

Karen Christine Dias Gomes

**INDICADORES DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO DAS AÇÕES
GOVERNAMENTAIS: O CASO DOS PROJETOS ESTRUTURADORES
DA ÁREA DE RESULTADOS DE DEFESA SOCIAL**

Belo Horizonte
2012

Karen Christine Dias Gomes

**INDICADORES DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO DAS AÇÕES
GOVERNAMENTAIS: O CASO DOS PROJETOS ESTRUTURADORES
DA ÁREA DE RESULTADOS DE DEFESA SOCIAL**

Monografia apresentada à Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Administração Pública, com atuação
em Planejamento Governamental.

Área de concentração: Planejamento
Governamental

Orientador(a): Elisa Maria Pinto da Rocha

Belo Horizonte
2012

GOMES, Karen Christine Dias

G633i Indicadores de desempenho do planejamento das ações governamentais:
o caso dos projetos estruturadores da área de resultados de defesa social /
Karen Christine Dias Gomes – Belo Horizonte, 2012
102 f.: il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Professor
Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Elisa Maria Pinto da Rocha

Referência: f 89-93

1. Planejamento governamental – Minas Gerais. 2. Indicadores de
desempenho. 3. Projetos estruturadores – Minas Gerais. I. Rocha, Elisa
Maria Pinto da. II. Título.

CDU 35(815.1)

Karen Christine Dias Gomes

Indicadores de desempenho do planejamento das ações governamentais: o caso dos projetos estruturadores da área de resultados de defesa social

Monografia apresentada à Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública, com atuação em Planejamento Governamental.

Aprovado na Banca Examinadora

Elisa Maria Pinto da Rocha, orientador, Fundação João Pinheiro

João Batista Rezende, avaliador, Fundação João Pinheiro

Kamila Pagel de Oliveira, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2012.

Dedico este trabalho a todos aqueles que amo, pois estiveram presentes em cada etapa desta árdua jornada. Dedico também a todos aqueles que vierem a utilizar o conhecimento gerado por este trabalho para o aprimoramento da gestão pública.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me oferece uma vida com o propósito de glorificá-LO em tudo que faço, que me ensina a maneira correta de agir através da Bíblia Sagrada, que me deu o fôlego de vida e renova suas misericórdias sobre mim todas as manhãs, permanecendo fiel eternamente.

Agradeço aos meus pais, que me incentivaram e acompanharam o desenvolvimento de todo o curso de graduação e particularmente deste trabalho final.

Agradeço à minha orientadora, Elisa, pelo apoio, incentivo, conselhos e norteamento, fundamentais para o sucesso deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos e familiares, que torceram por mim e têm vibrado com cada conquista.

Agradeço a todos os colegas dos setores em que tive oportunidade de desenvolver atividades de estágio por contribuírem com minha formação profissional e por fornecerem subsídios para a construção deste trabalho.

E, a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização deste trabalho, **MUITO OBRIGADA!**

*O homem pode fazer planos, mas a
resposta certa vem dos lábios do SENHOR.
Rei Salomão, 970 a 931 a.C.*

RESUMO

A retomada da importância do planejamento governamental, a elevação do nível de acesso a informações e, conseqüentemente, da exigência de transparência por parte da sociedade civil, o advento do paradigma da Nova Gestão Pública e as reformas administrativas vividas pela administração pública têm levado a uma maior preocupação com os resultados das políticas públicas. Esses resultados são operacionalizados por indicadores, dentre os quais se destacam os de desempenho do planejamento. O presente trabalho discute a trajetória de desempenho desses indicadores, operacionalizados pelo Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação, para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social do Estado de Minas Gerais implementados entre os anos de 2008 e 2011 e as possibilidades de mudar os próprios limites do que é considerado razoável e a fórmula de cálculo para definição de quais ações e programas obedecem a esses limites.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento governamental, indicadores de desempenho do planejamento, intervalos de razoabilidade

ABSTRACT

The resumption of the importance of government planning, the elevation of the level of access to information and, consequently, the demand for transparency by civil society, the advent of the paradigm of New Public Management and administrative reforms experienced by the government have led to a greater concern with the results of public policies. These results are operationalized by indicators, among which we highlight the planning performance ones. This paper discusses the trajectory of these performance indicators, operationalized by the Planning Performance Indicator - Dimension Action, for the Structuring Projects for the Result Area of Social Defense of Minas Gerais implemented between the years 2008 and 2011 and the possibilities of changing the limits of what is considered reasonable and the calculation formula for defining what actions and programs conform to these limits.

KEYWORDS: Government planning, indicators planning performance, reasonable intervals

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2.1.1: Relação entre causas, problemas, ações e objetivos de programas públicos	27
Figura 2.1.2: O ciclo <i>Plan, Do, Check e Act</i> (PDCA)	29
Figura 2.1. 3: O ciclo <i>Plan, Do, Check e Act</i> (PDCA) aplicado a políticas públicas	30
Figura 42.2.1: Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais	37
Figura 2.2.2: Fluxo do processo de monitoramento	41
Figura 2.2.3: Macrofluxo do processo de planejamento e orçamento	43
Figura 2.3.1: Representação gráfica da saída do Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico-Financeiro (GRAFO)	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1.1: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011 ...	63
Gráfico 5.1.2: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador <i>Atendimento às Medidas Socioeducativas</i> - Minas Gerais - 2008-2011....	64
Gráfico 5.1.3: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador <i>Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social</i> - Minas Gerais - 2008-2011	65
Gráfico 5.1.4: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador <i>Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional</i> - Minas Gerais - 2008-2011	66
Gráfico 5.1.5: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador <i>Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social</i> - Minas Gerais - 2008-2011	67
Gráfico 5.1.6: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador <i>Prevenção Social da Criminalidade</i> - Minas Gerais - 2008-2011	68
Gráfico 5.1.7: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação dos 5 Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social – Minas Gerais – 2008-2011..	69
Gráfico 5.2.1: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a primeira fórmula modificada proposta (IDP-A* ₁) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011	72
Gráfico 5.2.2: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a segunda fórmula modificada proposta (IDP-A* ₂) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011	73
Gráfico 5.2.3: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a terceira fórmula modificada proposta (IDP-A* ₃) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011	76
Gráfico 5.2.4: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a quarta fórmula modificada proposta (IDP-A* ₄) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011	77

LISTA DE TABELAS

Tabela A.1: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 1 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011..... 91

Tabela A.2: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 2 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011..... 93

Tabela A.3: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 3 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011..... 95

Tabela A.4: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 4 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011..... 97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- %Aieficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3
- %ATEfin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%
- %ATEfis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%
- BO/SIAFI-MG: Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais
- CE/89: Constituição do Estado Minas Gerais de 1989
- CF/88: Constituição Federal de 1988
- CBMMG: Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
- DCMEFO: Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária
- DCPPN: Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas
- DPMG: Defensoria Pública de Minas Gerais
- DPO: Diretoria de Planejamento e Orçamento
- DPOF: Decretos de Programação Orçamentária e Financeira
- GERAES: Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
- GRAFO: Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico-Financeiro
- IDP: Indicador de Desempenho do Planejamento
- IDP-A: Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação
- IDP-A*_n: Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação com novas fórmulas de cálculo, com n=[1,4]
- JPOF: Junta de Planejamento, Orçamento e Finanças
- LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA: Lei Orçamentária Anual
- LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
- M&A: Monitoramento e Avaliação
- NCGERAES: Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional
- PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
- PCMG: Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
- PDCA: *plan* (planejar), *do* (executar), *check* (verificar) e *act* (atuar)
- PMDI: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
- PMMG: Polícia Militar de Minas Gerais
- PPA: Plano Plurianual

PPAG: Plano Plurianual de Ação Governamental

Programa 004: Atendimento às Medidas Socioeducativas

Programa 005: Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social

Programa 020: Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional

Programa 021: Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social

Programa 034: Prevenção Social da Criminalidade

SCPPO: Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária

SEDS: Secretaria de Estado de Defesa Social

SEPLAG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SETOP: Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas

SIGPLAN: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SPLOR: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da SEPLAG

SR: *Status Report* – Relatório de Situação

Tefin: taxa de execução financeira

Tefis: Taxa de Execução Física

SUMÁRIO

1	Introdução.....	15
1.1	Objetivos	19
1.2	Justificativa.....	19
2	Planejamento, monitoramento, avaliação e indicadores de desempenho de planejamento de programas públicos.....	22
2.1	Planejamento governamental no Brasil: centralidade do PPA, conceitos e significados de monitoramento, avaliação e indicadores de desempenho de planejamento de programas públicos.....	22
2.2	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Públicos no Estado de Minas Gerais	36
2.3	Indicadores de Desempenho de Programas Públicos: Obtenção de Medidas de Eficácia e Eficiência.....	44
3	Tratamento Metodológico	52
4	As propostas de modificação do Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A).....	55
4.1	Crédito Inicial e Intervalos de Razoabilidade de 75%-125% e 0,75-1,25	55
4.2	Crédito Inicial e Intervalos de Razoabilidade de 80%-120% e 0,80-1,20	56
4.3	Crédito Autorizado e Intervalos de Razoabilidade de 75%-125% e 0,75-1,25	58
4.4	Crédito Autorizado e Intervalos de Razoabilidade de 80%-120% e 0,80-1,20	59
5	Análise de Resultados	62
5.1	O comportamento dos indicadores de eficácia e eficiência dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social	62
5.2	A possibilidade de se alterar os parâmetros de razoabilidade ou a fórmula de cálculo do Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A).....	71
6	Considerações Finais.....	81
	REFERÊNCIAS	85
	APÊNDICE A – Desempenho das ações analisadas para as diferentes fórmulas de cálculo do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A)	90

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representa importante marco para a organização legal-institucional do Brasil. Isso porque, além de estabelecer o arranjo do país sob a égide do Estado Democrático de Direito e de definir diversos direitos e garantias sociais, dentre outros avanços, estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA).

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF/88, art. 165, §1º). O PPA, enquanto instrumento de planejamento de médio prazo, tem duração de quatro anos e se propõe, dentre outros objetivos, a conferir continuidade às ações governamentais diante de mudanças na chefia do Poder Executivo provocadas pelas eleições. Isso porque os PPA's vigoram do segundo ano de um governo até o primeiro ano do governo seguinte.

Dessa forma, observa-se que um dos ciclos de planejamento marcados pelo PPA, entre os anos de 2008 e 2011, foi recentemente concluído, fazendo-se interessante refletir sobre as ações realizadas em seu âmbito.

Além disso, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (2007) elenca os principais objetivos do PPA, quais sejam:

definir e quantificar claramente as metas e prioridades da administração e os resultados almejados; desenvolver e aprimorar o planejamento, orçamento e gestão por programas em todos os órgãos da administração; relacionar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade; relacionar as ações a serem desenvolvidas com as estratégias de governo; estimular parcerias com entidades públicas e privadas na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento dos programas; dotar os administradores públicos de um sistema gerencial estruturado e atualizado, visando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para o alcance dos resultados pretendidos; criar condições para avaliação e mensuração dos indicadores e dos efeitos destes sobre a realidade; desenvolver a administração, de forma a melhor definir responsabilidades, difundir a conscientização de custos, a melhoria contínua da qualidade e, sobretudo, o comprometimento com resultados; dar transparência à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2007, p. 2-3).

Ademais, os orçamentos anuais, organizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), devem estar em consonância com o PPA.

A exigência de sintonia da LDO e da LOA com o PPA representa a tentativa da promoção da integração entre planejamento e orçamento.

Cabe registrar que, ao longo dos anos 1990, a administração pública federal se propôs a realizar uma reforma administrativa do Estado, tendo como uma de suas orientações a evolução para uma administração pública “gerencial”, na qual se aplicariam conceitos de eficácia e de eficiência, de controle de resultados e de descentralização em direção ao cidadão (BRASIL, 1995).

Nesse contexto, a administração pública do Estado de Minas Gerais se propôs, a partir de 2003, a desenvolver um processo de reforma administrativa que ficou conhecido como “Choque de Gestão”, o qual visava à modernização da gestão pública mineira, de acordo com Correa (2007).

Uma das principais ferramentas utilizadas nesse processo foi a perspectiva do planejamento estratégico da ação estatal baseada em resultados, com a consequente priorização de determinados programas e políticas públicas, os quais teriam fluxo de recursos orçamentários mais expressivo e seriam gerenciadas mais qualificadamente, segundo a metodologia de gestão de projetos. Esse conjunto de políticas públicas constitui a chamada carteira de Programas Estruturadores. A definição de quais programas compõem essa carteira é realizada mediante o uso de instrumentos de planejamento de longo e de médio prazo do governo mineiro, quais sejam: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), respectivamente.

Outra ferramenta proposta para a consolidação de uma gestão pública voltada para resultados foi a estruturação de um instrumento de contratualização e de avaliação de desempenho, o denominado Acordo de Resultados. Esse instrumento expressa os resultados finalísticos esperados e os produtos das equipes de cada órgão, além de pactuar resultados de aprimoramento da qualidade e de racionalização do gasto público, que são propostos para todos os órgãos e entidades estaduais.

Para os anos de 2011 e 2012, um dos indicadores de qualidade do gasto propostos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) para todos os órgãos e entidades estaduais diz respeito ao Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A). Esse indicador representa uma das dimensões do Indicador de Desempenho do Planejamento (IDP), foi proposto

por Araújo Jr. (2008) e estabelece o intervalo de 70% a 130% como o parâmetro de razoabilidade da porcentagem de execução física e financeira em relação ao inicialmente planejado, o que fornece uma medida da eficácia das ações em que os programas governamentais se organizam, e 0,7 a 1,3 para o índice de eficiência dessas ações. Mesmo antes de sua inclusão como indicador de qualidade do gasto no Acordo de Resultados de todas as organizações da administração pública mineira nos anos de 2011 e 2012, os parâmetros do IDP-A já eram utilizados como intervalo de execução razoável das ações e serviam como sinalizadores da necessidade de observação mais próxima por parte dos órgãos de controle interno e externo.

Nesse contexto, tem-se a expectativa de que à medida que os gestores e as equipes envolvidas na execução das políticas públicas tomem conhecimento dos parâmetros dentro dos quais devem trabalhar e são incentivados a alcançá-los, os indicadores de eficácia e eficiência e, conseqüentemente, os de desempenho do planejamento dessas políticas evoluam na direção dos intervalos considerados razoáveis. Além disso, assume-se a ideia central de que a execução dos programas estabelecidos pelo PPAG vigente ao longo dos anos tenda a se aprimorar pela própria evolução do conhecimento sobre o objeto trabalhado e sobre os trâmites necessários para desenvolvê-lo.

Dessa forma, o presente trabalho intenta responder às seguintes questões: em que medida as ações governamentais têm se desenvolvido em relação ao planejamento e execução dentro de parâmetros considerados razoáveis? Em que medida é possível trabalhar os próprios parâmetros de razoabilidade e as variáveis de cálculo do desempenho do planejamento de forma que este cálculo seja melhor fundamentado nos conceitos teoricamente estabelecidos e acomode os ajustes de planejamento necessários diante da realidade da execução das ações?

Para elaborar tentativas de respostas a estas questões, opta-se, nesta monografia, por tomar como recorte os Programas Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social de Minas Gerais, definidos como tal pelo PPAG 2008-2011, quais sejam:

- Atendimento às Medidas Socioeducativas (Programa 004);
- Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social (Programa 005);

- Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional (Programa 020);
- Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social (Programa 021);
- Prevenção Social da Criminalidade (Programa 034).

Entende-se que esse recorte seja importante, uma vez que a Defesa Social constitui uma das 11 Áreas de Resultado estabelecidas pelo PMDI 2007-2023. O PMDI define essas Áreas de Resultado como

as “áreas focais”, onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando às transformações e melhorias desejadas na realidade vigente [...] [às quais cabe] detalhar quais serão os objetivos estratégicos específicos, as ações e os resultados finalísticos que deverão ser perseguidos pelo Governo de Minas [...] [e cuja função] é organizar as transformações almejadas, de forma qualitativa e quantitativa, em relação aos principais componentes da estratégia (PMDI 2007-2023, 2007, p. 27).

Dessa forma, pode-se inferir que a Defesa Social representa um dos setores prioritários da ação governamental. Além disso, as ações em que os programas governamentais construídos no âmbito dessa Área de Resultado se desdobram estão submetidas à pactuação de resultados e aos parâmetros de razoabilidade supracitados. Tomando-se como exemplo a Lei nº 19.418, de 03 de janeiro de 2011, que estabelece o orçamento anual de 2011, a SEDS responde por um dos dez maiores orçamentos da administração pública mineira, o que demanda acompanhamento mais próximo da execução desses recursos e dos produtos deles decorrentes entregues à sociedade.

Ressalta-se que o presente trabalho não pretende discutir se as ações e programas que estruturam a atuação governamental no sentido de promover a defesa social e a segurança pública são necessários e suficientes para atingir os objetivos propostos de reduzir a violência, pacificar comunidades de risco, integrar e melhorar a qualidade da ação policial (PMDI 2007-2023, 2007, p. 43), dentre outros. Assume-se a adequação da lógica de organização das ações nesses Programas Estruturadores e das relações de causalidade estabelecidas; ou seja, pressupõe-se a existência de relação entre as causas dos problemas identificados e a atuação governamental para combatê-las, entendendo que uma execução eficaz e eficiente das ações e dos programas pode resultar na mitigação ou na solução do problema social que visam combater.

1.1 Objetivos

O objetivo do presente trabalho é contribuir para aprimorar o instrumento de mensuração do desempenho do planejamento de programas públicos.

Especificamente, pretende-se:

- analisar o comportamento dos indicadores de eficácia e eficiência dos programas estruturadores gerenciados pela SEDS, durante o ciclo de planejamento correspondente ao PPAG 2008-2011, a partir dos dados oficiais disponibilizados pela SEPLAG, no Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 - Exercícios 2008 a 2011;
- averiguar, a partir dos dados de planejamento e execução registrados Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 - Exercícios 2008 a 2011 disponibilizados pela SEPLAG, a possibilidade de se realizar modificações nas medidas de mensuração do desempenho do planejamento das ações governamentais atualmente utilizados pela administração pública mineira, segundo os quais execuções físicas e financeiras que correspondam a resultados de indicadores de eficácia e eficiência no intervalo de 70% a 130% do inicialmente planejado são consideradas razoáveis para fins de avaliação do desempenho do planejamento.

Essas modificações nas medidas de mensuração do desempenho do planejamento podem se dar tanto nos limites que determinam os intervalos de razoabilidade dos indicadores de eficácia e eficiência quanto nas variáveis que compõem a fórmula desses indicadores de eficácia e eficiência. A averiguação proposta se dará a partir da análise do comportamento dos indicadores de eficácia e eficiência quando são considerados diferentes limites para o intervalo de razoabilidade, de acordo com subsídios da literatura sobre o assunto, e uma diferente fórmula de cálculo, que trabalhará os conceitos de crédito inicial e crédito autorizado, descritos nos Capítulos 2 e 4.

1.2 Justificativa

O presente trabalho justifica-se pelo fato de os órgãos que compõem a administração pública do estado de Minas Gerais estarem convivendo, ao longo dos últimos anos, com a lógica de uma gestão pública voltada para resultados. Essa lógica advoga, dentre outras questões, a necessidade da realização de aprimoramento no processo de planejamento e a conseqüente exigência de que a execução das ações públicas se dê em conformidade com tal planejamento. Têm sido criados pelo órgão central de planejamento e gestão do Estado, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), mecanismos que incentivem tal conformidade, tais como a inclusão do IDP-A como um dos indicadores de qualidade do gasto obrigatoriamente pactuados no Acordo de Resultados.

De acordo com Araújo Jr. (2008), para o cálculo do IDP-A, considera-se o intervalo de 70% a 130% como o parâmetro de razoabilidade da porcentagem de execução física e financeira em relação ao inicialmente planejado e do índice de eficiência das ações em que os programas governamentais se organizam. Esses parâmetros têm sido utilizados pela SEPLAG e pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para incentivar e avaliar a qualidade do planejamento das ações e programas governamentais desenvolvidos pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do estado de Minas Gerais, como a SEDS, por exemplo.

Contudo, entende-se que a aplicação desses parâmetros no decorrer do último ciclo de planejamento pode ter trazido significativas informações quanto à sua própria pertinência. Dessa forma, entende-se ser justificável a realização do presente estudo científico uma vez que ele pretende contribuir para o avanço da utilização de medidas de mensuração do desempenho do planejamento e desses parâmetros de razoabilidade, buscando-se a superação de possíveis deficiências e fragilidades no que tange aos próprios limites do que é considerado razoável.

Procurando discutir essas questões, o presente trabalho se organiza, além desta Introdução, no Capítulo 2 – Planejamento, monitoramento, avaliação e indicadores de desempenho de planejamento de programas públicos, no qual são apresentados conceitos e abordagens teóricas sobre o tema com o qual o trabalho se identifica e que balizem as proposições ora feitas; Capítulo 3 – Tratamento Metodológico, em que são registradas as técnicas de pesquisa científica utilizadas para responder os problemas e atingir os objetivos da presente pesquisa; Capítulo 4 – Propostas de Modificação do IDP-A, no qual são apresentadas as fórmulas de modificação do atual IDP-A de acordo

com os subsídios fornecidos pela literatura a respeito do assunto; Capítulo 5 – Análise de Resultados, em que são registrados os resultados obtidos a partir da análise dos dados selecionados; e Capítulo 6 – Considerações finais, no qual são sintetizados os resultados obtidos, tecidas algumas conclusões a que se foi possível chegar e sugeridos assuntos para novas pesquisas suscitados pelo trabalho; além da indicação das Referências Bibliográficas utilizadas e da apresentação de alguns dados relevantes no Apêndice A.

2 PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO DE PLANEJAMENTO DE PROGRAMAS PÚBLICOS

O tema estudado no presente trabalho, o qual envolve conceitos e significados de planejamento, monitoramento, indicadores de desempenho, avaliação de programas públicos, dentre outros, tem sido estudado em alguma medida por diversos autores. As perspectivas e análises desses vários autores cooperam para clarear o caminho que o presente trabalho se propõe a percorrer buscando contribuir para o aprimoramento do planejamento e do monitoramento de programas públicos, além de subsidiarem as análises e propostas a serem explicitadas no âmbito deste trabalho.

2.1 Planejamento governamental no Brasil: centralidade do PPA, conceitos e significados de monitoramento, avaliação e indicadores de desempenho de planejamento de programas públicos

A discussão a respeito de indicadores de eficácia e eficiência encontra-se no bojo dos diálogos a respeito de planejamento, de modo geral, e de planejamento governamental em particular. Paludo e Procopiuck (2011) entendem, em termos amplos, que planejar é pensar antes de agir; de maneira mais formal, definem que “planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada” (PALUDO, 2010 *apud* PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 14). Essas definições são relativas ao processo de planejamento em geral e os autores ressaltam a necessidade de serem adaptadas para os contextos governamentais. Isso porque o objetivo da administração pública se difere daquele associado à iniciativa privada, uma vez que a primeira busca o bem-estar coletivo enquanto a segunda persegue o lucro. Além disso, as organizações privadas podem utilizar seus recursos próprios ou de terceiros livremente para atingir o lucro pretendido, ainda que esse retorno demore bastante tempo, enquanto as instituições públicas devem prezar pelo equilíbrio financeiro dos recursos públicos.

