SOLUÇÕES PARA O IJSN .....	10

1.

BREVE HISTÓRICO DO IJSN

---

Devido à expectativa de grandes alterações na estrutura urbana do Estado do Espírito Santo, principalmente na região da Grande Vitória, foi criada, no ano de 1975, a Fundação Jones dos Santos Neves.

No breve período de 75/80, a Fundação teve um papel crucial no Sistema Estadual de Planejamento, principalmente na captação de recursos federais e na elaboração de estudos e projetos para minimizar os efeitos desagregadores do acelerado processo de industrialização, dentre os quais podemos destacar:

- Estudos para Implantação da Rodoviária;
- Plano de Ação Imediata de Transporte e Trânsito - PAITT;
- Estudos para Implantação do Aquaviário;
- Plano de Regionalização do Estado;
- Planos Diretores Urbanos de Vitória, Serra e Vila Velha, entre outros.

Importante ressaltar que, a despeito daquele período, marcado por governos conservadores e de ditadura militar, o órgão teve reconhecida sua importância, sendo valorizado pela opinião pública e por diferentes setores do Poder Público e da Sociedade Civil.

Não obstante, o órgão sofre um duro golpe, em 1980, com sua transformação em Instituto, ocasionando uma redução da sua capacidade de atuação, resultado de medidas de contenção de despesas, com gastos de salários na administração pública indireta.

Apesar da mudança de governo, em 1983, que significou a derrota do partido conservador - PDS e a ascensão do PMDB ao poder, o Instituto Jones dos Santos Neves, paradoxalmente, assiste à continuidade da política de enfraquecimento, iniciada durante o Governo de Eurico Resende.

A partir daquela administração, e nos governos subseqüentes, o IJSN passa a ser utilizado como cabide de emprego, e a sofrer uma política de arrocho salarial, ao mesmo tempo em que importantes trabalhos da área de atuação do órgão passam a ser alocados fora do mesmo. Vale destacar que, com essa política de esvaziamento das atividades do IJSN, e a concomitante política de repasse de mão-de-obra, a outros órgãos do governo estadual, o IJSN enfrenta hoje a esdrúxula situação de possuir 38% do total de seus servidores alocados fora do órgão, portanto, fora da sua direção e controle operacional.

No entanto, no período 80/86, a despeito de todas as adversidades, o IJSN realizou inúmeras atividades de importância vital para o estado, das quais podemos ressaltar, entre os mais conhecidos:

- Plano Diretor de Transportes Coletivos - TRANSCOL;
- Gerência do Projeto AGLURB - viabilização das propostas do TRANSCOL;
- Estruturação da CETURB - Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória;
- Programa de Desenvolvimento Regional Integrado;
- Apoio ao Planejamento dos Municípios;
- Projetos de Habitação e Urbanização para áreas carentes;
- Estudos da Rede Urbana e Projeções Populacionais até o ano 2010, para vilas e povoados, em todo o Estado;
- Estudos Básicos para formulação de Políticas Setoriais e Captação de Recursos;
- Plano Diretor de Transportes Urbanos da Grande Vitória;
- Política Habitacional para o Espírito Santo;
- Revista do IJSN;
- Cadastro dos Movimentos Sociais Organizados

## 2.

## O IJSN E A CONJUNTURA ATUAL

---

Com o advento do Governo Max Mauro, as esperanças se reacenderam e os servidores do IJSN, num esforço de participar da construção do novo governo, procuraram, incessantemente, contribuir com sugestões e propostas de trabalho.

