

PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS - 2007

TEMA 2 – PROMOVENDO A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

MENÇÃO HONROSA

LISTX ANTÔNIO DE ARAÚJO JÚNIOR

ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP) UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INSTITUCIONAL

** 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.*

**ÍNDICE DE DESEMPENHO DO
PLANEJAMENTO (IDP)**

**Uma proposta de avaliação orçamentária e
institucional**

Fevereiro de 2008

ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP)

Uma proposta de avaliação orçamentária e institucional

Trabalho elaborado por ocasião do 1º
Prêmio SOF de Monografias – Tema:
Promovendo a qualidade do gasto público.

Fevereiro de 2008

Resumo

O presente trabalho tem como objeto o desenvolvimento de metodologia apropriada à análise do desempenho do sistema orçamentário, mormente no que tange à sua capacidade de concretização das estratégias, programas e metas elencados no plano plurianual e na lei orçamentária. Desse modo, apresenta como parâmetro de avaliação o desempenho do Estado de Minas Gerais nos anos de 2004, 2005 e 2006. Nesse sentido, seu propósito fundamental é contribuir para o desenvolvimento de mecanismos de controle substancial do desempenho institucional, propiciando a superação do enfoque ainda restritivo de verificação do sistema orçamentário, calcado sobretudo em aspectos formais e financeiros. Com efeito, apresenta como metodologia a análise dos dados extraídos dos relatórios de avaliação institucionais, bem como tem como fundamento elementos da teoria pura do orçamento-programa, extraídos principalmente da literatura especializada norte-americana. Afinal, descortinar o desempenho do sistema orçamentário mineiro fora a principal mola propulsora de todo o trabalho. Nessa perspectiva, os resultados adversos apurados permitem concluir que na realidade o orçamento ainda é, em essência, uma lei de meios apenas formalmente travestida de estratégia, programas e ações. Assim, a essência do orçamento-programa fora sobrepujada pela adoção meramente ritualística dos aspectos exteriores dessa modalidade orçamentária.

Palavras-chaves:

Índice de Desempenho do Planejamento.

Sistema orçamentário.

Orçamento-programa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1. Conceito.....	9
2. Interpretação	9
3. Estrutura do índice.....	10
3.1 A dimensão ação (IDP-A)	10
3.2 A dimensão programa (IDP-P).....	16
3.3 A dimensão indicador (IDP-I).....	22
3.3.1 A subdimensão programa (IDP-I(A)).....	22
3.3.2 A subdimensão indicador (IDP-I(B))	27
4. As unidades de análise.....	30
5. Periodicidade	33
6. Fonte	33
7. Estratificação dos Resultados	33
8. Aplicabilidade.....	34
9. Resultados.....	37
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

O objeto do presente trabalho é o desenvolvimento de metodologia apropriada à análise consolidada do desempenho do sistema orçamentário, particularmente no que se refere à capacidade de materialização das apostas inscritas no Plano Plurianual (PPA), mediante a construção de um indicador complexo, a saber, o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP). Nesse quadro, à guisa de exemplo, o desempenho da administração pública mineira nos anos de 2004, 2005 e 2006 é explicitado, tendo como parâmetro a metodologia supracitada, bem como elementos da teoria pura do orçamento-programa, buscados a fim de subsidiar a análise dos resultados apurados.

Destarte, este trabalho tem como objetivo geral viabilizar uma análise quantitativa do alcance ou materialização das estratégias e metas inscritas no PPA, mediante a construção de uma ferramenta de análise da atuação governamental, o IDP, a constituir um estímulo para um controle progressivamente realizado com fundamento em resultados, propiciando a superação de uma orçamentação ainda calcada sobretudo em controles de ordem formal, contábil e financeira. Nesse sentido, busca-se aplicar o que há de mais puro na técnica do orçamento-programa, a saber, a análise sistêmica, de forma a exemplificá-la perante a própria política orçamentária ante a verificação sistemática dos resultados a que tem conduzido.

Ante o propósito geral supracitado, este trabalho tem como objetivos específicos: 1) o desenvolvimento da metodologia do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP), mediante a explicitação detalhada das dimensões, subdimensões e indicadores que conformam este macro indicador, ressaltando a

sua aplicabilidade enquanto instrumento de planejamento e controle substancial do sistema orçamentário; 2) demonstração dos resultados sob diferentes perspectivas de verificação propiciadas pelo índice, tomando como referência o desempenho do Estado de Minas Gerais nos anos de 2004, 2005 e 2006; 3) análise dos resultados à luz de elementos da teoria pura do orçamento-programa extraídos principalmente da literatura especializada norte-americana, eis que os Estados Unidos fora o lugar que servira de berço de emergência dessa técnica orçamentária nos idos dos anos 60 do século passado.

Afinal, que parte do plano efetivamente migrou das intenções para a realidade? As intervenções programadas foram realizadas? Os resultados projetados foram alcançados? Quais são as unidades e setores com melhor e pior desempenho em termos de execução de seu planejamento? Nesse sentido, qual é a performance dos programas estratégicos do governo? Ao longo de 2004, 2005 e 2006, qual foi o desempenho da administração pública mineira no que concerne à execução de suas políticas e diretrizes definidas no PPA?

A ausência de respostas consolidadas a estas e outras perguntas correlatas, que são fundamentais em termos de planejamento e orçamento, é eloqüente em confirmar a tese de Allen Schick (1967) de que as funções gestão e planejamento do sistema orçamentário foram apenas incipientemente desenvolvidas, institucionalizadas e implementadas. A estrita obediência às rotinas de processamento da despesa orçamentária e a preponderância do controle eminentemente financeiro, na prática, ainda constituem o foco quase que exclusivo de todas as preocupações, a despeito de uma retórica garbosa, embora irreal,

propalada por inúmeros governos, mas que não resiste à análise técnica mais superficial.

Enquanto a execução dos diversos grupos, elementos e fontes de despesa é controlada minuciosamente, por meio de rotina institucionalizada de acompanhamento, a realização da programação física e a consecução dos resultados pretendidos, que constituem a verdadeira razão de ser do orçamento público, são objeto das mais lânguidas medidas de verificação, monitoramento e análise.

Dentro desse contexto, o IDP vem suprir uma importante lacuna configurada pela inexistência de instrumentos consolidados de análise do desempenho da máquina pública no que pertine à capacidade de concretização das apostas que compõem seu plano de governo. Nessa perspectiva, contribuiria enormemente para realimentar o processo de planejamento, de tal forma a ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do sistema orçamentário. Destarte, o IDP seria a base para a definição de mecanismos de incentivo e penalidades baseados nos resultados da ação governamental, indispensáveis à plena institucionalização e consolidação das funções gestão e planejamento do sistema orçamentário.

Não obstante, não é o objetivo deste trabalho esgotar o potencial de análise propiciado pelo Índice de Desempenho do Planejamento, muito menos estabelecer definitivas bases de interpretação dos resultados do sistema orçamentário atual. Antes de tudo, pretende-se contribuir para a edificação de um debate qualificado acerca dos temas abordados, incentivando igualmente a construção de metodologias ainda mais reveladoras sobre o desempenho da

administração pública no que tange ao alcance e controle de seus propósitos fundamentais.

1. Conceito

O Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) é um índice complexo, destinado ao planejamento e à avaliação do desempenho institucional mormente no que tange à sua faceta orçamentária. Nesse enfoque, o índice afere, particularmente, a capacidade de planejamento e materialização das estratégias e metas definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

2. Interpretação

O Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) é composto por doze percentuais, revelando, pois, a proporção de ações, programas e indicadores da Administração Pública que se encontram de acordo com parâmetros razoáveis e adequados de planejamento no que pertine a critérios predeterminados de eficiência, eficácia e efetividade.

Não obstante, é necessário esclarecer que esses parâmetros correspondem, em grande medida, ao planejamento realizado por intermédio do PPA. Nesse contexto, o índice informa se as metas e os resultados programados foram efetivamente quantificados e alcançados. Pouco declara, contudo, acerca da consistência das apostas realizadas no plano, razão pela qual urge idealizar um índice (de feição puramente qualitativa) de qualidade do planejamento. Por exemplo, o IDP não revela se os produtos das ações do plano foram bem delineados, se o programa abarca ações necessárias e suficientes para enfrentamento da situação-problema enfocada, ou ainda se os indicadores revelam aspectos efetivamente relevantes a serem mensurados.

Em suma, o índice demonstra, de forma geral, qual a parcela do planejamento, materializado no PPA, alcançou níveis satisfatórios de concretização.

3. Estrutura do índice

O IDP é composto por três dimensões, correspondentes aos principais elementos estruturais do PPA, a saber, ações, programas e indicadores, conforme abaixo demonstrado.

Os indicadores que compõem o índice foram selecionados de forma a refletir a eficiência, a eficácia e a efetividade do plano quanto a cada uma das dimensões analisadas, tendo em vista produzir uma informação gerencialmente útil para os atores responsáveis pela gestão e execução do PPA e da LOA. Seria possível incluir outros indicadores, mas isso implicaria tornar muito intrincada a estrutura do índice, razão pela qual foram escolhidos os indicadores mais representativos. Com efeito, busca-se uma análise objetiva e global do sistema orçamentário, contemplando não apenas o aspecto usualmente abordado relativo ao controle financeiro, mas também as funções orçamentárias emergentes de gestão e planejamento.

3.1 A dimensão ação (IDP-A)

A dimensão ação se destina à verificação do desempenho institucional no planejamento e execução de todas as ações orçamentárias inscritas no PPA. O ideal seria que as ações não orçamentárias entrassem também no cálculo do índice,

mas no caso mineiro isso não foi possível, pois essas não foram monitoradas, razão pela qual apresentamos os resultados do índice sem computá-las. Ademais, ainda pairam controvérsias importantes quanto à perspectiva de seu planejamento, monitoramento e execução.

Essa é a dimensão mais representativa no índice (0,4) tendo em vista que as ações são as unidades básicas de produção onde recursos de variadas ordens (inclusive orçamentários) são processados resultando em bens ou serviços para a sociedade ou para a própria Administração Pública. Com efeito, se a concepção do programa efetivamente reproduz os pontos críticos do problema enfrentado, isso significa que a fiel execução de suas ações contribuirá decisivamente para atenuar a situação enfocada, ainda que o programa esteja desprovido de indicadores válidos ou estes sejam ruins ou mal projetados.

