

PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS - 2007

TEMA 1 – ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA E GESTÃO FISCAL

3º LUGAR

**KAREN DE OLIVEIRA SILVERWOOD-
COPE**

**POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO PPA 2000/2003**

** Nota: Esta monografia corresponde ao texto original apresentado pelo autor no ato da inscrição no Prêmio SOF 2007. Portanto, o texto ainda não sofreu qualquer revisão editorial.*

Política Ambiental no Brasil: uma análise
a partir do PPA 2000/2003

Tema: Orçamento como Instrumento de Política
Pública e Gestão Fiscal

Sumário

| | |
|-------------------------------------|----|
| Lista de Gráficos _____ | 03 |
| Lista de Tabelas _____ | 04 |
| Lista de Siglas _____ | 05 |
| Resumo _____ | 06 |
| | |
| 1. Introdução _____ | 07 |
| | |
| 2. Revisão de Literatura _____ | 09 |
| 2.1. Instituições _____ | 12 |
| 2.2. Processo Orçamentário _____ | 15 |
| 2.3. Execução Orçamentária _____ | 20 |
| 2.4. Agenda Ambiental _____ | 27 |
| | |
| 3. Abordagem Metodológica _____ | 30 |
| | |
| 4. Resultados e Discussão _____ | 41 |
| | |
| 5. Conclusão _____ | 71 |
| | |
| 6. Referencias Bibliográficas _____ | 74 |

Lista de Gráfico

Gráfico 1: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira _____ 44

Lista de Tabelas

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Lista de programas selecionados _____ | 27 |
| Tabela 2: Média de variáveis e indicadores por grupos de natureza _____ | 45 |
| Tabela 3: Ranking de grupos por média de indicadores _____ | 48 |
| Tabela 4: Relação entre problemas e grupos de programas _____ | 50 |
| Tabela 5: Frequencia de tipo de custo transacional por grupos _____ | 56 |
| Tabela 6: Freqüência de tipo de custos transacionais por grupos _____ | 67 |

Lista de Siglas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da
Câmara dos Deputados

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

IDF – Indicador de desempenho por execução física

IDLOA – Indicador de desempenho por execução da LOA por meta física

IDPPA – Indicador de desempenho por execução do PPA por meta física

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPCA - Índices de Preços ao Consumidor Amplo

ISO - International Organization for Standardization

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos

OSCIPS - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente

PPA – Plano Plurianual

PPBS – Plannig, Programming and Budgeting System PPG7 - Programa Piloto para

Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Resumo

A presente monografia analisa o orçamento público por meio de um estudo de caso dos custos envolvidos na execução dos programas da política ambiental do PPA 2000/2003. A pesquisa é realizada sob a ótica das contribuições neo-institucionais sobre instituições, custos transacionais e modelos de interpretação do processo orçamentário.

O desempenho da execução da política ambiental é compreendido em termos de três indicadores, sendo eles: o indicador de desempenho de execução do PPA por meta física (IDPPA), o indicador de desempenho de execução do total de LOAs por meta física (IDLOA) e o indicador de desempenho de execução de metas físicas (IDF). Para complementar a compreensão do comportamento dessas variáveis e buscar as suas possíveis relações causais, são utilizados dados qualitativos obtidos nos relatórios oficiais de gestão anuais dos gestores dos programas.

A pesquisa constatou ineficiência na execução dos programas da política pública ambiental, getada por uma matriz institucional com altos custos transacionais. Os recursos humanos, materiais e financeiros não tiveram uso otimizado na execução da maior parte dos programas e tampouco foram eficazes, pois houve baixa capacidade de alcance das metas previstas, principalmente, das metas físicas.

Finalmente, a análise dos custos transacionais permite inferir que há ausência de cumprimento de contratos entre planejamento e execução, uma vez que não há correspondência entre as metas físicas e financeiras planejadas e os resultados alcançados. Este fato compromete a credibilidade do planejamento e, assim, prejudica as possibilidades de cooperação e coordenação entre os atores.

1. Introdução

A execução de políticas públicas é parte fundamental do processo de ação do Estado porque viabiliza o atendimento do Governo às demandas sociais. A sua execução ineficiente compromete o atingimento de resultados e, principalmente, o uso eficiente de recursos públicos.

Estudos anteriores apontam dificuldades na implementação de políticas públicas ambientais. Entre os motivos das dificuldades o principal é a ineficiência de execução dos programas, o que significa o baixo alcance de metas físicas e financeiras dos programas previstos no Plano Plurianual (Little, 2003).

Nesse contexto, busca-se realizar um estudo de caso sobre a execução da política ambiental com base nos programas do Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. O objetivo é caracterizar a execução da política ambiental em função dos programas do PPA 00/03, especificamente: (a) descrever a execução dos programas da política ambiental; (b) verificar o desempenho da execução destes programas; (c) levantar os problemas relacionados ao desempenho da execução dos programas, e (d) caracterizar os custos transacionais da sua execução.

Para atingir os objetivos da pesquisa pretende-se responder às seguintes questões: (a) como é a execução dos programas da política ambiental? (b) Qual o seu desempenho? (c) Quais os principais problemas ocorridos durante a sua execução? (d) Qual a relação entre o planejamento plurianual do PPA, o planejamento anual da Lei Orçamentária Anual (LOA) e a execução física e financeira dos programas?

O comportamento dos programas da política ambiental, assim como seu resultado, é medido por meio de indicadores de desempenho calculados a partir do

planejamento de metas dos programas e de sua execução. Os problemas relacionados ao desempenho da execução dos programas são levantados e caracterizados por meio do conceito de custos transacionais, definido pela teoria neo-institucional como os obstáculos à execução eficiente dos programas, ou ainda, como os preços para interação dos indivíduos em uma sociedade (North, 1990).

2. Revisão de Literatura

Os conceitos de instituições e de custos transacionais são desenvolvidos por vários autores no paradigma do neo-institucionalismo. Basicamente, o que se explica sobre os custos transacionais é o fato de serem custos que decorrem da interação entre os indivíduos. A relação ou transação entre os indivíduos é composta por uma série de ações e cada ação representa um custo para se firmar um contrato entre os agentes. Mesmo depois de acordado, o contrato entre os atores tem outros custos porque exige ações como o monitoramento de execução de uma parte sobre a outra (Espino, 1999). Portanto, a relação entre os indivíduos, ou agentes, é complexa sendo composta por inúmeros custos. Dependendo do número de interações necessários para realizar uma transação, os custos transacionais podem ficar muito altos dificultando ou até impedindo sua realização.

Desenvolvida a partir da análise da eficiência das relações econômicas, a teoria dos custos de transação assumiu também a perspectiva de custo transacional político. Na taxonomia de Dixit (1997), os custos de transação políticos compreendem problemas na relação entre os atores, contratos sem credibilidade e assimetria informacional, que significa que a informação não é adequadamente proporcionada a todos os agentes do mercado. O autor afirma que no campo da política, diferentemente dos custos transacionais da economia, os custos transacionais ocorrem porque os contratos são pouco precisos, como promessas entre cidadãos e políticos ou políticos e burocratas, há dificuldade de identificar as partes envolvidas nos contratos seja no papel de comprador dos serviços ou de executor e, por isso, não há garantia de sua execução dos contratos. Neste ambiente, os custos transacionais tendem a subir.

O pressuposto da assimetria informacional é importante no entendimento das relações entre os indivíduos porque afirma que a informação está desigualmente distribuída sendo incompleta para os agentes. A assimetria da informação é reforçada por North (1990), pois, na sua definição, o foco do custo transacional político é relacionado ao efeito da falta de informação na tomada de decisões. Segundo o autor, os custos transacionais advêm do reconhecimento que a imperfeição do mercado, a racionalidade limitada e a limitação na capacidade cognitiva dos atores cria uma esfera de difícil interação. A racionalidade limitada presume que a complexidade de fatores envolvidos em uma situação, somada às limitações físicas e psicológicas dos indivíduos em processar informações, reduz a capacidade de maximização da tomada de decisão entre o menu de alternativas. Além disso, a capacidade cognitiva limitada pressupõe que o comportamento humano possui limitações de processamento das informações. Portanto, ainda que houvesse um ambiente de informações perfeitas e completas os agentes não seriam capazes de deter as informações e processá-las.

Portanto, os custos transacionais aplicados à execução da política ambiental são obstáculos que se apresentam para obtenção de resultados de modo eficiente.

Não foram encontradas pesquisas que utilizem este conceito para a compreensão dos problemas de execução da política ambiental. Apesar disso, em se tratando de obstáculos e não eficiência da política ambiental, estudos como o de Little (2003) utilizam o conceito de falha de Governo, no mesmo entendimento utilizado nesta pesquisa para custo transacional. O autor faz uma análise de cinco casos da política ambiental na busca para identificar padrões de falhas de governo na gestão da política ambiental. As principais falhas identificadas são: (a) assimetria informacional que permite a ação oportunista de agentes e dificulta a transparência

das negociações; (b) ausência de pressão social ou responsabilização por meio de canais de controle institucionalizados sobre os representantes não eleitos no Executivo; (c) comportamento burocrático dos agentes públicos, ou seja, comportamento de aversão ao risco e inovação, preso a rotinas da administração; (d) capacidade interna limitada das organizações do Governo, pois faltam incentivos à melhoria do trabalho, capacitação e recursos; (e) capacidade externa limitada das organizações do governo que não conseguem se articular com outras agências relevantes; (f) a fragilidade do sistema legal no qual as leis não são implementadas e seu cumprimento não é monitorado e (g) a atuação de grupos de interesse de forma desigual pressionando a tomada de decisão governamental.

Essas falhas foram observadas como as que mais afetam a qualidade da gestão ambiental do Governo no período de 2000 a 2003 e podem ser entendidas como exemplos de custos transacionais que comprometem a qualidade da política ambiental. O método de Little (2003) não é utilizado nesta pesquisa porque baseia-se na análise de atores externos ao Governo, a sociedade civil, enquanto esta pesquisa se propõe a levantar os custos indicados pelos próprios executores da política, foco menos privilegiado em outros estudos sobre a política ambiental.

É importante ressaltar que os custos transacionais não são a causa necessárias e suficientes para o baixo ou alto desempenho da execução da política, mas constituem um esclarecimento sobre os problemas relacionados a essa etapa das políticas públicas.

2.1. Instituições

Os custos transacionais estão nas esferas econômica, social e política nas sociedades, sendo administrados por meio das instituições. Nesta pesquisa é utilizada a vertente histórica do neo-institucionalismo, principalmente, o trabalho de North (1990) por ser a corrente que enfoca o impacto das instituições e dos custos transacionais no processo político, além de abordar a dinâmica de desenvolvimento das instituições. Segundo o autor, as instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou seja, são limitações à interação humana. Independentemente de serem formais ou informais as instituições definem a interação entre os homens e proporcionam uma estrutura às relações diárias de qualquer sociedade. Em meio ao contexto adverso e ineficiente, os atores buscam minimizar os custos transacionais e, por isso, criam mecanismos institucionais que propiciem estabeleçam regras e tragam eficiência ao processo político. Assim, existência dos custos de transação é responsável pelo surgimento das instituições, que têm por objetivo reduzir a incidência dos custos transacionais nas relações e maximizar os resultados (North, 1990).

No campo econômico, as instituições podem cumprir tanto o papel de melhorar a alocação de recursos, proporcionando a eficiência econômica, o bem-estar social e a distribuição de recursos como, se forem mal formuladas, conduzir à concentração de renda ou a ineficiência na alocação de recursos. No campo político, se bem elaboradas, as instituições servem para gerar cooperação e coordenação porque atuam diretamente sobre as escolhas dos atores na ação coletiva, diminuindo os riscos e incertezas. Neste caso, as instituições favorecem a difusão e redução dos custos da informação; promovem vigilância e cumprimento dos

contratos e direitos de propriedade; facilitam soluções a problemas de custos transacionais, e outros. Quando ineficientes, propiciam o aumento de custos transacionais, o que por sua vez aumenta os ambientes de risco e incerteza. Nesse sentido, é papel do Estado estimular a aprovação de um aparato normativo que dê estabilidade às relações econômicas e sociais e cabe aos atores políticos a negociação e o cumprimento de padrões informais de comportamento que estimulem a cooperação política (North, 1990).

Para Hall e Soskice (2001), as relações entre atores estão sujeitas aos custos transacionais, mas para minimizá-los elas utilizam os mecanismos de coordenação, cooperação e comunicação por meio do estabelecimento de instituições. A criação de instituições, por exemplo, possibilita a troca de informações, monitoramento, sanções, execução de contratos e outros mecanismos que diminuem os custos transacionais.

Não foram encontrados estudos com o enfoque da vertente histórica do neo-institucionalismo para a análise da execução da política ambiental. Os trabalhos teóricos utilizados, como Dixit (1997) e North (1990), buscam responder como os custos transacionais econômicos e políticos explicam o comportamento dos agentes nos países. A resposta encontrada é o fato de a ineficiência das instituições aumenta os custos transacionais, o que dificulta a interação entre os agentes e compromete o bom funcionamento do sistema, seja ele político ou econômico.

Além dos trabalhos teóricos, a pesquisa de Little (2003) é outra referência para o estudo da execução da política ambiental porque, embora não utilize o conceito de instituições, observa o comportamento e os problemas de execução da política pública ambiental em função das instituições.