Considerando as adaptações necessárias, os autores definem planejamento governamental como

o conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, de caráter pragmático (devem ser objetivas, realistas e factíveis), orientadas para a ampliação do nível de conhecimento sobre a realidade presente, para a solução de problemas (apontados por diagnósticos ou antecipados por avaliações prospectivas) e para a implementação de

mudanças na realidade por meio do emprego racional e produtivo dos recursos. (SANCHES, 2004 *apud* PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 83).

Ainda segundo os autores, o planejamento governamental incorpora elementos como “a definição da missão e da visão das organizações, a definição de objetivos, a escolha de estratégias, a elaboração e a implantação dos planos [...], com objetivos e metas a atingir” (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 85).

Destaca-se, a partir de Santos (2011), a necessidade de associar a esses conceitos as ideias da ciência política em relação ao Estado, tais como conflito, poder, legitimidade, o que leva o autor a argumentar que “o centro do debate sobre planejamento governamental, portanto, deve estar nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações” (SANTOS, 2011, p. 308).

Paludo e Procopiuck (2011) apresentam, também, um resgate histórico do planejamento governamental, focado nas experiências do Governo Federal. Os autores destacam que, tradicionalmente, o planejamento governamental no Brasil foi utilizado para a promoção do desenvolvimento nacional e para a estabilização econômica. No primeiro caso, os autores citam como exemplo o Plano de Metas, executado pelo Governo Juscelino Kubitschek nos anos de 1956 a 1960. Já para o segundo caso, os autores elencam vários planos de combate à inflação, especialmente aqueles implementados nos anos da década de 1980.

Do ponto de vista legal, destacam-se as inovações trazidas pelo Decreto-lei nº 200, 25 de fevereiro de 1967, que, além de organizar a Administração Pública Federal em bases percebidas até os dias de hoje, instituiu o planejamento como princípio fundamental na administração federal em seu artigo 6º, inciso I. Por sua vez, a CF/88 fundou as bases para o planejamento governamental atual ao estabelecer os instrumentos que o operacionalizariam, quais sejam o PPA, a LDO e a LOA (artigo 165). Além disso, a Carta Magna prevê, no *caput* de seu artigo 174, que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, deve exercer, dentre outras, a função de planejamento, que é indicativo para o setor privado e determinante para o setor público. Já a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), preconiza, em seu artigo 1º, §1º que a ação planejada é pressuposto para a gestão fiscal responsável.

Entretanto, não foram apenas os casos bem-sucedidos e a legislação moderna que marcaram a história do planejamento governamental. Os planos de estabilização econômica, tais como os Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor, levados a termo entre meados da década de 1980 e meados da década de 1990, deixaram cicatrizes profundas, como o confisco da poupança, além de acumularem fracassos no intento de controle de inflação e estabilização monetária. Diante disso, os conceitos e técnicas de planejamento governamental caíram em descrédito e passaram a gerar até temores sobre o que poderiam acarretar. É o que se pode inferir a partir dos argumentos de Rezende (2011), que afirma que

o sucessivo fracasso dos programas de estabilização aplicados no governo Sarney azedaram a situação reinante e abriram espaço para aventuras que, ao invés de reconstruir, desconstruíram o que ainda restava do sistema de planejamento gradativamente implantado nas décadas anteriores [...] [a exemplo das] duas outras propostas de contenção do processo inflacionário igualmente malsucedidas nos seus objetivos de conter a inflação – os Planos Bresser (1987) e Verão (1989), não tendo tido condições de avançar nos seus propósitos mais amplos de promover o crescimento com maior justiça social (REZENDE, 2011, p. 188 e 229).

Porém, os períodos de desmoralização do serviço público e do desmonte da tecnoburocracia (REZENDE, 2011, p. 186) e do próprio sistema de planejamento se somam aos fracassos dos planos de estabilização econômica e monetária e culminam em momentos de descrédito em relação aos benefícios que podem ser trazidos a partir do planejamento, de seus instrumentos e de seus produtos.

Ainda segundo Paludo e Procopiuck (2011), a estabilização econômica alcançada a partir do sucesso do Plano Real permitiu a retomada do planejamento governamental no Brasil nas bases estabelecidas pela CF/88. Dentre os PPA's mais recentes, destacam-se os conceitos trazidos pelo PPA “Brasil em Ação” (1996-1999), tais como eixos nacionais com estratégia de desenvolvimento focalizado; a evolução do entendimento de planejamento como um processo que compreende as fases de elaboração, implementação e avaliação de programas e políticas públicas; aplicação de conceitos de gerenciamento de programas, como a seleção de projetos estratégicos denominados “estruturantes”, dada a magnitude dos impactos deles esperados.

Por sua vez, o PPA “Avança Brasil” (2000-2003) introduziu na administração pública federal práticas de gestão por resultados destinadas a aumentar a eficiência e a eficácia das ações governamentais. Além disso, esse Plano inovou ao adotar os programas como unidades de gestão e para cada um deles foram designados gerentes e

propostos metas, resultados e indicadores voltados para o seu monitoramento e avaliação. De acordo com os autores, o PPA 2008-2011 do Governo Federal avança ao ter buscado ampliar a participação da sociedade em sua construção realizada por meio de mecanismos como audiências públicas, conselhos, conferências e fóruns.

Além dos Planos Plurianuais, os anos mais recentes têm contado com a execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que objetiva promover o desenvolvimento do país, aumentar o nível de emprego e aprimorar as condições de vida a partir da elevação do nível de investimentos em infraestrutura, diretamente executados pelo setor público ou realizados pela iniciativa privada a partir de catalisação pública.

Apesar da evolução observada em termos de planejamento governamental no Brasil, ainda há muito que se avançar. De acordo com Rezende (2011), a experiência dos dois últimos ciclos de planejamento concluídos no âmbito do Governo Federal, os PPA's 2004-2007 e 2008-2011, se revela positiva no propósito de comprometer o desenvolvimento econômico às questões sociais e de redução das desigualdades, mas ainda carece “de condições concretas para serem efetivamente implementados” (REZENDE, 2011, p. 198).

Por sua vez, Santos (2011) tece diversos argumentos que devem ser levados em consideração para o aprimoramento do planejamento governamental, particularmente a partir da evolução de um de seus principais instrumentos, o PPA. Um desses argumentos é a necessidade de que o planejamento governamental esteja orientado ao cumprimento dos objetivos propostos, sem se tornar um fim em si mesmo, ou mais uma das muitas atividades da burocracia, o que, no limite poderia inviabilizar a adequada implementação das políticas públicas planejadas (SANTOS, 2011, p. 311). O autor argumenta que o PPA do Governo Federal não consegue “estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública” (SANTOS, 2011, p. 316), limitando-se “à intenção de orientar o Estado para produzir resultado e lançar mão de procedimentos capazes de auxiliar o gestor nesta tarefa, ou seja, à utilização de regras básicas de administração úteis para orientar as tarefas na busca do que se persegue” (SANTOS, 2011, p. 318).

Apesar das limitações e insuficiências, Santos (2011) se permite algum otimismo para o PPA enquanto instrumento de planejamento governamental a partir do resgate de

uma interpretação sistemática da CF/88. Isso porque o autor entende que, a partir dessa interpretação, o PPA supera os requisitos formais, encontrando limites apenas “nos fundamentos e objetivos da República e, enquanto instrumento ordenador do planejamento federal, deve contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais” (SANTOS, 2011, p. 330), tornando-se “capaz de expressar as escolhas do governo e viabilizá-las a partir da orientação da ação do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas” (SANTOS, 2011, p. 332). Para isso, contribuem

o desejo e a pressão da sociedade no sentido de valorizar a ação planejada com vistas ao desenvolvimento; a orientação clara de um projeto nacional legítimo capaz de direcionar e implementar as prioridades; e estratégias, recursos e instrumentos capazes de traduzir os desejos em bem-estar (SANTOS, 2011, p. 333).

Quanto a esses desafios para o aprimoramento dos processos e dos instrumentos de planejamento governamental, Rezende (2011) também contribui apresentando como agenda para um futuro próximo

a necessidade de um novo estilo de planejamento governamental ter como referência um projeto nacional de desenvolvimento, construído mediante ampla discussão com a sociedade, no qual o papel do Estado na execução desse projeto esteja claramente definido e a cooperação dos entes federados na sua implementação esteja devidamente contemplada, e que dele façam parte mudanças que concorram para a eficiência da gestão pública, uma convivência harmônica entre os Poderes da República e uma adequada representação dos interesses sociais no processo de [sua] formulação e execução. [...] [Além disso, exige-se a] transparência que o planejamento e, principalmente, a execução do plano precisam exhibir. Isso significa que uma condição importante para a reconstrução do planejamento é a existência de mecanismos e instrumentos voltados para o acompanhamento da execução dos programas e dos projetos contidos no plano, a avaliação recorrente dos resultados que vão sendo obtidos durante o período do plano e, quando necessário, a indicação de ajustes e correções para mantê-los no rumo originalmente traçado (REZENDE, 2011, p. 200-201).

Ainda na linha dos desafios que se apresentam ao aprimoramento do planejamento governamental no Brasil, Pares e Valle (2006) reforçam as impressões já registradas anteriormente a partir da constatação da necessidade de

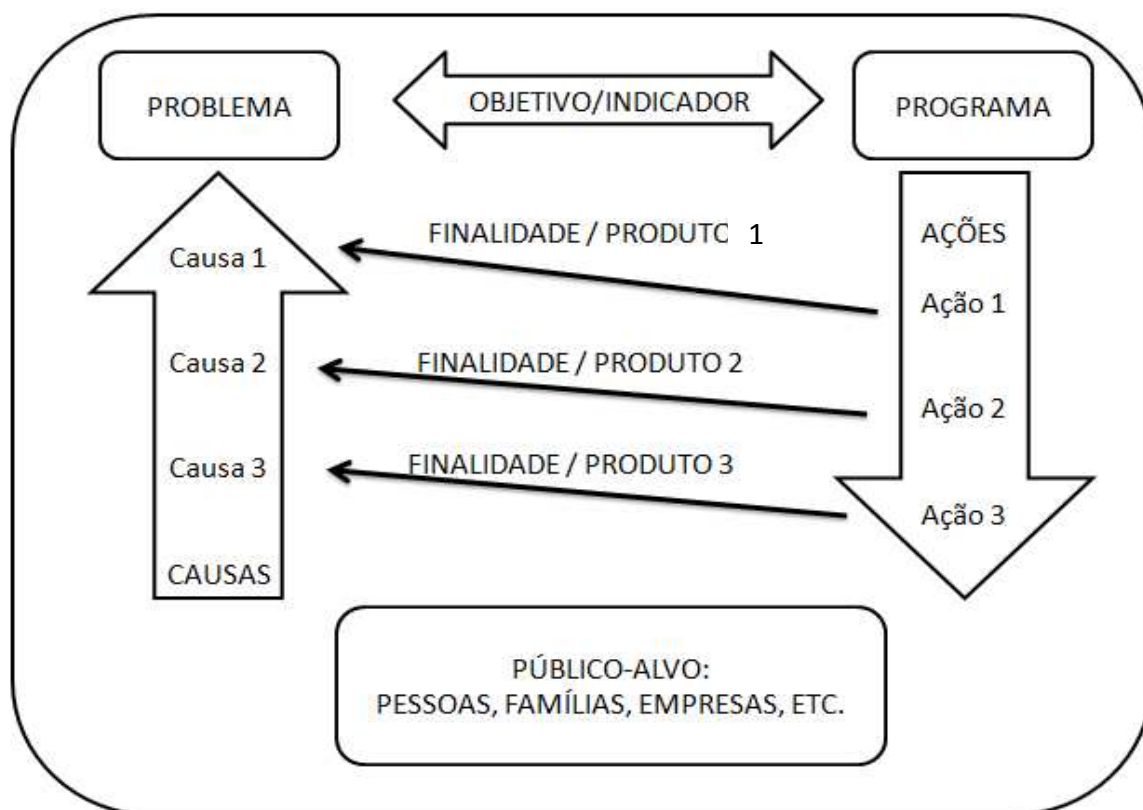
fortalecimento da prática e de criação de novas institucionalidades, que permitam, de um lado, a incorporação de atores sociais na formulação e implementação das políticas públicas e, de outro, a incorporação das equipes responsáveis pela ação de governo nos processos decisórios, ambos princípios básicos da gestão por resultados (PARES E VALLE, 2006, p. 266).

Ao discutir o assunto, Paludo e Procopiuck (2011) sintetizam as características do planejamento moderno, destacando os aspectos relacionados à continuidade, focalização no longo prazo, abertura à participação da sociedade civil, avaliação da

eficácia e da efetividade das ações previstas. Os autores ressaltam também a importância de o planejamento ser um processo dinâmico, uma vez que as mudanças que ocorrem na economia e na sociedade devem ser acompanhadas por ajustes no planejamento, “que podem exigir mudanças de rumos, de estratégias, com reflexos nos objetivos e metas definidos” (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 87).

Cabe registrar, também, alguns aspectos relacionados à organização do planejamento em programas. Essa organização, segundo Paludo e Procopiuck (2011), “compreende a definição dos problemas a serem solucionados e o conjunto de ações para solucionar esses problemas e alcançar os objetivos pretendidos” (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 113), entendendo-se problemas como demandas não satisfeitas ou oportunidades, que passam a integrar a agenda de compromissos de um governo. A Figura 2.1.1 a seguir ilustra essa relação:

Figura 2.1.1: Relação entre causas, problemas, ações e objetivos de programas públicos



Fonte: MINAS GERAIS, 2012c, p.22

Observa-se, a partir da Figura 2.1.1, que, para cada problema que atinge a sociedade, é possível levantar diversas causas. Para cada uma dessas causas, são construídas ações governamentais que são agrupadas em programas que visam ao

combate da situação-problema inicial. A fim de conferir-lhes racionalidade e transparência e de subsidiar uma gestão voltada para resultados, são estabelecidos objetivos e indicadores para cada um desses programas, além de finalidades, produtos e metas para cada ação.

Os programas, então, integram as ferramentas de planejamento, orçamento e gestão, já que organizam os objetivos de curto, médio e longo prazo de um governo, são dotados de créditos orçamentários e agrupam metas e resultados que devem ser alcançados e divulgados. Além disso, o programa representa o principal elo entre os instrumentos de planejamento atuais, PPA, LDO e LOA.

Porém, para Santos (2011), a “tentativa do orçamento-programa de combinar análise de políticas públicas e elaboração de orçamento” (SANTOS, 2011, p. 323) representa um desafio a ser superado pelo atual sistema de planejamento do país. Isso porque, segundo o autor, a análise de políticas públicas, quando expressa simplesmente por programas orçamentários, fica reduzida à contabilidade pública, uma vez que o conceito de programa é orçamentário. Isso porque, segundo o autor, a análise de políticas públicas deve considerar

conhecimento sobre a realidade e os fatores que a determinam; atenção aos aspectos políticos da tomada de decisão pública e à formulação de políticas; [...] e flexibilização da rigidez nos métodos, reconhecendo-se a complexidade da interdependência entre meios e fins, a multiplicidade de critérios relevantes de decisão e a natureza parcial de cada análise (SANTOS, 2011, p. 324),

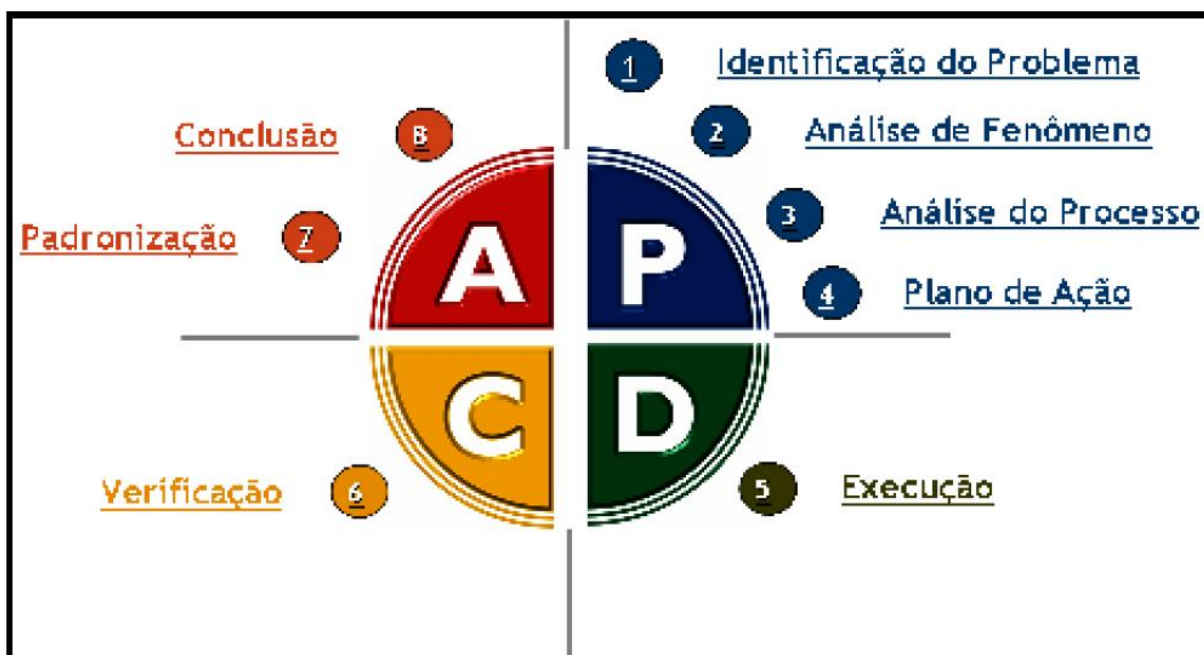
Diante de tudo isso, Santos (2011) entende que o PPA perdeu suas funções de orientar e coordenar as ações de governo, tornando-se um orçamento plurianual, como ilustram os exemplos de elaboração da LDO e LOA, a realização de planejamentos territoriais e mesmo o PAC, os quais guardam pouca correspondência com o PPA (SANTOS, 2011, p. 328) no caso do Governo Federal.

Ainda assim, as relações indicadas na Figura 2.1.1 permanecem vigorando como modelo de formulação e organização de programas e ações públicos, norteando as análises e interpretações produzidas no presente trabalho.

Por sua vez, o monitoramento e a avaliação de programas, entendidos em conceito amplo, constituem função clássica do planejamento, tornando-se pertinente, então, resgatar seus conceitos a partir das concepções relativas ao próprio processo de administrar. De acordo com Nascimento (2011), citando Chiavenato (2003), administrar

é “o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos” (CHIAVENATO, 2003 *apud* NASCIMENTO, 2011, p. 1). Ainda segundo Nascimento (2011), é possível perceber uma relação de sequência entre as fases desse processo, relação essa que é representada de forma claramente compreensível no chamado ciclo PDCA, sendo que as letras que denominam o método referem-se às palavras *Plan*, *Do*, *Check* e *Act*, traduzidas do inglês como planejar, executar, verificar e atuar e apresentadas num ciclo, conforme a Figura 2.1.2:

Figura 2.1.2: O ciclo *Plan*, *Do*, *Check* e *Act* (PDCA)

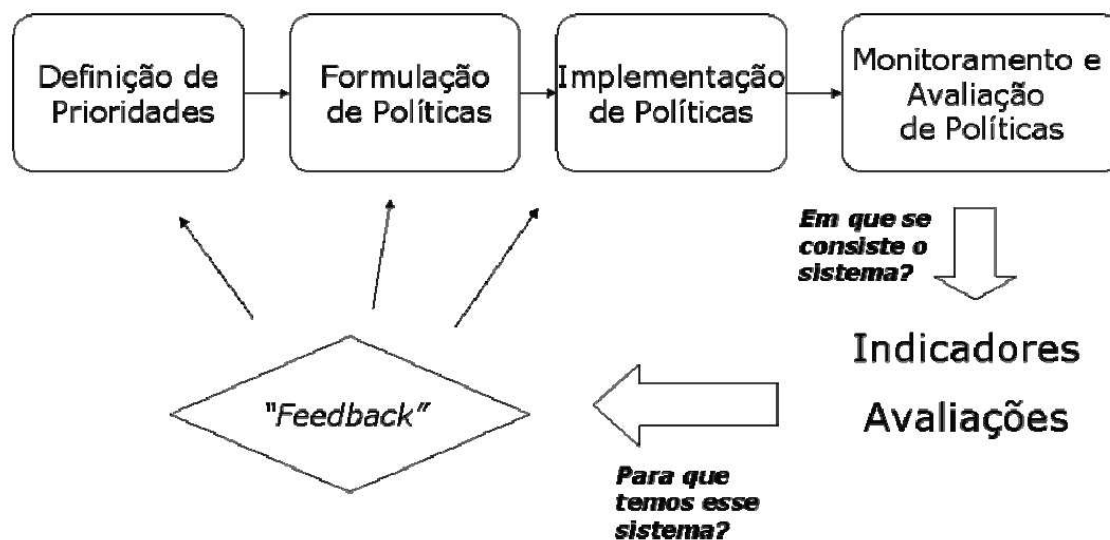


Fonte: Nascimento, 2011, p.3

Observa-se que o ciclo representado na figura acima reúne as principais atividades envolvidas no processo de administração de qualquer atividade, ressaltando-se a necessidade de que ele seja percebido em toda sua dinamicidade, uma vez que, para atividades já implantadas, as fases de Planejamento, Execução, Verificação e Atuação acontecem simultaneamente e os produtos de cada fase retroalimentam o próprio ciclo, fornecendo informações que subsidiam a tomada de decisão nas demais fases.

Para a administração pública, a metodologia do PDCA pode ser aplicada na gestão de programas e ações governamentais, nos quais as políticas e programas públicos recorrentemente se organizam, conforme adaptação ilustrada na Figura 2.1.3:

Figura 2.1. 3: O ciclo *Plan, Do, Check e Act* (PDCA) aplicado a políticas públicas



Fonte: Campos; Guimarães, 2009, p.3

Observa-se que, no caso das políticas públicas, a fase de planejamento é representada pela definição de prioridades e formulação de políticas; a implementação de políticas representa a etapa de execução; a verificação se relaciona ao monitoramento e avaliação; e a atuação se reflete no “*feedback*”. Dessa forma, informações geradas pelo monitoramento e avaliação subsidiam a tomada de decisão para ajustes das políticas públicas já existentes e para a formulação de outras, de acordo com as prioridades definidas pelos governos.

A partir de agora, cabe o debruçamento sobre os conceitos de monitoramento e avaliação. Citando Chianca (2001), Borba *et al.* (2004) definem avaliação como

coleta sistemática de informações sobre as ações, as características e os resultados de um programa, e a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios, passíveis de serem defendidos publicamente, para determinar o valor (mérito e relevância), a qualidade, utilidade, efetividade ou importância do programa sendo avaliado em relação aos critérios estabelecidos, gerando recomendações para melhorar o programa e as informações para prestar contas aos públicos interno e externo ao programa do trabalho desenvolvido (CHIANCA, 2001 *apud* BORBA *et al.*, 2004, p. 5).

A construção dos conceitos referentes à avaliação recebe a contribuição de Garcia (2001), que entende que

avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (GARCIA, 2001, p. 27).