A dimensão ação abarca os seguintes indicadores:

A) Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%: é a relação percentual entre o número total de ações com taxa de execução física entre 70 e 130% e o número total de ações sob análise. Desse modo, o indicador em apreço poderá ser demonstrado pela seguinte expressão:

$$\%ATefis = \left(\frac{\text{N.º de ações com Tefis entre 70 e 130\%}}{\text{N.º total de ações}} \right) * 100,$$

sendo que a taxa de execução física é igual a:

$$Tefis = \left(\frac{\text{Execução física}}{\text{Programação física}} \right) * 100$$

A programação utilizada como parâmetro para a taxa de execução física é aquela presente no PPA e em suas revisões (ainda que operacionalizadas apenas pelas leis orçamentárias anuais), na medida em que o objetivo é avaliar a concretização das metas propostas nesses documentos. Desse modo, os valores reprogramados ao longo do exercício são utilizados apenas como instrumento de gestão e monitoramento da ação por ocasião de sua execução.

O valor de 70% para essa taxa é considerado um parâmetro mínimo de desempenho razoável, a partir do qual é possível dizer que a ação foi cumprida, particularmente considerando a possibilidade de execução postergada por meio de restos a pagar. Por sua vez, o valor de 130% foi eleito como parâmetro superior de desempenho, na medida em que depois desse limite a meta inicialmente projetada perde o seu significado enquanto verossímil, exeqüível e desafiadora.

No âmbito desta dimensão, este indicador é aquele que detém maior ponderação (0,4), na medida em que são os produtos, decorrentes da execução física das ações, que impactam sobre a problemática que justifica a intervenção do programa, sendo, por isso, o meio concebido para atenuar a situação-problema. Nesse enfoque, o gestor da ação pode viabilizar sua execução por meio de uma solução criativa e menos onerosa. Além disso, se uma ação teve uma execução física de 1% e uma execução financeira também de 1%, o índice de eficiência é igual a 1, mas a ação efetivamente não saiu do papel. Esses pontos de reflexão autorizam, portanto, conferir maior ponderação ao indicador em análise no que tange esta dimensão.

A regra que informa a elaboração do PPA (pelo menos no caso mineiro) é imperativa no sentido de determinar que todas as ações, à exceção dos

programas (padronizados) Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência, devem ter produtos quantitativamente mensuráveis. Nesse quadro, as ações que não atendam a essa norma serão computadas como tendo execução física igual a zero. Excluir as ações sem mensuração física do cálculo do índice seria o mesmo que premiar essa prática, a denotar, aliás, a ausência de um mínimo padrão de planejamento, a saber, a definição e o monitoramento de metas.

Igualmente, a desconsideração das ações sem previsão física repercutiria na exclusão de algumas unidades orçamentárias do cômputo do índice, o que prejudicaria a análise global do desempenho da Administração Pública.

B) Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%: é a relação percentual entre o número de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130% e o número total de ações sob análise. Dessa forma, este indicador poderá ser demonstrado por meio da seguinte expressão:

$$\%AT_{\text{efin}} = \left(\frac{\text{N.º de ações com Tefin entre 70 e 130\%}}{\text{N.º total de ações}} \right) * 100,$$

sendo que a taxa de execução financeira é igual a

$$T_{\text{efin}} = \left(\frac{\text{Execução financeira}}{\text{Programação financeira}} \right) * 100$$

A taxa de execução financeira é calculada sobre a programação inicial da ação no PPA, correspondente ao crédito orçamentário inicial, e não sobre o crédito autorizado como resultado de suplementações ou anulações ao longo do

exercício financeiro, pois o objetivo é avaliar o desempenho do planejamento tal como verificado inicialmente no plano e em suas revisões.

Nesse quadro, é necessário destacar que a execução financeira tomada como parâmetro neste indicador corresponde à liquidação da despesa orçamentária, pois essa etapa marca a fase de consolidação da obrigação financeira inicialmente programada, sendo igualmente a etapa mais segura para correlata aferição da execução física.

Também em face deste indicador, o valor de 70% para a taxa de execução financeira é considerado um parâmetro mínimo de desempenho razoável, a partir do qual é possível dizer que a ação foi cumprida, particularmente considerando a possibilidade de execução postergada por meio de restos a pagar. Por sua vez, o valor de 130% foi eleito como parâmetro superior de desempenho, na medida em que depois desse limite a meta inicialmente projetada perde o seu significado enquanto verossímil, exeqüível e desafiadora.

Como antes ressaltado, atualmente (no caso mineiro) apenas a execução física e financeira das ações orçamentárias é controlada, razão pela qual as ações não orçamentárias não são abrangidas pelo índice.

C) Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3: é a relação percentual entre o número de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3 e o número total de ações sob análise. Pode-se demonstrar essa relação por meio da seguinte expressão matemática:

$$\% \text{A} \text{eficiência} = \left(\frac{\text{N.º de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3}}{\text{N.º total de ações}} \right) * 100,$$

sendo que o índice de eficiência é igual à razão entre a taxa de execução física e a taxa de execução financeira da ação:

$$I_{\text{eficiência}} = \frac{T_{\text{efis}}}{T_{\text{efin}}}$$

O índice de eficiência compara o custo unitário direto médio planejado e executado. Nesse sentido, este índice não informa se o custo planejado ou executado é alto ou baixo, mas apenas se o desempenho no momento da execução foi melhor ou pior em relação ao desempenho planejado.

Dentro dessa perspectiva, o esforço das unidades em superar as metas inicialmente fixadas é recompensado, desde que isso não resulte em incompatibilidade entre a execução física e financeira.

Cada ação, como um ciclo produtivo dentro do setor público, detém uma função de produção distinta, articulando, de forma peculiar, insumos (entre eles o recurso orçamentário) e produtos. Desse modo, o índice de eficiência busca analisar a proporcionalidade da relação entre o custo unitário planejado e executado. A consistência dessa relação revela, pois, o conhecimento da função de produção, propiciando uma programação realista e exeqüível.

Se o índice for menor do que 1, isso significa que o custo unitário executado foi maior que o programado. Se for igual a 1, há uma equivalência entre o custo unitário programado e executado. Por outro lado, caso seja maior do que 1, o custo unitário executado foi menor do que o planejado.

A faixa de 0,7 a 1,3 é considerada um intervalo razoável de variação, fora do qual há uma distorção desproporcional entre a execução física e a execução financeira, denotando falha no planejamento da ação.

Por fim, o Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A) pode ser sintetizado por meio da seguinte expressão matemática:

$$\text{IDP} - \text{A} = (\% \text{ATefis} * 0,4) + (\% \text{ATefin} * 0,3) + (\% \text{Aineficiência} * 0,3)$$

3.2 A dimensão programa (IDP-P)

A dimensão programa analisa o desempenho institucional a partir de uma visão macroscópica dos programas estabelecidos no âmbito do PPA.

Conquanto os dados utilizados como base para esta dimensão sejam os mesmos do IDP-A, o programa aqui é analisado dentro de uma perspectiva global, abstraindo-se o desempenho específico de cada uma de suas ações.

Essa análise é necessária, pois há casos em que algumas ações com peso enorme dentro do programa são executadas satisfatoriamente, enquanto que várias outras de menor porte e relevância não são implementadas. Nesse contexto, quando se observa sob o prisma exclusivo do comportamento de suas ações, o desempenho do programa e da unidade orçamentária responsável seria penalizado, pois todas teriam o mesmo efeito no cômputo final do IDP-A. Por outro lado, se as ações de menor monta forem todas executadas, ao contrário daquelas mais representativas (do ponto de vista do orçamento planejado), certamente o IDP-A

demonstraria um valor satisfatório, enquanto que a dimensão programa não evidenciaria o mesmo desempenho.

O propósito desta dimensão é justamente contrabalançar essa abordagem focada pura e simplesmente na análise isolada das ações do programa, tendo em vista privilegiar também os aspectos globais referentes à sua execução.

Afinal, não seria conveniente atribuir um mesmo desempenho às unidades arroladas nos exemplos supracitados e outras que executaram plenamente todas as suas ações.

Esta dimensão abarca os seguintes indicadores:

A) Percentual de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3:

é a relação percentual entre o número de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3 e o número total de programas sob análise. Pode-se demonstrar essa relação por meio da seguinte expressão:

$$\%PI_{\text{eficácia}} = \left(\frac{\text{N.º de programas com Ieficácia entre 0,7 e 1,3}}{\text{N.º total de programas}} \right) * 100,$$

sendo que o índice de eficácia do programa é igual à média ponderada da taxa de execução física de suas ações:

$$I_{\text{eficácia}} = [(T_{\text{efis}}(A) * \text{Peso}(A)) + (T_{\text{efis}}(N) * \text{Peso}(N))],$$

onde o peso da ação é igual à sua participação no orçamento planejado do programa:

$$\text{Peso} = \frac{\text{Programação financeira da ação}}{\text{Programação financeira do programa}}$$

A eficácia é a dimensão do desempenho de um programa que possibilita visualizar se as metas físicas programadas foram mesmo executadas e em que medida.

Como as ações apresentam unidades de medida diferentes, e dada a necessidade de se ter um número que sintetize a execução física do programa, pondera-se a taxa de execução física das diversas ações a partir de sua participação no total de recursos programados para o programa. Dessa forma, o peso de cada ação é medido pela sua importância relativa dentro do programa, sob a perspectiva daquele que inicialmente aloca os recursos nas diversas alternativas disponíveis. Assim, uma ação com orçamento planejado de R\$ 1.000.000,00 não poderia ter o mesmo peso que outra cujo custo estimado é igual a R\$ 1.000,00.

As ações são sopesadas pela sua participação no orçamento planejado, tendo em vista privilegiar o panorama daquele que programou a distribuição dos recursos orçamentários disponíveis. Nesse quadro, essa abordagem constitui mais um elemento de avaliação do planejamento realizado, razão pela qual se descartou a possibilidade de ponderação das ações pela participação delas no orçamento efetivamente executado. Desse modo, alguma distorção nessa programação inicial certamente repercutirá no índice de eficácia do programa.

Se o índice for menor do que 1, na média o programa teve uma execução física inferior ao que fora programado no plano. Se igual a 1, isso significa que sua execução equivale à programação inicial e, quando maior do que 1, é

possível dizer que a sua execução superou, proporcionalmente, as metas físicas constantes do plano.

O valor de 0,7 para esse índice é considerado um parâmetro mínimo de desempenho razoável do programa, a partir do qual é possível dizer que esse foi, proporcional e majoritariamente, cumprido. Por outro lado, o valor de 1,3 foi eleito como parâmetro máximo de desempenho satisfatório deste indicador, na medida em que além desse limite as metas inicialmente projetadas perdem o seu significado enquanto verossímeis, exeqüíveis e desafiadoras.

Este indicador tem um peso maior no cômputo do IDP-P, uma vez que a eficácia do programa consubstancia a sua capacidade de concretizar as respostas concebidas para minorar a situação-problema, sendo, portanto, mais relevante ante os outros parâmetros de avaliação desta dimensão.