A relação entre as instituições e a execução da política ambiental é a restrição às atividades dos atores causada pelo conjunto de regras formais e informais. O efeito das instituições pode aumentar ou diminuir a incidência de custos transacionais, o que implica no desempenho da política e na obtenção de resultados.

Porém, as instituições mudam ao longo do tempo e sua dinâmica pode alterar o quadro de relações políticas (North, 1990). Inicialmente, esperava-se que as instituições ineficientes fossem eliminadas dando lugar às instituições mais eficientes em uma constante evolução rumo à eficiência (Alchian apud North, 1990). No entanto, esta teoria não explica a situação de países onde há permanência de instituições ineficientes.

North (1990) desenvolveu uma outra teoria acerca da mudança institucional buscando responder o que determina os diferentes padrões de evolução dos países e como explicar a sobrevivência de economias baixas performances ao longo do tempo. Existem altos custos fixos com a criação de instituições porque os custos de aprendizado de novas instituições são grandes; a coordenação entre atores já está representada nos contratos, e a resistência a mudanças dos atores. Enfim, a existência de um marco institucional reduz as incertezas e prolonga a continuidade desse mesmo marco. Assim, uma matriz institucional possui um conjunto de fatores interdependentes que produzem retornos crescentes, determinando o caminho a ser percorrido pelas economias.

Ao longo do tempo ocorrem mudanças incrementais das instituições. Quando uma instituição é mudada, o processo de aprendizado dos atores tem altos custos porque exige que os atores mudem seu comportamento em relação ao que já haviam se adaptado. O alto custo da reorganização dos atores acaba reforçando a

tendência de manutenção das instituições, ainda que sejam ineficientes. O arranjo institucional faz com que os atores se coordenem de modo a maximizar seus ganhos, buscando retornos crescentes.

As mudanças incrementais das instituições são caracterizadas pela trajetória dependente (*path dependence*) e persistência de padrões de desenvolvimento de longo prazo para as economias (*lock in*) (North, 1990). A trajetória dependente é um conceito que interpreta historicamente o desenvolvimento dos países entendendo que há dependência dos arranjos institucionais já constituídos. O conceito de *lock in* significa que, uma vez criadas, as instituições têm mecanismos auto-reforçantes que fazem com que ela permaneça. Estes mecanismos são os próprios princípios, acima apontados, de alto custo do processo de aprendizado dos atores, as externalidades e a limitação dos modelos subjetivos de compreensão dos atores.

Portanto, as mudanças institucionais que ocorrem são pequenos ajustes de pouco impacto na estabilidade do arranjo existente. Elas ocorrem devido à alteração nos incentivos aos atores, que são estimulados a mudar seu comportamento, mas este é um processo lento e incremental. Mudanças radicais são fruto de situações extremas como revoluções.

Aplicando a idéia da mudança institucional à política ambiental percebe-se que a sua execução é determinada por instituições e custos transacionais que apresentam uma dinâmica de manutenção (*path dependence*).

2.2. Processo Orçamentário

Dois modelos acerca do processo orçamentário são aplicados para analisar a execução da política ambiental por apresentarem um visão sistêmica da execução

da política pública. Os modelos são o incremental e o repetitivo. A perspectiva apresentada por estes modelos são complementares aos conceitos neo-institucionais previamente citados. Alguns pressupostos entre os modelos sobre o processo orçamentário e o neo-institucionalismo são consideradas compatíveis, como a racionalidade limitada dos atores do processo e a idéia de incrementalismo na dinâmica das instituições. Nesta pesquisa assume-se que o orçamento é processo político e, assim, também pode ser interpretado à luz das instituições e dos custos transacionais políticos (Wildavsky, 1974).

O modelo incremental, desenvolvido por Wildavsky (1964) consiste em observar o processo orçamentário na perspectiva política, considerando a racionalidade limitada dos atores, multiplicidade de variáveis envolvidas na tomada de decisão e a assimetria informacional. Os atores, nesse caso, buscam a satisfação, em detrimento da maximização. Então, com base em experiências anteriores, os tomadores de decisão fazem apenas ajustes para adaptar orçamentos anteriores aos novos contextos. Como ocorrem poucas mudanças no orçamento de um ano a outro, acaba se fixando um referencial histórico, pois o padrão estabelecido não se modifica. Isso causa a rigidez orçamentária, que perpetua a estrutura do planejamento e execução das políticas públicas. As mudanças significativas no orçamento podem ocorrer por pressões externas, embora o padrão de comportamento para o orçamento seja a manutenção da alocação de recursos prévia. A principal crítica que este modelo recebe é não explicar os casos em que há mudanças significativas no orçamento.

Porém, o modelo incremental não detalha as possíveis causas que levam ao incrementalismo em contextos diferenciados como é o caso de países em desenvolvimento. Diferentemente, para especificar as restrições por qual passam

países em desenvolvimento Caiden e Wildavsky (1974) elaboram o modelo repetitivo.

O modelo repetitivo é significativo para o estudo da execução da política ambiental porque avalia especificamente a situação de países em desenvolvimento e enfoca sua dificuldade com o processo de planejamento e orçamento, além de apresentar uma visão complementar aos conceitos do incrementalismo, de custos transacionais, instituições e mudanças institucionais anteriormente explorados.

A problemática do Orçamento e planejamento em países pobres envolve como pano de fundo o debate sobre a própria condição de subdesenvolvimento. A operacionalidade de mecanismos fundamentais na administração pública se torna ponto de estrangulamento da ação governamental. A realização de políticas públicas se compromete dadas essas características.

O principal questionamento dos autores é como ambientes com instabilidade política, economias pobres e incerteza fiscal podem propiciar espaço para reformas no planejamento e orçamento? Mas o que ocorre especificamente com os países subdesenvolvidos? Caiden e Wildavsky (1974) encontram a resposta utilizando um conceito ampliado de pobreza. A falta de dinheiro não é o principal problema crônico e estrutural desses países, mas sim a falta de capital humano qualificado, falta de informação e pobreza de suas instituições. A pobreza deixa os países mais vulneráveis às incertezas, o que aumenta as dificuldades para o desenho e implementação das políticas. Segundo os autores, a confluência da pobreza e da instabilidade é crucial para o planejamento e orçamento, questionando, inclusive, a perspectiva do modelo de orçamento incremental, pois estes países têm como variáveis endógenas, ou seja, como instituições do processo, os fatores de pressão externa do modelo que causam os pontos de mudança.

Outros fatores distinguem o sucesso de países ricos dos pobres: nos países ricos há uma redundância funcional. Isto significa que há margens de reserva em recursos humanos, qualificação, recursos materiais e de infra-estrutura, de modo que sempre se mantém a qualidade durante a implementação das políticas. Nos países pobres há uma falta crônica da redundância. Outro ponto é a insegurança causada pela inexistência de instituições políticas que ofereçam garantias ao cidadão, pois a estrutura institucional política nos países pobres não se submete ao controle social e legitima o uso do poder político além do atendimento das demandas sociais. Por fim, há a questão da informação disponível, onde países ricos dispõem de sistemas de informações que mantêm a qualidade gerencial das políticas públicas, enquanto nos países pobres, a falta de informação, por exemplo, sobre as receitas e seus gastos, dificultam um desenho de política e implementação eficientes.

Nos países em desenvolvimento os autores observaram que há um grande descompasso entre o planejamento de metas financeiras e a execução financeira das políticas por causa da distância entre a aprovação de autorização do gasto e a liquidação financeira do recurso somada à instabilidade econômica e social, como reduções drásticas de capital estrangeiro, inflação, aumento dos custos do projeto. Outro ponto que interfere na relação entre planejamento e orçamento é o hábito de superestimar os gastos e subestimar as receitas para garantir a implementação do programa frente à instabilidade crônica. Isso resulta em planejamentos e estimativas irreais.

O fenômeno do “orçamento repetitivo” é outra interferência citada pelos autores. Embora os Ministérios setoriais elaborem seus orçamentos segundo suas necessidades de recursos, ainda estão sujeitos ao controle do Ministério da

Fazenda, que determina o repasse dos recursos de acordo com as prioridades econômicas e monetárias do país.

Nesse processo, o orçamento acaba sendo redesenhado segundo outras prioridades causando atrasos e discontinuidades no fluxo de capitais. No entendimento dos autores é como se o orçamento estivesse sempre em negociação, sendo feito e refeito ao longo do ano e sujeito a critério políticos e econômicos, em detrimento do técnico. Assim, as estimativas para o planejamento acabam sendo feitas de forma pouco cuidadosa. Efeito secundário dessa dinâmica é a disputa por recursos que se cria entre os órgãos e a busca de autonomia e independência financeira com a criação de fundos setoriais.

Somada à falta de recursos, observa-se a incapacidade de sua utilização racional. Há um comportamento cíclico de ineficiência entre planejamento e orçamento. Portanto, com os problemas estruturais citados, o planejamento é mal elaborado, não são realizados monitoramento e avaliação dos programas e, assim, uma falha alimenta a falha da etapa seguinte. Desse modo, percebe-se que o contexto de execução de uma política é comprometido por custos transacionais de execução do orçamento, que é um processo político transversal a todas as políticas. Considerados esses pontos, percebe-se que a interpretação do processo orçamentário se complementa com os conceitos de neo-institucionais de trajetória dependente e *lock in* que acompanha estes países. Uma vez que países pobres enfrentam custos transacionais causados pelo ambiente de pobreza, risco e incerteza, as instituições condicionam o processo orçamentário em uma dinâmica incremental ou repetitiva como um modo mínimo de obter resultados para as políticas. Além disso, esse contexto tende a se manter devido à rigidez das instituições, segundo a teoria da mudança institucional. Em consequência, mantêm-

se os custos transacionais. Essa é a lógica que integra a utilização dos conceitos de custos transacionais, instituições, mudança institucional e modelos incremental e repetitivo para a análise da execução da política ambiental.

Em seguida são esclarecidas quais são as instituições que delimitam a execução da política ambiental no Brasil, ou seja, como é a estrutura e o funcionamento da execução orçamentária e o que se discute na literatura sobre suas dificuldades.

2.3. Execução orçamentária

Na América Latina, em geral, se utiliza o modelo de Orçamento–Programa, modelo recomendado pela Organização das Nações Unidas na década de 60, elaborado com base no modelo norte-americano de Orçamento por Desempenho. O Orçamento-Programa é um modelo de orçamento de desempenho que apresenta para cada orçamento os propósitos, objetivos, custos dos meios e insumos e medidas de desempenho por programa (Giacomoni, 2002).

A integração entre planejamento e orçamento, fundamento do orçamento-programa, é bastante criticada por Wildavsky (1974). Para o autor, a característica deste modelo é o incrementalismo, quer dizer, não há flexibilidade na elaboração do orçamento e nem espaço para inovações, pois a tendência é manter o orçamento anterior. A inércia sobre os programas já existentes garante-lhes vantagens em relações a programas novos. Ao contrário, a tendência do planejamento é a criação de novos programas e a demanda por novas tomadas de decisões. Portanto, segundo o autor, planejamento e orçamento têm tendências conflitantes que dificultam sua integração.

O processo orçamentário no Brasil contemporâneo segue o modelo do Orçamento-Programa sob os princípios (a) de universalidade, pois contém todas as despesas e receitas do Estado, (b) de unidade, na medida em que as unidades governamentais apresentam possuem apenas um orçamento, e (d) de anualidade, que determina a regularidade e temporalidade do processo.

O conceito de orçamento moderno, que orientou a reforma de 1988 buscou integrar ao máximo planejamento e orçamento fundamentada na idéia de que “A lei orçamentária expressa a atividade financeira do Estado, receitas e despesas, identificando-se as políticas públicas adotadas pelo Governo em termos qualitativos e quantitativos.” (CEFOP, Processo Orçamentário: pág 4).

Desde 1988, com a nova Constituição, a estrutura do orçamento é baseada em três peças, o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As Leis seguem o princípio e técnicas do orçamento-programa, que organiza por meio de programas o planejamento, administração e gestão pública dos recursos. Sob essa ótica, o orçamento é a ligação entre o planejamento e as funções executivas do Governo.

As Leis orçamentárias envolvem ações ex-ante, a elaboração e discussão da proposta de Lei realizadas antes de sua aprovação, e ex-post, a implementação da política orçamentária, controle e avaliação. Na descrição de Vieira (2001) as instituições relevantes para análise ex-ante do orçamento são: a vinculação de receitas; restrições constitucionais ao poder de fazer emendas dos parlamentares sobre a proposta do Executivo; a dotação de despesas sob alocação genérica, que significa que a alocação do recurso pode ser feita sem o destaque do destino; o caráter autorizativo do orçamento e a ausência de legislação complementar de finanças. No caso da avaliação ex-post são relevantes as instituições: a figura do

duodécimo, que permite que o Executivo efetue despesas no limite de até um doze avos ao mês enquanto o orçamento não seja aprovado pelo Congresso; a utilização de mecanismos retificadores, no caso, os créditos suplementares e os contingenciamentos, o que significa a limitação às despesas determinadas pela administração financeira do Executivo por meio de cortes lineares de despesas segundo categorias econômicas. O sistema de informação sobre o orçamento é composto, além das Leis Orçamentárias, pelo conjunto de instrumentos de execução: cronogramas de Desembolso; Previsão de Arrecadação dos Tributos e Contribuições Federais; Instruções Normativas e Normas de Execução e Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.