Essa definição é complementada por Borba *et al.* (2004), que destacam o papel de aprendizagem que uma avaliação também deve exercer. Isso porque entendem

avaliação como a elaboração, negociação e aplicação de critérios explícitos de análise, em um exercício metodológico cuidadoso e preciso, [...] a fim de estimular e facilitar processos de aprendizagem e de desenvolvimento de pessoas e organizações [...] [ampliando] o nível de consciência dos empreendedores sociais. Para cumprir estes objetivos, o papel da avaliação precisa transcender a fiscalização ou controle, abrangendo uma intensa reflexão que deve ser feita com todos os envolvidos no processo (BORBA *et al.*, 2004, p. 5).

Nesse sentido, Pares e Valle (2006) contribuem com a noção de que “o aprendizado contínuo é elemento fundamental para a introdução de novos conhecimentos e para a mudança de atitudes de dirigentes e servidores da Administração Pública Federal em prol da obtenção de resultados para a sociedade” (PARES E VALLE, 2006, p. 265)

Por sua vez, Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006) postulam que avaliações de programas públicos podem ter como objeto a dimensão de processos, a qual estuda os pontos dificultadores ou favorecedores da implementação de políticas públicas; ou a dimensão de resultados, que se refere tanto ao desempenho dos programas quando comparados às metas definidas, quanto aos impactos sobre a população diretamente beneficiada, como aos demais efeitos decorridos da implantação do programa. Os autores destacam que os resultados de avaliações funcionam para o aprimoramento da gestão e para “*accountability* da política, uma vez que permite que os resultados de investimentos públicos sejam julgados com base em evidências empíricas” (VAISTMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 25).

Seguindo raciocínio semelhante, Chumbita (1997) entende que a avaliação objetiva melhorar diversos aspectos da gestão pública, como o funcionamento operacional, o planejamento, as decisões e os resultados finais em relação aos investimentos a partir da produção de informações úteis (CHUMBITA, 1997, p.5). Porém, o autor adverte que, para que os resultados de uma avaliação atraiam a atenção dos usuários das informações geradas, é preciso que estas se enquadrem em pelo menos uma das seguintes situações:

a) advertir sobre problemas críticos, com sinais claros de que as coisas não andam bem e deve-se fazer algo a respeito; b) orientar para a mudança, com elementos de juízo comparativos sobre opções viáveis, suas condições e possíveis resultados; c) reconceituar questões chave, proporcionando marcos de referência mais eficazes para

examiná-las; d) aumentar a mobilização de apoio, com propostas para fortalecer as chances de sucesso na arena política (CHUMBITA, 1997, p. 20).

Observa-se que todas as definições apresentadas para avaliação mencionam a coleta sistemática de informações sobre os programas e ações desenvolvidos. Para isso, é preciso desenvolver o chamado monitoramento. Para Chumbita (1997), o monitoramento

consiste na obtenção periódica de informações relevantes para observar e descrever o progresso de determinadas atividades, comparando sistematicamente os desenvolvimentos efetivos e os resultados alcançados com as previsões; para isso, é preciso dispor de um plano como referência, no qual se definam as variáveis de monitoramento e a magnitude das metas a alcançar (CHUMBITA, 1997, p. 7).

Pares e Valle (2006) complementam essa noção ao postularem que

o monitoramento da ação governamental pressupõe a coleta, a armazenagem, o processamento (tratamento) e a divulgação das informações, fornecendo indicadores e elementos para a avaliação do gasto público. Ou seja, o monitoramento e a avaliação, embora possam ser conceitualmente delimitados, na prática estão intimamente associados e possuem grande sinergia (PARES; VALLE, 2006, p. 261).

Além disso, os autores argumentam que “as informações produzidas no processo de monitoramento são indispensáveis para a avaliação dos resultados dos programas e, por conseguinte, do plano [plurianual]” (PARES; VALLE, 2006, p. 262).

Já Paludo e Procopiuck (2011) delimitam o conceito de monitoramento ao entenderem que ele “consiste no acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações e dos programas do PPA, permitindo análises para a identificação e superação das restrições” (PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 117). Citando Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), os autores identificam momentos distintos do processo de monitoramento, que, além desse acompanhamento supracitado, é composto por uma análise crítica, ou seja, pelo reconhecimento da “influência do ambiente externo, e até mesmo das potencialidades ou limitações do ambiente interno no desempenho do programa e na consecução dos seus resultados” (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e FEIJÓ, 2008 *apud* PALUDO e PROCOPIUCK, 2011, p. 118).

Para esses conceitos, Januzzi (2005) contribui com a noção de que

monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação) (JANUZZI, 2005, p. 155).

Por sua vez, Campos e Guimarães (2009) entendem que os processos de monitoramento e avaliação (M&A) podem formar o chamado Sistema de M&A, constituído “por um conjunto de indicadores de *performance* do Governo e uma sistemática de avaliações das políticas públicas governamentais” (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009, p. 2). Contudo os autores ressaltam que o Sistema de M&A poderá produzir valor público apenas se for “capaz de gerar informações que subsidiem o processo de tomada de decisão para o cumprimento dos objetivos do Governo, e ser efetivamente utilizado pelos tomadores de decisão” (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009, p. 3).

Paludo e Procopiuck (2011) destacam, ainda, o fato de, no Brasil, o orçamento público ser autorizativo, ficando a cargo do gestor a verificação da real utilidade e necessidade da realização das despesas necessárias a partir da análise de sua conveniência e oportunidade. Citando Paludo (2002), os autores entendem que “o orçamento público é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz em termos financeiros os planos e programas do governo, ajustando o ritmo de sua execução à efetiva arrecadação dos recursos previstos” (PALUDO, 2002 *apud* PALUDO E PROCOPIUCK, 2011, p. 133).

Paludo e Procopiuck (2011) contribuem, para a percepção de que o planejamento governamental funciona como a orientação para qualquer ação no âmbito da nova gestão pública. Fonseca (2010), referenciando Abrucio (1997), entende que a Nova Gestão Pública (NGP)

surge como um novo paradigma de superação da crise fiscal e do déficit de desempenho pelo qual a administração pública mundial passou ao longo dos anos de crescimento do déficit financeiro do Estado [...] [, se pauta] nos princípios e métodos gerenciais aplicados na administração privada, com um enfoque de resultados [...] [e visa] garantir uma maior eficiência e eficácia do Estado na tentativa de atender as demandas sociais. (ABRUCIO, 1997 *apud* FONSECA, 2010, p. 27).

Ainda segundo Fonseca (2010), a introdução de uma visão mais flexível de gestão da administração pública foi uma das maiores mudanças trazidas pela NGP, tirando-se o foco dos controles de procedimentos e processos e colocando-o sobre os resultados das políticas públicas. Os instrumentos utilizados para tal incluem o estabelecimento de mecanismos de contratualização de resultados bem definidos e a adoção de critérios de desempenho. Entende-se que são essas ideias teóricas que

basearam o estabelecimento de indicadores de eficiência e eficácia para os programas em que as ações governamentais se organizam e a contratualização de um desempenho satisfatório desses indicadores como resultado a ser perseguido e recompensado.

Nesse sentido, cabe registrar os conceitos relacionados aos indicadores. Segundo Jannuzzi (2005),

os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático [...] [,] apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo [...] [e] guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis. (JANUZZI, 2005, p. 138-139).

O autor ressalta que os indicadores podem subsidiar as atividades de acompanhamento das ações governamentais em termos de eficácia, eficiência e efetividade (JANUZZI, 2005, p. 139).

Chumbita (1997) define eficácia “como o alcance dos objetivos [...][, referindo-se] ao cumprimento de efeitos sociais esperados e conscientemente buscados” (CHUMBITA, 1997, p. 10). Já eficiência é entendida como a relação entre insumos e produtos, sendo “uma atividade considerada eficiente se se alcançam os resultados com o mínimo ótimo de recursos necessários” (CHUMBITA, 1997, p. 12-13).

Por sua vez, efetividade é definida por Januzzi (2005) como os desdobramentos mais perenes e abrangentes de uma ação governamental (JANUZZI, 2005, p. 139). O autor aponta ainda que, para a aferição de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade, são buscados dados administrativos.

Januzzi (2005) elenca também alguns critérios a serem observados na construção de indicadores, tais como relevância para a agenda político-social, boa cobertura territorial ou populacional, sensibilidade e especificidade, transparência metodológica, comunicabilidade, periodicidade. Além destes, destacam-se o da validade, segundo a qual as medidas que compõem dado indicador devem se aproximar o máximo possível da demanda política ou do conceito que deram origem a ele; o da confiabilidade, ou seja, as fontes dos dados a partir dos quais o indicador é apurado devem ser o mais confiáveis e neutras possível; o da periodicidade com que são atualizados, a fim de que as informações por eles geradas permitam a tomada de decisão tempestiva e assertiva; e

o da comparabilidade ao longo do tempo, segundo o qual é possível inferir tendências e estimar comportamentos futuros.

Além disso, considerando políticas públicas e programas governamentais como ações que se executam a partir de um ciclo composto pelas fases de diagnóstico, elaboração, implementação e avaliação, Januzzi (2005) discute as características ideais de indicadores utilizados em cada uma dessas etapas.

Para a fase de diagnóstico, “são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, cobrindo as diversas temáticas da realidade social” (JANUZZI, 2005, p. 148). Já para a fase de elaboração, “requer-se um conjunto mais reduzido de indicadores, selecionados a partir dos objetivos norteadores dos programas definidos como prioritários pela agenda político-social vigente” (JANUZZI, 2005, p. 150). MPOG (2010) caracteriza, em uma perspectiva temporal, os indicadores utilizados nas fases de diagnóstico do problema e de elaboração da política como indicadores *ex-ante*, já que são empregados anteriormente à execução dos programas.

Por sua vez, a fase de implementação e execução das políticas públicas

demandam indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis [...] [os quais] permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas (JANUZZI, 2005, p. 152).

Numa abordagem temporal, esses indicadores relativos às fases de implementação e execução de políticas e programas públicos são caracterizados por MPOG (2010) como *in curso*, já que permitem correção de desvios e revisão do planejamento enquanto os programas ainda estão em execução.

Para a fase de avaliação dos programas públicos, na qual se intenta identificar os impactos das ações governamentais, “devem-se empregar indicadores de diferentes naturezas e propriedades, de forma a conseguir garantir tanto quanto possível a vinculação das ações do programa com as mudanças percebidas, ou não, nas condições de vida da população” (JANUZZI, 2005, p. 156). Para MPOG (2010), esses indicadores se situam, sob a perspectiva de tempo, como *ex-post*, uma vez que são empregados após a intervenção do governo por meio dos programas.

Dessa forma, observa-se que a discussão a respeito do estabelecimento de metas para os programas governamentais, a apuração de indicadores de eficácia e eficiência para esses programas, sua classificação enquanto pertencentes ou não a um intervalo considerado razoável e a recompensa para os envolvidos na execução dos programas que apresentarem desempenho considerado satisfatório se baseiam nas argumentações teóricas referentes a Planejamento Governamental, Nova Gestão Pública e indicadores aplicados a políticas públicas.

Cabe, então, discutir como esses conceitos têm contribuído para a realidade do monitoramento e avaliação de programas públicos no Estado de Minas Gerais.

2.2 Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Públicos no Estado de Minas Gerais

Ao analisar criticamente o Sistema de Monitoramento e Avaliação de programas públicos no Estado de Minas Gerais, Campos e Guimarães (2009) reforçam a ideia de que o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) constitui o plano estratégico que norteia as ações do estado, aponta os objetivos e os resultados que o governo se propõe a alcançar e se apresenta como tecnologia de gestão que visa, dentre outros objetivos, responder às demandas por eficiência e eficácia do setor público (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009, p.9).

O PMDI 2007-2023, a partir do qual foi construído o PPAG 2008-2011, recorte da análise do presente trabalho, estruturou a estratégia do governo de Minas Gerais em um Mapa Estratégico, de acordo com a Figura 2.2.1:

Figura 2.2.1: Mapa Estratégico do Governo de Minas Gerais



Fonte: PMDI 2007-2023, 2007, p.27

Observa-se que a o mapa estrutura, de acordo com Campos e Guimarães (2009),

11 Áreas de Resultados para gerar alterações significativas e visíveis na realidade dos cidadãos mineiros, construindo o eixo dos destinatários das políticas públicas, tendo como referencial os elementos da estratégia de desenvolvimento do Estado e como pilares a responsabilidade fiscal (Área de Resultado Qualidade Fiscal) e gestão pública eficiente (Área de Resultado Qualidade e Inovação em Gestão Pública) (CAMPOS e GUIMARÃES, 2009, p 9).

Por sua vez, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) operacionaliza a estratégia de governo proposta pelo PMDI para os quatro anos de sua vigência a partir da formatação de programas e ações públicos (MINAS GERAIS, 2012b, p. 9). Um dos eixos dessa operacionalização é o estabelecimento de uma carteira de Projetos Estruturadores. Esses Projetos Estruturadores “representam os programas estratégicos de cada área de resultados, nos quais são alocados prioritariamente os recursos estaduais discricionariamente disponíveis e dos quais se espera os maiores impactos da ação do Estado” (MINAS GERAIS, 2012b, p. 19). Tais Projetos Estruturadores são intensivamente monitorados por especialistas em gestão de projetos reunidos no escritório de gestão de projetos denominado GERAES, Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado.

Seguindo os direcionamentos estabelecidos pela CF/88, a Constituição do Estado Minas Gerais de 1989 (CE/89) estabelece, em seu artigo 155, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):

Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais (MINAS GERAIS, 1989).

Da mesma forma, o artigo 157 da CE/89 delimita o conteúdo da Lei Orçamentária Anual (LOA):

Art. 157 – A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;

II – o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 1º – Integrará a lei orçamentária demonstrativo específico com detalhamento das ações governamentais, em nível mínimo, de:

I – objetivos e metas especificados em subprojetos e subatividades;

[...]

(MINAS GERAIS, 1989).

O §2º desse mesmo artigo 157 determina que o orçamento deve ser compatível com o PMDI, cuja estratégia é operacionalizada pelo PPAG (MINAS GERAIS, 2012b, p. 9). Dessa forma, fica estabelecido o arranjo institucional-legal para a integração entre os instrumentos de planejamento de longo, de médio e de curto prazos em Minas Gerais, respectivamente o PMDI, o PPAG e LDO e LOA, todos contribuindo para o alcance das estratégias de governo estabelecidas.

Campos e Guimarães (2009) destacam, também, o Acordo de Resultados como instrumento gerencial de contratualização de resultados capaz de gerar alinhamento de instituições e servidores com os objetivos estratégicos. Isso porque “pactua, com os órgãos da administração pública, os resultados sinalizados no PMDI, a execução dos Projetos Estruturadores, além de itens de melhoria da gestão, racionalização do gasto, e ações estratégicas a serem implementadas” (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009, p. 8). Esse instrumento concede aos órgãos pactuantes algumas autonomias gerenciais e prevê a possibilidade de concessão de bônus em dinheiro a título de prêmio de produtividade,

conforme, respectivamente, artigos 19 e 23 da Lei nº 17.600, de 01 de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio de Produtividade.

O monitoramento intensivo dos Projetos Estruturadores conta, dentre outros instrumentos, com a realização de reuniões mensais do GERAES com os gerentes de projetos, a partir das quais é elaborado o *Status Report* (SR) – relatório de situação – de cada um deles. Os SR's “dimensionam a execução física e financeira dessas iniciativas [...] [e por meio deles] pode-se realizar o acompanhamento [...] da execução dos *inputs*, atividades e produtos” dos Projetos Estruturadores (CAMPOS e GUIMARÃES, 2009, p. 10).

As informações obtidas por meio das reuniões de *Status Report* subsidiam a realização do monitoramento e da avaliação dos programas governamentais, compondo o Sistema de M&A do Estado de Minas Gerais. Esse Sistema de M&A é materializado no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), instituído pelo Decreto nº 44.014, de 19 de abril de 2005 e cuja finalidade, segundo o artigo 1º do referido decreto, é

Art. 1º - [...] sistematizar informações sobre o desenvolvimento dos programas e ações governamentais, propiciar seu monitoramento, modificações e adequações, e capacitar órgãos e entidades para a avaliação e análise qualitativa que objetivem o aperfeiçoamento da atuação do Governo junto à sociedade (MINAS GERAIS, 2005).

O §2º desse mesmo artigo delimita que o monitoramento será realizado sobre os programas e ações que compõem o PPAG.

Segundo o artigo 2º desse mesmo decreto, todos os órgãos do Poder Executivo, tanto a administração direta como a indireta, encontram-se representados no SIGPLAN. Já os órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, além de Ministério Público e Tribunal de Contas, podem integrar o sistema, de acordo com o artigo 3º.

Dentre as competências do SIGPLAN, elencadas nos incisos do artigo 4º deste decreto, destacam-se:

Art. 4º: Compete ao SIGPLAN:

I - articular e integrar os processos de planejamento, orçamento, execução orçamentária e financeira, controle e avaliação da ação governamental;

[...]

III - implantar métodos e técnicas de programação e avaliação da ação governamental;

[...]

V - propiciar melhoria da qualidade do gasto público, mediante utilização eficiente e eficaz dos recursos (MINAS GERAIS, 2005).

O decreto que institui o SIGPLAN determina, ainda, as responsabilidades de alguns atores envolvidos no monitoramento e avaliação dos programas governamentais. Aos titulares dos órgãos e entidades, compete a validade das informações prestadas no SIGPLAN (artigo 6º). Às unidades setoriais de planejamento compete assegurar a certificação, a fidedignidade e a tempestividade das informações registradas no SIGPLAN, observando a periodicidade definida pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR), atual Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, da SEPLAG (artigo 7º, incisos I e II).

Por sua vez, a Instrução Normativa SPLOR nº 01/09 institui o Manual SIGPlan de Monitoramento do PPAG, que, segundo seu artigo 1º, estabelece regras e procedimentos de observância obrigatória por todos os órgãos, entidades e Poderes do Estado. Esse manual, em sua versão atualizada para o ano de 2012, define monitoramento de programas como

processo contínuo de acompanhamento da implementação dos programas e ações que compõem o Plano Plurianual, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões e permitir a identificação e a superação de problemas, contribuindo para a obtenção dos resultados desejados ao mesmo tempo em que torna transparente à sociedade o desempenho da administração pública (MINAS GERAIS, 2012a, p. 107).

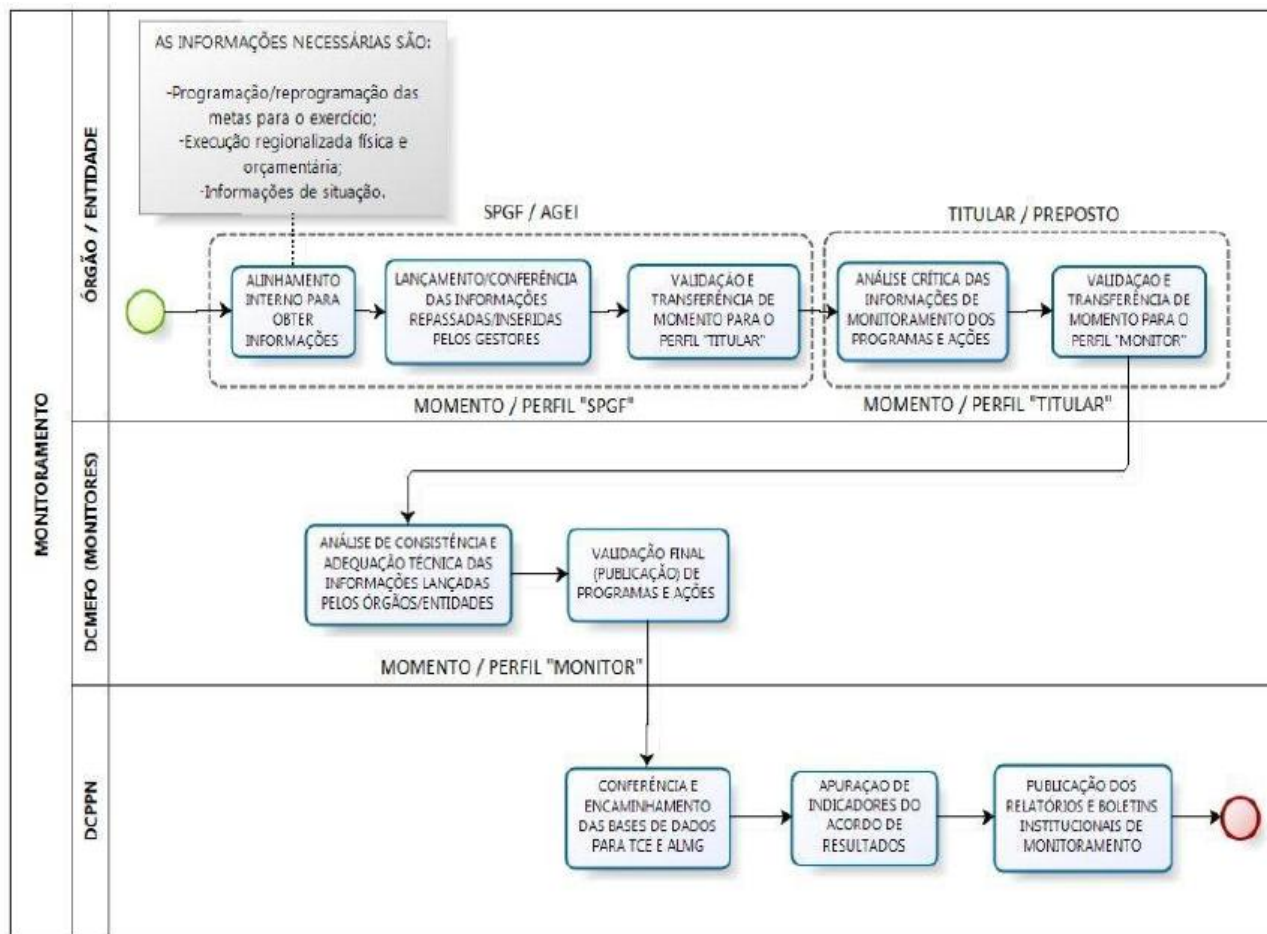
Além disso, o manual identifica, dentre outros, mais dois importantes atores envolvidos no monitoramento e avaliação dos programas: os gerentes de programas e os gestores de ações, que são responsáveis pela “formulação, execução, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e ações do PPAG” (MINAS GERAIS, 2012a, p. 8).

Outro ator relevante é o monitor,

técnico responsável da unidade central de planejamento e orçamento (SCPPO [Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária], para os programas associados e especiais, e NCGERAES [Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional], para os programas estruturadores) por acompanhar todo o processo de monitoramento, sendo a principal referência para as unidades [...] [a quem cabe] oferecer suporte técnico às unidades, além da verificação da consistência e adequação das informações lançadas no sistema (MINAS GERAIS, 2012a, p. 11).

A Figura 2.2.2 a seguir ilustra o fluxo do processo de monitoramento de acordo com os momentos de atuação de cada um desses atores.

Figura 2.2.2: Fluxo do processo de monitoramento



Fonte: MINAS GERAIS, 2012a, p.8

Nota: SPGF: membro da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças; AGEI: membro da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação; DCMEFO: Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária; DCPN: Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas; TCE: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; ALMG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Observa-se, então, uma multiplicidade de atores envolvidos e o estabelecimento de diversas etapas no processo de monitoramento dos programas e políticas públicas do Estado de Minas Gerais. A SCPPO está representada nesse fluxo pela Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), onde encontram-se parte dos monitores, e pela Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPN), responsável pela consolidação das informações e pelo desenvolvimento e manutenção das soluções tecnológicas que automatizam o SIGPLAN.