Vale lembrar, para efeito de melhor retratar o clima que vivenciava o órgão, as palavras do atual Secretário-chefe da COPLAN, Sr. Albuíno Azeredo:

- *"Vamos trabalhar juntos e buscar a nova identidade desse Instituto. Isto será solução para os problemas do Governo".*
- *"... nós vamos tornar essa entidade uma instituição de apoio ao planejamento".*
- *"Trabalharemos num espaço muito curto para redefinirmos o papel do IJSN, redefinirmos aqui um programa de trabalho para que exista perspectiva profissional, perspectivas de realizações. E o mais importante para que tenhamos nesse Estado um planejamento de curto, médio e longo prazo".*
- *"O diálogo, o entendimento, a fundamentação, a argumentação, é isto que nós esperamos. O diálogo que vamos ter com vocês".*
- *"Nós procuraremos deixar esta Instituição sólida".*

Apesar das expectativas criadas e das promessas do Secretário-Chefe da COPLAN, na prática, o que se tem presenciado, infelizmente, é a continuidade da política de esvaziamento do órgão. O IJSN carece de definições e diretrizes de trabalho; o diálogo e a argumentação são negados tanto à Diretoria quanto aos servidores do órgão, pois o Secretário-chefe da

COPLAN não os recebe; os projetos e estudos, da área de atuação do órgão, continuam sendo contratados fora do mesmo e até junto à iniciativa privada, tornando de interesse particular, o que, por direito, é de interesse coletivo.

É sabido que o Espírito Santo vive atualmente um momento de consolidação do processo de expansão urbano-industrial. Se, por um lado, este processo dotará a sociedade capixaba de uma maior complexidade estrutural, agravando os problemas sociais já existentes, por outro, coloca a necessidade de um melhor aparelhamento institucional do Poder Executivo Estadual.

É diante deste preocupante quadro, que não se concebe o atual descaso para com o IJSN, que tanto contribuiu e tem contribuído para desvendar as questões que afetam o processo de desenvolvimento estadual e, dessa forma, têm subsidiado o processo de tomada de decisões do poder público. Principalmente considerando que as demandas se avolumam com o processo de crescimento econômico, sem estudos e informações sólidas, acerca da realidade estadual, o Governo acaba sem instrumentos que propiciem uma visão mais global dos rumos e da dinâmica do desenvolvimento. Assim, se torna impossibilitado de formular políticas públicas globais, o que, fatalmente, torna o processo de tomada de decisões carente de perspectivas de médio e longo prazos, portanto, caracterizando-se por ser imediatista e clientelista.

A despeito de o Planejamento ter se constituído, durante os governos autoritários, numa atividade imprescindível à negociação de recursos junto ao Governo Federal, imposta pela centralização política e financeira, aos Governos Estaduais, sua essência, enquanto forma de conhecimento, delimitação e hierarquização das demandas por serviços públicos, não perdeu sua atualidade.

No entanto, por mais paradoxal que pareça, atualmente, num contexto de consolidação democrática do regime político brasileiro, onde o poder

decisório e financeiro não está mais tão centralizado, a prática de se planejar as atividades do setor público vem sendo relegada a segundo plano.

Esta constatação torna-se ainda mais grave se considerarmos que os governantes atuais são eleitos pelo povo e, por isso mesmo, tem um compromisso público com a população que o elegeu. A designação de tal "status" às atividades de planejamento denuncia o caráter de privilégio a interesses particulares que tal atividade acaba assumindo. Posto que as demandas estão colocadas e pressionam por soluções, se não se provê o Aparelho de Estado de recursos técnicos para tanto, elas buscam equacionamento por outros canais, o que coloca em segundo plano a possibilidade de se obter soluções mais equitativas para as mesmas. Isso na medida em que se privilegia a visão particular de determinados interesses, onde o imediatismo e o clientelismo não se constituem em possibilidades descartadas.