O modo como se faz a avaliação dos programas é outro importante aspecto da política pública. Nas palavras de Giacomoni (2002, p. 306) significa: “A avaliação orçamentária é parte do controle orçamentário que analisa a eficácia e eficiência dos cursos de ação cumpridos e proporciona elementos de juízo aos responsáveis da gestão administrativa para adotar as medidas tendentes à consecução de seus objetivos e à otimização do uso dos recursos colocados à sua disposição(...)”. Significa que os programas e projetos devem produzir resultados e que estes são analisados em termos de eficiência e eficácia. A eficiência busca avaliar os resultados obtidos em relação aos recursos disponíveis com a utilização de índices de produtividade por custo e produtividade por mão-de-obra, por exemplo. A eficácia é a verificação de alcance de resultados conforme planejados.

A avaliação de eficiência e eficácia dos resultados é possível por causa da estrutura do orçamento-programa, que classifica a ação do Estado em programas e integra planejamento de metas com os custos e estimativas de orçamento.

No entanto, o julgamento sobre o desempenho dos programas pode ser mais amplo do que os conceitos econômicos de eficiência e eficácia. Wildavsky (1974) faz uma crítica ao conceito de eficiência aplicado para análise de políticas públicas. A eficiência mensurada por métodos da economia marginaliza o enfoque da racionalidade política. Embora útil, a eficiência pode ser instrumento limitado para compreensão e análise dos fatos.

A eficiência torna-se refém do sistema político porque a tomada de decisão das políticas é feita por aproximações em incrementos. Segundo o autor, é um procedimento seriado e corretivo em que predomina os critérios de negociação política em detrimento da racionalidade da análise custo-benefício. Portanto, os custos políticos para a realização das atividades impõem ao sistema outras variáveis que fogem à captura econômica da eficiência.

Nesta pesquisa, a análise da execução política ambiental foi feita com base na avaliação do Governo, somada ao conceito neo-institucional de custos transacionais. Na literatura neo-institucional, entende-se que os processos de políticas públicas são marcados por custos transacionais e que estes podem representar desafios na sua implementação. Uma forma de identificar os custos transacionais da execução dos programas de políticas públicas é utilizar as informações dos relatórios de avaliação de gestão elaborados pelo Governo. A avaliação dos programas é realizada por seu próprio gerente por meio do preenchimento de um questionário padrão com perguntas qualitativas e subjetivas. Em cada relatório são apresentadas avaliações quanto à realização física de cada programa, como seu objetivo, desenho, concepção, implementação e recomendações.

O objetivo dos relatórios é avaliar a execução dos programas com base em critérios previamente definidos. Eles são parte do processo mais amplo de monitoramento do Governo que avalia o resultado do programa, as condições gerenciais e o PPA. Portanto, os relatórios de gestão dos programas são parte de uma sistemática de avaliação do PPA. Outras duas avaliações integram esta sistemática, a avaliação setorial, elaborada pelo Ministério Setorial responsável pelo programa e a avaliação anual do PPA, elaborada pelo Ministério do Planejamento. Os três relatórios são organizados em um único documento, o Relatório Anual de Avaliação, e é enviado ao Congresso Nacional no prazo até 15 de abril.

Vale ressaltar a existência de várias críticas na literatura à forma como se produzem os relatórios e à sua autoria, como as críticas levantadas por Calmon e Gusso (2002). Os relatórios de gestão não são instrumentos de avaliação totalmente confiáveis porque são muitas vezes produzidos com base em procedimentos subjetivos e informações imprecisas. Não é possível saber a escala de avaliação utilizada pelos gestores, que pode preencher os formulários de modo pessoal. Além disso, não há pessoal suficiente nos órgãos para realizar o monitoramento e avaliação com qualidade dos programas. Outra dificuldade identificada pelos autores é a exigência de relatórios anuais que não corresponde ao tempo de coleta dos dados e a inadequação dos indicadores de avaliação propostos. Assim, os gerentes acabam respondendo os relatórios com informações desatualizadas e, muitas vezes, erradas. O fato de ser um questionário padrão para todos os programas desrespeita as especificidades de cada um e compromete ainda mais a qualidade das respostas. Embora o conteúdo dos relatórios de gestão deva ser olhado com crítica e, conseqüentemente, como um limite à identificação dos custos transacionais da

execução dos programas, continua sendo a única fonte de avaliação dos programas produzidos pelo Governo.

Quanto mais ineficientes forem as instituições do processo orçamentário, maiores serão os custos transacionais para execução dos programas de políticas públicas, o que significa dificuldades para obtenção de resultados. Neste sentido, o Governo realizou as pesquisas “Avaliação da gestão do Plano” (<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>) em 2001 e, em 2000, a pesquisa “Desafios da gestão por programas” (http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm). O objetivo das pesquisas é avaliar a capacidade do Governo Federal de implementar os programas definidos no PPA 2000- 2003 e apontar as restrições importantes no que diz respeito ao gerenciamento e à execução dos programas.

No ano de 2000, realizou-se a pesquisa entre os gestores sobre os principais problemas enfrentados. Foram avaliados 343 programas. Os principais problemas de execução foram: (a) comunicação entre os setores de finanças e orçamento; (b) aperfeiçoar a matriz institucional, envolvendo Estados e Município, criando mecanismos de participação social e controle social como forma de elevar a eficiência e qualidade do gasto; (c) melhorar a comunicação com outras unidades do Ministério/Órgão Setorial; (d) melhorar a comunicação entre as pessoas interessadas e envolvidas no processo de coordenação entre os órgãos envolvidos, e (e) alterar a matriz das fontes de financiamento. Quanto aos recursos financeiros liberados, a maioria afirma que os recursos foram insuficientes e os recursos humanos da gerência dos projetos foram suficientes.

No levantamento realizado pelo Governo em 2001 foram avaliados 362 programas. Foi apontado, majoritariamente, que (a) a estratégia de implementação

do programa pode ser aperfeiçoada na organização dos trabalhos no âmbito da gerência; (b) a forma de envolvimento dos executores; (c) comunicação com outras unidades do Ministério; (d) a forma de envolvimento de outros Ministérios; (d) a forma de envolvimento com outras parcerias; (e) matriz das fontes de financiamento, e outros.

Os problemas que mais prejudicaram o desempenho de ações foram: (a) convênios, contratos e licitações; (b) contingenciamento orçamentário e financeiro; (c) atraso na liberação de recursos; (d) exigências para com Estados e Municípios; (e) Licenciamento Ambiental e (f) Restos a Pagar.

Quanto à compatibilidade do fluxo de recursos financeiros com a programação, um problema freqüente citado nos relatórios, é a descontinuidade de fluxo que ocorreu em 52% dos programas contra 44% dos programas que tiveram liberação do fluxo compatível com a programação (4% não demandaram recursos orçamentários).

Tratando dos recursos humanos, o maior problema é a quantidade, quer dizer, há insuficiência de pessoal em 62% dos casos. A qualificação dos recursos é o segundo maior problema com 32%. Os recursos materiais e a infra-estrutura são adequados para implementação do programa em metade dos casos e inadequados nos demais 50%.

Considerando os conceitos expostos na revisão de literatura, o contexto da política ambiental, do orçamento e do planejamento, os dados sobre a execução da política ambiental são analisados.

2.4. A agenda Ambiental

O estudo sobre a política ambiental parte da análise dos programas de Governo para o setor. O corte dos dados foi feito com base no Plano Plurianual Avança Brasil. Em termos de planejamento da ação governamental, o Avança Brasil significa a clarificação dos objetivos e programas de desenvolvimento do Governo para o País. Desse modo, constitui um marco lógico com diretrizes estratégicas e macro objetivos do Estado. Os programas que compõem a política ambiental no PPA 2000/2003 são:

Tabela 1: Lista de Programas selecionados

| N. | Programa | N. | Programa |
|-----------|--|-----------|---|
| 1 | Águas do brasil | 18 | Pantanal |
| 2 | Amazônia sustentável | 19 | Parques do brasil |
| 3 | Assistência ao trabalhador | 20 | Plano agropecuário e florestal de rondônia-planafloro. |
| 4 | Atenção à criança | 21 | Prestação jurisdicional no superior tribunal de justiça |
| 5 | Biodiversidade e recursos genéticos - biovida | 22 | Prevenção e combate a desmatamentos, queimadas e incêndios florestais |
| 6 | Brasil joga limpo | 23 | Previdência de inativos e pensionistas da união |
| 7 | Desenvolvimento agroambiental do estado de mato grosso - prodeagro | 24 | Proágua - gestão |
| 8 | Desenvolvimento da região centro-oeste | 25 | Proágua infra-estrutura |
| 9 | Desenvolvimento de serviços tecnológicos | 26 | Problema da amazônia |
| 10 | Desenvolvimento do ensino de pós-graduação | 27 | Proteção da amazônia |
| 11 | Despoluição de bacias hidrográficas | 28 | Qualidade ambiental |
| 12 | Educação ambiental | 29 | Recursos pesqueiros sustentáveis |
| 13 | Florestar | 30 | Segurança nuclear |
| 14 | Florestas sustentáveis | 31 | Transposição de águas do rio são francisco |
| 15 | Nossos rios: araguaia-tocantins | 32 | Turismo verde |
| 16 | Nossos rios: paraíba do sul | 33 | Desenvolvimento da amazônia legal |
| 17 | Nossos rios: são francisco | 34 | Zoneamento ecológico-econômico |

Fonte: PPA 2000/2003 – Avança Brasil

Os programas de meio ambiente no PPA obtiveram um orçamento de 3,5% do orçamento global do PPA autógrafo, o que significa uma dotação de R\$185 bilhões para a política ambiental ao longo dos quatro anos. Esse é o valor financeiro que foi planejado para a política ambiental no período de 2000 a 2003 e não significa que será o valor financeiro executado, uma vez que o orçamento não é mandatório, apenas autoriza a realização da despesa.

Os dados da execução da política indicam um cenário de execução total de R\$164 bilhões, ou 88% do total planejado no PPA. A comparação entre a dotação inicial dos programas da política ambiental e os seus respectivos valores totais de execução resulta em uma relação média de execução em relação ao PPA de 71%. Portanto, os valores planejados para os quatro anos não correspondem ao que é executado. Essa não correspondência entre planejamento e execução ocorre por inúmeras razões que podem variar entre a dificuldade de realizar um planejamento com metas plausíveis e coerentes com a capacidade da máquina pública e as dificuldades de implementação dos programas.

Nesse sentido, vale ressaltar que os hiatos que justificam esse descolamento são bem mais amplos do que a etapa de execução da política pública e estão na estrutura básica da administração pública, como foi verificado anteriormente quando se apresentou a revisão de teorias sobre os aspectos institucionais da ação governamental.

Assim como o PPA, a autorização anual da LOA não obriga a execução do valor planejado. No total, nos quatro anos, foram autorizados R\$ 173 bilhões para a

política ambiental, valor menor do que o planejamento Plurianual e mais próximo do valor total executado.

É possível verificar o comportamento a cada ano das autorizações anuais, assim como a sua execução fechada a cada ano. Em 2000, 96% do valor financeiro autorizado foi executado; em 2001, 96%; em 2002, 94% e em 2003, 94%. Nesse caso, a execução dos programas da política ambiental foi regular, pois teve baixa variação, e apresentou proximidade entre planejamento e execução. Por outro lado a média de alcance de metas físicas, ou seja, a relação entre execução física e as metas, é baixa, 38%.

Embora essas observações constituam um cenário geral sobre a política ambiental, a diversidade e variação entre os programas não permitem conclusões primárias a partir de uma perspectiva generalista. A análise mais detalhada sobre a política ambiental é feita no capítulo de resultados e é discutida em seguida.

Para compreender o sentido da execução física e financeira da política ambiental vale retomar os conceitos e modelos do neo-institucionalismo e do processo orçamentário. Conforme foi apresentado, os custos transacionais estão presentes na execução da política ambiental. O objetivo da política ambiental é produzir resultados para atender as demandas sociais, sendo determinada pelas instituições que a delimitam como as regras do orçamento. Nesse processo, interessa saber quais os custos transacionais que permanecem como os maiores desafios para o atendimento das demandas. Por exemplo, nas duas pesquisas realizadas pelo Governo, levantando os problemas para a execução das políticas enfrentados pelos gestores dos programas, foram apontados problemas de

comunicação entre os órgãos gestores e executores dos programas, dificuldade para realização de convênios e contratos, além da falta de recurso financeiro. Neste sentido, são observados os custos transacionais da política ambiental.

A presença destes custos pode ser explicada pelas dificuldades apontadas no modelo repetitivo de orçamento que esclarece que o principal problema dos países pobres não é o dinheiro propriamente, mas a capacidade de utilizá-los. Em termos neo-institucionais significa verificar se os atores conseguem, com as instituições criadas, superar os custos transacionais e garantir eficiência na obtenção de resultados.

Ao mesmo tempo, as respostas aos custos transacionais, ou seja, a capacidade de mudança e aperfeiçoamento das instituições para aumento da eficiência das políticas, é incremental, como apontado na teoria da mudança institucional e no modelo incremental do orçamento. A tendência é de que as instituições que determinam o comportamento dos atores continuem a estimular o mesmo comportamento ao longo do tempo.

A idéia do incrementalismo e da trajetória dependente oferecem um entendimento de que a política ambiental pode apresentar persistentemente ineficientes por mecanismos de *lock in* e *path dependence*.