Autorizado pela Resolução SEPLAG nº 43, de 30 de setembro de 2005, o Manual SIGPlan de Monitoramento do PPAG estabelece que o ciclo de validação das informações qualitativas e quantitativas de monitoramento dos programas e ações do PPAG ocorrerá bimestralmente. Os órgãos e entidades terão, em média, até o dia 20 do

mês seguinte para validar suas ações e programas e o monitor terá até o 5º dia útil subsequente para fazer sua conferência e validação. Caso esses prazos não sejam respeitados pelos órgãos e entidades ou as informações prestadas não estejam adequadas segundo a avaliação do monitor, esses órgãos e entidades são considerados inadimplentes.

A situação de inadimplência com relação à validação de informações no SIGPLAN sujeita órgãos e entidades às restrições estabelecidas pela Deliberação Normativa JPOF (Junta de Planejamento, Orçamento e Finanças) nº 14, de 18 de abril de 2006, quais sejam, segundo o seu artigo 1º:

Art. 1º - [...]

I – o bloqueio dos pleitos de créditos adicionais;

II – o bloqueio da aprovação de cotas orçamentárias de custeio e capital (MINAS GERAIS, 2006).

Quanto à avaliação do PPAG, a lei nº 17.347, de 16 de janeiro de 2008, que estabelece o PPAG para o período de 2008-2011, postula, em seu artigo 10, que:

Art. 10. O Poder Executivo, por intermédio do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Estadual, enviará ao Poder Legislativo, até o dia 15 de junho de cada exercício financeiro, relatório de avaliação do PPAG, que conterá:

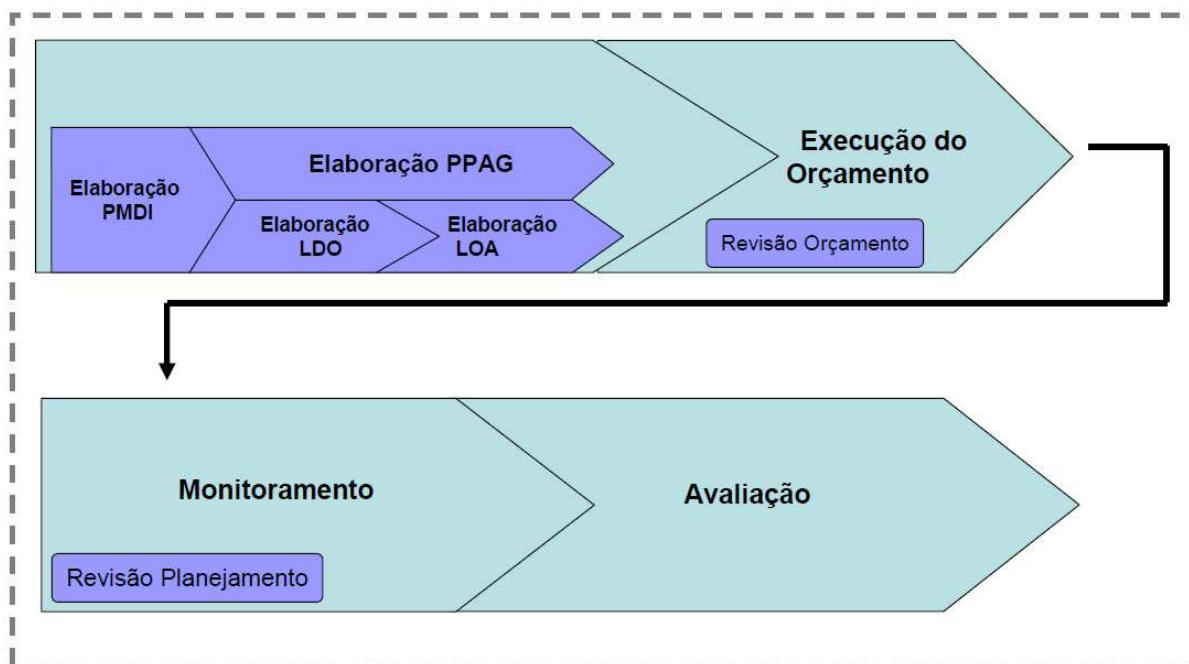
I -demonstrativo da execução dos programas do plano, contendo os principais resultados alcançados, a apuração dos índices dos indicadores de desempenho e a execução física e financeira das suas ações;

[...]

III -demonstrativo da execução física e financeira acumulada de todas as ações do plano (MINAS GERAIS, 2008).

Segundo o Manual SIGPlan de Monitoramento do PPAG, a avaliação faz parte do macrofluxo do processo de planejamento e orçamento no Estado de Minas Gerais, que encontra-se reproduzido na Figura 2.2.3:

Figura 2.2.3: Macrofluxo do processo de planejamento e orçamento



Fonte: MINAS GERAIS, 2012a, p.7

Nota: PMDI: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado; PPAG: Plano Plurianual de Ação Governamental; LOD: Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA: Lei Orçamentária Anual

As informações inseridas no SIGPLAN a partir das etapas de monitoramento pelos gestores de programas e gerentes das ações, analisadas, validadas e publicadas pelos monitores, são utilizadas, também, para a efetivação da avaliação estabelecida pela lei supracitada.

Além dessas informações de monitoramento, de acordo com o Manual SIGPlan de Monitoramento do PPAG, ao final de cada exercício, são informados, também, os principais resultados do programa, que compõem o Relatório Anual de Avaliação do PPAG, em atendimento ao artigo 10 da lei 17.347/08 (MINAS GERAIS, 2012a, p. 42).

Ademais, o processo de avaliação conta também com a apresentação de indicadores que operacionalizem “o planejamento e a avaliação dos programas inscritos no plano plurianual”, sendo apurados e inseridos no SIGPLAN ao longo do processo de monitoramento, sempre que possível (MINAS GERAIS, 2012a, p. 47). O detalhamento das informações trazidas pelos indicadores compõe o Relatório Anual de Avaliação do PPAG, sendo esses indicadores “instrumentos destinados a medir se o objetivo do programa foi ou não alcançado e em que medida” (MINAS GERAIS, 2012a, p. 12).

O Relatório Anual de Avaliação do PPAG apresenta, também, uma “análise comparativa da programação e da execução física e orçamentária das ações do plano” a

título de “avaliação da execução física e orçamentária das ações do programa” (MINAS GERAIS, 2012a, p. 12).

O próprio Relatório Anual de Avaliação - PPAG 2008-2011 - Exercício 2011 reconhece que a avaliação desse instrumento quadrienal de planejamento constitui relevante ferramenta gerencial

na medida em que contribui para o aperfeiçoamento contínuo da formulação e da gestão dos programas que integram o Plano e os Orçamentos Anuais [...] [, para a prestação de] contas à sociedade, [para a agregação de] informações necessárias à melhoria da alocação dos recursos públicos. Dessa forma, a avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nos órgãos governamentais, por meio da geração de informações qualitativas sobre as metas alcançadas, contribuindo assim para a melhoria da qualidade do gasto público, e, principalmente, para o atendimento das demandas da sociedade (MINAS GERAIS, 2012b, p. 9)

Cabe, agora, apresentar as formas de obtenção de medidas para, de fato, realizar o processo de monitoramento e avaliação.

2.3 Indicadores de Desempenho de Programas Públicos: Obtenção de Medidas de Eficácia e Eficiência

A partir de Garcia (2001), pode-se inferir que o principal motivo para o crescimento da demanda por dados de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas diz respeito à necessidade de gestores e executivos governamentais deliberarem e tomarem decisões baseadas não apenas na garantia de sua regularidade formal-legal, mas principalmente levando em consideração “a propriedade, a relevância, o momento ou a pretensa eficácia da decisão” (GARCIA, 2001, p. 6).

O autor apresenta, também, o contexto de mudanças a partir do qual foi elaborado o PPA 2000-2003, no âmbito do processo de planejamento governamental do Governo Federal. A partir do ano de 2000, as intervenções governamentais passariam a se organizar nos moldes ilustrados pela Figura 2.1.1 apresentada na seção 2.1 acima, prevendo-se objetivos, metas, indicadores, gerentes, etc. (GARCIA, 2001, p. 18-19). Em decorrência desses novos moldes de organização, observa-se uma ampliação da importância da aplicação de técnicas e ferramentas de gestão, como o monitoramento e a avaliação de programas e políticas públicas.

Garcia (2001) argumenta que a Administração Pública é demandada, recorrentemente, a avaliar seu próprio desempenho diante das funções e compromissos assumidos. Quando essas avaliações recaem sobre os planos plurianuais, elas devem ter

como finalidade “averiguar em que medida estão sendo cumpridas a orientação estratégica do governo e as diretrizes emanadas do [...] [chefe do Poder Executivo em questão]” (GARCIA, 2001, p.48).

O autor apresenta, então, seu conceito de desempenho: “desempenho é resgate do compromisso de execução de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico-científico sobre a experiência prática” (GARCIA, 2001, p. 35-36).

A avaliação de desempenho proposta pelo autor

tem como referência a busca da eficiência e da eficácia, [...] [já que] o bom governo é o que faz o que anuncia, no prazo certo, com a melhor qualidade, para o maior número de pessoas, ao menor custo possível [...] [, organizando-se como um processo] sistemático de aprender empiricamente e de analisar as lições aprendidas para melhorar as ações em curso e para a realização de um planejamento mais satisfatório (GARCIA, 2001, p. 36).

Seguindo raciocínio de Chumbita (1997), Garcia (2001) define eficácia como “o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra” (GARCIA, 2001, p.37). Por sua vez, o conceito de eficiência é apresentado como “a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução” (GARCIA, 2001, p.38).

Na busca de contribuir para o planejamento e avaliação governamental, utilizando dados oficiais extraídos do SIGPLAN, Araújo Jr. (2008) propõe a construção do Indicador de Desempenho do Planejamento (IDP), conceituado como

um índice complexo, destinado ao planejamento e à avaliação do desempenho institucional mormente no que tange à sua faceta orçamentária [...] [, aferindo,] particularmente, a capacidade de planejamento e materialização das estratégias e metas definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) (ARAÚJO JR., 2008, p.11).

O IDP é composto por doze percentuais organizados em três dimensões: ações, programas e indicadores (ARAÚJO JR., 2008, p. 12). Dentre essas dimensões, o Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A), que se “destina à verificação do desempenho institucional no planejamento e execução de todas as ações

orçamentárias inscritas no PPA” (ARAÚJO JR., 2008, p. 12), constitui o foco do presente trabalho.

O IDP-A conceituado por Araújo Jr. (2008) apresenta a seguinte construção:

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

em que:

- $\% \text{ATefis}$ = Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130% =

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

$$\text{Tefis} = \frac{\text{Execução física}}{\text{Programação física}} * 100;$$

- $\% \text{ATefin}$ = Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130% =

$$\% \text{ATefin} = \frac{\text{N.º de ações com Tefin entre 70 e 130\%}}{\text{N.º total de ações}} * 100,$$

$$\text{Tefin} = \frac{\text{Execução financeira}}{\text{Programação financeira}} * 100;$$

- $\% \text{Ieficiência}$ = Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3 =

$$\% \text{Ieficiência} = \frac{\text{N.º de ações com Ieficiência entre 0,7 e 1,3}}{\text{N.º total de ações}} * 100,$$

$$\text{Ieficiência} = \frac{\text{Tefis}}{\text{Tefin}} * 100.$$

Observa-se também que o percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130% representa o maior peso nessa dimensão (0,4). Araújo Jr. (2008) argumenta que tal se justifica pelo fato de 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 mitigar a situação-problema” (ARAÚJO JR., 2008, p.13-14).

Para o caso do percentual de ações com taxa de execução física ou financeira, o qual constitui a medida de eficácia proposta por Araújo Jr. (2008), os limites apontados pelo autor, 70 e 130%, são assim justificados:

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 após esse limite a meta inicialmente projetada perde o seu significado enquanto exequível e desafiadora (ARAÚJO JR., 2008, p. 15).

Já quanto aos limites de 0,7 e 1,3 para o índice de eficiência, o autor entende que se pode considerar como “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” (ARAÚJO JR., 2008, p.16).

Apesar da relevância da iniciativa de propor uma estrutura avaliativa da capacidade de materialização dos objetivos estratégicos do PPA a partir do IDP e, especificamente, do IDP-A, utilizando-se dados e registros do SIGPLAN, percebe-se que Araújo Jr. (2008) não apresenta fundamentação rigorosa para a escolha dos valores correspondentes aos intervalos de 70 e 130% no caso do percentual de ações com taxa de execução física ou financeira e de 0,7 e 1,3 para o índice de eficiência como limites do que pode ser considerado razoável.

A verificação da possibilidade da alteração desses limites, um dos objetivos específicos deste trabalho, se inicia a partir do conceito de sucesso de um projeto, entendido por Kerzner (2004) como sua concretização dentro do prazo programado, de acordo com o orçamento previsto, com o nível de qualidade desejado e com a respectiva aceitação do cliente (KERZNER, 2004, p. 41-42). Nesse sentido, para os Projetos Estruturadores do Estado de Minas Gerais, submetidos a intensos processos de gestão desenvolvidos por especialistas em gestão de projetos, é possível propor limites de taxa de execução física e financeira e de índice de eficiência mais próximos de 100% e de 1,0, respectivamente, de forma que reflitam e incentivem o gerenciamento e a execução adequados desses projetos, de acordo com o que foi planejado.

Porém, entende-se a necessidade da existência de alguma margem de aceitação em torno dessa adequação de tal forma que os percalços que limitam a máxima execução do planejamento, a exemplo das situações apresentadas por Garcia (2001) de

“insuficiência de recursos diversos (material, pessoal qualificado, informações atualizadas, vontade política), às restrições legais/administrativas, aos cortes nas dotações orçamentárias e aos implacáveis atrasos nas liberações financeiras” (GARCIA, 2001, p.7), sejam devidamente acomodados.

A procura por parâmetros que levem as ideias acima citadas em consideração passa pela constatação de que a Administração Pública, recorrentemente, firma contratos para que as políticas públicas se materializem. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, define contrato, no parágrafo único de seu artigo 2º, como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993).

O artigo 65 dessa mesma lei, ao discorrer sobre as possibilidades de alteração dos contratos administrativos, estabelece, em seu §1º, que

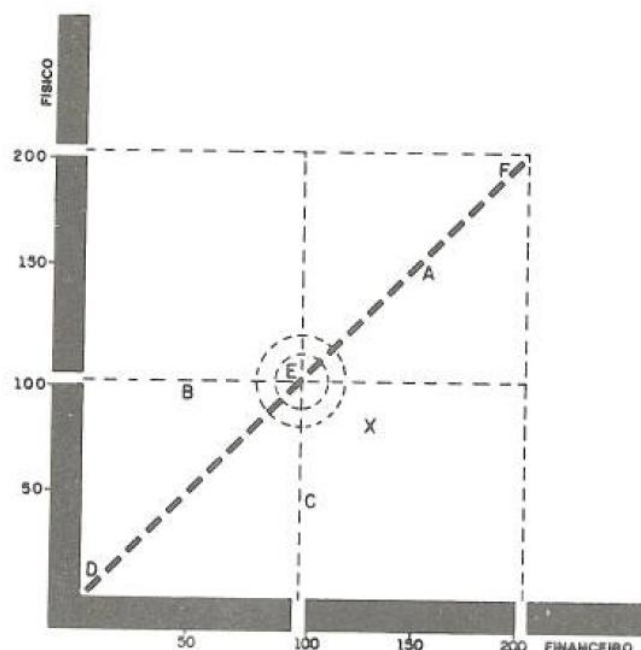
§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos (BRASIL, 1993).

Entendendo-se como exceção os casos particulares de reforma de edifício ou de equipamento previstos no parágrafo supracitado e das “situações anômalas, especialíssimas, para o bom atendimento do interesse público primário” entendidas por Mello (2005) como únicas possibilidades de que se excedam os limites de acréscimo ou supressão dos contratos administrativos previstos na Lei de Licitações e Contratos (MELLO, 2005, p. 17), percebe-se que a regra geral é de que os contratos através dos quais a Administração Pública realiza suas ações podem ser alterados em até 25%. Dessa forma, uma sugestão para os novos parâmetros do que pode ser considerado razoável seria o percentual de ações com taxa de execução física ou financeira entre 75% e 125% e percentual de ações com índice de eficiência entre 0,75 e 1,25.

Por sua vez, Terêncio (1977) contribui para essa discussão ao apresentar o Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico-Financeiro (GRAFO). Tendo como entradas informações trimestrais sobre as realizações dos projetos ou ações, no exercício financeiro, o sistema apresenta como saída a demonstração da “situação estática de cada

projeto, representada por um ponto determinado pelas coordenadas que derivam da relação entre o realizado e o prevista física e financeiramente” (TERÊNCIO, 1977, p. 135). A representação gráfica dessa saída é apresentada na Figura 2.3.1 a seguir:

Figura 2.3.1: Representação gráfica da saída do Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico-Financeiro (GRAFO)



Fonte: Terêncio, 1977, p.136

Observa-se que esse gráfico apresenta uma diagonal que “representa a linha de equilíbrio físico-financeiro dos projetos, podendo ser considerados atrasados (entre D e E), normais (ponto E) e adiantados no tempo (entre E e F)” (TERÊNCIO, 1977, p. 137). O gráfico apresenta também dois círculos, que “correspondem a 10% e 20% dos desvios do ponto E, considerados pelo sistema como normal, por representar o cumprimento dos cronogramas propostos” (TERÊNCIO, 1977, p. 137).

Dessa forma, o autor proporciona subsídios para a argumentação de que é possível sugerir como novos parâmetros do que pode ser considerado razoável o percentual de ações com taxa de execução física ou financeira entre 80% e 120% e o percentual de ações com índice de eficiência entre 0,8 e 1,2.

Quanto à fórmula de cálculo atualmente utilizada para apuração do IDP-A proposto por Araújo Jr. (2008), destaca-se que a Tefis (taxa de execução física) e a Tefin (taxa de execução financeira) têm como denominador a “programação”. Atualmente, conforme exemplificado pelo Acordo de Resultados de 2ª Etapa de 2011 da

Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, o valor de programação apresentado refere-se aos valores programados na LOA. Conforme o Manual SIGPlan de Monitoramento do PPAG, a programação, “especificamente em relação à meta financeira, corresponde ao crédito inicial alocado na ação” (MINAS GERAIS, 2012a, p.105).

Porém, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e suas alterações preveem a existência de “autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964), denominadas créditos adicionais, conforme seu artigo 40. O artigo 41 classifica esses créditos adicionais e o artigo 42 define algumas condições para sua abertura:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

(BRASIL, 1964)

Dessa forma, percebe-se que existe a possibilidade legal para que o crédito inicial sofra alterações. Em Minas Gerais, os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), de periodicidade anual, dentre outras providências, regulam a realização dessas alterações orçamentárias e a abertura de créditos adicionais. O Decreto 45.906, de 06 de fevereiro de 2012, DPOF referente ao exercício financeiro de 2012, por exemplo, define em seu artigo 11 que:

Art. 11 – As solicitações de alterações orçamentárias para programas associados, especiais e estruturadores serão dirigidas à SEPLAG, por meio do Sistema Orçamentário – SISO, instruídas com justificativa circunstanciada da necessidade de alterações por remanejamento ou acréscimo e dos impactos nas metas físicas das ações anuladas e suplementadas [...] (MINAS GERAIS, 2012).

Já o §3º do seu artigo 12 regula os termos em que os créditos adicionais serão abertos, indicando que as alterações no crédito inicial das ações, observados os limites aprovados nas LDO's anuais, desde que devidamente justificadas pelas unidades administrativas solicitantes e analisadas e aprovadas pelos técnicos da DCMEFO e do NCGERAES, fazem parte da rotina da execução dos projetos que executam esses recursos, em grande medida para ajustar possíveis desvios de planejamento dos projetos e atividades públicos frente à execução. O valor final de crédito considerando o crédito

inicial e as alterações orçamentárias corresponde ao crédito autorizado, definido pelo Manual SIGPlan de Monitoramento do PPAG como o “resultado das alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício por meio de anulação ou suplementação de recursos” (MINAS GERAIS, 2012a, p. 105) e identificado no SIGPLAN como o valor de LOA+Créditos. Ressalva-se que a aprovação de créditos adicionais não altera as metas físicas das ações.

Isso posto, considera-se razoável a proposição de que o denominador da Tefin considere o valor do crédito autorizado, podendo passar a ser denominado reprogramação financeira.

Essas proposições de modificação no IDP-A, ou seja, alterações nos limites dos intervalos de execução física e financeira e de índice de eficiência e na fórmula de cálculo atualmente utilizada para apuração do IDP-A, propostas no presente trabalho, estão sistematizadas no Capítulo 4.

3 TRATAMENTO METODOLÓGICO

Para a adequada compreensão do presente trabalho e para sua validação em termos científicos, é preciso registrar qual o tratamento metodológico foi adotado para a consecução dos objetivos propostos. Isto é, faz-se necessário registrar a definição de quais técnicas de pesquisa foram utilizadas, técnicas estas entendidas segundo o conceito apresentado por Marconi e Lakatos (2007) de que técnica “é a habilidade para usar [...] [os] preceitos ou normas [...] [de uma arte ou ciência] na obtenção de seus propósitos” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 62).

A partir do trabalho das autoras, é possível entender como principais técnicas de pesquisa a análise de documentação indireta e a obtenção de documentação direta. A análise de documentação indireta tem o “intuito de recolher informações [...] sobre o campo de interesse” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 62). Seguindo a argumentação, essa análise pode ser feita por meio de pesquisa documental, a partir da qual documentos escritos ou não constituem fontes primárias de coleta de dados; ou por meio de pesquisa bibliográfica, a qual, como fonte secundária de dados, “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 71).

Por sua vez, a obtenção de documentação direta “constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem. Esses dados podem ser obtidos [...] por meio da pesquisa de campo [...]” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 71). A pesquisa de campo “consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presume relevantes [...]” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 71). Referenciando-se em outros conceitos já estabelecidos, as autoras destacam que um dos tipos da pesquisa de campo é a pesquisa quantitativo-descritiva, “cuja principal finalidade é o delineamento ou análise de características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais ou chave” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 84).

O presente trabalho utilizou a técnica da análise de documentação indireta. Em relação a ela, a pesquisa bibliográfica a respeito do quadro teórico em que este estudo se baseia foi levantada e apresentada no Capítulo 2. Já a pesquisa documental se baseou

em documentos oficiais, os quais, segundo Marconi e Lakatos (2007), constituem a fonte mais fidedigna de dados (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 65). O presente trabalho tratou aqueles que dizem respeito a atos da Administração Pública do estado de Minas Gerais.

Os documentos oficiais utilizados incluíram leis, decretos e resoluções que compõem o aparato institucional-legal do estado mineiro, manuais de orientação das atividades da Administração Pública de Minas Gerais, também apresentados no Capítulo 2. Além disso, foram utilizadas informações disponibilizados no Relatório Anual de Avaliação - PPAG 2008-2011 - Exercício 2011, o qual afere e analisa os resultados de cada programa de governo do estado de Minas Gerais a partir da apresentação dos valores de metas físicas e financeiras programadas e executadas e a porcentagem de execução de cada uma das ações em que os programas se organizam, além do índice de eficiência alcançado, para cada um dos anos entre 2008 e 2011, fornecendo os dados quantitativos para apuração dos indicadores de eficácia, eficiência e de desempenho do planejamento trabalhados.