B) Percentual de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130%: expressa a relação percentual entre o número de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130% e o número total de programas sob análise. Pode-se demonstrar essa relação por meio da seguinte expressão:

$$\%PT_{\text{efin}} = \left(\frac{\text{N.º de programas com } T_{\text{efin}} \text{ entre } 0,7 \text{ e } 1,3}{\text{N.º total de programas}} \right) * 100,$$

onde a taxa de execução financeira do programa é igual a

$$T_{\text{efin}} = \frac{\text{Execução financeira do programa}}{\text{Programação financeira do programa}}$$

Por sua vez, a programação e a execução financeira do programa é o resultado do somatório dos valores das ações que o compõem, pois a ação constitui o módulo elementar de planejamento e execução de recursos orçamentários. Nesse diapasão, a execução financeira é representada pelo crédito orçamentário processado, ou seja, corresponde à etapa de liquidação da despesa pública.

Por outro lado, a programação financeira se refere ao valor consignado no PPA (ou em suas revisões, ainda que realizadas somente por intermédio da LOA), mesmo que ao longo do exercício tenham ocorrido anulações ou suplementações orçamentárias.

O valor de 70% para a taxa de execução financeira é considerado um parâmetro mínimo de desempenho razoável, a partir do qual é possível asseverar, do ponto de vista estritamente orçamentário, que o programa foi cumprido. De outro lado, o valor de 130% foi escolhido como parâmetro superior de desempenho, na medida em que além desse limite a meta financeira inicialmente projetada perde o seu significado enquanto verossímil, exeqüível e desafiadora.

C) Percentual de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3: é a relação percentual entre o número de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3 e o número total de programas sob análise:

$$\%PI_{\text{eficiência}} = \left(\frac{\text{N.º de programas com Ieficiência entre 0,7 e 1,3}}{\text{N.º total de programas}} \right) * 100,$$

onde o índice de eficiência do programa é igual a

$$\text{Índice de eficiência do programa} = \frac{\text{Índice de eficácia do programa}}{\text{Taxa de execução financeira do programa}}$$

A eficiência é a dimensão do desempenho de um programa que permite visualizar se o custo executado foi maior ou menor que o custo programado no PPA. Portanto, esse índice faz uma comparação entre a relação insumo-produto nos momentos de planejamento e execução.

Como supracitado, o índice é calculado pela divisão do índice de eficácia pela taxa de execução financeira do programa. Logo, é um índice de eficiência relativo, pois tem como base a equação físico-financeira anteriormente planejada.

Se o índice for menor do que 1, isso significa que, na média, o custo executado foi maior que o programado. Se for igual a 1, há uma equivalência entre o custo programado e executado no âmbito do programa. Por outro lado, caso seja maior do que 1, o custo executado do programa foi proporcionalmente menor do que o planejado.

A faixa de 0,7 a 1,3 do índice de eficiência é considerada um intervalo razoável de variação, fora do qual há uma distorção desproporcional entre o índice de eficácia e a taxa de execução financeira do programa, denotando falha no planejamento inicialmente realizado.

O Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Programa (IDP-P) pode ser sintetizado por meio da seguinte fórmula matemática:

$$\text{IDP} - \text{P} = (\% \text{PIeficácia} * 0,4) + (\% \text{PTefin} * 0,3) + (\% \text{PIeficiência} * 0,3)$$

3.3 A dimensão indicador (IDP-I)

A dimensão indicador tem como foco a demonstração do desempenho do planejamento no mapeamento e melhoria dos problemas que justificam a existência dos diversos programas elencados no PPA.

Embora esteja diretamente relacionada à efetividade de um programa, esta dimensão não apresenta a maior ponderação no índice, visto que são tênues os controles existentes sobre a qualidade/relevância do indicador bem como sobre suas projeções.

Tendo em vista tornar mais consistente a avaliação dos indicadores e propiciar a obtenção de informações relevantes para avaliação do planejamento, esta dimensão encontra-se dividida em duas subdimensões: a subdimensão programa (IDP-I(A)) e a subdimensão indicador (IDP-I(B)).

3.3.1 A subdimensão programa (IDP-I(A))

A subdimensão programa avalia o desempenho dos indicadores tendo como padrão de análise os diversos programas consignados no plano. Apresenta uma ponderação maior (0,6), na medida em que condensa os resultados alcançados pelos diversos programas analisados. Desse modo, permite sintetizar a efetividade do plano a partir das unidades fundamentais de geração de resultados no PPA, a saber, os programas.

A) Percentual de programas com indicadores válidos: é a relação percentual entre o número de programas com indicadores válidos e o número total de programas sob análise:

$$\% \text{PIV} = \left(\frac{\text{N.º de programas com indicadores válidos}}{\text{N.º total de programas}} \right) * 100$$

Os indicadores foram incorporados pela sistemática oficial de planejamento, em virtude da Portaria Interministerial n.º 42/99, quando estatui que

Art. 2º Para efeito da presente Portaria, entendem-se por:

a) Programa, um instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos; sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Desse modo, os indicadores são instrumentos destinados a medir se o objetivo do programa foi ou não alcançado e em que medida. Como esse objetivo está atrelado a uma situação-problema, encontrada na sociedade ou na própria administração, reflete a efetividade do programa, embora não possamos imputar a esse, pura e simplesmente, o comportamento do indicador. Em síntese, os indicadores são, na linguagem utilizada por Carlos Matus (1991), os “vetores de descrição do problema”. Nesse contexto, como um parâmetro externo de avaliação, está sujeito a uma série de outros fatores e variáveis não necessariamente controlados pela unidade responsável pelo programa.

Portanto, os indicadores revelam apenas se os resultados pretendidos foram alcançados, não apenas em virtude das ações do programa. Nesse prisma, consoante argumenta Matus (1991), somente em situações extremas os resultados estão inteiramente sob controle da unidade executora ou totalmente fora de sua governabilidade. Assim, os órgãos e entidades responsáveis muitas vezes não

podem assegurar resultados, porque dependem de uma parte do mundo que não controlam. No entanto, segundo o autor, “essa dificuldade não deve desanimar o intento do homem de governar a realidade por meio de apostas que, com algum fundamento de cálculo, movem-no a anunciar os resultados de sua ação”.

São indicadores válidos aqueles que efetivamente operacionalizam o planejamento e a avaliação dos programas governamentais. Qualificam-se, pois, como uma relação entre grandezas relevantes para a compreensão do comportamento da situação-problema, mediante a demonstração de quaisquer de seus elementos, a saber, o problema propriamente dito, suas causas críticas ou efeitos imediatos.

Os indicadores apresentam-se normalmente sob a forma de quocientes. Desse modo, pode-se apontar como principais modalidades os índices, os coeficientes, as taxas, os percentuais e as médias.

Assim, é de bom alvitre elucidar que os indicadores não se confundem com metas físicas ou números absolutos, não se prestando a revelar as entregas ou produtos articulados pelas ações do programa, mas as situações alvejadas pelas suas intervenções. Mesmo os indicadores relacionados às causas críticas do problema, embora sejam mais fáceis de medir e formular (visto que estão diretamente vinculados às ações do programa), mapeiam uma dada situação por intermédio de uma relação entre grandezas (uma das quais, porém, sempre independente da atuação imediata da unidade responsável).

Igualmente, para que sejam considerados válidos, os indicadores devem estar munidos dos elementos indispensáveis à avaliação de sua melhoria ou

alcance. Destarte, há que existir coerência entre os seus distintos atributos, mormente no que pertine à relação entre o título do indicador, os índices demonstrados como referência ou metas e a fórmula de cálculo.

De igual modo, o indicador deve ser efetivamente apurado por ocasião da avaliação, além de ter sido considerado adequado pela unidade que o inseriu no PPA.

Em suma, para que seja considerado válido, o indicador deve atender aos seguintes requisitos:

- Constituir uma relação entre grandezas relevantes para a compreensão do problema, ou seja, não deve reproduzir as metas físicas, nem se constituir na aferição direta de um número absoluto (pois nesse caso o valor nada indicará perante o objetivo do programa);
- Apresentar atributos compatíveis entre si de tal modo que o título, a unidade de medida, a fórmula de cálculo e os índices (de referência e projetados) reflitam o mesmo fenômeno;
- Projetar índices coerentes com os resultados anunciados pelo objetivo do programa;
- For efetivamente apurado por ocasião do monitoramento ou da avaliação;
- Apresentar os índices indispensáveis à avaliação, pelo menos, ou de sua melhoria, ou do alcance dos resultados projetados para o ano avaliado.

B) Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos melhorados: é a relação percentual entre o número de programas com pelo

menos 70% de indicadores válidos com índice melhorado e o número total de programas sob análise. Pode ser demonstrado por meio da seguinte expressão:

$$\%PIVM = \left(\frac{\text{N.º de programas com mais de 70\% de indicadores válidos melhorados}}{\text{N.º total de programas}} \right) * 100$$

O índice é considerado melhorado quando o valor apurado representa uma mitigação da situação-problema em relação à última apuração.

O valor de 70% de indicadores válidos melhorados fora tomado como parâmetro mínimo para se definir genericamente o sucesso do programa na melhoria da situação problematizada.

C) Percentual de programas com mais de 70% de indicadores válidos alcançados: é a relação percentual entre o número de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos com índice alcançado e o número total de programas sob análise. Igualmente, o indicador em apreço pode ser demonstrado pela seguinte expressão:

$$\%PIVAI = \left(\frac{\text{N.º de programas com pelo menos 70\% de indicadores válidos alcançados}}{\text{Número total de programas}} \right) * 100$$

O índice é considerado alcançado quando o valor apurado for maior ou igual àquele definido como meta para o ano avaliado.

O valor de 70% de indicadores válidos com índice alcançado fora tomado como parâmetro mínimo para se definir genericamente o sucesso do programa no alcance dos resultados almejados.

Este indicador detém maior peso nesta subdimensão, eis que reflete a capacidade de materialização dos resultados anteriormente projetados.

A subdimensão programa pode ser sintetizada por meio da seguinte fórmula:

$$\text{IDP} - \text{I(A)} = (\% \text{PIV} * 0,3) + (\% \text{PIVM} * 0,3) + (\% \text{PIVAI} * 0,4)$$

3.3.2 A subdimensão indicador (IDP-I(B))

A subdimensão indicador demonstra o desempenho do planejamento na projeção, melhoria e alcance de resultados. Apresenta uma ponderação menor (0,4) relativamente à outra subdimensão, porque enfoca tão somente os indicadores que efetiva e validamente foram formulados, desconsiderando a vinculação imediata deles com os programas dos quais promanam.