O entendimento da execução da política ambiental, considerando suas características e obstáculos, contribui para a sua otimização. Em última instância, auxilia a realização de suas metas, ou seja, do atendimento das demandas sociais ambientais como: a proteção a fauna e flora; uso sustentável dos recursos naturais; conservação dos recursos hídricos, entre outros.

3. Método

A pesquisa consiste em um estudo de caso exploratório para se explorar as características do objeto e esgotar as possibilidades de relações causais, fundamentado em bases teóricas.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é compreender o desempenho da execução orçamentária da política ambiental em termos de três indicadores de desempenho de execução, sendo o indicador de desempenho de execução do PPA por meta física (IDPPA), o indicador de desempenho de execução do total de LOAs por meta física (IDLOA) e o indicador de desempenho de execução de metas físicas (IDF). Para tanto, pressupõe-se que o IDF está relacionado ao alcance de resultados e, portanto, o conceito é entendido neste estudo como o cumprimento de metas físicas dos programas de gestão ambiental, partindo do princípio de que o objetivo destas políticas é a realização das suas metas físicas.

Em outras palavras, a realização das metas físicas dos programas é a informação real e concreta sobre a ação do Estado e representa o fim do processo de implementação da política. O IDPPA e IDLOA são avaliados por um índice do percentual médio de execução por meta física, elaborado para cada programa de gestão ambiental do PPA. Neste sentido, a meta financeira é entendida como um meio para a execução da meta física.

Para avaliar a qualidade do processo de implementação da política ambiental é utilizado o indicador de desempenho, entendido como a relação entre o planejamento da execução financeira por unidade de meta física em relação à execução financeira por unidade de realização física. O desempenho da execução é analisado por meio de duas variáveis. A primeira elaborada de acordo com os dados

do planejamento do PPA (IDPPA) e a segunda a partir do total das Leis Orçamentárias Anuais do mesmo período (IDLOA), de forma que os dados das duas variáveis possam ser comparados entre si.

É realizada a comparação entre IDLOA e IDPPA, ou seja, os dois instrumentos de planejamento da política ambiental. Também é verificada a existência de relação entre as variáveis, IDLOA, IDPPA e IDF, entre os programas.

O programa resume as ações da política pública ambiental, assim como contém suas metas e objetivos, portanto, é a unidade de análise da presente pesquisa. Os programas são compostos por várias ações e utilizá-lo como unidade de análise implica em ter uma visão macro da política ambiental, em detrimento de uma visão micro baseada nas ações dos programas.

A análise da execução dos programas da política ambiental é caracterizada pela alta variância dos dados de desempenho da sua execução, conforme apontado no capítulo 04. Por isso, os programas foram agrupados de acordo com sua natureza com intuito de permitir uma comparação mais detalhada do seu comportamento. Os grupos, assim como os programas, são avaliados quanto à sua execução por meio de análise estatística com o objetivo de verificar a tendência e a variabilidade dos dados. Também são empregadas ferramentas de estatística, utilizadas para verificar a existência de associações entre as variáveis da pesquisa, descritas posteriormente.

Em seguida, definido o quadro de desempenho de execução da política ambiental, os valores de IDLOA e IDPPA são comparados com o percentual de sucesso dos indicadores de Governo, elaborados para avaliar os resultados de cada programa.

Para complementar a compreensão do comportamento dessas variáveis e

buscar as suas possíveis relações causais, são utilizados dados qualitativos obtidos nos relatórios oficiais de gestão anuais dos gestores do programas. Por fim, o quadro final é interpretado à luz da teoria neo-institucional.

Após uma apresentação resumida do delineamento adotado na pesquisa, segue o detalhamento das etapas mencionadas.

Conforme citado anteriormente, são avaliados os programas, considerados unidades representativas da execução da política ambiental. Estes dados estão contidos tanto nos documentos de planejamento e orçamento da administração pública, como no PPA e na LOA. Dentro do universo dos programas, existem três classificações oficiais: programas de serviço ao Estado, de gestão de políticas e finalísticos. Foram selecionados apenas os programas finalísticos porque são voltados para o atendimento de demandas sociais, com impacto direto na sociedade. Os demais programas são destinados à melhoria da gestão pública. Dentre os programas finalísticos, são selecionados como recorte da pesquisa apenas os programas da função ambiental, por ser esta a função que inclui todos os programas ambientais.

As fontes dos dados são o PPA, as autorizações de orçamento da LOA e os dados de execução física e financeira dos programas.

O recorte temporal compreende o período dos anos de 2000 a 2003, por ser o PPA mais recente já encerrado, considerado, portanto, como mais representativo do atual contexto da política ambiental.

Na pesquisa, são utilizados dados secundários obtidos no PPA, na LOA e na execução orçamentária. Estes dados são coletados por meio de análise documental do banco de dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc¹. O banco de

¹ Organização não governamental criada em 1979 que faz análises das políticas públicas.

dados do Inesc é elaborado a partir de informações produzidas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, órgão institucional da Câmara dos Deputados, que disponibiliza no sítio da Câmara (www.camara.gov.br) as informações da execução financeira do orçamento. O objetivo do Inesc ao construir esse banco de dados é monitorar e avaliar a execução orçamentária dos programas do Governo. Os dados financeiros são deflacionados pelo índice IPCA² de seu respectivo ano e, no caso dos valores totais dos quatro anos, são deflacionados pela soma do IPCA do período. Além disso, são utilizados como fonte de dados, os relatórios de gestão anuais produzidos pelos gestores dos programas, disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br). Estes dados são utilizados para auxiliar a interpretação dos resultados da análise dos dados quantitativos.

Os indicadores foram construídos a partir dos dados de metas financeiras e físicas do PPA, as autorizações orçamentárias anuais da LOA com os créditos adicionais, os valores financeiros de execução anual dos programas, a execução financeira total e a execução física final dos programas. Os dados foram organizados em uma planilha de programas por variáveis.

Os valores de cumprimento de meta física são fornecidos por ação, ou seja, em uma unidade menor do que o programa. Então, é criado o índice percentual de cumprimento de metas físicas por ação e, em seguida, é calculada a média do índice para cada programa. Assim, os dados são convertidos para a mesma unidade de medida dos dados financeiros.

Portanto, a variável IDF corresponde a este índice médio de alcance de metas físicas por programa. O IDF é a média das razões de execução física por meta física

blicas, tendo como base dados orçamentários, de forma a permitir o monitoramento das ações governamentais

² Valores Reais (IPCA 2000 = 1636,1; IPCA 2001=1748,01; IPCA 2002 = 1895,72; IPCA 2003 = 21,74,68).

de cada ação do programa, sendo demonstrado a seguir:

$$\text{IDF} = [(\text{execução física da ação 1} / \text{meta física da ação 1}) + (\text{execução física da ação 2} / \text{meta física da ação 2}) + \dots + (\text{execução física da ação n} / \text{meta física da ação n})] / n$$

Onde "n" é o número de ações do programa. Da mesma forma, as variáveis de desempenho da execução do PPA e da LOA foram mensuradas em percentuais, sendo que os indicadores representam o custo estimado do programa pelo custo executado do programa para cada unidade física. A variável é calculada em relação às metas previstas no PPA e na LOA.

$$\text{IDPPA} = (\text{somatório das dotações iniciais das ações do programa} / \text{somatório das unidades de metas físicas das ações do programa}) / (\text{somatório da execução financeira das ações dos programas} / \text{somatório das unidades físicas executadas das ações do programa})$$

$$\text{IDLOA} = (\text{somatório dos totais das LOAs das ações do programa} / \text{somatório das unidades de metas físicas das ações do programa}) / (\text{somatório da execução financeira das ações dos programas} / \text{somatório das unidades físicas executadas das ações do programa})$$

Os indicadores, IDPPA e IDLOA, são medidas de eficiência dos programas que avaliam a correspondência entre o planejamento financeiro por unidade física e a execução financeira por unidade física de cada programa. O IDF mede apenas o

percentual médio de realização das metas físicas, sem relação com o custo financeiro.

O comportamento do IDPPA e do IDLOA se diferencia pela diferença do valor financeiro da dotação inicial dos programas no PPA e do valor financeiro do total de autorizações de recursos das LOAs, uma vez que são relacionados aos mesmos valores de metas físicas, de execução financeira e realização das metas físicas.

O IDPPA e o IDLOA podem variar de 0% ao infinito. Porém, a situação ideal de eficiência para os programas é a correspondência entre planejamento e execução, o que ocorre quando as metas físicas e financeiras são iguais à execução física e financeira. Assim, o valor dos indicadores para a situação ideal de eficiência é 100% .

O limite inferior dos indicadores não atinge o zero, pois, por mais que o planejamento seja subestimado, resulta em números que tendem infinitamente ao zero. Por exemplo, se a estimativa de custo por unidade no PPA é de R\$ 1,00 por meta física e, ao final, a execução orçamentária equivale a R\$ 100,00 por meta física, o IDPPA atinge o valor de 0,01. Se a execução equivalesse a R\$ 1000,00, o IDPPA seria 0,001. Portanto, como o planejamento é o numerador do cálculo do indicador, todos os programas planejados têm um indicador diferente de zero, com qualquer valor por menor que seja. A redução dos indicadores a partir de 100%, revela a redução da correspondência entre planejamento e execução, revelando uma estimativa cada vez mais subestimada.

IDLOA e IDPPA < 100% subestimação de metas financeiras por unidade física

No caso do limite máximo, não há teto para variação do indicador, a não ser a

própria coerência dos dados. Quanto maiores os valores, a partir de 100%, diminui a correspondência entre planejamento e execução, revelando uma estimativa cada vez mais superestimada.

IDLOA e IDPPA > 100% superestimação de metas financeiras por unidade física

O IDF, como percentual médio de realização física, mede apenas o quanto foi realizado em relação ao planejamento de metas físicas. Assim como nos indicadores anteriores, a execução ideal corresponde ao IDF de 100%. Esse índice pode variar de 0% ao infinito, contudo, existe o limite dado pela coerência dos dados, pois o índice, quando acima de 100%, significa a extrapolação das metas planejadas. Quando o índice equivale a 0%, representa a não execução física.

IDF < 100% execução de metas físicas abaixo do planejado

IDF > 100% execução de metas físicas acima do planejado

É importante ressaltar a limitação dos indicadores. Primeiramente, a adoção do planejamento de metas físicas e financeiras como o ponto ótimo na consideração da eficiência do desempenho dos programas. Devido a isso, os índices apenas informam o cumprimento da meta, sem avaliar a qualidade da execução e a relevância e suficiência dos resultados atingidos. Por isso, a pesquisa se limita a encontrar os valores de indicadores de desempenho em relação às metas, sem discutir se as metas estabelecidas são apropriadas para os programas.

Outra limitação é relativa às inferências realizadas de acordo unidade de

análise desse estudo, os programas. Os programas são formados por um índice médio de ações, sendo que essas possuem distribuição variada e têm relevâncias distintas, o que não é levado em consideração pelo índice médio que define o valor dos programas. Portanto, a unidade de análise não contempla a dimensão de relevância que uma ação pode ter em relação às demais, assim como não contempla a dispersão das ações dentro de cada programa. Essa é uma característica própria dos valores médios.

A análise dos dados é realizada para cada programa de acordo com as variáveis da pesquisa por meio de estatística descritiva e inferencial. O objetivo é identificar as correlações, descrever a variância dos dados e levantar o padrão de comportamento da política ambiental. Também são verificadas correlações entre a IDF, IDLOA e IDPPA, assim como os indicadores e a dotação inicial no PPA, o total financeiro executado no período e o total das autorizações das LOAs.

Em seguida, os programas foram agrupados em categorias de acordo com sua natureza, classificação elaborada com base no objetivo de cada programa, contido no PPA autógrafo, coletado nos bancos de dados do Inesc. Os programas com objetivos afins são reunidos no mesmo grupo. Em razão de sua natureza são criados 5 grupos com intuito de minimizar a influência da diversidade e variância dos dados sobre a análise do comportamento dos programas. Foram criados os seguintes grupos:

- Grupo de *Infra-estrutura*: programas voltados para promoção do desenvolvimento e grandes obras - *Desenvolvimento Agroambiental do Estado do Mato Grosso*; *Desenvolvimento da Amazônia Legal*; *Desenvolvimento da Região Centro-Oeste*; *Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – Planaforo*;

Proágua-infraestrutura; Transposição de Águas do Rio São Francisco;

- Grupo de *Preservação do meio-ambiente*: programas para proteção do meio ambiente e promoção da qualidade ambiental - *Amazônia Sustentável; Biodiversidade e recursos genéticos – Biovida; Brasil Joga Limpo; Educação Ambiental; Florestar; Florestas Sustentáveis; Pantanal; Parques do Brasil; Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais; Prohem da Amazônia; Qualidade Ambiental; Recursos Pesqueiros Sustentáveis; Segurança Nuclear; Turismo Verde; Zoneamento Ecológico-Econômico; Proteção da Amazônia;*
- Grupo de *Administração*: programas finalísticos voltados para administração pública - *Assistência ao Trabalhador; Prestação Jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça; Previdência de Inativos e Pensionistas da União;*
- Grupo de *Recursos hídricos*: programas referentes à proteção e melhoria dos recursos hídricos - *Águas do Brasil; Despoluição de bacias hidrográficas; Nossos Rios: Araguaia-Tocantins; Nossos Rios: Paraíba do Sul; Nossos Rios: São Francisco; Proágua-Gestão, e*
- Grupo *Outros*: programas diversos que possuem algumas ações voltadas ao meio ambiente - *Atenção à criança; Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação; Desenvolvimento de Serviços Tecnológicos.*

A análise dos grupos foi realizada por seus respectivos programas,

identificando o padrão de comportamento para cada grupo por meio da análise de estatística descritiva. Em seguida, os grupos foram comparados com o objetivo de verificar a influência da natureza do programa na qualidade da execução.