Além disso, extraíram-se relatórios de informações orçamentárias referentes ao crédito inicial e ao crédito autorizado do Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (BO/SIAFI-MG). Esses dados permitiram a busca por verificar o comportamento desses indicadores de eficácia e eficiência ao longo da execução do último ciclo de planejamento orçamentário representado pelo PPAG 2008-2011 e por testar, a partir dos dados de planejamento e execução observados ao longo desse período, a possibilidade de se realizarem modificações na fórmula de cálculo para a obtenção do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A) na administração pública mineira.

Quanto ao tipo de pesquisa, este estudo apresenta-se como quantitativo-descritivo, pois corresponde à análise dos dados quantitativos extraídos dos relatórios oficiais supracitados, que permitiu descrever e avaliar o desempenho do planejamento de determinados programas governamentais. Esses dados quantitativos permitiram também a verificação da possibilidade da realização de alterações na fórmula de cálculo para a obtenção do IDP-A.

Ressalta-se que foram analisados os dados de planejamento e execução de metas físicas e financeiras dos projetos estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social

de Minas Gerais executados no último ciclo de planejamento encerrado, marcado pelo PPAG 2008-2011, quais sejam:

- Atendimento às Medidas Socioeducativas (Programa 004);
- Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social (Programa 005);
- Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional (Programa 020);
- Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social (Programa 021);
- Prevenção Social da Criminalidade (Programa 034).

Esses programas são de responsabilidade institucional da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Porém, algumas de suas ações são executadas por outros órgãos, tais como: Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG), Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP).

Dessa forma, no Capítulo 4, são apresentadas possibilidade de alterações nas fórmulas de obtenção do IDP-A, conforme conceitos discutidos no Capítulo 2. No Capítulo 5, são analisados os resultados do IDP-A, calculado por sua fórmula originalmente proposta por Araújo Jr. (2008) e pelas novas fórmulas aqui propostas, para os programas focalizados por este trabalho.

4 AS PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DO INDICADOR DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO – DIMENSÃO AÇÃO (IDP-A)

Diante das reflexões teóricas e dos argumentos apresentados no Capítulo 2 do presente trabalho, é possível apresentar quatro propostas de modificação do IDP-A originalmente proposto por Araújo Jr. (2008). Os IDP-A's modificados serão identificados por IDP-A*_n, em que n = identificação da proposta, n= [1,4], notação que será replicada para os demais identificadores de operações.

Os novos limites do que é considerado razoável e as novas fórmulas estão apresentadas nas seções a seguir. A análise do desempenho dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social permite reflexões sobre a possibilidade de se adotar uma nova forma de apuração desse indicador para a avaliação do desempenho do planejamento dos programas públicos por parte da SEPLAG.

4.1 Crédito Inicial e Intervalos de Razoabilidade de 75%-125% e 0,75-1,25

Considerando a programação financeira como os valores de crédito de inicial e as propostas extraídas a partir da Lei de Licitações, a primeira proposta de Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação se apresenta como

$$IDP - A^*_1 = (\%ATefis^*_1 * 0,4) + (\%ATefin^*_1 * 0,3) + (\%Aieficiência^*_1 * 0,3),$$

em que:

- $\%ATefis^*_1$ = Percentual de ações com taxa de execução física entre 75 e 125%

$$\%ATefis * 1 = \frac{N.º \text{ de ações com Tefis } * 1 \text{ entre 75 e 125\%}}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Tefis * 1 = \frac{\text{Execução física}}{\text{Programação física}} * 100;$$

- $\%ATefin^*_1$ = Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 75 e 125% =

$$\%ATefin^*_1 = \frac{\text{N.º de ações com Tefin}^*_1 \text{ entre 75 e 125\%}}{\text{N.º total de ações}} * 100,$$

$$\text{Tefin}^*_1 = \frac{\text{Execução financeira}}{\text{Programação financeira}} * 100;$$

- $\%Aleficiência^*_1$ = Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,75 e 1,25 =

$$\%Aleficiência^*_1 = \frac{\text{Nº de ações com Ieficiência entre 0,75 e 1,25}}{\text{N.º total de ações}} * 100,$$

$$\text{Ieficiência}^*_1 = \frac{\text{Tefis}^*_1}{\text{Tefin}^*_1} * 100.$$

Essa fórmula de cálculo avança em relação à proposta de Araújo Jr. (2008) na medida em que considera como razoável a execução de metas físicas e financeiras mais próximas do planejamento. Isso porque fica reduzida a margem de aceitação de desvio da execução em relação ao planejamento de 30% para 25% para mais ou para menos. Dessa forma, valorizam-se as ações governamentais que executam suas metas físicas e financeiras num intervalo de 75% a 125% em relação aos valores programados e que apresentam índice de eficiência entre 0,75 e 1,25.

4.2 Crédito Inicial e Intervalos de Razoabilidade de 80%-120% e 0,80-1,20

Considerando a programação financeira como os valores de crédito de inicial e as propostas extraídas a partir de Terêncio (1977), a segunda proposta de Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação se apresenta como

$$\text{IDP} - A^*_2 = (\%ATefis^*_2 * 0,4) + (\%ATefin^*_2 * 0,3) + (\%Aleficiência^*_2 * 0,3),$$

em que:

- %ATefis*₂ = Percentual de ações com taxa de execução física entre 80 e 120% =

$$\%ATefis * 2 = \frac{N.º \text{ de ações com Tefis} * 2 \text{ entre } 80 \text{ e } 120\%}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Tefis * 2 = \frac{\text{Execução física}}{\text{Programação física}} * 100;$$

- %ATefin*₂ = Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 80 e 120% =

$$\%ATefin * 2 = \frac{N.º \text{ de ações com Tefin} * 2 \text{ entre } 80 \text{ e } 120\%}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Tefin * 2 = \frac{\text{Execução financeira}}{\text{Programação financeira}} * 100;$$

- %Aieficiência*₂ = Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,8 e 1,2 =

$$\%Aieficiência * 2 = \frac{N.º \text{ de ações com Ieficiência entre } 0,8 \text{ e } 1,2}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Ieficiência * 2 = \frac{Tefis * 2}{Tefin * 2} * 100.$$

Percebe-se um avanço dessa fórmula de cálculo em relação à proposta de Araújo Jr. (2008) na medida em que considera como razoável a execução de metas físicas e financeiras ainda mais próximas do planejamento. Isso porque fica ainda mais reduzida a margem de aceitação de desvio da execução em relação ao planejamento de 30% para 20% para mais ou para menos. Dessa forma, valorizam-se as ações governamentais que executam suas metas físicas e financeiras num intervalo de 80% a 120% em relação aos valores programados e que apresentam índice de eficiência entre 0,80 e 1,20.

4.3 Crédito Autorizado e Intervalos de Razoabilidade de 75%-125% e 0,75-1,25

Considerando a reprogramação financeira como os valores de crédito autorizado e as propostas extraídas a partir da Lei de Licitações, a terceira proposta de Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação se apresenta como

$$IDP - A^*_3 = (\%ATefis^*_3 * 0,4) + (\%ATefin^*_3 * 0,3) + (\%Aieficiência^*_3 * 0,3),$$

em que:

- $\%ATefis^*_3$ = Percentual de ações com taxa de execução física entre 75 e 125% =

$$\%ATefis * 3 = \frac{N.º \text{ de ações com Tefis} * 3 \text{ entre 75 e 125\%}}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Tefis * 3 = \frac{\text{Execução física}}{\text{Programação física}} * 100;$$

- $\%ATefin^*_3$ = Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 75 e 100% =

$$\%ATefin * 3 = \frac{N.º \text{ de ações com Tefin} * 3 \text{ entre 75 e 100\%}}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Tefin * 3 = \frac{\text{Execução financeira}}{\text{Reprogramação financeira}} * 100;$$

- $\%Aieficiência^*_3$ = Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,75 e 1,25 =

$$\%Aieficiência * 3 = \frac{Nº \text{ de ações com Ieficiência entre 0,75 e 1,25}}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Ieficiência * 3 = \frac{Tefis * 1}{Tefin * 1} * 100.$$

No caso dessa fórmula de cálculo, observa-se avança em relação à proposta de Araújo Jr. (2008) na medida em que considera como razoável a execução de metas físicas e financeiras mais próximas do planejamento. Isso porque fica reduzida a margem de aceitação de desvio da execução em relação ao planejamento de 30% para 25% para mais ou para menos. Avança-se também na acomodação de ajustes no planejamento financeiro ao longo da execução das ações ao considerar como denominador da taxa de execução financeira a reprogramação financeira, identificada pelo crédito autorizado. Nesse caso, não há possibilidade de execução financeira maior que 100% da reprogramação, já que o próprio Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais bloqueia tentativas de execução acima dos valores de crédito autorizado.

Dessa forma, valorizam-se as ações governamentais que executam suas metas físicas num intervalo de 75% a 125% e suas metas financeiras num intervalo de 75% a 100% em relação aos valores programados e que apresentam índice de eficiência entre 0,75 e 1,25.

4.4 Crédito Autorizado e Intervalos de Razoabilidade de 80%-120% e 0,80-1,20

Considerando a reprogramação financeira como os valores de crédito autorizado e as propostas extraídas a partir de Terêncio (1977), a quarta proposta de Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação se apresenta como

$$IDP - A^*_4 = (\%ATefis^*_4 * 0,4) + (\%ATefin^*_4 * 0,3) + (\%Aieficiência^*_4 * 0,3),$$

em que:

- $\%ATefis^*_4$ = Percentual de ações com taxa de execução física entre 80 e 120%=

$$\%ATefis * 4 = \frac{N.^\circ \text{ de ações com Tefis} * 4 \text{ entre } 80 \text{ e } 120\%}{N.^\circ \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Tefis * 4 = \frac{\text{Execução física}}{\text{Programação física}} * 100;$$

- %ATefin*₄ = Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 80 e 120% =

$$\%ATefin * 4 = \frac{N.º \text{ de ações com Tefin} * 4 \text{ entre } 80 \text{ e } 120\%}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Tefin * 4 = \frac{\text{Execução financeira}}{\text{Reprogramação financeira}} * 100;$$

- %AIficiência*₄ = Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,8 e 1,2 =

$$\%AIficiência * 4 = \frac{N.º \text{ de ações com Ieficiência entre } 0,8 \text{ e } 1,2}{N.º \text{ total de ações}} * 100,$$

$$Ieficiência * 4 = \frac{Tefis * 2}{Tefin * 2} * 100.$$

Em relação à proposta de Araújo Jr. (2008), essa fórmula de cálculo avança na medida em que considera como razoável a execução de metas físicas e financeiras ainda mais próximas do planejamento. Isso porque fica ainda mais reduzida a margem de aceitação de desvio da execução em relação ao planejamento de 30% para 20% para mais ou para menos. Avança-se também na acomodação de ajustes no planejamento financeiro ao longo da execução das ações ao considerar como denominador da taxa de execução financeira a reprogramação financeira, identificada pelo crédito autorizado. Nesse caso, também não há possibilidade de execução financeira maior que 100% da reprogramação, já que o próprio Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais bloqueia tentativas de execução acima dos valores de crédito autorizado.

Dessa forma, valorizam-se as ações governamentais que executam suas metas físicas num intervalo de 80% a 120% e suas metas financeiras num intervalo de 80% a 100% em relação aos valores programados e que apresentam índice de eficiência entre 0,80 e 1,20.

A apuração do desempenho dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social segundo a forma de cálculo tradicionalmente proposta por Araújo Jr.

(2008) permite a elaboração de tentativas de resposta a alguns dos problemas do presente trabalho de pesquisa, quais sejam a medida em que as ações governamentais têm se desenvolvido em relação ao planejamento e execução dentro de parâmetros considerados razoáveis.

Já a apuração do desempenho desses programas segundo novas fórmulas de cálculo permite a elaboração de tentativas de resposta ao outro problema de pesquisa deste trabalho, qual seja a possibilidade de trabalhar os parâmetros de razoabilidade e as variáveis de cálculo do desempenho do planejamento de forma que este cálculo seja melhor fundamentado nos conceitos teoricamente estabelecidos e acomode os ajustes de planejamento necessários diante da realidade da execução das ações.

A apuração e a análise do desempenho dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social para a forma tradicional de cálculo do IDP-A e para as novas fórmulas propostas é apresentado no Capítulo 5.

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

A partir dos dados disponibilizados e publicizados por meio do Relatório Anual de Avaliação - PPAG 2008-2011 - Exercício 2011, foi possível elaborar a análise dos resultados apresentados a seguir.

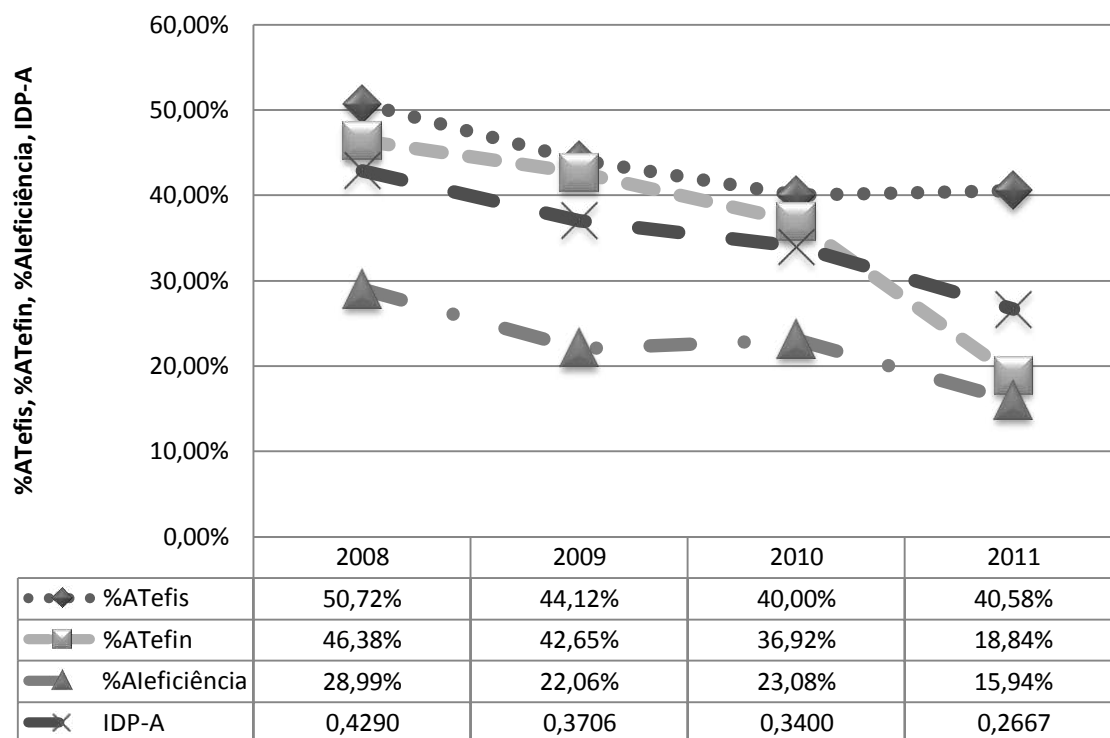
Na seção 5.1, apresenta-se o desempenho dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social definidos como tal pelo PPAG 2008-2011 apurado pelos indicadores de eficácia e eficiência segundo a metodologia proposta por Araújo Jr. (2008) e atualmente utilizada pela SEPLAG.

Já na seção 5.2, são apresentados os resultados desses mesmos indicadores de eficácia e eficiência obtidos a partir das quatro diferentes fórmulas de cálculo sugeridas no Capítulo 4.

5.1 O comportamento dos indicadores de eficácia e eficiência dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social

Utilizando-se as fórmulas de cálculo do Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A) postuladas por Araújo Jr. (2008) e apresentadas na seção 2.3, obtêm-se os resultados para as ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social apresentados no Gráfico 5.1.1 a seguir:

Gráfico 5.1.1: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011



Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %ATefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 70% e 130%; %ATefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130%; %Aieficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3; IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação

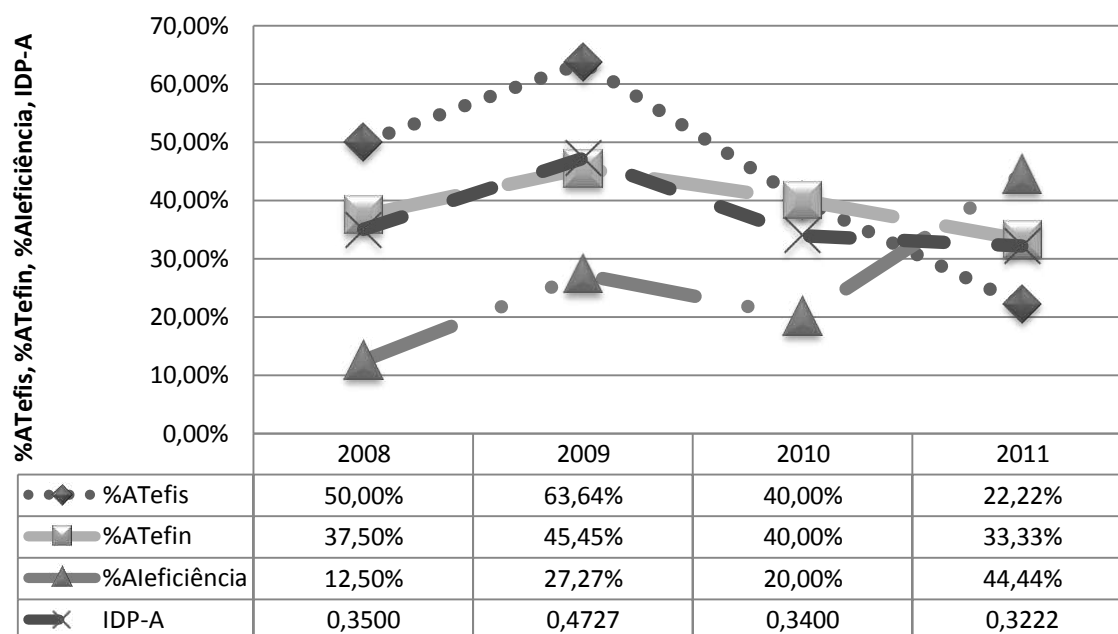
Observa-se que, considerando todas as ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores dessa Área de Resultados, o desempenho da taxa de execução física e financeira, do índice de eficiência e, conseqüentemente, do IDP-A foi declinante entre os anos de 2008 e 2011. Para este ciclo de planejamento, observa-se que a execução física é o fator que apresenta melhor desempenho. Observa-se, especificamente, uma acentuada queda nos valores apurados para o IDP-A no ano de 2011, o que está associado, principalmente, ao baixo percentual de ações com execução financeira dentro dos limites de 70% a 130% em relação aos valores planejados considerados razoáveis segundo Araújo Jr. (2008).

A fim de obter informações mais detalhadas sobre o indicador de desempenho de planejamento e de seus componentes (percentual de ações com taxa de execução física e financeira entre 70% e 130% e índice de eficiência entre 0,7 e 1,3), optou-se por

realizar análise similar para cada um dos cinco Projetos Estruturadores da Área de Resultado de Defesa Social.

Para o Projeto Estruturador *Atendimento às Medidas Socioeducativas*, obtiveram-se os resultados apresentados no Gráfico 5.1.2 a seguir:

Gráfico 5.1.2: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador *Atendimento às Medidas Socioeducativas* - Minas Gerais - 2008-2011



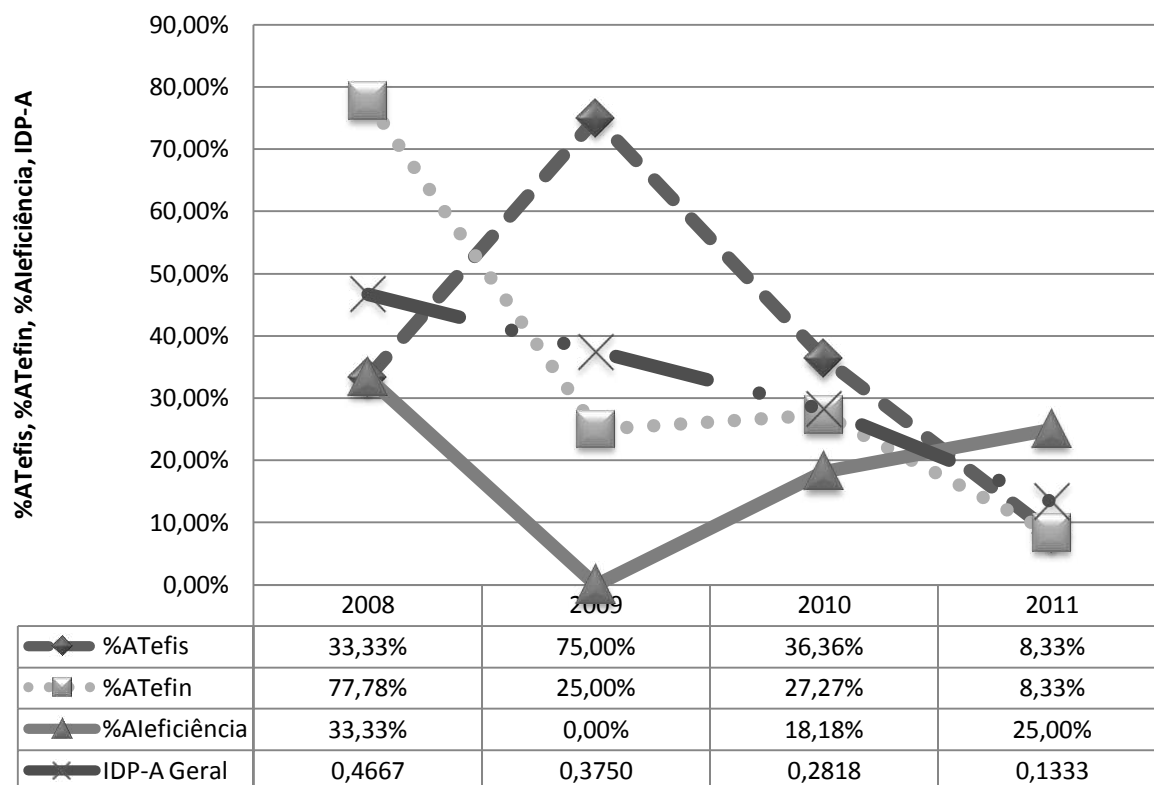
Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %ATefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 70% e 130%; %ATefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130%; %Aeficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3; IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação

Observa-se melhora no desempenho representado por esses indicadores entre os anos de 2008 e 2009. Porém, para os anos de 2010 e 2011, percebe-se significativa queda nesse desempenho, afetada, principalmente, pela piora na execução física. Esse comportamento sugere progressiva inadequação do planejamento das metas previstas para as ações executadas no âmbito desse programa ao longo dos anos analisados. Entre 2010 e 2011, observa-se uma melhoria na porcentagem de ações com índice de eficiência razoável, demonstrando proporcionalidade entre as entregas das ações e os gastos de recursos.