A) Percentual de indicadores válidos: é a relação percentual entre o número de indicadores válidos e o total de indicadores formulados dos programas sob análise:

$$\% \text{IV} = \left(\frac{\text{N.º de indicadores válidos}}{\text{N.º de indicadores formulados}} \right) * 100$$

São contabilizados como indicadores formulados aqueles cadastrados para os diversos programas do plano e que constaram efetivamente da avaliação, ainda que estejam incompletos.

B) Percentual de indicadores válidos melhorados: é a relação percentual entre o número de indicadores válidos com índice melhorado e o número total de indicadores válidos dos programas sob análise.

$$\%IVM = \left(\frac{\text{N.º de indicadores válidos melhorados}}{\text{N.º total de indicadores válidos}} \right) * 100$$

Os indicadores apresentam índice de desempenho melhorado quando os índices apurados revelam uma situação mais favorável do que aquela retratada na última apuração. Dessa forma, essa última apuração pode se referir tanto ao índice de referência do indicador quanto ao último resultado avaliado.

No que tange especificamente às taxas de crescimento ou redução, o índice apurado será considerado favorável quando houver, respectivamente, qualquer grau de incremento ou diminuição, independentemente da última taxa observada.

C) Percentual de indicadores válidos alcançados: é a razão entre o número de indicadores válidos com índice previsto alcançado e a o número total de indicadores válidos dos programas sob análise.

$$\%IVAI = \left(\frac{\text{N.º de indicadores válidos alcançados}}{\text{N.º total de indicadores válidos}} \right) * 100$$

Os indicadores apresentam índice previsto alcançado quando o valor apurado demonstra uma situação igual ou melhor do que aquela inicialmente projetada para o respectivo ano avaliado. As metas projetadas para o indicador são aquelas previstas inicialmente no PPA ou reformuladas por meio de suas revisões.

Este indicador apresenta maior peso nesta subdimensão, em virtude de estampar a efetividade das unidades responsáveis no alcance dos resultados projetados.

A subdimensão indicador pode ser assim resumida:

$$IDP - I(B) = (\%IV * 0,3) + (\%IVM * 0,3) + (\%IVA1 * 0,4)$$

Destarte, o Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Indicador (IDP-I) pode ser também sintetizado por meio da seguinte expressão:

$$IDP - I = (IDP - I(A) * 0,6) + (IDP - I(B) * 0,4)$$

A estrutura global do IDP é apresentada na seguinte tabela:

Tabela 1 - Estrutura Global do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP)

ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP)	
DIMENSÃO / SUBDIMENSÃO / INDICADOR	PESO
1. DIMENSÃO AÇÃO – IDP AÇÃO (IDP-A)	0,4
1.1 Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%	0,4
1.2 Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	0,3
1.3 Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	0,3
2. DIMENSÃO PROGRAMA – IDP PROGRAMA (IDP-P)	0,3
2.1 Percentual de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3	0,4
2.2 Percentual de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	0,3
2.3 Percentual de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	0,3
3. DIMENSÃO INDICADOR – IDP INDICADOR (IDP-I)	0,3
3.1. SUBDIMENSÃO PROGRAMA (IDP-I (A))	0,6
3.1.1 Percentual de programas com indicadores válidos	0,3
3.1.2 Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos melhorados	0,3
3.1.3 Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos alcançados	0,4
3.2. SUBDIMENSÃO INDICADOR (IDP-I (B))	0,4
3.2.1 Percentual de indicadores válidos	0,3
3.2.2 Percentual de indicadores válidos melhorados	0,3
3.2.3 Percentual de indicadores válidos alcançados	0,4

É também possível visualizar resumidamente a estrutura global do índice por meio da seguinte expressão matemática:

$$IDP = (IDP - A * 0,4) + (IDP - P * 0,3) + (IDP - I * 0,3)$$

4. As unidades de análise

Várias são as possibilidades de análise viabilizadas pelo Índice de Desempenho do Planejamento. De forma mais desagregada, os resultados podem ser demonstrados tendo em conta as unidades orçamentárias responsáveis por no mínimo uma ação no PPA, excetuando-se os programas padronizados Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência.

Nesse passo, as unidades orçamentárias responsáveis pelas diversas ações no plano representam o principal filtro de análise do índice. No entanto, essa abordagem apenas traz algum impacto (relativamente à possibilidade de verificação do desempenho tendo como corte as unidades responsáveis pelos programas) nos casos de programas com ações executadas por mais de uma unidade (programas multissetoriais). Assim, à guisa de exemplo, um mesmo programa pode ter diferentes índices de eficácia, taxas de execução financeira e índices de eficiência quantas forem as unidades responsáveis pela execução de suas ações. Destarte, cada unidade orçamentária obterá em determinado programa multissetorial um desempenho (no IDP-A e no IDP-P) consentâneo tão somente com as ações que diretamente executa. Do contrário, o desempenho geral do programa e de suas diversas ações (independentemente de qual unidade as execute) recairia apenas sobre a unidade orçamentária responsável pelo gerenciamento global do programa. Contudo, essa perspectiva desoneraria as unidades responsáveis pela execução de

ações de programas de outros órgãos ou entidades, o que geraria diversas distorções. Ademais, se o filtro recaísse nas unidades responsáveis pelos programas, várias unidades orçamentárias estariam fora da avaliação propiciada pelo IDP, na medida em que apenas executam ações de programas de outras unidades.

Não obstante, se no IDP-A e no IDP-P cada unidade se responsabiliza pelo desempenho das ações que executa, no IDP-I a lógica é diversa, uma vez que todas as unidades que executam ações de um mesmo programa são co-responsáveis pelos resultados anunciados por esse. Dentro dessa perspectiva, o desempenho dos indicadores dos programas multissetoriais são atribuídos a todas as unidades que executam ações nesses programas.

Essa lógica de avaliação e cálculo prepondera em todos os cortes institucionais do IDP, pois há casos em que um mesmo programa transcende os limites de determinado setor, ultrapassando também, em alguns casos, os liames que separam os diversos poderes. Contudo, quando o filtro não é institucional, essa questão não mais se apresenta, dado que os programas passam a ser analisados dentro de uma perspectiva global.

Nesse contexto, outra possibilidade de cálculo desagregado do índice seria analisar separadamente o desempenho dos diversos programas do plano, tendo como base os parâmetros de desempenho e suas respectivas ponderações.

Apenas os Programas Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência e suas respectivas ações não são avaliados por meio deste índice, na medida em que são programas padronizados, além de não

implicarem na consecução direta de resultados, pois tão somente contribuem para potencializar o desempenho dos programas finalísticos a eles atrelados. Ademais, estes programas possuem ações que por definição não possuem metas físicas, implicando em distorções se fossem computadas no cálculo do índice.

Conquanto o IDP tenha como parâmetro mínimo de avaliação a unidade orçamentária responsável pelo menos por uma ação não padronizada no plano, é perfeitamente possível e aconselhável a análise global do desempenho do PPA, ou ainda uma verificação consolidada dos diversos tipos de programas (segundo seu posicionamento estratégico no plano), dos diversos setores de governo ou poderes e, ainda, dos vários objetivos prioritários (no caso mineiro, representam as diretrizes ou macroobjetivos do PPA).

Dentro desse enfoque, o índice operacionaliza a avaliação do sistema estadual de planejamento, além de poder também ser utilizado no sentido de avaliar o desempenho das pessoas (setorialistas) responsáveis pela coordenação e assessoria às diferentes unidades governamentais.

Dentro de uma perspectiva ainda mais ampla, o índice igualmente viabilizaria a comparação do desempenho institucional das diversas unidades federativas, permitindo aferir onde o planejamento se encontra em estágio mais avançado de consolidação.

5. Periodicidade

O Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) tem uma periodicidade anual, visto que tem como base os dados sobre a execução e os resultados do PPA no(s) exercício(s) financeiro(s) anterior(es).

6. Fonte

A fonte dos dados para o cálculo do índice, no caso mineiro, é a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, apresentada anualmente no início da sessão legislativa, dado que contém informações de programação e execução física e financeira de todos os programas e ações do plano. Os dados são também extraídos, particularmente no caso dos indicadores, do Relatório Anual de Avaliação, entregue no dia 15 de junho de cada exercício, abrangendo os resultados do ano anterior.

7. Estratificação dos Resultados

Tendo em vista subsidiar a análise do índice, os resultados apurados são estratificados em conceitos segundo faixas de desempenho, válidas também para todas as dimensões e subdimensões que compõem o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP).

Até 0,499, o desempenho é considerado crítico. Entre 0,5 e 0,799, o índice obtém conceito intermediário. Por sua vez, entre 0,800 e 1, o índice apresenta conceito avançado.

Tabela 2 - Faixas de desempenho do IDP

Faixas	Conceito
De 0,800 a 1	Avançado
De 0,500 até 0,799	Intermediário
De 0 até 0,499	Crítico

8. Aplicabilidade

O Índice de Desempenho do Planejamento é, acima de tudo, uma proposta de aplicação do que há de mais puro na técnica do orçamento-programa, a saber, o emprego de análise sistêmica a fim de subsidiar o planejamento e o controle substancial das políticas públicas, tendo como foco de observação a própria política orçamentária ante uma exposição sistemática dos resultados a que tem conduzido. Nesse contexto, espera-se demonstrar a fragilidade do atual modelo orçamentário, calcado sobretudo em práticas alocativas incrementalistas e em um controle preponderantemente formalista e financeiro.

Como brilhantemente argumenta Allen Schick (1971), em verdade temos uma lei de meios apenas formalmente travestida de estratégia, programas e ações. Documentos e mais documentos de feição externalista moderna escondem na realidade um grande vácuo de aplicação das verdadeiras técnicas de planejamento e análise das políticas públicas. Afinal, a essência do orçamento-

programa fora sobrepujada pela forma. No entanto, essa realidade, por incrível que pareça, ainda continua sendo desprezada pela maior parte dos operadores da política orçamentária nos três níveis de governo, que, elaborando calhamaços cada vez mais atraentes, acreditam piamente estarem desenvolvendo o que há de mais sofisticado em termos de planejamento e orçamento.