Os dados quantitativos foram complementados com dados qualitativos obtidos nos relatórios de gestão anuais dos programas produzidos pelos seus respectivos gestores. Os relatórios de avaliação dos programas do PPA foram instrumentos elaborados pelo Governo Federal para completar o sistema de gerenciamento, monitoramento e avaliação da administração gerencial do PPA³. A sua primeira implementação foi no ano de 2000, portanto, o PPA 2000/2003 foi a primeira experiência de utilização dessas ferramentas de avaliação. De acordo com a metodologia da avaliação de programas dos relatórios de avaliação de 2000 (disponíveis em http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm):

“A avaliação dos programas do Plano Plurianual é uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão do Governo Federal. Seu objetivo é assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano como um todo, provendo subsídios para corrigir falhas de concepção e execução, atualizar objetivos e metas em relação às demandas da sociedade e garantir que os resultados desejados junto ao público-alvo ocorram efetivamente. A avaliação está, assim, orientada para a obtenção de resultados e tem como condicionante temporal o ciclo de gestão em cada exercício, que compreende a revisão anual dos programas, a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual. Os resultados da avaliação contribuem para a realização de cada

³ A administração gerencial é um sistema de administração pública orientada para os resultados de gestão.

uma dessas etapas, tornando mais consistente a alocação de recursos públicos federais aos produtos e serviços demandados pela sociedade.”

A avaliação dos programas é realizada por seu próprio gerente por meio do preenchimento de um questionário padrão com perguntas qualitativas e subjetivas. Em cada relatório são apresentadas avaliações quanto à realização física de cada programa, como seu objetivo, desenho, concepção, implementação e recomendações. O objetivo dos relatórios é avaliar a execução dos programas com base em critérios previamente definidos.

Com base nos relatórios foram listados os problemas citados pelos gestores de cada programa com objetivo de buscar possíveis explicações para o comportamento dos dados quantitativos, que, em última instância, constituem a medida de desempenho da execução do programa. São destacados os problemas mais freqüentes, os programas com maior número de problemas e os problemas relativos aos grupos de programas.

Por fim, os dados são analisados e interpretados à luz da teoria neo-institucional. Os problemas listados são agrupados em função do conceito de custos transacionais em três categorias: custos transacionais informacionais, de direitos de propriedade e de agência.

A partir desses resultados pretende-se caracterizar a execução da política ambiental no período de 2000 a 2003.

4. Resultados e Discussão

A primeira análise se refere ao quadro geral de todos os programas da política ambiental. Os dados se apresentaram da seguinte maneira:

A dotação financeira inicial média dos programas da política ambiental foi de R\$ 5.4 bilhões, dos quais foram executados 71%, equivalente a R\$ 4.8 bilhões de execução total. A média do total das autorizações da LOA é R\$ 5 bilhões.

A média do Indicador de desempenho por meta física (IDF) é de 35%, sendo o desvio padrão dos dados de 18%. O programa de menor Indicador foi Turismo Verde com 14% de execução e o maior foi Desenvolvimento Agroambiental do Estado do Mato Grosso - Prodeagro com 78% de IDF.

Na política ambiental, o IDF dos programas é baixo e demonstra, à despeito da execução financeira dos programas, que a produção de resultados é comprometida por ineficiências no processo de sua implementação. A execução das metas físicas dos programas é de suma importância porque significa a conclusão do processo de implementação do programa. Nesse sentido, a partir deles é possível analisar as relações de custo e benefício de cada programa e verificar o quanto do que se planejou foi possível de ser executado.

Em relação ao IDPPA, a média é 283% e o desvio padrão dos dados é de 637%. O IDPPA demonstra que a dotação inicial no PPA foi maior do que a execução financeira. O custo por unidade executada é menor do que o custo por unidade planejada. Este fenômeno ocorre por dois motivos, o primeiro é o baixo percentual de execução física e o segundo pela superestimação

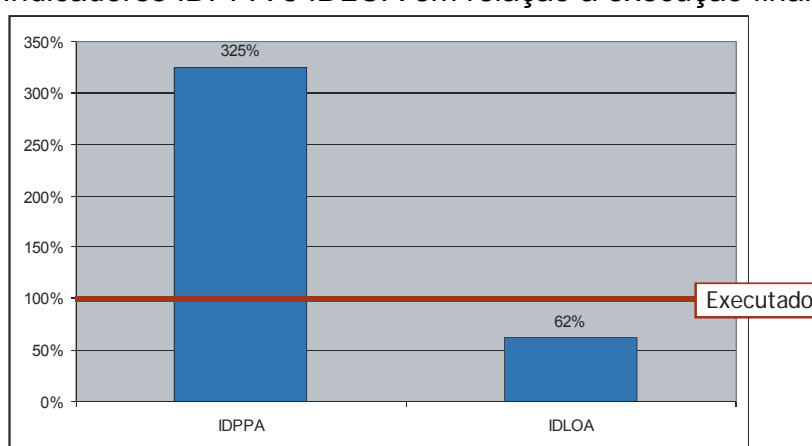
de planejamento financeiro do PPA, uma vez que a diferença entre o valor da dotação inicial e do total de execução financeira é de 71%. Outro aspecto importante é o alto desvio padrão resultante dispersão entre os programas, pois os programas variam de IDPPA de 13%, *Proteção da Amazônia*, a 3124%, *Desenvolvimento da Região Centro-Oeste*. Entretanto, o alto desvio padrão ocorre devido a 5 *outliers* que possuem IDPPA superestimado. Em ordem decrescente, são eles: *Desenvolvimento da Região Centro-Oeste* (3124%), *Transposição do Rio São Francisco* (1635%), *Zoneamento Ecológico-Econômico* (1599%), *Pantanal* (561%) e *Desenvolvimento da Amazônia Legal* (305%). Conseqüentemente, a média, enquanto medida não neutra, é deslocada mostrando um padrão de superestimação. No entanto, ao desconsiderar os *outliers*, a concentração dos 27 programas restantes ocorre em faixas de 13% a 246%, com média de 78% e desvio padrão de 59%. Esta média é pouco subestimada e se aproxima do percentual de 100%. Dois programas apresentaram maior proximidade entre planejamento e execução com indicador próximo de 100%, o *Florestar* e *Planaforo*, com 109% de IDPPA.

Para o indicador de desempenho de execução LOA por meta física (IDLOA) a média é 79% com desvio padrão de 43% entre os programas. Assim, o valor financeiro do total das LOAs foi menor do que a execução financeira. Os programas de menor e maior desempenho são, respectivamente, *Proteção da Amazônia* com 23% e *Pantanal* com 169%.

O IDLOA e IDPPA têm valores médios próximos, sendo que o desvio padrão do IDPPA é um pouco maior desconsiderando os *outliers*. A menor média e menor variação nos dados indicam que a autorização anual dos recursos financeiros realizados por meio da LOA e no PPA para a execução das metas físicas é próxima

ao valor financeiro executado por unidade física. A média de 79% do IDLOA mostra que o gasto financeiro por unidade física foi um quinto a mais do que se estimou no total das autorizações anuais. Por exemplo, apenas um programa, *Brasil Joga Limpo*, teve IDLOA de 100%. Quando se analisa o PPA e a LOA do total de programas da política ambiental em função do valor executado por meio do gráfico abaixo (gráfico 1) tem-se que:

Gráfico 1: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira



O gráfico ilustra a diferença entre a média do total do IDPPA e do IDLOA em relação ao gasto por unidade realmente executado. Como os indicadores estão em função do gasto por unidade executado, considera-se que a execução seja 100% e os indicadores variam em relação a este parâmetro.

A coluna que representa o gasto financeiro por unidade PPA é próxima à coluna que representa o gasto financeiro por unidade LOA. Os dois indicadores são próximos a 100% e, em média, a execução é cerca de 20% maior nos dois casos, sendo ambas subestimadas.

Aparentemente, o comportamento dos indicadores leva a notar que tanto o PPA quanto a LOA tiveram comportamento padrão com pequenas diferenças entre a estimativa de planejamento, a programação da liberação financeira e a execução.

No entanto, um olhar sobre os programas (tabela 3) mostra a grande variabilidade de valores e desempenhos.

Tabela 2: Indicadores por Programas

| Programa | IDF (%) | IDPPA (%) | IDLOA (%) |
|---|---------|-----------|-----------|
| Águas do Brasil | 34 | 48 | 45 |
| Amazônia sustentável | 46 | 47 | 126 |
| Assistência ao trabalhador | 31 | 129 | 33 |
| Atenção à criança | 22 | 23 | 24 |
| Biodiversidade e recursos genéticos - biovida | 44 | 53 | 80 |
| Brasil joga limpo | 52 | 32 | 100 |
| Desenvolvimento agroambiental do estado de mato grosso - prodeagro | 78 | 111 | 111 |
| Desenvolvimento da região centro-oeste | 18 | 3124 | 34 |
| Desenvolvimento da Amazônia legal | 25 | 305 | 89 |
| Desenvolvimento de serviços tecnológicos | 66 | 25 | 76 |
| Desenvolvimento do ensino de pós-graduação | 45 | 52 | 45 |
| Despoluição de bacias hidrográficas | 30 | 60 | 122 |
| Educação ambiental | 33 | 59 | 66 |
| Florestar | 36 | 109 | 73 |
| Florestas sustentáveis | 40 | 49 | 103 |
| Nossos rios: Araguaia-Tocantins | 4 | 223 | 40 |
| Nossos rios: Paraíba do sul | 74 | 116 | 167 |
| Nossos rios: são Francisco | 38 | 150 | 117 |
| Pantanal | 25 | 561 | 169 |
| Parques do Brasil | 47 | 55 | 124 |
| Plano agropecuário e florestal de Rondônia-planaflo. | 64 | 109 | 117 |
| Prestação jurisdicional no superior tribunal de justiça | x | x | x |
| Prevenção e combate a desmatamentos, queimadas e incêndios florestais | 34 | 32 | 47 |
| Previdência de inativos e pensionistas da união | 37 | 31 | 37 |
| Proágua - gestão | 20 | 46 | 32 |
| Proágua infra-estrutura | 20 | 46 | 32 |
| Problema da Amazônia | 73 | 126 | 143 |
| Proteção da Amazônia | 19 | 13 | 23 |
| Qualidade ambiental | 30 | 45 | 51 |
| Recursos pesqueiros sustentáveis | 51 | 30 | 61 |
| Segurança nuclear | 57 | 76 | 76 |
| Transposição de águas do rio são Francisco | 26 | 1635 | 73 |
| Turismo verde | 14 | 246 | 32 |
| Zoneamento ecológico-econômico | 38 | 1599 | 141 |

Cada programa apresenta um resultado diferente em relação aos indicadores analisados. Para ilustrar o programa acima, *Brasil Joga Limpo*, possui IDLOA é 100%, o IDPPA, 32% e o IDF 52%. Estes percentuais significam que o programa apenas executou metade das metas físicas planejadas e que o gasto financeiro por meta física executado é coerente com a LOA. Enquanto isso, o gasto financeiro por meta física executada não corresponde a planejado no PPA, pois foi subestimada a relação de gasto por unidade no PPA. Considerando que se realizou a metade do planejado nas metas físicas, uma possível explicação seria a subestimação dos custos para cada unidade física no PPA, no entanto, o gasto por unidade física foi corrigido na LOA. Mesmo assim, a liberação de recursos da LOA não garantiu o desempenho satisfatório de metas físicas. Possivelmente, outras variáveis influenciam o processo de execução física, como os obstáculos enfrentados no processo de execução, entendidos nessa pesquisa como custos transicionais, estudados mais adiante.

De modo geral, os indicadores dos programas percebe-se que a capacidade de planejar e programar as ações e gastos foi baixa. A racionalidade do gasto implica em realizar a execução física e financeira de acordo com as metas estabelecidas. No caso, ela parece ser substituída pela variabilidade e incerteza que marcam a implementação de cada programa.

Testes de correlação entre os Indicadores mostram que o IDF não tem correlação com o IDPPA, mas possui correlação positiva com o IDLOA, quando o IDLOA é inferior a 100%. Nos casos em que o IDLOA ultrapassa o 100% não há correlação com o IDF. Isso significa a superestimação da LOA ($IDLOA > 100\%$) não implica em maior execução de metas físicas. Outra característica é a execução física dos programas da política ambiental ser realizada de acordo com as estimativas de

custo por unidade física autorizadas anualmente na LOA e não serem relacionadas a estimativa feita no PPA.

Cabe observar que a estimativa do gasto por unidade física está relacionada a sua execução física. Portanto quando se autoriza mais recursos nas LOAs, aumentando o gasto financeiro por unidade física para os programas, em tese, se executaria mais unidades físicas até o limite de 100% de IDLOA . Porém, é a variação na relação de autorização e execução financeiras da LOA que provoca a variação da execução física.