Por sua vez, o Projeto Estruturador *Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social* apresentou os resultados explicitados pelo Gráfico 5.1.3 a seguir:

Gráfico 5.1.3: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011



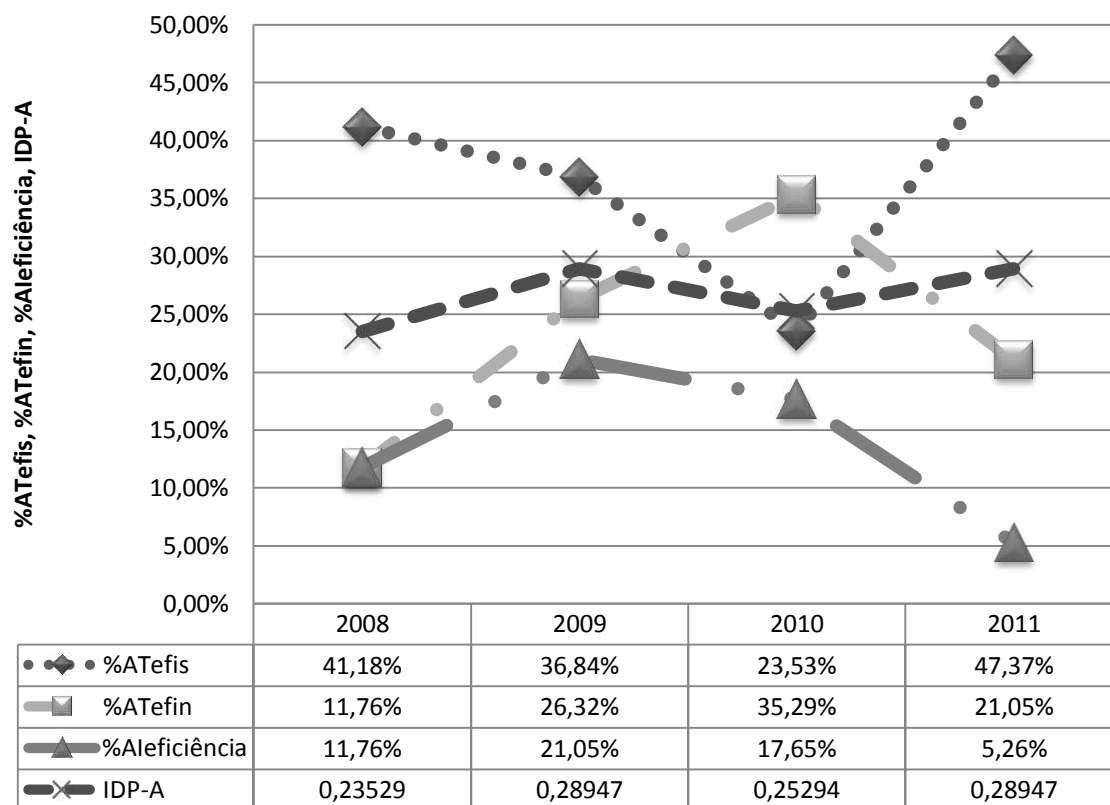
Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %ATefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 70% e 130%; %ATefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130%; %Aeficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3; IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação

Observa-se que o IDP-A das ações deste Projeto apresenta trajetória decrescente, o que pode indicar redução na qualidade do planejamento, ou seja, as metas físicas e financeiras propostas se apresentaram como bastante diferentes da real execução, sugerindo dificuldade na estimativa da realidade futura no momento do planejamento. O planejamento de metas físicas chegou a apresentar melhora entre os anos de 2008 e 2009. Porém, o planejamento financeiro apresentou desempenho decrescente, contribuindo para que o percentual de ações com índice de eficiência razoável chegasse a ser nulo em 2009. Em 2010 e 2011, tanto o planejamento de metas físicas quanto o de financeiras não foi bem-sucedido; isso se refletiu num indicador de eficiência crescente, mas pelo fato de a taxa de execução física e a financeira terem sido proporcionalmente baixas.

Já para o Projeto Estruturador *Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional*, os resultados estão explicitados no Gráfico 5.1.4 a seguir:

Gráfico 5.1.4: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador *Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional* - Minas Gerais - 2008-2011



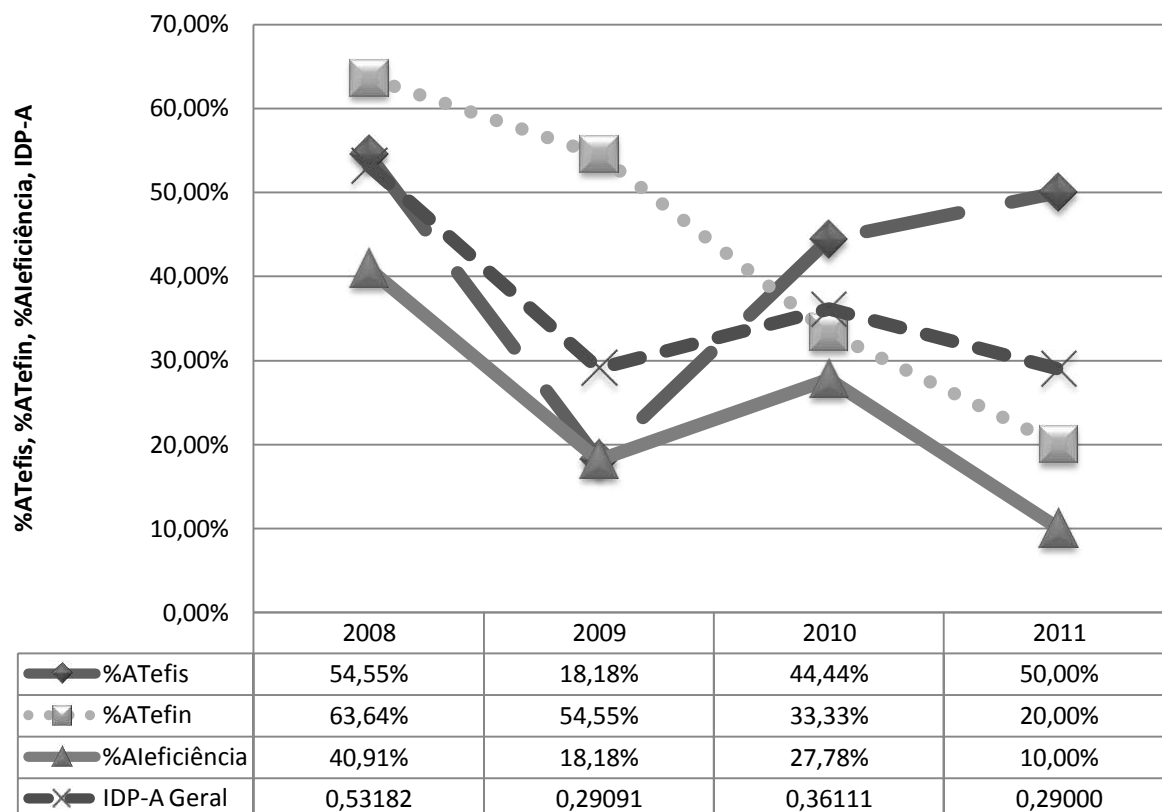
Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %ATefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 70% e 130%; %ATefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130%; %Aieficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3; IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação

Observa-se que, para esse Projeto, o IDP-A de todas as ações apresenta melhora na apuração entre os anos de 2008 e 2009 e se mantém relativamente constante em 2010 e 2011. Porém, o comportamento dos fatores que compõem o IDP-A foi bastante variável: a taxa de execução física apresentou trajetória decrescente entre 2008 e 2010, mas, em 2011, recuperou-se, indicando melhora no planejamento. Já a taxa de execução financeira apresentou desempenho crescente nos três primeiros anos analisados, mas, em 2011, a execução não concretizou as metas planejadas. Tudo isso se refletiu num índice de eficiência crescente entre 2008 e 2009, mas significativamente decrescente entre 2009 e 2011. Esse comportamento tão flutuante dos fatores que compõem o IDP-A pode ser entendido como resultado de dificuldades no planejamento das metas físicas e financeiras a serem atingidas.

Em relação ao Projeto Estruturador *Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social*, explicitam-se os resultados dos parâmetros aqui analisados no Gráfico 5.1.5 a seguir:

Gráfico 5.1.5: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador *Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social* - Minas Gerais - 2008-2011



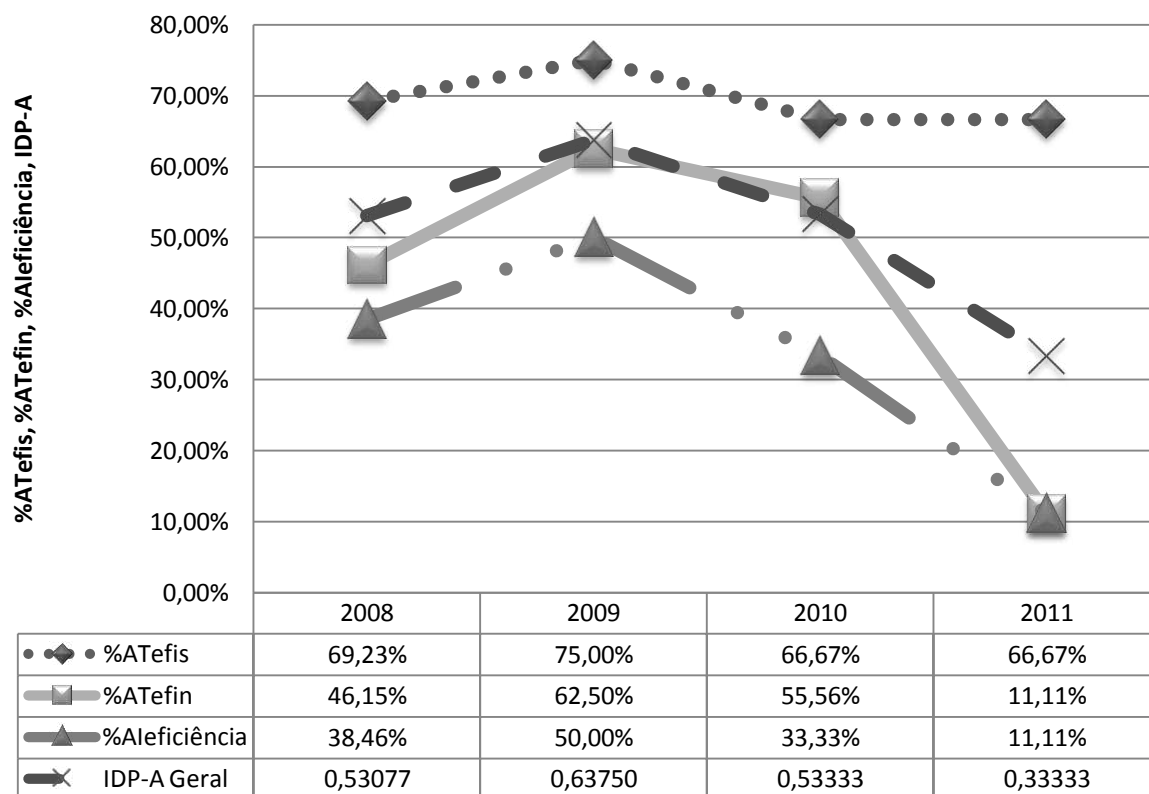
Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %ATefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 70% e 130%; %ATefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130%; %Aeficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3; IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação

Observa-se que o IDP-A de todas as ações desse Projeto apresentou comportamento flutuante, mas com tendência decrescente, o que sugere dificuldades de planejamento. Quando o olhar se volta para os componentes desse indicador, percebe-se um comportamento também oscilante do desempenho da execução física, que declinou entre 2008 e 2009, mas recobrou a qualidade do planejamento entre 2009 e 2011. Já a taxa de execução financeira apresentou comportamento decrescente em todos os anos, indicando dificuldades na estimativa de gastos nesse programa. O índice de eficiência acompanhou essas oscilações, apresentando também tendência decrescente.

Por fim, o desempenho do Projeto Estruturador *Prevenção Social da Criminalidade* é explicitado no Gráfico 5.1.6 a seguir:

Gráfico 5.1.6: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação e seus componentes para as ações governamentais executadas no âmbito do Projeto Estruturador *Prevenção Social da Criminalidade* - Minas Gerais - 2008-2011



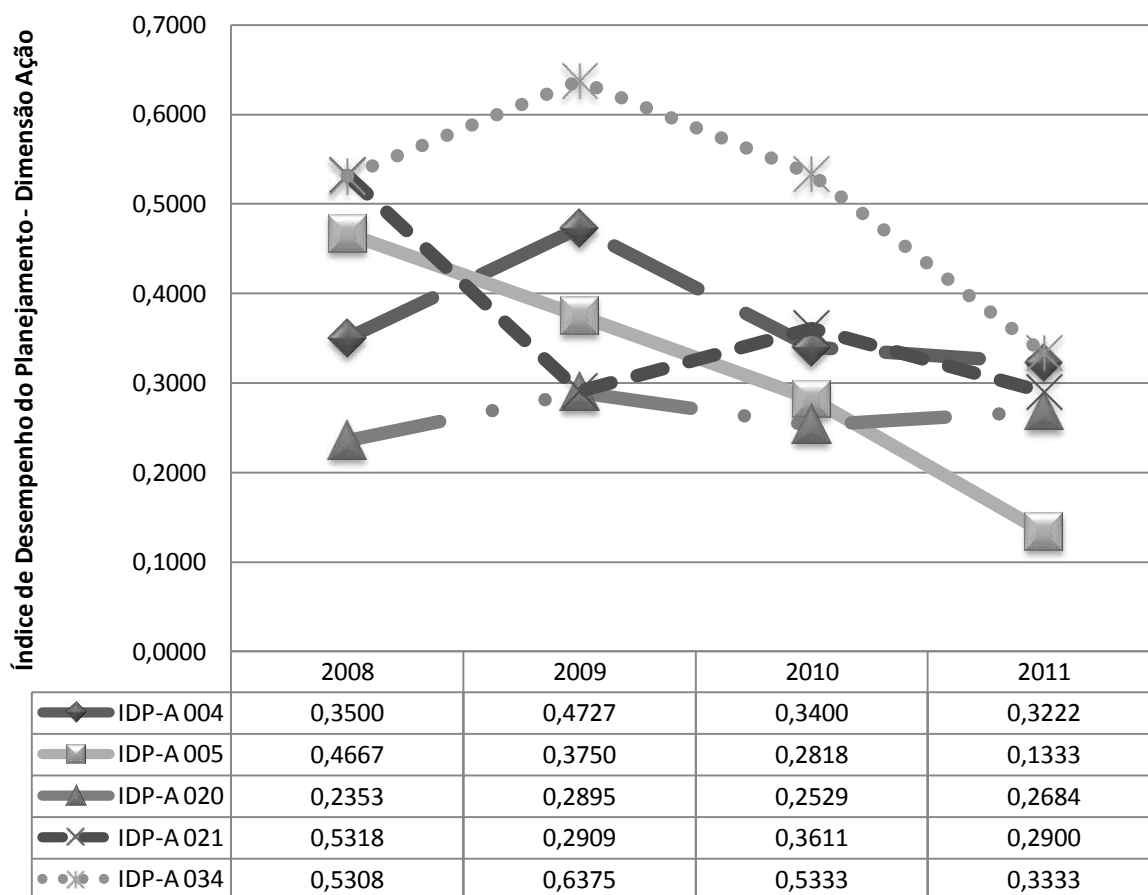
Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %ATefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 70% e 130%; %ATefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130%; %Aeficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3; IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação

Observa-se que o IDP-A desse Projeto cresceu entre 2008 e 2009, mas apresentou trajetória fortemente decrescente entre 2009 e 2011. O percentual de ações com taxa de execução física dentro dos parâmetros considerados razoáveis permaneceu num patamar relativamente alto para todos os anos analisados, indicando segurança e conhecimento dos produtos a serem entregues à sociedade. Já a taxa de execução financeira apresentou trajetória significativamente declinante entre 2009 e 2011, influenciando negativamente tanto o componente de índice de eficiência quanto o próprio IDP-A.

A título de síntese e para melhor visualização do desempenho dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social assim definidos pelo PPAG 2008-2011, reuniu-se o IDP-A desses 5 programas, identificados pelo seu código na classificação orçamentária, ao longo dos anos analisados no Gráfico 5.1.7 a seguir:

Gráfico 5.1.7: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação dos 5 Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social – Minas Gerais – 2008-2011



Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação; 004: Programa Atendimento às Medidas Socioeducativas; 005: Programa Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social; 020: Programa Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional; 021: Programa Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social; 034: Programa Prevenção Social da Criminalidade

Observa-se que o comportamento do IDP-A mostrou-se bastante variável entre os programas e ao longo dos anos. Percebe-se uma tendência generalizada de declínio dos valores apurados desse indicador para os 5 projetos estruturadores que compõem a Área de Resultados de Defesa Social. Para o Programa 004, percebe-se uma pequena melhora de desempenho do planejamento entre 2008 e 2009, mas desempenho decrescente entre 2009 e 2011, sendo que o valor apurado para esse indicador no último ano analisado é menor que no primeiro. Destaca-se que, para o ano de 2008, os Programas 021 – Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social e 034 – Prevenção Social da Criminalidade apresentaram os melhores IDP-A's. O Programa 034 sustentou a posição de melhor IDP-A para os outros anos analisados.

Dessa forma, pode-se dizer que o desempenho do planejamento das ações governamentais apurado segundo o IDP-A de acordo com a metodologia atualmente utilizada (proposta por Araújo Jr. (2008)) tem sido insuficientemente satisfatório, indicando descompasso entre o planejamento e a execução. As baixas taxas de execução observadas generalizadamente sugerem, por um lado, a possibilidade de que as metas físicas e financeiras programadas têm se caracterizado como altamente desafiadoras, se aproximando da inexecutabilidade, o que pode chegar a gerar desmotivação por parte das equipes que trabalham na execução dos projetos; nesse caso, faz-se necessário investir em capacitação em planejamento de gerentes e equipes executoras dos projetos a fim de que as ações a serem desenvolvidas e os resultados delas esperados sejam mais adequadamente ajustadas à realidade em que se inserem. Por outro lado, essas baixas taxas de execução podem sugerir, também, dificuldades na implementação das ações propostas e na realização dos procedimentos técnico-burocráticos para colocá-las em execução; as causas e possíveis soluções para essas dificuldades configuram-se como temas de pesquisa para o futuro, já que não se incluem no escopo do presente trabalho.

Assim, ficam analisados os resultados obtidos para o Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social nos anos de 2008 a 2011. Esses resultados contribuem para a tentativa de elaboração de resposta a um dos problemas de pesquisa do presente problema, já que permite sugerir que as ações governamentais têm se desenvolvido em relação ao planejamento e execução dentro de parâmetros considerados razoáveis em medida insatisfatoriamente suficiente. Isso porque o Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação, que se propõe a mensurar a qualidade do planejamento em relação à execução real, registrou, para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social, nos anos de 2008 a 2011, valores aqui considerados baixos. Além disso, para todos os programas governamentais analisados, no período focalizado, esse indicador apresentou tendência decrescente, o que sugere que o aumento do conhecimento da política pública com que se trabalhava e das formas como implementá-la ao longo dos anos incluídos no ciclo de planejamento analisado (PPAG 2008-2011) não contribuiu para o aprimoramento progressivo do planejamento nem para maior aproximação deste com a realidade.

Cabe, agora, analisar o desempenho das ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores aqui analisados segundo as possíveis quatro novas fórmulas de cálculo do IDP-A apresentadas no Capítulo 4.

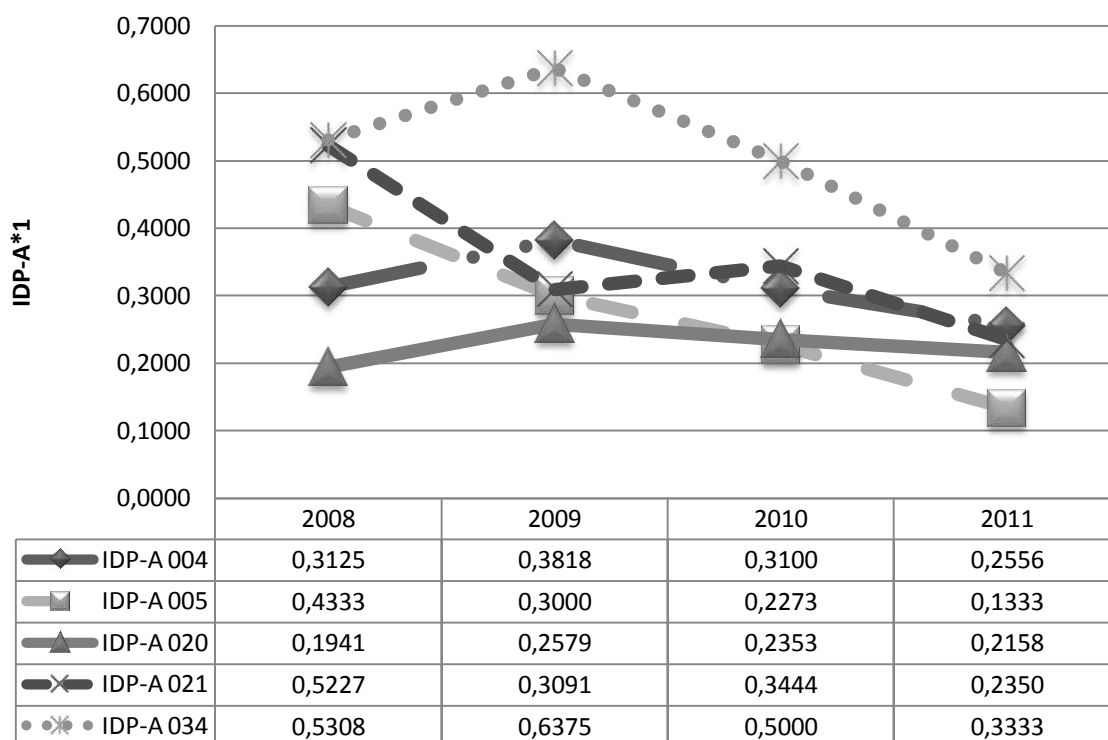
5.2 A possibilidade de se alterar os parâmetros de razoabilidade ou a fórmula de cálculo do Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A)

A presente seção explicita os resultados apurados a partir das diferentes fórmulas de cálculo do IDP-A sugeridas neste trabalho. Para cada uma das possibilidades de fórmula levantadas, é apresentado o desempenho das ações dos Projetos Estruturadores que compõem a Área de Resultados de Defesa Social para os anos de 2008 a 2011 no que tange aos componentes do IDP-A e no próprio indicador.

Isso porque objetiva-se comparar o desempenho das ações governamentais executadas no âmbito desses programas mensurado a partir das quatro possíveis novas fórmulas com aquele mensurado pelo IDP-A originalmente proposto por Araújo Jr. (2008) na tentativa de responder a uma das questões do presente trabalho de pesquisa, qual seja a verificação da possibilidade da realização de modificações nos próprios parâmetros de razoabilidade e nas variáveis de cálculo do desempenho do planejamento de forma que este cálculo seja melhor fundamentado nos conceitos teoricamente estabelecidos e acomode os ajustes de planejamento necessários diante da realidade da execução das ações.