Nada obstante, não há razão para pessimismo, pois, conforme demonstra a evolução das técnicas orçamentárias, o primeiro aspecto a emergir a partir dos primórdios de aplicação de uma função orçamental é seu traço meramente político e formalista. Isso também ocorrera com a emergência da função controle financeiro, pois, antes de sua efetiva institucionalização (o que se dera no Brasil a partir do Código de Contabilidade Pública de 1922), o orçamento era mera peça contábil de caráter preponderantemente formal¹. Nesse sentido, uma nova função somente é plenamente incorporada ao sistema orçamentário, saindo efetivamente do formalismo político do qual inicialmente emergiu, a partir do momento em que se reconhece sua utilidade para a gestão da máquina pública. Destarte, o orçamento enquanto instrumento de controle financeiro somente saiu do papel, sendo por fim institucionalizado, quando se disseminou a concepção de que seria um ótimo instrumento para disciplinar, sob a perspectiva do administrador, a aplicação dos recursos públicos.

¹ Embora o orçamento já estivesse previsto no Brasil desde a Constituição de 1824 (art. 172), sua efetiva institucionalização e operacionalização enquanto instrumento de controle financeiro ocorre apenas, segundo Teixeira Jr. (1977), com o Código de Contabilidade Pública de 1922 (Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922) e com o Regulamento Geral de Contabilidade (Decreto 15.783, de 8 de novembro de 1922). No entanto, essa legislação estava circunscrita somente à União. Segundo o autor, essa institucionalização somente disseminou-se para Estados e Municípios com a edição do Decreto-lei 1.804, de 24 de novembro de 1939, posteriormente substituído e aperfeiçoado pelo Decreto-lei 2.416, de 17 de julho de 1940. Nesse contexto, segundo esclarece Moojen, o orçamento de Estados e Municípios, até a edição do Decreto-lei 2.416, era uma peça meramente formal. Assim, segundo as palavras do autor, "(...) os orçamentos eram elaborados de afogadilho e por funcionários estranhos ao assunto, nas vésperas de sua tramitação no Legislativo. No decorrer do exercício financeiro sempre era possível 'dar um jeito' para o atendimento de despesas ordinárias não previstas, através do recurso ilegal da chamada 'química orçamentária'" (Moojen, 1959, p. 160).

Nesse contexto, o Índice de Desempenho do Planejamento permitirá uma visão mais clara do desempenho do sistema orçamentário, norteando, portanto, ações que contribuam para a efetiva institucionalização e consolidação das funções gestão e planejamento.

Com efeito, o índice poderá ser utilizado como metodologia para avaliação do sistema de planejamento e orçamento, assim como mecanismo para fixação de metas para unidades, setores e poderes, além de poder subsidiar uma avaliação individual e grupal objetiva dos setorialistas responsáveis pelo assessoramento dos diversos órgãos, entidades, fundos e gerentes. Nesse quadro, uma divulgação sistemática e periódica dos resultados certamente já traria enorme impacto sobre as pessoas responsáveis. O mapeamento dos pontos críticos do sistema contribuiria enormemente para a superação de gargalos, tornando gradativamente mais consistente o planejamento e, por conseguinte, mais eficiente, eficaz e efetivo o sistema orçamentário.

Igualmente, o desenvolvimento de um mecanismo seguro de avaliação institucional poderá contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de avaliação individual, gerando subsídios para uma vinculação entre essas dimensões atualmente ainda tão segregadas.

Destarte, o desenvolvimento de um índice tal qual o que ora se apresenta e sua efetiva aplicação no sentido de subsidiar a política orçamentária oferece enormes oportunidades de aperfeiçoamento do modelo orçamental atual que, embora tenha alcançado enorme sofisticação como também gerado significativos benefícios ao longo de tantos anos, não mais satisfaz aos anseios de

uma sociedade ávida por resultados e cada vez mais educada e aparelhada para controlar o poder.

Contudo, não há aqui nenhuma ilusão quanto aos efeitos do desenvolvimento da metodologia aqui proposta, pois a plena institucionalização e consolidação das funções gestão e planejamento do sistema orçamentário certamente são obras do tempo e o fortalecimento da democracia e, de uma forma geral, do estado democrático de direito repercutirá enormemente nesse processo.

9. Resultados

Os resultados demonstrados a seguir se referem aos anos de 2004, 2005 e 2006, pois somente em junho de 2008, por ocasião da elaboração do Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2007, é possível acessar as informações relativas à apuração dos indicadores, embora já estejam disponíveis as informações sobre execução física e financeira, coletadas em Minas Gerais para a confecção da Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa.

Não é o objetivo deste trabalho esgotar as possibilidades de análise propiciadas pelo Índice de Desempenho do Planejamento (IDP), mas abordar, à guisa de exemplo, alguns aspectos interessantes acerca do desempenho institucional da administração pública mineira, ilustrando o potencial analítico do índice, viabilizando igualmente importantes conclusões sobre as características do sistema orçamentário vigente.

Nesse contexto, a tabela mostrada a seguir contém os principais resultados do índice de forma desagregada.

Tabela 3 - Minas Gerais
Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) - Estado de Minas Gerais (todos os Poderes) - 2004/2006

DIMENSÃO / SUBDIMENSÃO / INDICADOR	2004	2005	2006
1. DIMENSÃO AÇÃO (IDP-A)	0,274	0,302	0,331
1.1 Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%	35,70%	36,14%	38,70%
1.2 Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	25,37%	31,74%	36,42%
1.3 Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	18,41%	20,58%	22,24%
2. DIMENSÃO PROGRAMA (IDP-P)	0,319	0,352	0,350
2.1 Percentual de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3	38,87%	39,35%	40,00%
2.2 Percentual de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	31,10%	37,91%	36,43%
2.3 Percentual de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	23,32%	27,08%	26,79%
3. DIMENSÃO INDICADOR (IDP-I)	0,248	0,242	0,213
3.1 SUBDIMENSÃO PROGRAMA (IDP-I (A))	0,125	0,139	0,115
3.1.1 Percentual de programas com indicadores válidos	20,49%	22,38%	21,43%
3.1.2 Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores melhorados	10,95%	11,55%	10,36%
3.1.3 Percentual de programas com pelo menos de 70% de indicadores alcançados	7,77%	9,39%	5,00%
3.2 SUBDIMENSÃO INDICADOR (IDP-I (B))	0,432	0,396	0,360
3.2.1 Percentual de indicadores válidos	35,09%	29,84%	28,57%
3.2.2 Percentual de indicadores válidos melhorados	53,00%	49,45%	51,04%
3.2.3 Percentual de indicadores válidos alcançados	42,00%	39,56%	30,21%
ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP)	0,280	0,299	0,301

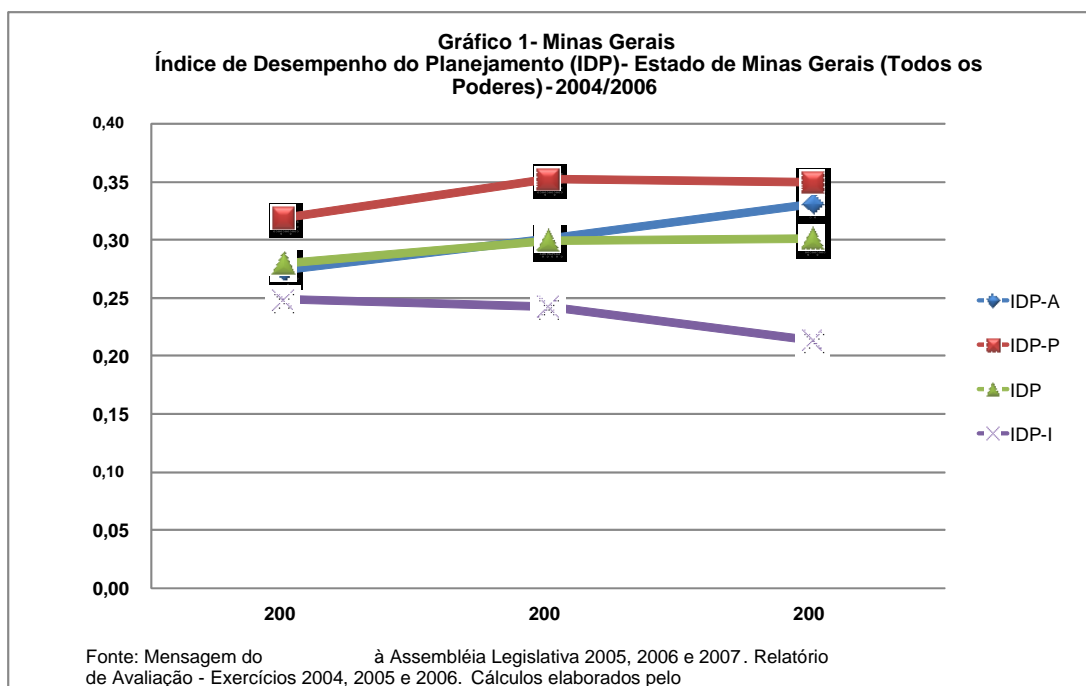
Fonte: Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2005, 2006 e 2007. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005 e 2006. Cálculos elaborados pelo autor.

Eis o quadro geral do desempenho do sistema orçamentário na administração pública mineira nos anos de 2004, 2005 e 2006. O primeiro aspecto que salta aos olhos é o pífio resultado alcançado pelo Estado de Minas Gerais no

período analisado. Embora se verifique uma melhoria singela no IDP entre 2004 e 2006, alcançada graças ao desempenho mais favorável do IDP-A no período, os resultados revelam o que já se evidenciava óbvio, ou seja, a adoção externalista de técnicas de planejamento e orçamento, mormente no que tange à elaboração de documentos e relatórios exigidos pela legislação, nada significa em termos de real institucionalização e consolidação do orçamento de desempenho ou, ainda e mais desafiadoramente, do orçamento-programa. No entanto, grande parte da literatura insiste em propagar a idéia de que a incorporação de novos modelos classificatórios da despesa pública ou ainda a confecção de documentos de feição aparentemente pomposa mudariam *sic et simpliciter* a essência do processo orçamentário. Afinal, como propalar real integração entre planejamento e orçamento se, no período analisado e em termos de execução física, menos de 40% das ações ou programas apresentam um desempenho satisfatório? Ora, se realmente houvesse essa integração, certamente os índices de eficiência arrolados acima revelariam maior compatibilidade entre as execuções física e financeira. Contudo, esse é um dos aspectos onde os resultados são mais adversos. Mesmo do ponto de vista da execução financeira, os resultados são eloqüentes no sentido de indicar o formalismo da situação alocativa revelada pela estrutura programática. Nessa perspectiva, essa estrutura avulta apenas como mais um meio legalmente exigido de se executar a despesa pública e não como instrumento de maximização da execução das ações de governo, tal como propõe o orçamento de desempenho, ou de maximização dos resultados finalísticos almejados com as intervenções públicas, consoante propalado pela teoria pura do orçamento-programa.