### 3.

### O MITO DA INEFICIÊNCIA

---

Apesar da falta de definições tanto da COPLAN, quanto da direção do órgão, dos baixíssimos salários e das péssimas condições de trabalho, os técnicos do IJSN vem se desdobrando sobremaneira para desenvolver alguns trabalhos que consideram bastante relevantes para o estado. Dentre eles podemos destacar:

- Mapeamento das Comunidades Urbanas e Rurais de Estado do Espírito Santo (convênio com IBGE);
- Sistema de Indicadores Sócio-Econômicos, Físicos e Ambientais;
- Implantação do Sistema de Contas Regionais;
- Plano de Recuperação de Informações Básicas;
- Planos Diretores Urbanos de Vila Velha e Serra;
- Macrozoneamento Costeiro do Espírito Santo;
- Participação em Conselhos Técnicos (PDU - Vitória, CODIVIT);
- Fixação de diretrizes estaduais e anuência prévia para os projetos de parcelamento do solo urbano (Lei 3384/80);
- Estudo do Mercado Imobiliário e Valorização do Solo Urbano na Grande Vitória;
- Estruturação para os Municípios Recém-criados;
- Elaboração de Propostas para a Constituinte Estadual e apoio à Comissão Temática III;
- Estudos Técnicos para o Pedágio (3ª Ponte);
- Estudos de Operacionalização de Corredores na Grande Vitória (Sistema Viário, Transporte Coletivo, Carga e Descarga, etc.);
- Estudos de Localização de Terminais Rodoviários nos Municípios do Espírito Santo;

- Restituição Aerofotogramétrica da Grande Vitória (vôo de 1986);
- Fotointerpretação dos Manguezais da Grande Vitória;
- Plano Cartográfico do Estado.

Cabe nesse momento, salientar também o caráter dos trabalhos elaborados pelo IJSN. Com exceção de alguns estudos e projetos (caso do TRANSCOL), o produto do seu trabalho não se traduz em obras de impacto visual, nem produz efeitos imediatistas, que facilmente poderiam render dividendos políticos. Trata-se de trabalhos de longa maturação, que exigem investimentos na formação e especialização de profissionais capazes de apreender a dinâmica das transformações e problemas colocados pelo desenvolvimento, para que possam dar respostas à altura das demandas que tal processo impõe.

São, portanto, infundadas as campanhas, muitas vezes orquestradas para difundir uma pretensa inutilidade e inoperância do órgão, às vezes até mesmo por setores do próprio governo que se utilizam do produto gerado pelo órgão.

Além disso as próprias demandas que hoje lhe são solicitadas já credenciam junto a opinião pública. Parafraseando o Sr. Albuino, lembramos de que *"é preciso tornar o Instituto Jones dos Santos Neves uma instituição sólida para que tenhamos um planejamento de curto, médio e longo prazos"*.

#### 4. PROPOSTA PARA ENCAMINHAR SOLUÇÕES PARA O IJSN

---

As análises, anteriormente efetuadas, levam à definição de uma estratégia de ação que resgate e potencialize a atuação do IJSN, para que ele cumpra realmente o papel para o qual foi instituído.

Diante dessa perspectiva, considerando-se que a natureza da ação do IJSN está estreitamente vinculada às diretrizes mais gerais, gestadas e articuladas via processo político - que se materializa nas diversas instâncias decisórias do aparelho institucional do Estado -, é que se busca delimitar suas possibilidades concretas de ação.

O espaço das suas atividades, portanto, se configura no apoio/embasamento ao processo de tomada de decisões político-governamentais que se concretiza nos diversos aparatos do Governo Estadual e Municipal.