Para o IDP-A*₁, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 75% e 125% para taxas de execução física e financeira e 0,75 e 1,25 para índice de eficiência e como programação financeira o crédito inicial, o desempenho para essas ações está explicitado na Tabela A.1 no Apêndice A ao final deste trabalho, juntamente com breve análise desse desempenho. A partir dele, foi possível calcular o IDP-A*₁, que apresentou trajetória para cada um dos Projetos Estruturadores aqui analisados conforme o Gráfico 5.2.1 a seguir:

Gráfico 5.2.1: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a primeira fórmula modificada proposta (IDP-A*₁) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011



Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

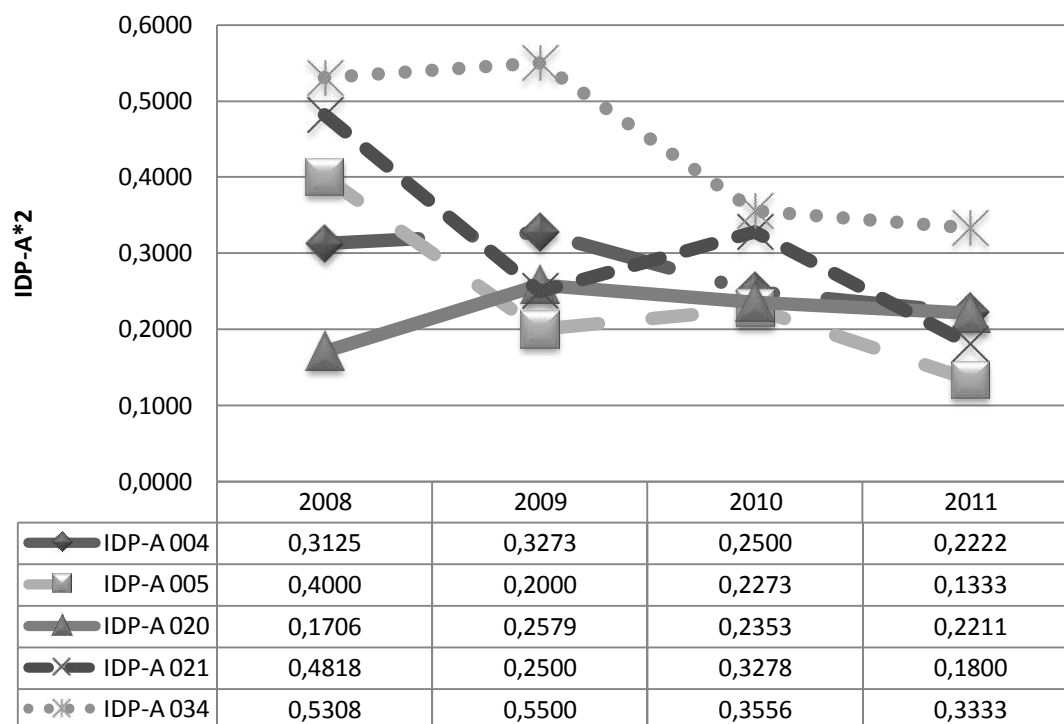
Nota: IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação; 004: Programa Atendimento às Medidas Socioeducativas; 005: Programa Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social; 020: Programa Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional; 021: Programa Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social; 034: Programa Prevenção Social da Criminalidade

Observa-se que as curvas para os IDP-A*₁'s para esses projetos apresentam formatos estreitamente semelhantes àquelas construídas para o IDP-A, conforme explicitado pelo Gráfico 5.1.7 acima, mas em patamares ligeiramente mais baixos. Isso porque menor número de ações teve desempenho dentro dos limites dos novos intervalos propostos para os parâmetros de razoabilidade. Destaca-se que os Programas 005 e 021 tiveram no ano de 2008 o melhor desempenho para o IDP-A*₁; já os Programas 004, 020 e 034 perceberam melhora no desempenho desse indicador em 2009 com relação a 2008. Porém, todos os programas apresentaram decréscimo nos valores apurados para o IDP-A*₁ e, à exceção do Programa 020, todos apresentaram valores apurados para esse indicador em 2011 menores que os apurados em 2008. Esse desempenho sugere que o estabelecimento de parâmetros mais rígidos de razoabilidade, isto é, a consideração da execução de metas físicas e financeiras num percentual mais

próximo dos valores planejados como razoável pode reduzir ainda mais o desempenho do planejamento. Isso porque fica mais difícil atingir o percentual de execução entre 75% e 125% sem outras ferramentas para aprimorar o planejamento, tais como capacitações para gerentes e equipes responsáveis pelos programas públicos e possibilidade de acomodação de ajustes possivelmente necessários no planejamento diante da realidade.

Por sua vez, para o IDP-A*₂, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 80% e 120% para taxas de execução física e financeira e 0,80 e 1,20 para índice de eficiência e como programação financeira o crédito inicial, o desempenho para as ações executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social está explicitado na Tabela A.2 no Apêndice A ao final deste trabalho, juntamente com breve análise desse desempenho. A partir desse desempenho, é possível calcular o IDP-A*₂ para as ações no âmbito dos Projetos Estruturadores aqui analisados. Os valores apurados e a trajetória desenvolvida por esse indicador nos quatro anos marcados pelo último ciclo do PPAG são apresentados no Gráfico 5.2.2 a seguir:

Gráfico 5.2.2: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a segunda fórmula modificada proposta (IDP-A*₂) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011



Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação; 004: Programa Atendimento às Medidas Socioeducativas; 005: Programa Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social; 020: Programa Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional; 021: Programa Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social; 034: Programa Prevenção Social da Criminalidade

Observa-se que, o desempenho das ações executadas no âmbito dos programas selecionados calculado segundo o IDP-A*₂ apresenta trajetória decrescente ao longo dos quatro anos analisados. Segundo essa fórmula de cálculo, todos os programas apresentaram IDP-A*₂, em 2008, maior que em 2011, à exceção do Programa 020, cujo IDP-A*₂ em 2011 foi ligeiramente maior que em 2008. Percebe-se também que o desempenho do Programa 034 foi melhor do que os demais programas para todos os anos analisados.

Porém, em comparação com o desempenho do IDP-A e do IDP-A*₁, explicitados, respectivamente, nos Gráficos 5.1.7 e 5.2.1 acima, percebem-se as especificidades das curvas dos Programas 005 e 034 desenhadas para o IDP-A*₂. Para o Programa 005, observa-se uma significativa queda no desempenho do IDP-A*₂ entre os anos de 2008 e 2009; para o Programa 034, esse declínio é observado entre os anos de 2009 e 2010. Esse comportamento sugere uma maior facilidade de adaptação à redução da margem de 30% para mais ou para menos em relação ao ideal de 100% de execução em relação ao planejamento para uma margem de 25%, também para mais ou para menos. Nesse sentido, uma redução dessa margem para 20% poderia ser, no presente momento, muita drástica, o que possibilitaria a geração de resistências quanto à mudança e, no limite, o abandono da utilização desse tipo de indicador para mensurar e incentivar a qualidade do planejamento. Por outro lado, poderia gerar incentivos perversos, tais como o estabelecimento de metas menos desafiadoras do que a realidade percebida para que as quantidades efetivamente executadas caibam nos intervalos talvez rigidamente estabelecidos.

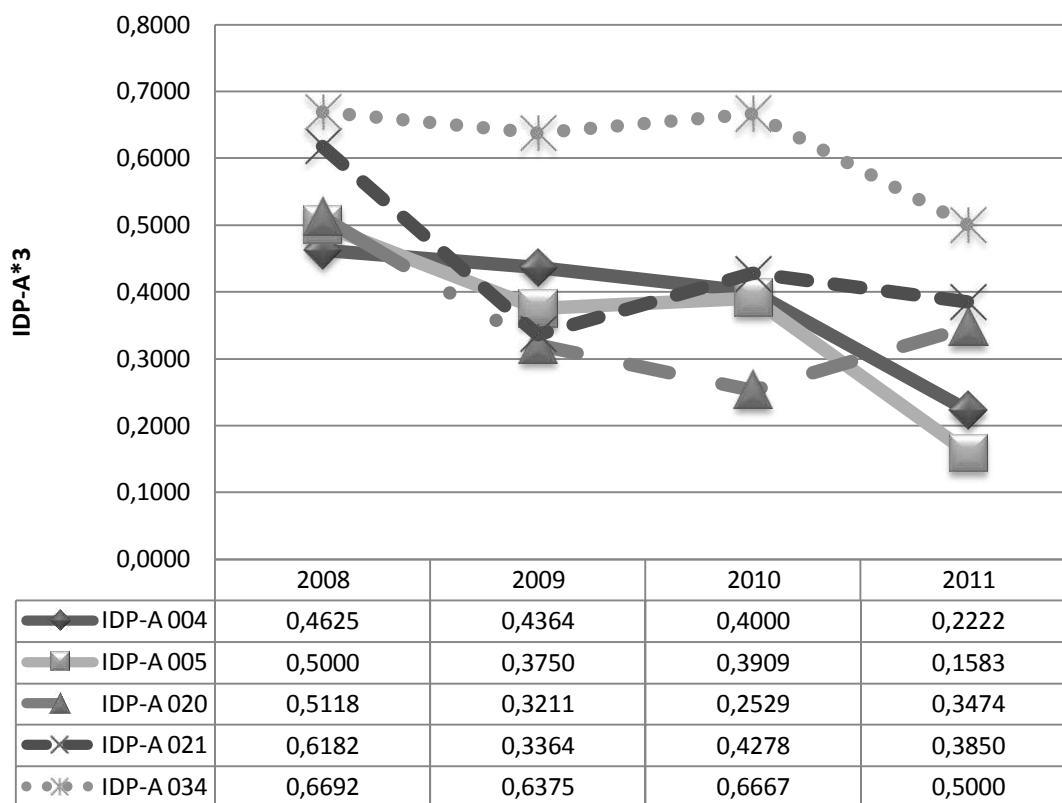
Para a significativa queda no desempenho das ações analisadas, calculado tanto pelo IDP-A quanto pelo IDP-A*₁ e IDP-A*₂, particularmente para os anos de 2010 e 2011, observaram-se os comentários sobre a execução física e financeira trazidos pelos próprios Relatórios de Avaliação Anual do PPAG dos exercícios de 2010 e 2011. São apresentadas como justificativas para o baixo desempenho físico e financeiro em relação ao inicialmente planejado situações de desaceleração econômica e prudência fiscal, que ensejam redução de custos, redefinição de escopo e de prioridades dos projetos (MINAS GERAIS, 2011, p.161; MINAS GERAIS, 2012b, p. 205). Estes são exemplos claros de situações supervenientes que exigem adaptações no planejamento e que podem ser explicitados durante os momentos de monitoramento. As decisões de contenção de gastos tomadas são refletidas na realização de decretos de abertura de

créditos adicionais, que realocam recursos de acordo com as prioridades redefinidas e acabam por alterar o crédito inicial de cada ação e passam a compor o crédito autorizado.

Dessa forma, cabe, a partir de agora, analisar o desempenho das ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social a partir das fórmulas de IDP-A*₃ e IDP-A*₄, apresentadas no Capítulo 4 acima, e que consideram a (re)programação financeira como o crédito autorizado para fins de cálculo de taxa de execução financeira. Ressalta-se que os dados a respeito do crédito autorizado das ações aqui analisadas foram extraídos do BO/SIAFI-MG.

Para o IDP-A*₃, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 75% e 125% para taxas de execução física e financeira e 0,75 e 1,25 para índice de eficiência e como (re)programação financeira o crédito autorizado, o desempenho para essas ações está explicitado na Tabela A.3 no Apêndice A ao final deste trabalho, juntamente com breve análise desse desempenho. A partir desse desempenho, é possível calcular o IDP-A*₃ para as ações desenvolvidas no âmbito dos Projetos Estruturadores aqui analisados. Os valores apurados e a trajetória desenvolvida por esse indicador nos quatro anos marcados pelo último ciclo do PPAG são apresentados no Gráfico 5.2.3 a seguir:

Gráfico 5.2.3: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a terceira fórmula modificada proposta (IDP-A*₃) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011



Fonte: Minas Gerais, 2012b; BO/SIAFI-MG – Elaborados pelo autor

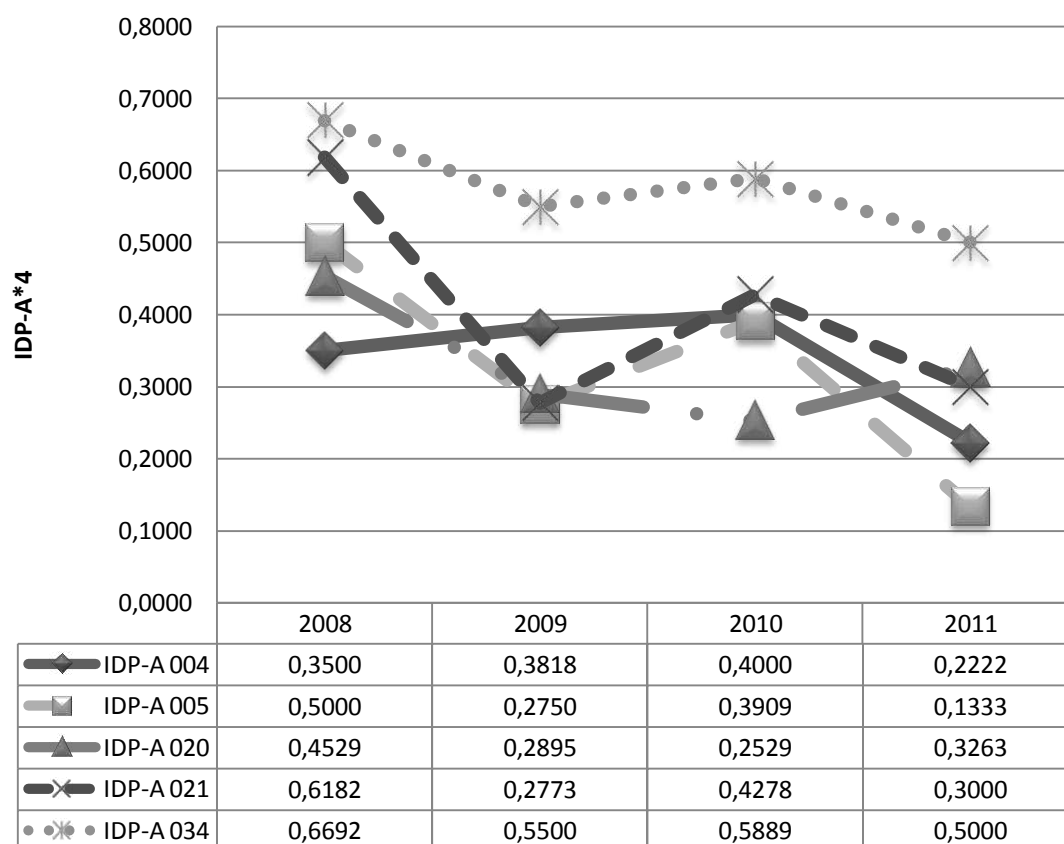
Nota: IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação; 004: Programa Atendimento às Medidas Socioeducativas; 005: Programa Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social; 020: Programa Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional; 021: Programa Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social; 034: Programa Prevenção Social da Criminalidade; BO/SIAFI-MG: Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais

Observa-se que, também para a fórmula de cálculo preconizada pelo IDP-A*₃, existe uma tendência declinante para o desempenho das ações aqui analisadas ao longo do período analisado, o que é explicitado pelo fato de os IDP-A*₃'s de todos os programas apresentarem, em 2011, valor menor que em 2008. Assim como nos resultados obtidos a partir do IDP-A*₁ e do IDP-A*₂, o desempenho das ações executadas no âmbito do Programa 034 obtido segundo o IDP-A*₃ é superior aos valores apurados para todos os outros programas em todos os anos analisados. Mesmo assim, observa-se uma forte queda no desempenho entre 2010 e 2011. Essa queda se replica também para os outros programas, exceto para o Programa 020. Destaca-se que o Programa 005 figura, em geral, entre os programas cujas ações apresentam os menores valores para o indicador apurado. Caberia investigar, além da capacidade de

planejamento e de execução das equipes que colocam essas ações em prática, a existência, ou não, de efeitos da priorização de projetos sobre as possibilidades da implantação deste Projeto Estruturador, mas isso fugiria ao escopo do presente trabalho.

Já para o IDP-A*₄, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 80% e 120% para taxas de execução física e financeira e 0,80 e 1,20 para índice de eficiência e como (re)programação financeira o crédito autorizado, o desempenho para as ações executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social está explicitado na Tabela A.4 no Apêndice A ao final deste trabalho, juntamente com breve análise desse desempenho. A partir desse desempenho, é possível calcular o IDP-A*₄ para as ações desenvolvidas no âmbito dos Projetos Estruturadores aqui analisados. Os valores apurados e a trajetória desenvolvida por esse indicador nos quatro anos marcados pelo último ciclo do PPAG são apresentados no Gráfico 5.2.4 a seguir:

Gráfico 5.2.4: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação de acordo com a quarta fórmula modificada proposta (IDP-A*₄) para os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social - Minas Gerais - 2008-2011



Fonte: Minas Gerais, 2012b; BO/SIAFI-MG – Elaborados pelo autor

Nota: IDP-A: Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação; 004: Programa Atendimento às Medidas Socioeducativas; 005: Programa Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social; 020: Programa Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional; 021: Programa Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social; 034: Programa Prevenção Social da Criminalidade; BO/SIAFI-MG: Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais

Observa-se que, também para a fórmula de cálculo do IDP-A*₄, existe uma tendência decrescente dos resultados apurados por esse indicador durante o período analisado, o que é explicitado pelo fato de os IDP-A*₄'s de todos os programas apresentarem, em 2011, valor menor que em 2008. Os Programas 005 e 021 chegaram a ter resultados crescentes para esse indicador entre 2009 e 2010, mas ele voltou a declinar entre 2010 e 2011. Já para o Programa 020, destaca-se que houve crescimento no valor registrado para o IDP-A*₄ em 2011 em relação a 2010, mas este valor ainda é menor do que o registrado em 2008.

O recorrente resultado de redução do desempenho das ações governamentais no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social entre 2008 e 2011, medido pelo IDP-A ou pelas variações propostas (IDP-A*_n, n=[1,4]), para além das dificuldades econômicas apresentadas como justificativa para o baixo desempenho dessas ações nos relatórios supracitados, sugere a diluição da clareza dos objetivos, das estratégias de implementação e das formas mais adequadas de execução das ações planejadas conforme as definições iniciais estabelecidas pelo PPAG em sua primeira formulação. Essa sugestão contraria uma das principais suposições iniciais deste trabalho, segundo a qual a execução recorrente de ações no âmbito dos mesmos programas governamentais e a geração de informações a partir de seu monitoramento e avaliação contribuiriam para o seu melhor planejamento e execução. Nesse sentido, constata-se a necessidade de capacitar melhor gestores e equipes executoras dos projetos estratégicos quanto ao planejamento, melhores práticas de execução, monitoramento e tomada de decisão informada para uma melhor implementação das políticas públicas.

A fim de verificar qual das fórmulas de IDP-A*_n, n=[1,4] é mais adequada para a avaliação do desempenho do planejamento das ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social, foram analisados os resultados obtidos a partir de cada um deles, comparando-se, também, com o desempenho apurado a partir do IDP-A. Esses resultados estão registrados na Tabela A.1, Tabela A.2, Tabela A.3 e Tabela A.4, no Apêndice A. A partir desses dados, observa-se que, no geral o IDP-A*₃ e o IDP-A*₄ apresentaram os maiores valores. Apesar de nem sempre propiciar o melhor desempenho para as ações executadas no âmbito dos programas aqui analisados por aproximar os limites do razoável para a exata correspondência entre planejado e executado, entende-se que o

IDP-A*₃ é a fórmula mais adequada para acompanhar o desempenho do planejamento por trazer limites de intervalo de razoabilidade fundamentados, especificamente na Lei de Licitações, e por considerar a possibilidade de adequação do planejamento financeiro a partir do crédito autorizado. Além disso, essa fórmula apresenta resultados iguais ou melhores que os obtidos pelo IDP-A*₄, o que pode contribuir para uma aceitação mais fácil da mudança proposta por parte dos órgãos e equipes que executam o projeto.

Assim, a partir do desempenho dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social apurado para as quatro diferentes versões do Índice de Desempenho do Planejamento propostas por este trabalho, percebe-se que é possível trabalhar os parâmetros de razoabilidade e as variáveis de cálculo do desempenho do planejamento de forma que este cálculo seja melhor fundamentado nos conceitos teoricamente estabelecidos e acomode os ajustes de planejamento necessários diante da realidade da execução das ações, o que contribui para a resposta a uma das questões de pesquisa do presente trabalho.

Pode-se dizer que a valorização de ações que executem entre 75% e 125% de suas metas físicas e entre 15% e 100% das financeiras vai ao encontro da proposta de maior fundamentação dos parâmetros de razoabilidade e da aproximação da execução considerada bem-sucedida de um projeto, qual seja a ideia de que um projeto de sucesso é aquele que é executado de maneira mais próxima à planejada. A redução da margem de desvio do planejamento para 80% e 120% de execução de metas físicas e para 80% a 100% das financeiras pode passar a ser adotada para avaliação do desempenho do planejamento de programas e políticas públicas na administração pública mineira, mas num futuro mais distante, já que o desempenho dos programas aqui analisados quando se considera essa porcentagem foi significativamente menos satisfatório em relação ao desempenho quando os parâmetros de razoabilidade eram 75% e 125%.

A adoção de uma nova margem muito estreita para aceitação de desvios de planejamento pode reduzir significativamente os resultados de desempenho do planejamento. Isso pode diminuir a aceitação das mudanças propostas por parte das equipes que gerenciam e implementam os programas e políticas públicas e, no limite, poderia gerar o abandono desse tipo de avaliação do desempenho do planejamento, o que não é interessante para uma administração pública cada vez mais imersa no modelo gerencial, no qual o planejamento e o estabelecimento de metas figuram como importantes ferramentas. Dessa forma, defende-se que a mudança nos parâmetros de

razoabilidade deve ser no sentido de considerar taxas de execução entre 75% e 125% em relação às metas físicas e financeiras estabelecidas.

Por sua vez, entende-se a avaliação do desempenho do planejamento deve levar em consideração as possíveis necessidades de ajustes no planejamento a partir do momento em que este é confrontado com a real execução das atividades planejadas. Na administração pública mineira, um avanço possível para a acomodação desses ajustes é a realização de alterações dos créditos orçamentários vinculados às ações orçamentárias em que os programas públicos se organizam, que passam a ter valores de crédito autorizado a partir da análise, no caso dos Projetos Estruturadores, dos especialistas em gestão de projetos lotados na unidade administrativa atualmente denominada Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES). Propõe-se a utilização desses valores de crédito autorizado como a reprogramação financeira em relação à qual se calculará a taxa de execução financeira.

Dessa forma, dentre as quatro novas possíveis fórmulas para o IDP-A, avançando-se em relação à metodologia de cálculo originalmente proposta por Araújo Jr. (2008), entende-se que a mais adequada para avaliação do desempenho do planejamento dos programas e políticas públicas em Minas Gerais no curto prazo é a identificada pelo IDP-A*₃, que considera como intervalo de razoabilidade para a execução de metas físicas e financeiras o percentual entre 75% e 125%, para o índice de eficiência o intervalo de 0,75 e 1,25 e como (re)programação financeira o valor de crédito autorizado no cálculo da taxa de execução financeira.