Com efeito, a análise do IDP-I é ainda mais reveladora. Como fazer do orçamento um mecanismo de superação dos gargalos sociais e administrativos, se

menos de 25% dos programas consignam, mesmo que formalmente, resultados objetivamente projetados a alcançar? Nesse quadro, ganha relevo o fraco desempenho dos programas do plano no que tange à capacidade de projeção e alcance de resultados. Ora, se o plano é uma aposta como defende Matus (1991), como enquadrá-lo enquanto tal se as apostas não são nem realizadas? Mesmo em relação ao IDP-I(B), ou seja, quanto aos indicadores presentes no plano, salta aos olhos a inaptidão para a formulação de indicadores válidos. Essas informações descerram, portanto, a visão de que a análise sistêmica, elemento fundamental do orçamento-programa enquanto instrumento de planejamento, alocação e controle substancial das políticas públicas, jaz distante de sua efetiva consolidação, razão pela qual é possível dizer, com fulcro nos resultados supracitados, que a função controle financeiro ainda é a faceta preponderante do sistema orçamentário atual. A tabela acima pode ser melhor visualizada, de forma agregada, pelo seguinte gráfico.



Embora o índice global tenha alcançado leve melhora no período, a despeito da queda observada no IDP-I, nenhuma das dimensões do índice alcançou sequer conceito intermediário, situando-se todas na faixa de desempenho crítico. Conquanto seja curto o período observado, é também interessante verificar a regularidade do comportamento das várias dimensões ante a ausência de movimentos bruscos de ascensão ou queda, o que preliminarmente sugere a influência de uma questão estrutural.

Outra alternativa de análise é a comparação do desempenho dos

Tabela 4 - Minas Gerais
Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) segundo Poder - Estado de Minas Gerais - 2004/2006

PODER	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.
EXECUTIVO	0,277	2	0,299	3	0,304	1
JUDICIÁRIO	0,276	3	0,158	4	0,195	3
LEGISLATIVO	0,355	1	0,342	2	0,226	2
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,235	4	0,380	1	0,086	4
ESTADO	0,280		0,299		0,301	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006 e 2007. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005 e 2006. Cálculos elaborados pelo autor.

diversos poderes, conforme explicita a seguinte tabela.

Os resultados demonstrados na tabela acima são surpreendentes, pois revelam um desempenho superior dos outros poderes em relação ao Poder Executivo nos anos de 2004 e 2005, a despeito do fato de que os primeiros não possuem nenhum indicador válido, obtendo nota 0 no IDP-I em todo o período. Não obstante, somente o Poder Executivo mantém alguma regularidade no comportamento do índice, destacando-se, também, nesse passo, as quedas

verificadas na performance dos outros poderes, o que garantiu o primeiro lugar no *ranking* ao Poder Executivo em 2006. Cabe também frisar que nenhum dos poderes alcançou conceito sequer intermediário em qualquer dos anos analisados, sendo também importante destacar que o Poder Executivo, embora mantenha estrutura técnica central especializada na gestão orçamentária, não obteve vantagem sobre os outros poderes, mesmo sendo o único a ter alguma pontuação no IDP-I. Esse resultado já se vislumbrava, na medida em que esse quadro técnico central é preponderantemente utilizado, ora no sentido de garantir o controle financeiro sobre o orçamento, no âmbito do processo de programação e alteração orçamentária, ora para coordenar a elaboração formal dos documentos exigidos pela legislação.

Outra forma de análise é comparar os vários setores de governo, conforme expõe a tabela a seguir.

Tabela 5 - Minas Gerais
Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) segundo Setor de Governo - Estado de
Minas Gerais - 2004/2006

SETOR DE GOVERNO	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	0,331	6	0,292	12	0,280	9
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,327	7	0,307	11	0,307	7
CULTURA	0,334	5	0,292	13	0,162	18
DEFESA SOCIAL	0,335	4	0,423	4	0,402	2
DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO JEQUITINHONHA, MUCURI E NORTE DE MINAS	0,070	20	0,152	18	0,092	19
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	0,200	16	0,137	19	0,224	13
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA	0,156	19	0,201	16	0,204	16
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ESPORTES	0,283	10	0,347	7	0,306	8
EDUCAÇÃO	0,457	2	0,386	5	0,517	1
FAZENDA	0,567	1	0,576	1	0,250	11
GOVERNADORIA	0,212	15	0,308	10	0,320	6
GOVERNO	0,219	14	0,094	21	0,250	10
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	0,278	11	0,334	9	0,327	5
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,235	13	0,380	6	0,086	20
PLANEJAMENTO E GESTÃO	0,312	8	0,473	2	0,390	4
PODER JUDICIÁRIO	0,276	12	0,158	17	0,195	17
PODER LEGISLATIVO	0,355	3	0,342	8	0,226	12
REFORMA AGRÁRIA	0,180	18	0,110	20	0,030	21
SAÚDE	0,305	9	0,437	3	0,400	3
TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	0,184	17	0,209	15	0,222	14
TURISMO	0,059	21	0,227	14	0,218	15
ESTADO	0,280		0,299		0,301	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006 e 2007. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005 e 2006. Cálculos elaborados pelo autor.

Dos vinte e um setores arrolados, incluindo os outros poderes, apenas fazenda e educação alcançaram um resultado intermediário no índice, cabendo a todos os demais setores o conceito crítico, segundo as faixas de desempenho do IDP. Com efeito, a maior parte dos setores ostenta grande regularidade no comportamento do indicador. Destarte, os setores que observaram maior ascensão no período foram Defesa Social, Educação, Governadoria, Meio Ambiente, Planejamento, Saúde e Turismo. Por sua vez, as maiores quedas ocorreram nos setores Agricultura, Cultura, Fazenda, Ministério Público, Poder Legislativo e Reforma Agrária.

Corte igualmente possível de ser trabalhado com o IDP é aquele relativo aos diversos objetivos prioritários do PPA no período, conforme a tabela abaixo.

OBJETIVO PRIORITÁRIO	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.
Choque de Gestão	0,434	2	0,478	1	0,396	1
Consolidação da liderança política de Minas no contexto nacional	0,052	11	0,105	11	0,140	11
Contribuição para a geração de empregos	0,435	1	0,254	7	0,294	5
Fomento inovador ao desenvolvimento econômico	0,225	7	0,256	6	0,261	7
Manutenção da Máquina Pública	0,278	5	0,344	5	0,331	4
Meio ambiente permeando a atuação do Governo	0,283	4	0,350	4	0,249	8
Melhoria da Segurança Pública	0,276	6	0,385	2	0,350	2
Melhoria e ampliação dos serviços públicos	0,337	3	0,351	3	0,334	3
Provisão de infra-estrutura com ênfase na malha rodoviária e no saneamento básico	0,205	9	0,196	8	0,263	6
Redução das desigualdades regionais	0,125	10	0,157	9	0,164	9
Viabilização de novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos	0,213	8	0,123	10	0,150	10
ESTADO	0,280		0,299		0,301	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2005, 2006 e 2007. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005 e 2006. Cálculos elaborados pelo autor.

Na sistemática mineira, os objetivos prioritários representam as diretrizes do PPA, na dicção constitucional, ou os macroobjetivos do plano, reunindo todos os programas. Logo, os objetivos prioritários consubstanciam, pois, as grandes políticas de governo. Igualmente sob esse prisma o desempenho revelado pelo sistema orçamentário mineiro é decepcionante, pois nenhum dos objetivos prioritários alcançara conceito ao menos intermediário no IDP, nem mesmo a política do Choque de Gestão, posicionada nas culminâncias do *ranking* de objetivos prioritários em todo o período. Esses resultados revelam, destarte, a enorme

debilidade do sistema orçamentário atual, incapaz de se orientar de forma consistente em consonância com os problemas, objetivos, ações e metas inscritos no PPA, descortinando o grande formalismo que ainda cerca todo o ciclo de gestão do plano.

Também no que tange aos resultados demonstrados na tabela acima, destacam-se no período a ascensão das políticas de melhoria da segurança pública, provisão de infra-estrutura e manutenção da máquina pública, assim como a queda no desempenho do objetivo prioritário contribuição para geração de empregos.

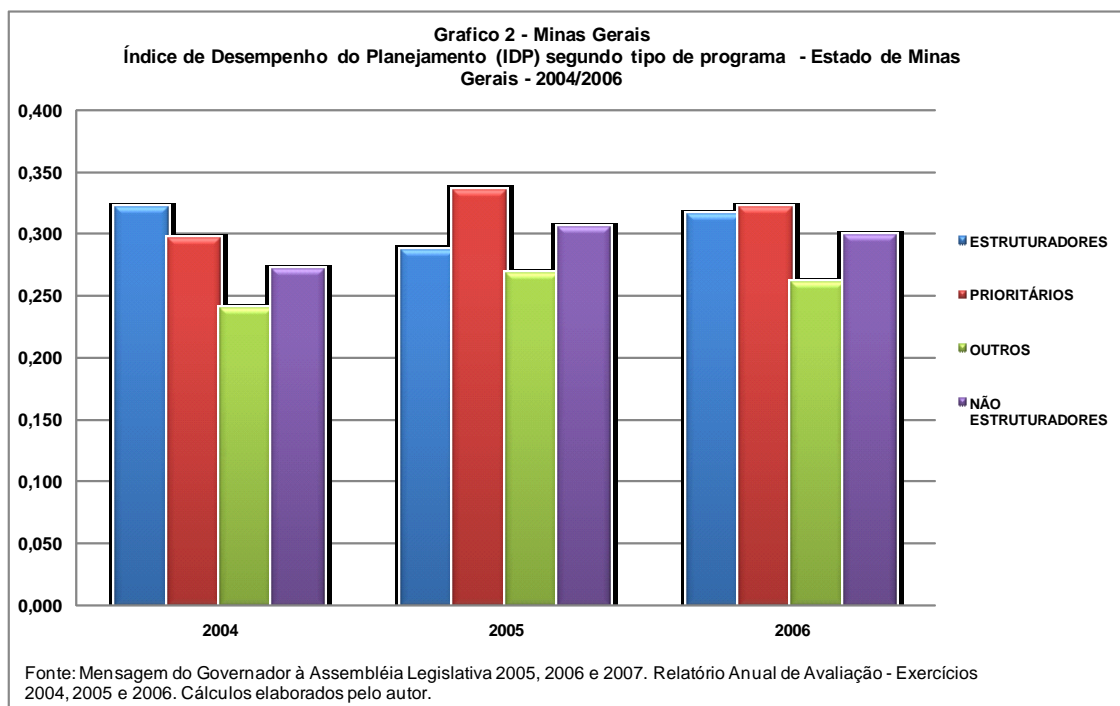
Outro filtro de análise propiciado pelo IDP se refere aos diversos tipos de programa presentes no PPA, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 7 - Minas Gerais
Índice de Desempenho do Planejamento segundo tipo de programa - Estado de Minas Gerais - 2004/2006

PROGRAMAS	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.
ESTRUTURADORES	0,321	1	0,288	2	0,316	2
PRIORITÁRIOS	0,296	2	0,336	1	0,321	1
OUTROS	0,240	3	0,269	3	0,261	3
NÃO ESTRUTURADORES	0,272	-	0,305	-	0,299	-
ESTADO	0,280		0,299		0,301	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006 e 2007. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005 e 2006. Cálculos elaborados pelo autor.