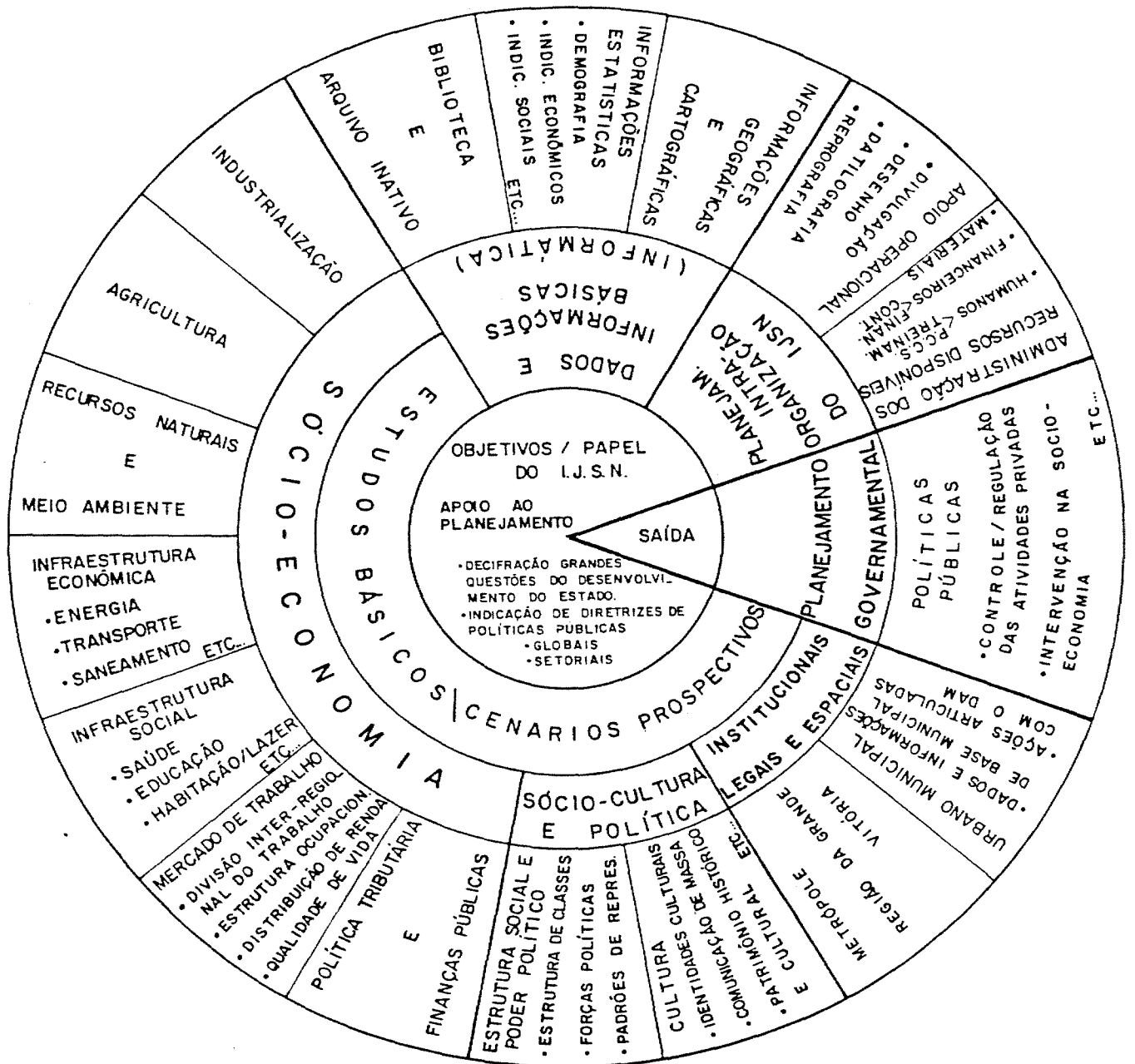
Para que o IJSN possa, efetivamente, desempenhar esse papel é preciso que ele detenha, por um lado, conhecimento sobre os diversos processos (sociais, econômicos, políticos, culturais, etc) e demandas que se materializam no Estado do Espírito Santo e, por outro, indique alternativas de hierarquização e equacionamento dessas demandas.

Nesse sentido, suas atividades têm como referência, mais geral, os problemas relacionados com o processo de desenvolvimento do Estado do Espírito Santo. Esses, por sua vez, impõem e necessitam de se "olhar" o Espírito Santo dentro de uma perspectiva abrangente que considere tanto os diversos aspectos (sociais, econômicos, culturais, políticos, etc) que configuram sua especificidade regional, como aqueles resultantes do processo mais geral de mudanças a nível nacional e internacional.