Em outras palavras, gastar o que se planejou por unidade física chegando próximo a 100% de IDLOA aumenta a chance de maior execução física. Por exemplo, o programa Brasil Joga Limpo com 100% de IDLOA teve 52% de IDF e o Prodeagro, de IDLOA 111%, teve um IDF de 78%. Por outro lado, o programa Nossos Rios Araguaia-Tocantins teve indicadores físico baixo e de gasto por unidade física sub estimado, IDF de 4% e IDLOA de 40%. Assim, ilustra-se que para IDLOAs mais eficazes têm-se IDFs mais eficazes.

A correlação entre o IDF e a dotação inicial financeira dos programas no PPA e o total das autorizações financeiras das LOAs, assim como entre o IDF e o total financeiro executado é nula. A execução física dos programas é indiferente aos aumentos ou decréscimos nas dotações iniciais dos programas, às variações nas autorizações de recursos dos planejamentos e ao total da execução financeira. Mesmo programas com alta dotação inicial podem apresentar baixa execução física.

Portanto, apenas a dotação inicial no PPA não aumenta a execução física dos programas, pois a ausência de correlações nesse sentido indica que não basta aumentar a autorização financeira para um programa para torná-lo mais eficaz na execução das metas físicas, assim como, não adianta apenas aumentar a sua

execução financeira. Conforme se mostra com a correlação entre IDF e IDLOA, o que faz diferença no aumento da execução física do programa é a manutenção da relação entre a autorização anual e a execução financeira por unidade física. Ou seja, a eficiência do planejamento permite aumentar o percentual de alcance de metas físicas dos programas.

Para compreender o comportamento da execução dos programas em função de sua natureza são sumarizados os valores médios das variáveis, de modo que, em seguida, possa se fazer comparações entre os grupos.

Tabela 3: Médias de variáveis e indicadores por grupos de natureza

| Programas | Média dotação total no PPA (R\$ milhões) | Média autorizações de recursos da LOAs (R\$ milhões) | Média financeiro executado ao final dos quatro anos (R\$ milhões) | Média do Indicador de desempenho por meta física - IDF | Média do Indicador de desempenho por execução PPA - IDPPA | Média do Indicador de desempenho por execução LOA - IDLOA |
|---------------------------|---|---|--|---|--|--|
| Administração | 52.321.3 | 51.479.9 | 51.042.2 | 34% | 80% | 35% |
| Outros | 1.602.4 | 1.483.7 | 1.416.1 | 44% | 33% | 48% |
| Recursos Hídricos | 179.9 | 169.7 | 84.4 | 33% | 107% | 87% |
| Infra-estrutura | 3.087.7 | 1.367.7 | 608.1 | 47% | 902% | 94% |
| Preservação Meio ambiente | 294.8 | 326.9 | 215.1 | 35% | 181% | 78% |

Fonte: Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc

Comparando os grupos, percebe-se que representam tamanhos de orçamento distintas dentro do escopo da política ambiental. O grupo de Infra-estrutura obteve a maior média de dotação inicial e o maior total de recursos autorizados, seguido pelo grupo Outros, Preservação do meio ambiente, Recursos Hídricos e Administração.

Além da dotação inicial diferente entre os programas, outro sinal de suas dissimilaridades é o fato de apresentarem execuções financeiras distintas. As diferenças nos percentuais de execução orçamentária em relação ao PPA dos

grupos ilustram a distinção entre a realidade de cada grupo. Os percentuais de execução financeira da dotação inicial no PPA da política ambiental são: Outros ,88%; Administração, 87%; Preservação do meio ambiente, 76%; Infra-estrutura, 33%, e Recursos Hídricos, 43%.

De modo geral, os programas são diversos, além de conterem montantes orçamentários distintos, estão alocados em diferentes órgãos da administração federal, conforme visto anteriormente na revisão de literatura. Os programas de Infra-estrutura estão no Ministério da Integração Nacional, os de Recursos Hídricos no Ministério do Meio Ambiente, os programas de Administração estão no Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência e Assistência Social e os programas do grupo Outros estão no Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação.

Assim como os grupos diferem entre si, os programas que compõem o grupo não têm comportamento homogêneo. Por exemplo, o grupo de Infra-estrutura obteve um alto desvio padrão de 27% no Indicador de desempenho por meta física entre seus programas, enquanto no grupo Administração a diferença entre os programas para o mesmo Indicador é de apenas 4%.

Para compreender o desempenho de cada grupo são analisados e comparados os resultados dos Indicadores de desempenho.

Ao ordenar os grupos de programas por maiores valores de Indicadores tem-se que o grupo de Infra-estrutura apresenta o maior IDF e IDLOA mais próximo de 100%. Os demais programas ocupam posições variadas nas médias dos Indicadores. A tabela abaixo ilustra o ranking dos grupos.

Tabela 4: Ranking de grupos por média de indicadores

| Ranking | Média do Indicador de desempenho por meta física | Média do Indicador de desempenho por execução PPA mais próximo a 100% | Média do Indicador de desempenho por execução LOA mais próximos a 100% |
|---------|--|---|--|
| 1° | Infra-estrutura | Recursos Hídricos | Infra-estrutura |
| 2° | Outros | Administração | Recursos Hídricos |
| 3° | Preservação Meio Ambiente | Preservação Meio Ambiente | Preservação Meio Ambiente |
| 4° | Administração | Outros | Outros |
| 5° | Recursos Hídricos | Infra-estrutura | Administração |

Fonte: Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc

O único grupo que manteve a mesma posição no ranking foi Preservação do meio ambiente, ocupando os valores médios entre os cinco grupos. Interessante notar que em todas as ocorrências os IDLOA são menores que 100%, ou seja, houve sub estimação nos planejamentos anuais. Quanto ao IDPPA, apenas os grupo Outros e Administração subestimaram os gastos por unidade física e os demais os superestimaram.

Nos grupos também são realizados testes de correlação entre as variáveis que são apresentadas comparativamente.

As correlações entre a execução física e financeira apenas foram semelhantes em três grupos, Outros, Administrativo e Recursos Hídricos, que apresentam correlação positiva entre o IDF e IDLOA. Isso significa que, reforçando a mesma correlação encontrada para a análise geral da política ambiental, o planejamento eficiente do custo por unidade é a causa para aumento do IDF. Portanto, as instituições da administração pública que resultam em um bom planejamento anual das LOAs são as mesmas que aumentam a capacidade de execução física.

Os IDLOA e IDPPA se correlacionam negativamente no grupo infra-estrutura e administração. Nestes grupos, o planejamento plurianual de gasto por unidade tem comportamento inverso da LOA. Quando o IDPPA é super estimado, o IDLOA é sub estimado e vice-versa. Uma possível explicação é a compensação originada pela superestimação na no PPA corrigida na LOA, gerando sua subestimação. Porém, no grupo de Preservação do meio ambiente a correlação é positiva entre o IDPPA e IDLOA, ou seja, ambos indicadores têm o mesmo comportamento. Neste caso, a LOA é feita com a mesma orientação de gasto do PPA.

Por fim, para fazer a comparação entre os Indicadores de desempenho desenvolvidos nessa pesquisa e os Indicadores estabelecidos pelo próprio Governo para seus programas, é realizado o teste de correlação entre eles. Porém, não é encontrada correlação. Vale ressaltar que a análise da associação com os Indicadores do Governo foi prejudicada pela grande quantidade de dados faltantes, pois dos 34 programas apenas 5 tiveram os Indicadores apurados. A dificuldade com o Indicador do Governo é analisada a seguir com o levantamento dos custos transacionais de execução da política ambiental.

Em resumo, a partir da análise dos grupos pode-se concluir que a execução da política ambiental é marcada pela baixa execução financeira e, principalmente, a física em todos os grupos. Outra característica é a proximidade em relação à execução final, com exceção dos grupos de Recursos Hídricos e Administração, o que se comprova pela correlação entre IDF e IDLOA positiva na análise de três dos cinco grupos. Esse é o resultado mais significativo constatado na análise de correlação das variáveis dos grupos. Alguns fatores podem estar relacionados à

baixa execução física dos programas, às dificuldades de execução financeira e, especialmente, ao planejamento do PPA, são apresentadas a seguir.

Os dados qualitativos contêm informações dos gestores dos programas quanto às condições e desafios da implementação das políticas, apontando onde estão as adversidades da execução dos programas, entendidas como custos transacionais. Para detalhar os desafios da política ambiental são levantados os comentários dos gestores dos programas em relação aos aspectos da execução dos programas. O levantamento dos custos transacionais é importante para compreender o porquê do comportamento da execução dos programas na medida em que revela possíveis relações causais. Desta forma, são representativos do arranjo institucional da implementação da política ambiental.

A análise dos relatórios de gestão dos programas da política ambiental permite compreender 20 tipos de custos transacionais que marcaram a execução dos programas. Abaixo segue a relação dos custos transacionais encontrados e sua definição:

- a) insuficiência de pessoal nas equipes locais e gerenciais: falta de recursos humanos para execução, gerenciamento e coordenação das atividades do programa.
- b) troca/instabilidade da equipe: as mudanças no quadro dos recursos humanos desestabilizam a implementação do programa;
- c) quadro de recursos humanos desqualificados: capacitação dos recursos humanos é imprópria às necessidades do programa;
- d) insuficiência de recursos materiais e infra-estrutura: a equipe não dispõe de

equipamentos, materiais em geral e infra-estrutura para atender às necessidades de implementação do programa;

e) insuficiência de recursos financeiros: não houve verbas suficientes para implementar o programa;

f) contingenciamentos: os limites de empenho determinado por autoridades superiores diminuem as verbas destinadas à implementação do programa;

g) problemas de fluxo de recursos financeiros: descontinuidade, irregularidade e atrasos no repasse de recursos para execução do programa;

h) inadequação de indicadores: O cálculo de indicadores está sub ou superestimado e não corresponde à realidade do programa.

i) superestimação de metas físicas: as metas físicas foram planejadas acima da capacidade de execução, seja por desproporção ao planejamento financeiro, seja por problemas técnicos e estruturais;

j) subestimação de metas físicas e financeiras: as metas físicas planejadas não resolvem o problema ao qual o programa se propõe a solucionar;

k) problemas de coordenação entre os órgãos executores: os diversos órgãos envolvidos na implementação do programa não conseguem coordenar suas ações, dividindo atribuições e responsabilidades;

l) problemas de comunicação entre órgãos e setores executores: os órgãos responsáveis pela implementação do programa não conseguem estabelecer troca de informações de forma ágil e eficaz;

m) problemas com procedimentos legais: arranjos institucionais legais dificultam ou impossibilitam a implementação do programa, como licitações e

licenças ambientais;

n) dificuldades na celebração de contratos e convênios para obter financiamento externo: arranjos burocráticos e amarras legais criam obstáculos para estabelecimento de novas fontes de financiamento para o programa;

o) dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas: problemas federativos de ordem legal e institucional trazem obstáculos para implementação do programa;

p) concepção e/ou objetivos e desenho do programas inadequados: o programa foi mal formulado e traz incoerências para sua implementação;

q) eleições e lei eleitoral: o processo eleitoral em 2002 afetou o repasse de recursos e a continuidade de implementação do programa;

r) Questões institucionais: a criação, desenvolvimento ou extinção de agências e institutos, mudanças na estrutura organizacional dos órgãos causaram problemas gerenciais para a execução do programa;

s) Problemas com gerenciamento e/ou monitoramento: o gerenciamento e/ou monitoramento mal realizados prejudicaram a implementação do programa; e

t) não execução: programa não executado, embora constasse no planejamento.

A partir dessa classificação, foi feito o levantamento da frequência de ocorrência dos custos transacionais. Os problemas citados acima da média, 20,65 ocorrências por problema, são, em ordem decrescente: atrasos e descontinuidade

no fluxo de recursos financeiros e inadequação dos indicadores dos programas, contingenciamentos, concepção e/ou objetivos e desenho do programa inadequados, insuficiência de recursos financeiros, insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais, insuficiência de recursos materiais e infra-estrutura, quadro de recursos humanos descapacitados/inadequado, e questões institucionais.

Os três custos transacionais menos citados são: não execução, subestimação de metas físicas e/ou financeiras e troca e/ou instabilidade de equipe técnica e/ou gerencial. No entanto, os problemas com maior número total de citações não correspondem, necessariamente, àqueles mais recorrentes, pois podem ter sido citados de forma distribuída entre os programas. Analisando os dados percebe-se que os problemas citados são conjunturais. Apenas 6% dos programas enfrentaram o mesmo problema ao longo dos quatro anos, enquanto todos os programas enfrentaram três problemas diferentes pelo menos uma vez. A maior parte apresenta baixa frequência de problemas, mas grande variabilidade de ocorrência.

Os problemas mais recorrentes, ou seja, aqueles que aparecem citados nos quatro anos no mesmo programa são: insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais e descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, ambos no programa Segurança Nuclear e problemas com procedimentos legais como licitações e licenças ambientais no programa Transposição de Águas do Rio São Francisco.

No total 22 programas apresentaram citação de problemas acima da média de 12,5 tipos de custos transacionais por programa são, em ordem decrescente, Problema da Amazônia, Educação Ambiental, Florestar, Prevenção e Combate a

Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais, Turismo Verde, Florestas Sustentáveis, Atenção à criança, Pantanal, Proágua - gestão, Recursos Pesqueiros Sustentáveis, Segurança Nuclear, Transposição de Águas do Rio São Francisco, Zoneamento Ecológico-Econômico, Proágua - infra-estrutura, Nossos Rios Araguaia Tocantins, Amazônia Sustentável, Biodiversidade e recursos genéticos – Biovida, Qualidade Ambiental, Parques do Brasil, Nossos Rios Paraíba do Sul e Brasil Joga Limpo .