Essa abordagem pode ser visualizada também de forma interessante por meio do seguinte gráfico.



No caso mineiro, de acordo com o posicionamento no marco estratégico do plano de governo, os programas são classificados em estruturadores, prioritários e outros. Os programas estruturadores refletem as principais escolhas do governo e, desse modo, por meio deles são alocados preferencialmente os recursos públicos discricionariamente disponíveis. Nessa perspectiva, esses programas contam ainda com estrutura centralizada de apoio ao gerenciamento intensivo dos projetos que os compõem. Por sua vez, os programas prioritários espelham opções e atribuições setoriais finalísticas não eleitas enquanto estratégicas para o governo. Por fim, os outros programas abarcam principalmente iniciativas voltadas para a própria máquina pública, bem como as ações desenvolvidas pelos outros poderes.

Com efeito, os resultados elencados acima são surpreendentes, pois a alocação prioritária de recursos e o gerenciamento intensivo a que são submetidos

os programas estruturadores não foram iniciativas suficientes no sentido de lhes conferir melhor desempenho em confronto com as outras categorias. Pelo contrário, os programas prioritários evidenciaram melhor desempenho nos anos de 2005 e 2006 e, particularmente em 2005, os programas não estruturadores (prioritários e outros) demonstraram desempenho superior aos programas estratégicos do governo.

Logo, uma análise paralela dos programas estruturadores e não estruturadores, realizada no intuito de isolar o impacto das iniciativas de gerenciamento intensivo de projetos e priorização de recursos, indica que, no período observado, as ações adotadas não contribuíram para potencializar os resultados dos programas estratégicos. Conforme atestam os números, apenas em 2004 os resultados dos programas estruturadores foram mais favoráveis que todos os demais. Contudo, a diferença fora por demais tênue para indicar o sucesso da estratégia empreendida, mormente quando se afere que todas as categorias apresentaram um desempenho crítico.

Outro modo de análise dos resultados do IDP compreende a comparação do desempenho das diversas unidades, como detalha a tabela a seguir.

Tabela 8 - Minas Gerais
Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) segundo Unidades Orçamentárias - Estado de
Minas Gerais - 2004/2006

COD.	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.
01011	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,500	9	0,700	2	0,455	15
01021	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,070	81	0,140	77	0,140	77
01031	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,299	33	0,202	63	0,210	59
01041	TRIBUNAL DE ALÇADA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,210	57	0,000	91	-	-
01051	TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,210	57	0,210	54	0,060	87
01071	GABINETE MILITAR DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,105	76	0,085	86	0,210	59
01081	ADVOCACIA GERAL DO ESTADO	0,192	63	0,098	80	0,000	90
01091	PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA	0,417	16	0,700	2	0,040	88
01101	OUIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	-	-	0,080	87	0,280	42
01111	ESCRITÓRIO DE REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM BRASÍLIA	0,210	57	0,210	54	0,210	59
01141	ESCRITÓRIO DE REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO RIO DE JANEIRO	0,000	85	0,000	91	0,210	59
01161	ESCRITÓRIO DE REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM SÃO PAULO	0,000	85	0,210	54	0,210	59
01191	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	0,620	5	0,647	6	0,275	46
01221	SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,218	55	0,371	28	0,177	70
01231	SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	0,138	72	0,224	52	0,275	47
01251	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,348	28	0,503	14	0,499	13
01261	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	0,459	11	0,316	39	0,481	14
01271	SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	0,203	62	0,324	36	0,223	56
01301	SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	0,139	70	0,228	50	0,211	58
01341	COORDENADORIA DE APOIO E ASSISTÊNCIA À PESSOA DEFICIENTE	0,280	38	0,160	73	0,280	42
01371	SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	0,163	68	0,173	68	0,134	78
01401	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,260	42	0,366	30	0,256	50
01411	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	0,092	78	0,235	48	0,256	51
01441	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,132	73	0,281	43	0,353	31
01451	SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL	0,372	22	0,395	23	0,417	21
01461	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	0,108	75	0,097	81	0,176	71
01471	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA	0,079	79	0,179	67	0,109	82
01481	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ESPORTES	0,291	35	0,394	24	0,264	49
01491	SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	0,228	52	0,048	89	0,122	79
01501	SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	0,429	14	0,514	13	0,455	16
01511	POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,288	37	0,354	31	0,345	32
01521	AUDITORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,000	85	0,167	71	0,145	75
01941	EGE-SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	0,400	18	0,700	2	0,530	10
02011	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,407	17	0,439	18	0,632	8
02041	LOTERIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,420	15	0,210	54	0,700	1
02061	FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	0,290	36	0,432	19	0,330	36
02071	FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,238	49	0,239	47	0,193	69
02081	FUNDAÇÃO CENTRO TECNOLÓGICO DE MINAS GERAIS	0,566	7	0,547	9	0,341	34
02091	FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE	0,248	47	0,400	22	0,297	39
02101	INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS	0,366	24	0,533	11	0,424	20
02111	FUNDAÇÃO RURAL MINEIRA-RURALMINAS	0,188	67	0,093	82	0,265	48

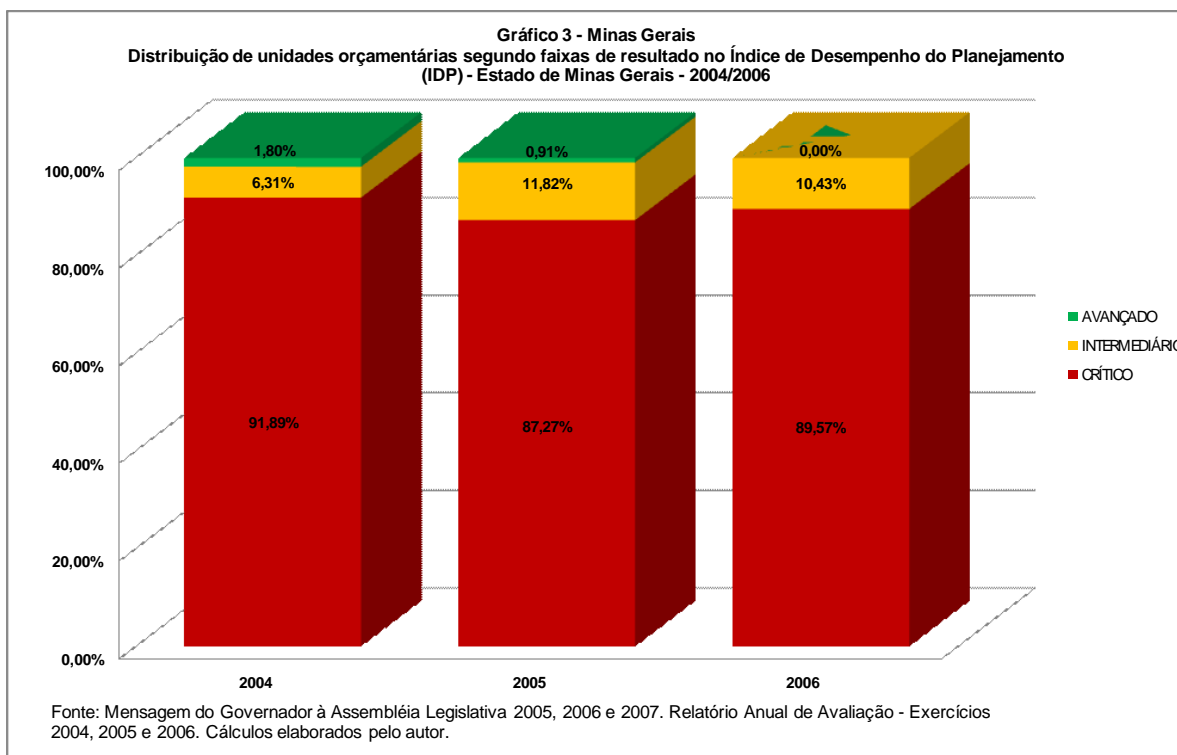
Os resultados arrolados nesta tabela demonstram os grandes desafios a serem superados, no intuito de tornar, acima de qualquer retórica, mais eficiente, eficaz e efetivo o sistema orçamentário, particularmente a partir da institucionalização e consolidação das funções gestão e planejamento.

Tabela 9 - Minas Gerais
Distribuição de unidades orçamentárias (Uos) segundo faixas de performance no Índice de Desempenho de Planejamento (IDP) - Estado de Minas Gerais - 2004/2006

CONCEITO	2004		2005		2006	
	Uos	%	Uos	%	Uos	%
CRÍTICO	102	91,89%	96	87,27%	103	89,57%
INTERMEDIÁRIO	7	6,31%	13	11,82%	12	10,43%
AVANÇADO	2	1,80%	1	0,91%	0	0,00%
TOTAL	111	100,00%	110	100,00%	115	100,00%

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006 e 2007. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005 e 2006. Cálculos elaborados pelo autor.

Erro! Vínculo não válido. De igual maneira, a consolidação promovida pela tabela acima pode ser ainda melhor percebida por meio do seguinte gráfico.



Erro! Vínculo não válido. Conforme os dados elencados acima, em todo o período analisado, aproximadamente 90% das unidades orçamentárias apresentaram um desempenho crítico no IDP, atestando mais uma vez a tese de que as funções gestão e planejamento ainda se encontram distantes de sua efetiva institucionalização. Nesse sentido, urge aclarar que a elaboração de documentos tais como o PPA não significa efetivamente planejar. Esses documentos somente externalizam o resultado de um esforço de planificação que, segundo os dados arrolados neste trabalho, tem se restringido à forma.

A análise sistêmica, segundo atesta Charles Schultze (1968), é o elemento primordial do orçamento-programa, sendo, portanto, o que dá vitalidade aos documentos que veiculam o planejamento dos diversos programas de governo. Retirada ou ausente a essência deste processo, o sistema orçamentário se comporta em verdade nos moldes tradicionais, a despeito da capa sofisticada a lhe guarnecer a apresentação, consubstanciada na estrutura programática e no plano plurianual. Ante esse vácuo de racionalidade, o incrementalismo e as concertações

de cunho político se erigem como alternativas obviamente naturais, mas de forma alguma refletem uma lei natural a reger o processo orçamentário, como propugna Wildavsky (1979).