Mais especificamente, compete ao IJSN produzir conhecimento sobre as questões que afetam o desenvolvimento do Espírito Santo, a fim de que possam ser indicadas aos governantes e a sociedade civil as possibilidades de

intervenção existentes no rumo desse processo.

É considerando essas dimensões que os servidores do IJSN propõem, como atividade/tarefas básicas para o Órgão, as explicitadas no diagrama a seguir.



Com esse diagrama pretende-se demonstrar o caráter interdependente do processo de produção do conhecimento, ao mesmo tempo, em que se enfatiza a necessidade imprescindível de se ter um núcleo definidor da ação programática do órgão, em termos do estabelecimento de diretrizes e prioridades de trabalho.

Além disso, pretende-se explicitar as áreas afins e as formas possíveis de estruturação das mesmas a nível organizativo, o que nem sempre é possível via organograma.

Assim, entende-se que o IJSN deva abrigar uma área de estudos básicos que dê conta do entendimento da sócio-economia, da sócio-política e das forças sociais presentes, assim como das manifestações desse processo a nível urbano e regional.

Esses estudos requerem a organização, implementação e atualização permanentes de uma base de dados sistematizados que respalde o processo de análise e interpretação da realidade. Além disso, é de fundamental importância a compreensão da dinâmica de atuação do Estado, bem como o conhecimento da sua capacidade tributária e de financiamento, em termos dos investimentos.

O conjunto dessas informações deve propiciar ao processo de planejamento a formulação de políticas públicas consistentes, capazes de atender às diversas demandas existentes na realidade atual, de acordo com as prioridades governamentais estabelecidas.

A integração do conjunto dessas atividades, bem como sua funcionalidade operacional, em termos de hierarquização de prioridades e de interação dos vários subsistemas que o compõem, pressupõe a existência de um núcleo técnico-político que articule, via linha programática de trabalho, o global com o específico.

Dessa forma, considerando-se que as diretrizes gerais do órgão devem resultar do direcionamento político definido pelo Governo Estadual, através da Coordenadoria Estadual de Planejamento - COPLAN, o desdobramento dessas diretrizes em Programas específicos de trabalho devem ser elaborados pelo Instituto Jones dos Santos Neves em estreita articulação com a direção da COPLAN.