Para compreender o comportamento dos programas em relação à sua natureza é realizada análise estatística descritiva em cada grupo.

Tabela 5: Relação entre problemas e grupos de programas

| Grupo | Média de frequência de problemas | Desvio padrão | Frequência total de problemas |
|---------------------------|---|----------------------|--------------------------------------|
| Administração | 0,25 | 0,55 | 5 |
| Outros | 1,6 | 1,9 | 32 |
| Recursos Hídricos | 3,5 | 3,4 | 70 |
| Infra-estrutura | 2,7 | 2,71 | 54 |
| Preservação Meio Ambiente | 12,6 | 8,7 | 252 |

Fonte: relatórios de gestão anuais do Ministério do Planejamento

- Grupo Administração

No Grupo de Administração são citados 5 problemas nos relatórios de gestão com média de 0,25 problemas por programa e desvio padrão de 0,55. O problema mais citado, com duas citações, foi: problemas de comunicação e informação entre os órgãos gestores. Em seguida, foram citados apenas uma vez: descontinuidade ou atraso no fluxo de recursos financeiros, inadequação de indicadores e concepção, objetivo ou desenho do programa inadequado.

Os programas são multifuncionais e envolvem diferentes órgãos e Ministérios. Por isso, para otimizar a execução do programa é essencial que haja fluxo de informação entre as organizações gestoras e executoras do programa. Quando a rede de informações não é formada, os custos transacionais sobem muito e tornam todo processo ainda mais ineficiente, pois as relações entre os atores das diferentes organizações se enfraquecem. Conseqüentemente, o monitoramento e avaliação do programa são comprometidos (Caiden e Wildavsky, 1974).

O grupo apresenta alto percentual de execução financeira e, de fato, os relatórios de gestão indicam problemas com os aspectos de geração de informação e comunicação.

- Grupo Outros

No Grupo Outros são citados 11 diferentes problemas, sendo a frequência total de citações 32. Em média 1,6 problemas por programa e desvio padrão de 1,9. Em comum, os três programas enfrentaram dificuldades quanto a insuficiência de recursos financeiros; inadequação de indicadores e contingenciamentos.

O grupo Outros enfrentou a insuficiência de recursos financeiros como maior problema, o que significa que o planejamento de metas financeiras ficou aquém do necessário para os objetivos do programa. Nesse caso, é possível que tenha faltado informação para planejamento adequado à necessidade de recursos. Outra hipótese pode ser que as metas tenham sido planejadas de modo satisfatório, mas não foram garantidas durante o processo de negociação, devido às dificuldades dos atores.

Os programas do grupo enfrentaram em comum problemas financeiros, porém, comparando com os resultados dos indicadores, o gasto financeiro por

unidade física executado é maior do que o planejado. Então, os IDPPA e IDLOA são subestimados. Além disso, o grupo teve um percentual de execução financeira em relação ao PPA de 88%, o que mostra que foi um programa de alta execução financeira. Este grupo obteve o segundo maior IDF dos grupos, 44%. Ainda que seja um percentual baixo, está relativamente maior que três outros grupos.

Contudo, apesar dos apontamentos de problemas de execução dos relatórios de gestão indicarem problemas financeiros, os dados quantitativos coletados indicam que estes problemas não são tão altos de modo a comprometer a execução física e financeira, se comparado aos demais grupos.

- Grupo de Infra-estrutura

No Grupo de Infra-estrutura o total de problemas citados é 54. Em média 2,7 problemas por programas e desvio padrão de 2,71. Entre os cinco programas três problemas são mais frequentes, contingenciamentos, dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas e eleições e lei eleitoral. Os programas com mais problemas são Proágua-infraestrutura e Transposição de Águas do Rio São Francisco.

Os problemas mais frequentes nesse grupo: insuficiência de recursos financeiros, contingenciamentos, descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, problemas de coordenação entre os órgãos executores, problemas de comunicação/informação entre órgãos e setores executores, dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas e eleições e lei eleitoral.

O contingenciamento foi o problema mais citado no grupo de Infra-estrutura. Como aponta Caiden e Wildavsky (1974), cabe ao Executivo o papel de zelador das contas públicas, em especial, o Ministério da Fazenda, que é responsável por determinar os limites para realização de empenho e despesas, à despeito das deliberações realizadas pelo Congresso ou pelos planejamentos realizados. Depois da definição do contingenciamento pela Fazenda, os demais órgãos se ajustam e analisam as possibilidades de ação em função dos recursos disponíveis. É um processo descendente que se sobrepõe ao planejamento realizado, comprometendo o alcance das metas.

O grupo enfrentou a baixa execução financeira tanto em relação ao PPA, 33%, quanto ao total das LOAs, 49%. Mesmo com o cenário de baixa execução financeira, a execução física é relativamente a mais alta dos grupos, com IDF de 47%.

- Grupo de Recursos Hídricos

No Grupo de Recursos Hídricos são citados 70 vezes os problemas, sendo a média é de 3,5 problemas por programa e desvio padrão de 3,42. O programa Proágua – Gestão foi o que enfrentou maior número de problemas, 16, Os problemas principais compartilhados foram: inadequação de indicadores , questões institucionais e contingenciamentos. O programa Despoluição de Bacias hidrográficas apresentou menor citação de problemas de execução, apenas 7.

O grupo de Recursos Hídricos teve dificuldades em relação à inadequação de indicadores. Esse tipo de dificuldade se relaciona ao desenho do programa, que não consegue estabelecer indicadores que mensurem as suas ações e às dificuldades

de seu monitoramento, que não conseguem obter informações para realizar as mensurações.

Os problemas financeiros e de informação são os mais freqüentes no grupo, o que concorda com os dados quantitativos de baixa execução financeira e física dos programas.

- Grupo de Preservação do meio ambiente

No grupo de Preservação do meio ambiente são citadas 252 vezes os problemas, sendo a média de 12,6 problemas por programa com desvio padrão de 8,74. Os programas não diferem muito quanto ao número de problemas enfrentados durante a sua execução. Os extremos ficam nos programas Probem da Amazônia com 21 problemas e Proteção da Amazônia com 5. Nesse grupo, todos os problemas foram citados ao menos uma vez. Os mais citados foram: descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, contingenciamentos; insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais e inadequação de indicadores.

No grupo Preservação do meio ambiente ocorre com maior freqüência o problema de descontinuidade e atraso no fluxo de recursos, contingenciamentos e insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais. As dificuldades com recursos financeiros podem explicar a baixa execução financeira do grupo, em média 53% em relação ao total das LOAs. A execução física medida pelo IDF é de 35%, valor próximo a média de IDF dos grupos.

Os resultados do quadro quantitativo, citados previamente, (baixo IDF médio, correlação entre IDF e IDLOA e não correlação entre o IDF e o volume de recursos

financeiros destinados aos programas seja no PPA ou nas LOAs) quando confrontados com os resultados da análise qualitativa de ocorrências altas de custos transacionais (contingenciamentos, descontinuidade e atraso no fluxo de recursos financeiros e insuficiência de recursos financeiros) mostram que os resultados dos dados qualitativos reafirmam os resultados dos dados quantitativos.

O primeiro conjunto de resultados obtidos na análise quantitativa mostra que a execução das metas físicas não está associada às dotações financeiras apenas, mas sim à dotação financeira juntamente com a execução financeira do planejamento. A relação que se coloca é entre um planejamento eficaz e a execução de metas físicas. Nesse sentido, a existência do recurso financeiro somente não afeta a execução dos programas, porém, os problemas com contingenciamentos e atrasos no repasse de recursos afetam a execução da meta financeira prevista. Quanto menos o gasto por unidade física previsto nas LOAs é subestimado, ou seja, quanto mais perto do IDLOA 100%, maior é a execução física.

A ocorrência alta de problemas de execução financeira, causada pelos problemas citados acima, compromete a relação entre o planejamento e a execução financeira final, o que faz com que a maior parte dos programas seja super ou subestimada.

Na realidade, a estipulação das metas físicas e financeiras no planejamento, a coleta dos resultados e o preenchimento dos relatórios de gestão pelos gestores dos programas são realizados em condições precárias e apresentam limites para permitir generalizações.

A estimativa das metas é feita em condições de baixa capacidade de planejamento. A problemática do Orçamento e planejamento em países pobres é que a operacionalidade de mecanismos fundamentais na administração pública se tornam ponto de estrangulamento da ação governamental. A realização de políticas públicas se compromete dadas essas características. As restrições por qual passam países em desenvolvimento são apontadas por Caiden e Wildavsky (1974). Os autores apontam que ambientes com instabilidade política, economias pobres e incerteza fiscal não conseguem propiciar espaço para planejamento e execução do orçamento eficazes. Essas economias vivem em ambientes de pobreza, incerteza e instabilidade que geram grande restrição para planejamento de políticas públicas.

Assim, cabe questionar se, enquanto processo político, a execução dos programas observadas é eficiente. Para os países em desenvolvimento prevalece um entendimento baseado no modelo repetitivo do orçamento em que os atores são constrangidos a atuar de modo pouco eficiente por pressões externas e fatores randômicos que, conjuntamente, afetam a alocação de recursos e execução física e financeira das políticas (Caiden e Wildavsky 1974). Além disso, a teoria cultural do orçamento apresenta outra perspectiva em que as variáveis endógenas, como as relações de clientelismo e patronagem, conformaram uma estrutura de instituições informais que produz a ineficiência e mantêm o processo orçamentário em nível subótimo.

A observação dos problemas da execução aponta para a reflexão sobre a qualidade da execução. A análise da execução não engloba a qualidade do processo orçamentário, por isso, observar a eficiência é complemento importante

para análise. O que se coloca no debate sobre a alocação de recursos públicos está menos relacionada à capacidade de cumprir o planejamento do que com a capacidade de elaborar um bom planejamento. Embora esses fatores estejam relacionados, têm resultados distintos, pois a efetividade de um programa resulta da eficácia do cumprimento do planejamento e da eficiência da execução.

Portanto, há uma matriz institucional associada a uma dificuldade na atuação dos atores que manteve a implementação da política pública ambiental ineficiente. Os recursos humanos, materiais e financeiros não tiveram uso otimizado na execução da maior parte dos programas e tampouco foram eficazes, pois houve baixa capacidade de alcance das metas previstas, principalmente, das metas físicas. Com esse desempenho, conseqüentemente a efetividade também fica comprometida. Além disso, é constatado que, na política ambiental, a falta de comunicação entre os órgãos gestores e executores dos programas compromete o seu monitoramento e apuração dos resultados. Um exemplo da dificuldade de estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas é alta quantidade de não apuração dos índices de cada programa.

Para interpretar o significado dos problemas levantados é utilizado o conceito de custos transacionais à luz da teoria neo-institucional. Os custos transacionais são resultados da interação entre atores e instituições para execução dos contratos estabelecidos entre os atores no processo político e, neste sentido, explicam alguns desafios da administração pública na execução dos programas (Espino, 1999).

Um contrato exige compromisso entre as partes e é crível quando é claro, compreensível por todos e irreversível depois de estabelecido (Dixit, 1997). Por isso,

é importante que a flexibilidade de adaptação dos contratos às adversidades não altere ou comprometa os acordos estabelecidos entre os atores. No entanto, em países em desenvolvimento, como citado por Wildavsky (1974), há incerteza na conjuntura futura e falta de credibilidade nos contratos, mesmo os contratos estabelecidos por meio de planejamento de metas físicas e financeiras para os programas de políticas públicas.

No caso da política ambiental. O estabelecimento de contratos, segundo o entendimento da teoria neo-institucional, se choca com os problemas citados para execução da política no relatórios de gestão.

Partindo do princípio de que os atores dos processos políticos se relacionam por meio de contratos e os atores organizados no papel de agente ou principal, percebe-se a existência de custos transacionais de agência nos relatórios de gestão. A perspectiva política do processo orçamentário coloca que para a execução dos programas são necessários o estabelecimento de vários contratos entre as organizações planejadoras, as financiadoras e as executoras. Os problemas que caracterizaram as relações de agência, ou seja, entre atores, são aqueles em que há dificuldades nas relações contratuais (Dixit, 1997). Citações de alguns problemas, como os especificados a seguir, demonstram a dificuldade para delegar as ações do contrato e para executá-las: troca/ instabilidade da equipe técnica e/ou gerencial, insuficiência de recursos financeiros, contingenciamentos, descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, problemas de coordenação entre os órgãos executores, questões institucionais, não execução e monitoramento e gerenciamento. Devido ao conjunto de regras formais e informais que delimitam o

processo político do orçamento, os contratos estabelecidos entre planejadores, financiadores e executores são quebrados e não se produzem os resultados necessários.

Outro tipo de custo transacional constatado a partir da citação dos problemas nos relatórios de gestão é o custo transacional informacional, aquele que envolve dificuldades na obtenção e produção de informação. Os problemas que caracterizam este custo são: insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais, quadro de recursos humanos descapacitados/inadequado, insuficiência de recursos materiais e infra-estrutura, inadequação de indicadores, metas físicas inadequadas/superestimadas, subestimação de metas físicas e financeiras, problemas de comunicação/informação entre órgãos e setores executores e concepção e/ou objetivos e desenho do programa inadequado.