Mesmo no que tange à adoção do orçamento de desempenho, modalidade orçamentária anterior ao orçamento-programa e qualificada pela preponderância da função gestão no sistema orçamentário, o quadro ainda é bastante delicado, haja vista o baixo desempenho do IDP-A e do IDP-P. Na realidade, tal como a função planejamento, a dimensão gestão é apenas emergente, estando ainda distante de sua efetiva consolidação, embora seja possível identificar sua ascensão inicial no quadro orçamentário brasileiro com o advento da Lei 4.320/64². Nesse passo, como argumentam José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis,

(...) a Lei 4.320 trouxe uma inovação: o controle do cumprimento do programa de trabalho, em termos de dinheiro e de realização de obras e prestação de serviços. Não é só o controle legalístico, mas a verificação do cumprimento do programa de trabalho, estabelecido em termos físico-financeiros. Na prática, porém, este tipo de controle ainda não evoluiu como seria de desejar e a maioria dos órgãos de controle, no Brasil, contenta-se com os controles jurídico e contábil-financeiro (Machado Jr., Reis, 2001, p. 160).**Erro! Vínculo não válido.**Conquanto o art. 2º da Lei 4.320/64 estabeleça que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo”, uma análise mesmo que superficial do texto já é suficiente para demonstrar que esse diploma normativo instrumentaliza de forma

² Segundo se pronuncia Fabiano Garcia Core, “o orçamento anterior à Lei n. 4.320/64 era um orçamento analítico, no sentido de que discriminava a despesa segundo verba, consignação, subconsignação, elemento, subelemento, rubrica, alínea, subalínea, etc. Ou seja, era um tipo de orçamento que se integrava fundamentalmente à contabilidade, da qual era a peça final, e que tinha como escopo principal a prestação de contas, muito embora já houvesse tentativas para se chegar a uma abordagem da despesa por funções, principalmente a partir do decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940 (Core, 2001, p. 18).

contundente apenas o aspecto financeiro do controle sobre as despesas públicas, regulamentando, pormenorizadamente, todas as etapas relativas à preparação, execução e controle (financeiro e jurídico) do orçamento, estabelecendo, inclusive, quatro sistemas contábeis (sistema financeiro, orçamentário, patrimonial e de compensação), a fim de operacionalizar esse intento.

No entanto, essa mesma lei não institucionaliza a função gestão, praticamente ignorando os aspectos relativos à formulação, monitoramento e controle substancial do programa de trabalho. Assim, é interessante observar nesse relatório que, na parte relativa aos gastos, uma miríade de controles se erguem envolvendo todas as fases do ciclo orçamentário. Por outro lado, a dimensão física da despesa é praticamente desprezada ante os controles singelos a que é submetida. Desse modo, a ausência de institucionalização das técnicas orçamentárias emergentes acaba por tornar meramente formais os instrumentos inicialmente erigidos no sentido de fortalecer as funções gestão e planejamento, contribuindo enormemente para os resultados supracitados.

Nesse sentido, Allen Schick, comentando a introdução do orçamento de desempenho na realidade norte americana, assevera que

(...) A execução orçamentária por desempenho introduziu categorias de atividades que serviam como classificações intermediárias na rubrica objeto-organização; forneciam um modo adicional de declarar gastos sem perturbar os velhos modos de agir. Entre os dois 'pivots' do controle central, as novas classificações tinham um impacto muito fraco sobre o que os participantes diziam e decidiam (Schick, 1974, p. 548).

No âmbito do orçamento-programa, essa questão se torna ainda mais desafiadora, na medida em que essa modalidade orçamentária transcende significativamente os propósitos do orçamento de desempenho, pois visa a influenciar ao mesmo tempo a formulação de políticas públicas e a alocação de

recursos, tendo como pano de fundo a otimização do impacto das intervenções e como pressuposto um aparato de controle substancial do sistema orçamentário.

Contudo, os resultados elencados sob diferentes perspectivas acima demonstram que apenas novas formas de exteriorização do gasto foram incorporadas a um sistema orçamentário que continua, em essência, tradicional. Nessa perspectiva, segundo argumenta Allen Schick,

Para muitos, o orçamento-programa tem significado construir uma estrutura programática, elaborar memorandos de programas e preencher as colunas de um plano financeiro. Técnicas desenhadas para servir à análise se tornaram fins em si mesmas, com o resultado de que os recentes documentos do orçamento-programa tem contido muitas descrições rotineiras e justificativas mas pouco análise. Talvez o triunfo da forma seja inevitável; é um fenômeno regular na vida burocrática. Até agora o modo como o orçamento-programa tem sido institucionalizado tem intensificado a ênfase na forma, primeiro dando proeminência aos documentos em si e segundo mantendo esses documentos fora dos mais importantes e decisivos procedimentos orçamentários. (Schick, 1971, p. 100, tradução nossa)³**Erro! Vínculo não válido.** Nesse contexto, como incisivamente argumenta Graeme Taylor, referindo-se à essencialidade da análise enquanto instrumento fundamental do orçamento-programa,

(...) se a estrutura não for usada analiticamente, permanecerá como um corpo sem vida, uma caricatura evocadora da futilidade de esperar transformar *vin ordinaire* em *clarete* de boa safra simplesmente pela mudança de decantador. O simples ato de apresentar o orçamento de uma repartição sob a forma de uma estrutura de programas não possui nenhuma virtude intrínseca, além de proporcionar uma experiência educacional e amiúde salutar para aqueles envolvidos no projeto de uma estrutura e marginalmente aumentar o valor informativo do documento orçamentário. O ato em si mesmo representará na melhor das hipóteses uma trivial manipulação de dados, uma espécie de prestidigitação orçamentária. (Taylor, 1974, p. 71)

³ For many, PPB has meant designing a program structure, drafting a program memorandum, and filling the columns of a financial plan. Techniques that were intended to serve analysis have become its masters, with the result that the early PPB documents have contained a great deal of routine description and justification but little analysis. Perhaps the triumph of technique is inevitable; it is a regular occurrence in bureaucratic life. Yet the way in which PPB has been institutionalized has heightened the emphasis on technique, first by giving prominence to the documents themselves and second by keeping these documents apart from the main – and still decisive – budget procedures.

Ora, os resultados analisados por ocasião da demonstração do IDP são expressivos de forma a aclarar o formalismo que ainda cerca a implantação das funções orçamentárias emergentes, evidenciando o longo caminho a percorrer tendo em vista a efetiva implantação do orçamento-programa.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, é possível concluir que o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) constitui um poderoso instrumento de análise da execução das apostas inscritas no âmbito do PPA, facultando o mapeamento dos pontos críticos, além de possibilitar o planejamento e a avaliação da política orçamentária.

Nesse contexto, espera-se contribuir para a construção de mecanismos de controle substancial sobre a atuação da administração pública, deslocando o sistema orçamentário em direção a uma participação mais efetiva das funções gestão e planejamento. Desse modo, parte-se do pressuposto de que a natureza como o controle é preponderantemente realizado consubstancia elemento fundamental para entender o comportamento dos diversos atores que participam do jogo orçamentário. Assim, um controle calcado em resultados certamente reorientará a perspectiva daqueles que planejam e alocam os recursos públicos. Não obstante, esses controles devem ser institucionalizados, pois a incerteza reinante quanto à eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas favorece a preponderância confortável da perspectiva subjetiva e retórica dos atores que controlam o poder, muitas vezes manipulando, em virtude de sua maior capacidade de vocalização, as informações repassadas mediante os veículos de comunicação.

Dentro desse enfoque, o fortalecimento da democracia e, particularmente, do estado democrático de direito, irá certamente contribuir para a consolidação das funções orçamentárias emergentes, na medida em que potencializará o controle social, obrigando os governos a adotarem mecanismos mais sofisticados de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A esse tempo, o orçamento-programa não mais será uma formalidade, mas um

grande aliado na busca de mais resultados. Ora, o orçamento inicialmente apenas deixara o formalismo em que se demorava, quando controles financeiros foram institucionalizados, assim como a partir do momento em que os governos perceberam o poderoso mecanismo de disciplina financeira que tinham em mãos.

Quanto ao quadro orçamentário atual, os resultados expostos ao longo deste trabalho, no que pertine ao desempenho da administração pública mineira, confirmam a tese de que em verdade o orçamento ainda continua sendo, em essência, uma lei de meios apenas formalmente travestida de estratégia, programas e ações, dado que as diferentes modalidades orçamentárias são caracterizadas pela função que prepondera no sistema orçamentário, e não pelo rótulo exterior pelo qual se identifiquem.

Logo, urge esclarecer que novos modelos classificatórios não significam novas modalidades orçamentárias. Elaborar documentos visualmente atraentes não implica planejar. Calhamaços são apenas calhamaços. É imperativo desfazer essa metonímia orçamental ainda perniciosamente tão presente no cotidiano e na concepção dos operadores orçamentários, tendo em vista privilegiar sim a essência das mais sofisticadas técnicas de planejamento e orçamento.

REFERÊNCIAS

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processo de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001. 37p. (ENAP. Texto para discussão, 44)

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**: com a introdução de comentários à lei de responsabilidade fiscal. 30 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MACHADO JR., José Teixeira. Experiência de Orçamento-Programa no Brasil. **Revista ABOP**, Brasília, v. 3, n. 3, pp.39-73, set/dez de 1977.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n.º 4, p. 28-42, out./dez., 1991.

MOOJEN, Guilherme. **Orçamento Público**: estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959.

SCHICK, Allen. **Budget innovation in the states**. Washington: The Brookings Institution, 1971.

_____. The road to PPB: the stages of budget reform. In: LYDEN, Fremont J. & MILLER, Ernest G. (orgs.). **Planning Programming Budgeting**: a systems approach to management. Chicago: Markham Publishing, 1967.

_____. Sistemas orçamentários de múltiplas finalidades. In: HINRICHS, Harley H.; TAYLOR, Graeme M. (comp.). **Orçamento-Programa e Análise de Custo-**

Benefício: casos, textos e leituras. Trad. de Carlos Kronauer. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

SCHULTZE, Charles L. **The politics and economics of public spending.** Washington: The Brookings Institution, 1968.

TAYLOR, Graeme M. A preparação da estrutura programática. In: HINRICHS, Harley H.; TAYLOR, Graeme M. (comp.). **Orçamento-Programa e Análise de Custo-Benefício:** casos, textos e leituras. Trad. de Carlos Kronauer. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process.** 3 ed. Boston: Little Brown and Company, 1979.