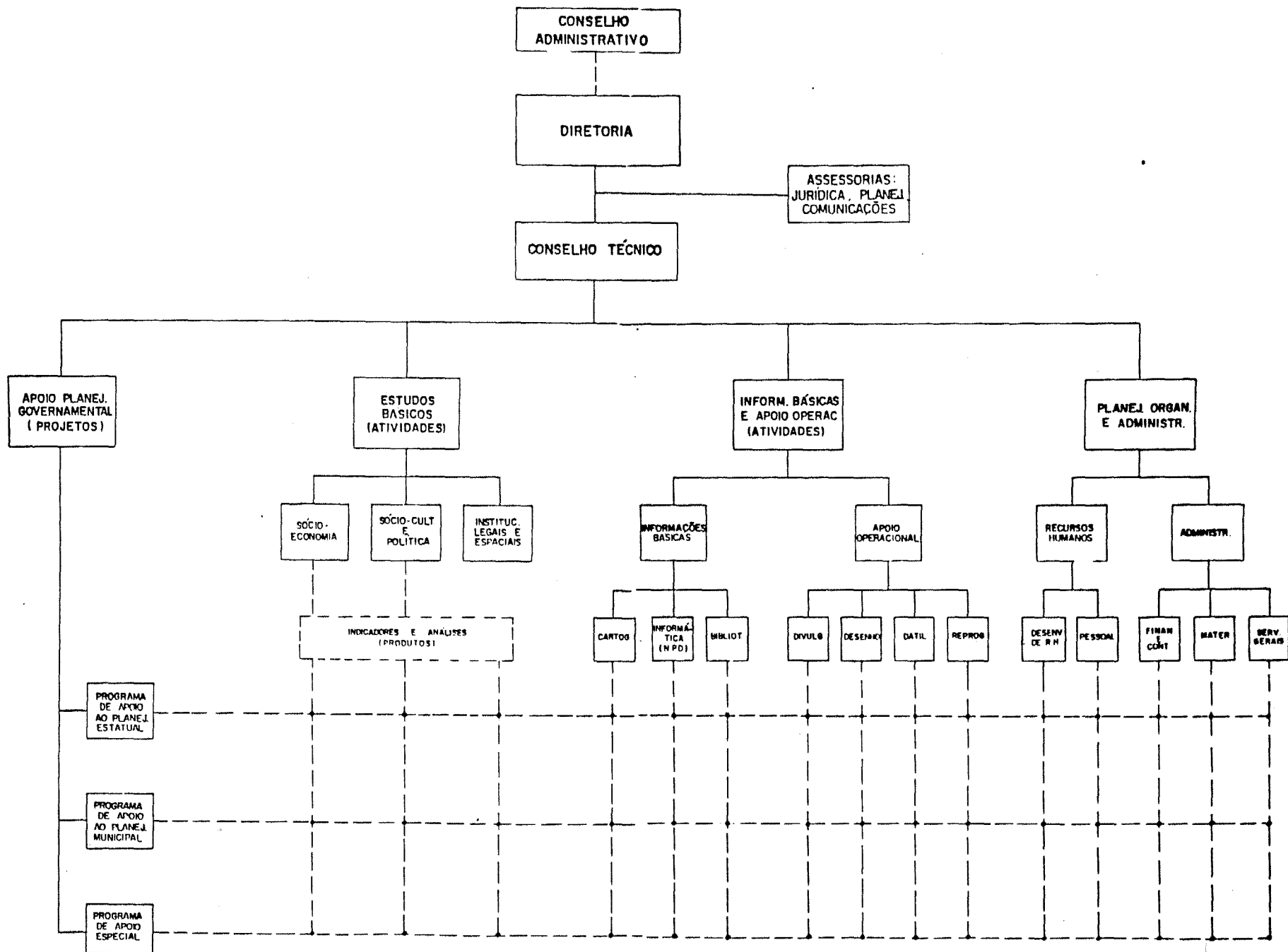
Em termos concretos, e visando apenas demonstrar como que na prática essa filosofia de trabalho pode ser materializada no espaço institucional do IJSN, apresentamos, a seguir uma proposta de estruturação organizacional que demonstra sua viabilidade em termos operacionais.

A idéia básica que permeia essa forma estrutural é que, dado o nível de complexidade e de variabilidade a que estão sujeitas as atividades de planejamento, elas prescindem de uma forma organizativa que lhes dê flexibilidade e dinâmica, ao mesmo tempo, em que se há que garantir o meio termo entre a geração de conhecimento e a ação voltada para a intervenção do Estado nos rumos do desenvolvimento estadual.

Essa dinamicidade e flexibilidade é propiciada pela forma matricial de funcionamento que garante, por um lado a inter-relação orgânica entre estudos, projetos e atividades de apoio operacional, e, por outro, a obtenção de resultados (produtos) compatíveis com as necessidades pré-estabelecidas, na medida em que toda a instituição passa a ter clareza dos objetivos e metas a alcançar. Com isso, pode-se obter uma maior eficácia do órgão, pois essa forma, além de permitir uma maior coesão interna, portanto, maior engajamento do conjunto dos servidores, oferece possibilidade de maximização do esforço de cada unidade organizacional, através da queima de etapas que ela propicia.

A obtenção dessa eficácia, entretanto, não é dada simplesmente pela forma organizacional. Sua essência reside na clareza das metas a atingir, cujo escopo mais geral é traçado pelo Programa de Trabalho.