Estes problemas significam as dificuldades advindas da informação incompleta e assimétrica que comprometem a ação e controle entre atores e, assim, o andamento do processo político orçamentário (Dixit, 1997)(North, 1990). A informação é peça fundamental para organização e continuidade do processo político orçamentário, incluindo a execução dos programas. Por exemplo, quando não há informações suficientes, não há como saber se o andamento da execução de um programa está de acordo com o previsto e nem avaliar se atingiu os resultados esperados. Além disto, a informação completa e assimétrica aumenta o risco e incerteza para as tomadas de decisão, o que diminui a possibilidade de cooperação e coordenação entre os atores do processo, seja planejadores, financiadores ou executores dos programas.

Por fim, são citados problemas entendidos como custos transacionais de direito de propriedade, que envolvem a definição de direitos e deveres entre os atores. Os direitos de propriedades são importantes no processo político orçamentário porque restringem a ação dos agentes e esclarecem o sistema de regras formais das relações e processos políticos. São os problemas: procedimentos legais como licitações e licenças ambientais, dificuldades na celebração de contratos e convênios para obter financiamento externo, dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas e eleições e lei eleitoral.

Os custos transacionais de agência acumularam 189 citações nos relatórios de gestão, enquanto os custos de informação, 182 e o de direitos de propriedade 42.

No quadro geral, os problemas de relação de agência são os mais citados. São contingenciamentos, atrasos e descontinuidade no fluxo de recursos financeiros, insuficiência de recursos financeiros, humanos, material e de infraestrutura. O problema informacional mais citado é a inadequação de indicadores, qualificação de recursos humanos. Quanto aos custos transacionais de direitos de propriedade, o mais citado é questões institucionais.

A partir dos dados expostos na tabela abaixo é possível comparar os custos transacionais de execução enfrentados por grupo.

Tabela 6: Freqüência de tipo de custos transacionais por grupos

| | Administração | Outros | Recursos Hídricos | Infra-estrutura | Preservação Meio ambiente | Total |
|---|---------------|--------|-------------------|-----------------|---------------------------|-------|
| Custo transacional de agência | 1 | 15 | 35 | 27 | 111 | 189 |
| Custo transacional de informação | 4 | 16 | 29 | 19 | 114 | 182 |
| Custo transacional de direitos de propriedade | 0 | 1 | 6 | 8 | 27 | 42 |
| Total | 5 | 32 | 70 | 54 | 252 | - |

Fonte: relatórios de gestão anuais do Ministério do Planejamento

Os custos de direitos de propriedades são os menos freqüentes entre os grupos. Os custos informacionais são mais citados nos grupos de Administração, Outros e Preservação do meio ambiente. Os custos de agência são mais citados nos grupos de Recursos Hídricos e Infra-estrutura. Os grupos Administração, Outros e Preservação do meio ambiente têm pouco em comum quanto à natureza dos seus programas e aos Ministérios em que estão alocados. No aspecto organizacional, os grupos de Recursos Hídricos e de meio ambiente têm mais em comum por estarem no mesmo órgão e, por isso, passam por dificuldades semelhantes.

Os custos transacionais de agência indicam que há dificuldade no estabelecimento e cumprimento dos contratos. O planejamento e orçamento são formas de contrato entre Congresso, Governo Federal e burocracias das agencias governamentais. É uma rede de comunicação em que todos os envolvidos transmitem suas preferências aos demais e têm os feedbacks necessários para o andamento do processo e que afeta a capacidade de execução dos programas de políticas públicas (Espino, 1999). Neste caso, contingenciamentos e falta de recursos humanos são ocorrências muito citadas como problemas que resultam da

quebra de contratos. Os programas do PPA têm sua execução afetada por duas características básicas do processo político orçamentário brasileiro: são constantemente submetidos a restrições orçamentárias e fiscais, a despeito do planejamento, e o caráter autorizativo e não impositivo da execução de recursos (Calmon e Gusso, 2002).

De forma geral, o problema orçamentário principal para execução dos programas da política ambiental não é o recurso financeiro, mas todo o caminho e estrutura para obtê-lo. Por exemplo, em alguns problemas de financiamento internacional a dificuldade não é o recurso para contratar e qualificar os recursos humanos, mas as complicações do sistema burocrático para se fazer a contratação ou a qualificação. Não significa que a pouca disponibilidade de recursos não seja um problema, mas que o arranjo institucional complexo parece ser obstáculo ainda maior. Outro exemplo, são os programas ligados a recursos hídricos, que mesmo com recursos financeiros, tiveram problemas por causa de questões institucionais devido à criação da Agência Nacional de Águas e finalização do sistema legal de recursos hídricos.

Caiden e Wildavsky (1974) argumentam que a falta de dinheiro não é o principal problema crônico e estrutural desses países, mas sim a falta de capital humano qualificado, falta de informação e pobreza de suas instituições. A pobreza deixa os países mais vulneráveis às incertezas, o que aumenta as dificuldades para o desenho e implementação das políticas. Segundo os autores, a confluência da pobreza e da instabilidade é crucial para o planejamento e orçamento.

No texto “A Experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil” de Calmon e Gusso (2002) afirmam que os problemas de execução do planejamento são causados pela não incorporação do novo modelo de gestão dos órgãos do Governo: “ ...o que gera conflitos de competência e de tomada de decisão sobre a alocação de recursos, o monitoramento, a prestação de contas e a implementação de mudanças nos diversos programas e ações.” (Calmon e Gusso, 2002 ,p. 37).

Os custos informacionais indicam que, além dos problemas com recursos financeiros citados nos custos transacionais de agência, outros custos transacionais interferem na qualidade da execução dos programas. Como apontado por Calmon e Gusso (2002), existe pequena integração entre as instituições produtoras de informação e os atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação do PPA. A falta de uma rede de comunicação aumenta o conflito do processo político do orçamento e desestrutura os processos de tomadas de decisão. Os autores também mencionam a baixa qualidade dos indicadores porque são, na maior parte, abrangentes ou não apuráveis, o que resulta numa grande dificuldade de construção de um sistema de monitoramento.

A distribuição dos custos transacionais constatada resulta das instituições que pautam as ações dos atores no processo político orçamentário da política ambiental. O retrato da execução dos programas da política ambiental, na perspectiva neo-institucional, é: Ausência de compromisso para execução dos contratos entre

planejamento e execução, uma vez que não há correspondência entre as metas físicas e financeiras planejadas e os resultados alcançados;

Falta estabelecer uma rede de comunicação entre os gestores e executores dos programas para construir um sistema de monitoramento e avaliação eficientes, e por fim, falta assegurar credibilidade ao planejamento, entendendo que ele expressa também um contrato, e em decorrência da credibilidade, aumenta as possibilidades de cooperação e coordenação entre os atores.

5. Conclusão

O planejamento e orçamento, entendidos como instituições, exercem um papel fundamental no ordenamento das relações entre os atores para a execução das políticas públicas. Na perspectiva neo-institucional, as instituições são endógenas ao sistema político, o que significa que são elementos constitutivos do processo político, sendo fundamento da formulação e implementação das políticas públicas. Da interação entre as instituições orçamentárias da política ambiental e os custos transacionais do seu processo político de execução obtêm-se os resultados da política pública ambiental.

No estudo de caso da política ambiental houve alto custo transacional caracterizado pelas evidências de problemas de relações de agência que comprometeram a execução dos programas e o cumprimento das metas. Além disso, foram verificados problemas informacionais, pois os órgãos envolvidos na política pública ambiental não conseguiram formar uma rede de informações, essencial para a eficiência e eficácia do processo, e choque com direitos de propriedade em áreas federativas, legais ambientais e fundiárias, que abalam a incerteza e risco do estabelecimento de contratos.

Portanto, há uma matriz institucional com altos custos transacionais que se origina da dificuldade na atuação dos atores e na execução da política, uma vez constatados os baixos resultados da execução dos programas da política pública ambiental. Os recursos humanos, materiais e financeiros não tiveram uso otimizado

na execução da maior parte dos programas e tampouco foram eficazes, pois houve baixa capacidade de alcance das metas previstas, principalmente, das metas físicas.

Uma outra característica constatada na pesquisa é o alto desvio padrão dos dados, principalmente dos IDLOA e IDPPA, o que impossibilita generalizações sobre o comportamento padrão de execução dos programas. Mesmo quando se analisa a execução dos programas com um filtro constituído a partir da sua natureza, quer dizer, os grupos, a variabilidade dos programas é alta.

Nesse sentido, a análise da execução dos programas da política ambiental realizada contribui para mostrar como foi o seu desempenho, em termos de indicadores de desempenho, e quais foram os custos transacionais enfrentados pelos atores para sua execução. Da mesma forma, o delineamento adotado permitiu responder às questões levantadas para o estudo, cruzando dados qualitativos, obtidos por meio de análise textual, com dados quantitativos, por meio de indicadores elaborados para avaliar o desempenho da execução dos programas.

Este estudo pode auxiliar na redução do impacto negativo dos problemas relacionados à execução da política ambiental sistematizando as informações levantadas pelos seus próprios executores. Os resultados da pesquisa foram obtidos com intuito de contribuir para otimização da execução da política ambiental na consecução de suas metas aumentando, assim, o alcance de resultados dos programas.

Na tentativa de diminuir os custos transacionais, que comprometem a implementação dos programas analisados, recomenda-se reforçar e garantir o cumprimento dos contratos, quer dizer, tornar o planejamento um instrumento de qualidade e efetivo na administração pública. Planejamentos bem elaborados podem

resultar na melhor ordenação da interação entre os atores e permitir maiores ganhos e, assim, podem ser um dos meios para promover o aumento de resultados dos programas.

Contudo, a análise dos dados apresenta limites para pesquisa em relação a sua fonte de dados primários. As metas físicas e as metas financeiras estipuladas no PPA e os relatórios de gestão não são fontes de dados totalmente críveis, porém são a única fonte disponível ao público para avaliar o desempenho dos programas sob o ponto de vista dos executores. Os relatórios de gestão ainda precisam ser aprimorados e as metas físicas têm bastante descrédito por serem elaboradas de forma não sistematizada ou incremental pelos planejadores dos programas.

Como questões futuras de pesquisa, sugere-se fazer uma análise de série histórica da execução dos programas ambientais para avaliar seu desempenho e evolução institucional. Também seria interessante mapear quais são os fatores conjunturais que mais afetam a política ambiental na tentativa de compreender quais elementos estão mais relacionados à temática ambiental. Por fim, sugere-se uma pesquisa que explore a efetividade dos programas, avaliando os resultados e abordando os aspectos sobre a qualidade do gasto.

6. Referências Bibliográficas

BARBETTA, Pedro A. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. 4° ed. Florianópolis: editora UFSC, 2001.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur . A Experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. in *Planejamento e Políticas Públicas - IPEA* . Brasília: n° 25 jun./dez. 2002.

CEFOP. *Processo Orçamentário no Poder Legislativo*. Brasília: setembro de 2001.

CONORF. *Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual /2000-2003 e do Orçamento 2001*. Brasília: fevereiro de 2001.

DIXIT, Avinash. *The Making of Economic Policy*. Cambridge: MIT Press, 1997.
ESPINO, JOSÉ AYALA. *Instituciones y Economía*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 11o edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2002.

GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

GOVERNO FEDERAL. *Avaliação da gestão do Plano*. 2000. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2005.

GOVERNO FEDERAL. *Desafios da gestão por programas*. 2001. Disponível em: http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2005.

GOVERNO FEDERAL. *Metodologia da Avaliação de Programas dos Relatórios de Avaliação de 2000*. Disponível em: http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2005.

HALL, Peter; SOSKICE, David. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Political Studies, dezembro, 1996.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. *A Era FHC e o Governo Lula*. Brasília, 2004.

_____. Boletim Orçamento e Política Ambiental: *Amazônia Sustentável a distância entre intenção e gesto*. Brasília, Ano I, n° 1, abril de 2002.

_____. *Políticas Públicas Sociais. Um novo olhar sobre o orçamento da União*. Brasília, 2001.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Belo Horizonte: editora UFMG e Porto Alegre: editora Artes Médicas, 1999.

LITTLE, Paul E. (organizador). *Política Ambiental no Brasil*. Brasília: editora IIEB, 2003.

MALTZMAN, Forrest. *Competing Principals*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

MELO, Marcus André. *O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional de 1993/1996*. Revista Brasileira Ciências Sociais, 1997, 33: 63-85.

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

REZENDE, Fernando *et al* (organizador). *Orçamento Público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROCHA, Cínara Maria Carneiro. *Orçamento Público no Brasil: Uma estudo exploratório dos créditos adicionais 1995 a 1999*. Brasília: Dissertação de mestrado do Departamento de Administração, 2001.

VIEIRA, Laércio Mendes. *O Processo orçamentário Brasileiro e o modelo Principal-Agente: Uma análise política positiva*. Brasília: Dissertação de mestrado do Departamento de Economia, 2001.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: John Wiley & Sons, 1974.

WILDAVSKY, Aaron *et al*. *A Theory of the Budgetary Process*. American Political Science Review, September 1966, vol LX, N.8.

WILDAVSKY, Aaron. *Budgeting: A Comparative Theory of the Budget Processes*. New Brunswick, Transaction Books, 1986.

WILDAVSKY, Aaron. *Salvando a Análise de Políticas do Método de Orçamento-Programa*. Em *Política X Técnica no Planejamento*. Eds. Ray Bromley e Eduardo Bustelo. Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

WILDAVSKY, Aaron. *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company, 1992.

YIN, Robert K. *Estudo de caso*. 2º ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.