PROPOSTA DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARA O I.J.S.N.



Assim, considera-se que a definição objetiva de um Programa de Trabalho, para o IJSN, que hierarquize e defina as prioridades programáticas do órgão é condição "sine qua non" para que ele possa efetivamente, sair do ostracismo, e contribuir com o equacionamento dos problemas colocados para solução pelo Governo.

Nesse sentido, a estrutura organizacional proposta, prevê a existência de um Conselho Técnico (constituído pelo Diretor Superintendente e os Coordenadores dos quatro núcleos básicos previstos), com a atribuição fundamental de, a partir das diretrizes básicas do Governo, definir o Programa de Trabalho do IJSN, bem como, a gradação do nível de prioridade que cada projeto/atividade deve obedecer. Dessa forma, se pretende garantir, tanto uma interação mais estreita com a direção da COPLAN, como uma maior amplitude técnica na definição dos trabalhos do Órgão. Além disso, se quer propiciar a participação e garantir a corresponsabilidade de todos os dirigentes do órgão, e, por extensão dos servidores na definição e execução do Programa Anual de Trabalho.

A sua execução se processará através dos quatro núcleos organizacionais previstos, os quais, através do funcionamento matricial, devem garantir a interação entre a produção de conhecimento pelo órgão e as demandas por políticas públicas expressas na realidade estadual e municipal. Assim, o Núcleo de Apoio ao Planejamento Governamental, encarrega-se das atividades de identificação das demandas existentes e das possibilidades de atendimento pelo IJSN, de acordo com as prioridades governamentais estabelecidas. O núcleo de Estudos Básicos tem por atribuição a realização de estudos, em função das demandas colocadas pelo Núcleo de Apoio ao Planejamento Governamental, e dessa forma, gradativamente, deve-se constituir no supridor automático de conhecimento para o desenvolvimento dos projetos/atividades em execução no órgão. O núcleo de Informações Básicas e apoio operacional, da mesma forma, tem por atribuição dar suporte aos estudos e projetos em andamento. E o núcleo de Planejamento Organizacional e Administrativo tem por atribuição garantir o suprimento e controle dos recursos necessários ao funcionamento das atividades fins do órgão.



Enfim, acredita-se, que através deste equacionamento o IJSN pode ser revitalizado e reassumir efetivamente o papel que lhe cabe no conjunto dos órgãos do Aparelho de Estado.

No entanto, além de todas as questões apresentadas anteriormente, bem como a proposta de soluções ora sugerida pelos servidores do IJSN, algumas definições se colocam como imprescindíveis para que se possa vencer a inércia do momento atual e atingir os objetivos que se deseja do órgão.

Entre essas, a definição de fundamental importância diz respeito à vontade política do Governo atual em acionar o Instituto Jones dos Santos Neves, enquanto órgão de planejamento do poder público. Essa definição passa pelo reconhecimento da importância do órgão no Sistema Estadual de Planejamento e, principalmente, diante da conjuntura atual e das perspectivas de transformações futuras evidenciadas.

Por conseguinte, é preciso que essa vontade política se reflita na definição de diretrizes claras para o órgão e na reaproximação COPLAN-IJSN, cujo diálogo deverá permitir a elaboração de Programas de Trabalho para atender as prioridades do momento atual.

Há que ressaltar, ainda, a importância de se prover o órgão de condições mínimas de trabalho (remuneração, espaço físico, apoio tecnológico, consultorias, ambiente de trabalho adequados), sem as quais qualquer organização se torna inviável.

Embora se reconheça as dificuldades para superação dos problemas atuais, o esforço e a determinação dos servidores do órgão, aliados ao apoio e a vontade política do Governo Estadual serão fatores determinantes.

Finalizando, ressalta-se a importância do presente documento, no sentido de se iniciar um esforço conjunto para consolidação de uma instituição eficiente e sólida.