Ressalta-se, no entanto, que, mesmo para o desempenho do planejamento apurado segundo o IDP-A*₃, são geradas baixas taxas de execução, o que reforça a sugestão da possibilidade de existirem dificuldades no planejamento de ações, metas e resultados e na implementação das ações propostas e na realização dos procedimentos técnico-burocráticos para colocá-las em execução; as causas e possíveis soluções para essas dificuldades configuram-se como temas de pesquisa para o futuro, já que não se incluem no escopo do presente trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos conceitos e significados relativos a planejamento governamental, programas e ações governamentais, indicadores de desempenho, eficácia e eficiência, dentre outros, percebe-se que há espaço para avançar nas formas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

De acordo com a atual forma de apuração do Indicador de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação, originalmente proposta por Araújo Jr. (2008) e aplicada para avaliar o desempenho do planejamento pela SEPLAG, os dados analisados permitiram perceber que as ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social definidos pelo PPAG 2008-2011 apresentaram comportamento variável no que tange ao desempenho mensurado por esse indicador.

Em geral, observa-se que os resultados apurados segundo o IDP-A apresentaram melhor desempenho nos anos iniciais do ciclo de planejamento relativo ao PPAG 2008-2011, particularmente no ano de 2008, em relação aos demais anos do período de tempo analisado. Tal resultado sugere que as ações governamentais, seus objetivos estratégicos, as metas a serem alcançadas e os procedimentos necessários para atingi-las estão mais claros e são melhor desenvolvidos nos primeiros anos de sua elaboração, talvez por se ter maior clareza de onde se quer chegar com elas. Nesse caso, o distanciamento no tempo da época em que as políticas públicas organizadas nesses programas diluiria a nitidez com que estes são vistos pelos órgãos e equipes executoras. Esse resultado contraria, em grande medida, a premissa segundo a qual este trabalho foi estruturado, já que se tinha a expectativa de que, à medida que os gestores e as equipes envolvidas na execução das políticas públicas tomassem conhecimento dos parâmetros dentro dos quais devem trabalhar e fossem incentivados a alcançá-los, os indicadores de eficácia e eficiência e de desempenho do planejamento das políticas públicas evoluiriam na direção dos intervalos considerados razoáveis. Além disso, assumia-se a ideia central de que a execução dos programas estabelecidos pelo PPAG vigente ao longo dos anos tenderia a se aprimorar pela própria evolução do conhecimento sobre o objeto trabalhado e sobre os trâmites necessários para desenvolvê-lo, o que não se revelou como integralmente verdadeiro a partir dos dados extraídos da execução real dessas políticas.

Observou-se que o ano de 2010 e, especificamente, o ano de 2011 apresentaram resultados apurados pelo IDP-A particularmente desfavoráveis. As justificativas para o baixo desempenho das ações mensurado segundo esse indicador nesses anos podem estar associadas ao contexto de prudência fiscal, desaceleração econômica e consequentes necessidades de redefinição de prioridades e realocação de recursos públicos por parte do Governo Estadual. Tal “pano de fundo” imprime aos gestores e equipes executoras das ações governamentais a realização de ajustes no planejamento, tais como redução do escopo dos projetos, diluição de possíveis investimentos ao longo do tempo e redução de gastos em determinados períodos, os quais não são absorvidos pelo IDP-A em sua atual fórmula de cálculo.

Ademais, percebeu-se que a literatura que fundamenta a utilização do IDP-A como indicador de desempenho do planejamento não apresenta argumentos para a utilização dos parâmetros de 70% e 130% para taxas de execução física e financeira e 0,7 a 1,3 para o índice de eficiência como intervalo de razoabilidade. Nesse sentido, a Lei de Licitações, Terêncio (1977) e Kerzner (2004) permitem a formulação de argumentos que sustentam a proposição de intervalos de razoabilidade mais próximos de 100% e 1,0, respectivamente.

A partir disso, foram propostas quatro variações para o IDP-A, identificadas pela notação $IDP-A^*_n$, $n=[1,4]$, considerando os dois novos limites propostos a partir da Lei de Licitações e de Terêncio (1977), 75%-125% e 80%-120% para taxas de execução física e financeira e 0,75-1,25 e 0,80-1,20 para índice de eficiência, respectivamente. Além disso, as propostas de variação para o IDP-A consideram o planejamento financeiro ora como o crédito inicial alocado em cada ação ora como a reprogramação financeira identificada como o crédito autorizado de cada uma a fim de se averiguar a possibilidade de esse indicador absorver os possíveis ajustes de planejamento necessários diante da real execução das ações governamentais, aqui identificadas como a realização de alterações no crédito orçamentário vinculado a cada uma delas.

O desempenho das ações governamentais dos programas analisados foi calculado segundo cada uma das novas fórmulas de cálculo do IDP-A. Entende-se que a possibilidade de absorção de ajustes muitas vezes necessários e aprovados pelos especialistas em gestão de projetos da própria SEPLAG que contribuem para a execução das ações é importante para a adequada mensuração desse indicador, já que o planejamento não pode ser visto como uma “camisa de força”, mas como um caminho a

ser seguido, o qual pode ser ajustado à medida que se caminha de acordo com o destino que se quer alcançar e com os recursos disponíveis para isso. Além disso, percebeu-se que é possível estabelecer limites de intervalo de razoabilidade para o desempenho do planejamento na dimensão ação que contribuam para uma execução mais próxima do planejado, o que convergiria para a concepção de um projeto de sucesso. Ou seja, propõe-se a adoção, por parte dos avaliadores do desempenho de planejamento (em Minas Gerais, a SEPLAG), de indicadores que incentivem e valorizem a realização de planejamentos mais adequados e a execução mais próxima das metas físicas e financeiras planejadas.

Nesse sentido, o IDP-A*₃ e o IDP-A*₄ figurariam como possíveis novas fórmulas para a apuração do desempenho do planejamento. Para que se opte entre essas duas formas de cálculo, observa-se que uma delas, o IDP-A*₃, gerou, de uma maneira geral, ações com melhor desempenho do planejamento, o que contribuiu para uma maior aceitação da mudança por parte dos órgãos e equipes que implementam as políticas públicas mineiras, absorvendo as propostas de aproximação da execução em relação ao planejamento, de fundamentação do intervalo de razoabilidade para as taxas de execução física e financeira e de absorção de ajustes do planejamento financeiro representada pela utilização dos valores de crédito autorizado como (re)programação financeira.

Porém, compreende-se a necessidade de verificar se os resultados encontrados para as ações analisadas neste trabalho de fato se aplicam às demais Áreas de Resultado, hoje organizadas como Redes de Desenvolvimento Integrado conforme o PMDI 2011-2030. Além disso, é preciso pesquisar qual a abertura dos órgãos e entidades às mudanças propostas para esse indicador.

Caso a busca pelas informações acima apresente ambiente favorável às mudanças propostas, é necessária a elaboração de análises sobre as adaptações das soluções tecnológicas necessárias à absorção dessa mudança proposta para que sejam determinados prazos e cronograma de sua introdução das práticas da administração pública de Minas Gerais.

Em geral, observou-se que o Programa 034 – Prevenção Social da Criminalidade apresentou desempenho de planejamento apurado pelo IDP-A e por todas as variações de cálculo propostas superior aos dos demais programas aqui analisados. Apesar de não compor o escopo do presente trabalho, acredita-se ser interessante pesquisar quais são

as práticas de planejamento e execução da equipe e dos gestores desse projeto que contribuem para esse desempenho superior apresentado por suas ações. Tais boas práticas podem se constituir como exemplos bem sucedidos para aprimorar o planejamento e a execução de outros projetos.

Além disso, entende-se relevante desenvolver estudos qualitativos que permitam compreender como se dá, na prática, o planejamento de metas físicas e orçamentárias, quais são os principais fatores facilitadores e dificultadores da execução conforme o planejado, quais são as estratégias de minimização de riscos e de impactos de fatores supervenientes, dentre outros aspectos.

Por fim, percebe-se a necessidade de realização de estudos a respeito da gestão da carteira de projetos estratégicos. Afinal, alguns dos dados aqui analisados geraram como resultado o fato de que, mesmo em 2011, apesar de um contexto economicamente desfavorável, alguns projetos tiveram melhora perceptível no desempenho do planejamento em relação a 2010, enquanto outros tiveram queda significativa de desempenho. É o caso do Programa 020 – Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional, cujo valor do IDP-A*₃ cresceu entre 2010 e 2011, e do Programa 005 – Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos do Sistema de Defesa Social, cujo valor apresentado pelo mesmo indicador caiu significativamente nesse mesmo período.

Todos esses tópicos ficam como sugestão de trabalhos futuros para que se avance nos assuntos concernentes a planejamento governamental, indicadores de desempenho, eficácia e eficiência das ações públicas, dentre outros.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JR, Listx Antônio. **Índice de desempenho do planejamento (IDP) [-] Uma proposta de avaliação orçamentária e institucional**. Belo Horizonte, 2008. Prêmio SOF de Monografias 2007. Disponível em:

<http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/monografias/Mencao_Honrosa_-_Listx_Ant%C3%B4nio_De_Araujo_Junior.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2012.

BORBA, Paulo da Rocha Ferreira. **Monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais – desenvolvimento de um plano de avaliação**. VII SEMEAD – Seminário em Administração. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/Semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Terceiro%20Setor/TS03_Monitoramento_e_Avalia%E7%E3o_de_Proj_Sociais.PDF>. Acesso em: 03 set. 2012.

CAMPOS, Éder Sá Alves; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **Gestão por Resultados em Minas Gerais: Análise Crítica Arranjo Incremental de Monitoramento e Avaliação.** XXXIII Encontro da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2009/APS/APS1085.pdf>. Acesso em: 02 set. 2012.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 41 n. 3, p. 487-504, maio/jun., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2012.

CHUMBITA, Hugo H. **Evaluación en la gestión pública: caso del sistema nacional de evaluación educativa.** Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, 1997. Disponível em: <<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/evalua2.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2012.

FONSECA, Guilherme Parentoni Senra. **Modelo de gerenciamento de projetos aplicado aos projetos estruturadores [:] um estudo comparativo.** 2010. 98f. Monografia – Graduação – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental.** Texto para discussão nº 776. Brasília: IPEA, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Marinho. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun., 2005.

KERZNER, Harold. **Gestão de projetos [-] As melhores práticas.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Extensão das alterações dos contratos administrativos: a questão dos 25%.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo. Salvador, n.4, nov./jan., 2005-2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-CELSO%20ANTONIO.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2012.

MINAS GERAIS. **Avaliação - PPAG 2008-2011 - Exercício 2010.** Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/relatorio_avaliacao_PPAG.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado Minas Gerais de 1989**. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constituicao%20Estadual%201989.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.014, de 19 de abril de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, e disciplina sua implantação. Disponível em: <http://www.ipsm.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/decretos/decreto_44014.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.906, de 06 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/arquivos/orcamento/2012/DECRETO_N_45906_06_FEVEREIRO_2012.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Deliberação Normativa JPOF nº 14, de 18 de abril de 2006**. Disciplina a aplicação de restrições às unidades orçamentárias inadimplentes com o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20122015/Manual_SIGPlan_Monitoramento_PPAG_versao_final_1.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Instrução Normativa SPLOR nº 01/09**. Institui o Manual SIGPlan de Monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20122015/Manual_SIGPlan_Monitoramento_PPAG_versao_final_1.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.347, de 16 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o período 2008-2011. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20082011/LEI_17347-2008_Institui_PPAG_2008-2011.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.600, de 01 de julho de 2008**. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ipsm.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_17600.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei nº 19.418, de 03 de janeiro de 2011**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/arquivos/orcamento/2011/LEI_N_19.418_3_JANEIRO_2011_texto_atualizado.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2012.

MINAS GERAIS. **Manual de revisão - Plano Plurianual de Ação Governamental - 2012-2015 - Proposta Orçamentária 2013**. Belo Horizonte, 2012c. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20122015/Manual_revisao_PPAG_2012-2015_LOA_2013_final.pdf>. Acesso em: 22 out. 2012.

MINAS GERAIS. **Manual - SIGPlan - Monitoramento - PPAG**. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20122015/Manual_SIGPlan_Monitoramento_PPAG_versao_final_1.pdf>. Acesso em: 07 set. 2012.

MINAS GERAIS. **Planejamento Plurianual do Orçamento - Orçamento 2011 - Volume I**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/arquivos/orcamento/2011/Volume%20I_errataSISTEMAVIARIO.pdf>. Acesso em 05 abr. 2012.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_De_senvolvimento_Integrado_Final.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2012.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, 2011-2030**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em: 27 set. 2012.

MINAS GERAIS. **Relatório Anual de Avaliação - PPAG 2008-2011 - Exercício 2011**. Belo Horizonte, 2012b. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20082011/r elatorio_anual_avaliacao_volume_principal_2011.pdf>. Acesso em: 07 set. 2012b.

MINAS GERAIS. **Resolução SEPLAG nº 43, de 30 de setembro de 2005**. Estabelece prazos e procedimentos a serem adotados para a alimentação de dados no SIGPLAN. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/20122015/Manual_SIGPlan_Monitoramento_PPAG_versao_final_1.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. **Acordo de Resultados [-] 2ª Etapa [-] Ano de Referência: 2011**.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas: guia metodológico**. Brasília: MP, 2010.

NASCIMENTO, Adriano Fagner Gonçalves. **A utilização da metodologia do ciclo PDCA no gerenciamento da melhoria contínua**. São João Del Rei, 2011. Disponível em: <http://www.icap.com.br/biblioteca/175655010212_Monografia_Adrriano_Fagner.pdf>. Acesso em: 02 set. 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente. PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental - Referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

PARES, Ariel. VALLE, Beatrice. **A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios**. In: GIACOMONI, James. PAGNUSSAT, José Luiz (org.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006, v.1.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011, v.4.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011, v.4.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Manual sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/arquivos/manual-lrf/modulo-iii.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

TERÊNCIO, Jaime de Souza. **Sistema gerencial de acompanhamento físico-financeiro**. Revista ABOP, Brasília, v. 3, n. 1, p. 125-142, jan./abril 1977.

VAITSMAN, Jeni. RODRIGUES, Roberto W. S. PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. In: UNESCO. Policy Papers. Brasília, 2006, v. 17. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2012.

APÊNDICE A – DESEMPENHO DAS AÇÕES ANALISADAS PARA AS DIFERENTES FÓRMULAS DE CÁLCULO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO – DIMENSÃO AÇÃO (IDP-A)

O presente Apêndice se destina à explicitação detalhada do desempenho das ações governamentais executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social nos anos de 2008 a 2011 mensurado a partir das diferentes fórmulas de cálculo do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação (IDP-A) propostas neste trabalho.

A Tabela A.1 a seguir explicita o desempenho dessas ações para o IDP-A*₁, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 75% e 125% para taxas de execução física e financeira e 0,75 e 1,25 para índice de eficiência e como programação financeira o crédito inicial.

Tabela A.1: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 1 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011

Programa	Ano	Total de Ações (A)	Nº de Ações com Taxa de Execução Física entre 75% e 125% (B)	%ATefis (B/A*100%)	Nº de Ações com Taxa de Execução Financeira entre 75% e 125% (C)	%ATefin (C/A*100%)	Nº de Ações com Índice de Eficiência entre 0,75 e 1,25 (D)	%Aieficiência (D/A*100%)	IDP-A*1
Atendimento às Medidas Socioeducativas (Programa 004)	2008	8	4	50,00%	2	25,00%	1	12,50%	0,3125
	2009	11	6	54,55%	5	45,45%	1	9,09%	0,3818
	2010	10	4	40,00%	3	30,00%	2	20,00%	0,3100
	2011	9	2	22,22%	2	22,22%	3	33,33%	0,2556
Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social (Programa 005)	2008	9	3	33,33%	6	66,67%	3	33,33%	0,4333
	2009	8	6	75,00%	0	0,00%	0	0,00%	0,3000
	2010	11	4	36,36%	1	9,09%	2	18,18%	0,2273
	2011	12	1	8,33%	1	8,33%	3	25,00%	0,1333
Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional (Programa 020)	2008	17	6	35,29%	2	11,76%	1	5,88%	0,1941
	2009	19	7	36,84%	3	15,79%	4	21,05%	0,2579
	2010	17	4	23,53%	5	29,41%	3	17,65%	0,2353
	2011	19	8	42,11%	3	15,79%	0	0,00%	0,2158
Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social (Programa 021)	2008	22	13	59,09%	12	54,55%	9	40,91%	0,5227
	2009	22	5	22,73%	12	54,55%	4	18,18%	0,3091
	2010	18	8	44,44%	5	27,78%	5	27,78%	0,3444
	2011	20	8	40,00%	4	20,00%	1	5,00%	0,2350
Prevenção Social da Criminalidade (Programa 034)	2008	13	9	69,23%	6	46,15%	5	38,46%	0,5308
	2009	8	6	75,00%	5	62,50%	4	50,00%	0,6375
	2010	9	6	66,67%	4	44,44%	3	33,33%	0,5000
	2011	9	6	66,67%	1	11,11%	1	11,11%	0,3333
Total por Ano	2008	69	35	50,72%	28	40,58%	19	27,54%	0,40724
	2009	68	30	44,12%	25	36,76%	13	19,12%	0,34412
	2010	65	26	40,00%	18	27,69%	15	23,08%	0,31231
	2011	69	25	36,23%	11	15,94%	8	11,59%	0,22751
TOTAL GERAL		271	116	42,80%	82	30,26%	55	20,30%	-

Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %ATefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 75% e 125%; %ATefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 75% e 125%; %Aieficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,75 e 1,25; IDP-A*1: Fórmula de Modificação nº 1 do Índice de Desempenho do Planejamento Ação -: Não se aplica

Ressalvadas algumas exceções, observa-se uma tendência declinante no percentual de ações com taxa de execução física e financeira e índice de eficiência dentro dos parâmetros de 75%-125% e 0,25-1,25 aqui considerados como razoáveis.

Percebe-se também que, exceto para o Programa 021 – Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social e para a execução financeira do Programa 005 – Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social, a porcentagem de ações com execução física e financeira dentro dos limites considerados razoáveis pela fórmula de cálculo do IDP-A*₁ cresceu entre os anos de 2008 e 2009 e diminuiu para os anos de 2010 e 2011. Isso pode indicar que existe maior clareza do significado da política pública organizada nesses programas quando de sua execução nos primeiros anos a partir de seu estabelecimento pelo PPAG vigente e uma diluição da percepção dos atributos desse programa nos últimos anos.

Além disso, explicita-se que o índice de eficiência é o que apresenta o pior desempenho dentre os componentes do IDP-A*₁. Isso pode indicar que, além de as metas não gerarem taxas de execução física e financeira dentro dos intervalos considerados razoáveis, as execuções não apresentam proporcionalidade entre as entregas físicas e os gastos financeiros.

Por sua vez, para o IDP-A*₂, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 80% e 120% para taxas de execução física e financeira e 0,80 e 1,20 para índice de eficiência e como programação financeira o crédito inicial, o desempenho para as ações executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social está explicitado na Tabela A.2 a seguir:

Tabela A.2: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 2 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011

Programa	Ano	Total de Ações (A)	Nº de Ações com Taxa de Execução Física entre 80% e 120% (B)	%Atefis (B/A*100%)	Nº de Ações com Taxa de Execução Financeira entre 80% e 120% (C)	%Atefin (C/A*100%)	Nº de Ações com Índice de Eficiência entre 0,80 e 1,20 (D)	%Aieficiência (D/A*100%)	IDP-A*2
Atendimento às Medidas Socioeducativas (Programa 004)	2008	8	4	50,00%	2	25,00%	1	12,50%	0,3125
	2009	11	6	54,55%	3	27,27%	1	9,09%	0,3273
	2010	10	4	40,00%	2	20,00%	1	10,00%	0,2500
	2011	9	2	22,22%	2	22,22%	2	22,22%	0,2222
Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social (Programa 005)	2008	9	3	33,33%	5	55,56%	3	33,33%	0,4000
	2009	8	4	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	0,2000
	2010	11	4	36,36%	1	9,09%	2	18,18%	0,2273
	2011	12	1	8,33%	1	8,33%	3	25,00%	0,1333
Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional (Programa 020)	2008	17	5	29,41%	2	11,76%	1	5,88%	0,1706
	2009	19	7	36,84%	3	15,79%	4	21,05%	0,2579
	2010	17	4	23,53%	5	29,41%	3	17,65%	0,2353
	2011	19	8	42,11%	2	10,53%	0	0,00%	0,2211
Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social (Programa 021)	2008	22	13	59,09%	11	50,00%	7	31,82%	0,4818
	2009	22	4	18,18%	10	45,45%	3	13,64%	0,2500
	2010	18	8	44,44%	4	22,22%	5	27,78%	0,3278
	2011	19	6	31,58%	2	10,53%	1	5,26%	0,1800
Prevenção Social da Criminalidade (Programa 034)	2008	13	9	69,23%	6	46,15%	5	38,46%	0,5308
	2009	8	5	62,50%	4	50,00%	4	50,00%	0,5500
	2010	9	5	55,56%	3	33,33%	1	11,11%	0,3556
	2011	10	6	60,00%	2	20,00%	1	10,00%	0,3333
Total por Ano	2008	69	34	49,28%	26	37,68%	17	24,64%	0,38408
	2009	68	26	38,24%	20	29,41%	12	17,65%	0,29414
	2010	65	25	38,46%	15	23,08%	12	18,46%	0,27846
	2011	69	23	33,33%	9	13,04%	7	10,14%	0,20286
TOTAL GERAL		271	108	39,85%	70	25,83%	48	17,71%	-

Fonte: Minas Gerais, 2012b – Elaborados pelo autor

Nota: %Atefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 80% e 120%; %Atefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 80% e 120%; %Aieficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,80 e 1,20; IDP-A*2: Fórmula de Modificação nº 2 do Índice de Desempenho do Planejamento Ação -: Não se aplica

Também para os parâmetros que compõem o cálculo do IDP-A*₂, as ações incluídas nos programas analisados apresentam melhora na porcentagem de ações com execução física e financeira dentro dos limites aqui considerados razoáveis entre os anos de 2008 e 2009, exceto para a taxa de execução financeira do Programa 005 e para a taxa de execução física do Programa 021. Porém, observa-se redução no desempenho de todos os parâmetros nos anos de 2010 e 2011. O índice de eficiência permanece apresentando o pior desempenho dentre os parâmetros analisados. Em comparação com o desempenho dessas mesmas ações utilizando-se a fórmula de cálculo do IDP-A*₁, o IDP-A*₂ gera menor número e percentual de ações com taxas de execução física e financeira e índice de eficiência dentro dos parâmetros de razoabilidade propostos.

Para o IDP-A*₃, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 75% e 125% para taxas de execução física e financeira e 0,75 e 1,25 para índice de eficiência e como (re)programação financeira o crédito autorizado, o desempenho para essas ações está explicitado na Tabela A.2 a seguir:

Tabela A.3: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 3 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011

Programa	Ano	Total de Ações (A)	Nº de Ações com Taxa de Execução Física entre 75% e 125% (B)	%Atefis (B/A*100%)	Nº de Ações com Taxa de Execução Financeira entre 75% e 100% (C)	%Atefin (C/A*100%)	Nº de Ações com Índice de Eficiência entre 0,75 e 1,25 (D)	%Aieficiência (D/A*100%)	IDP-A*3
Atendimento às Medidas Socioeducativas (Programa 004)	2008	8	4	50,00%	6	75,00%	1	12,50%	0,4625
	2009	11	6	54,55%	5	45,45%	3	27,27%	0,4364
	2010	10	4	40,00%	5	50,00%	3	30,00%	0,4000
	2011	9	2	22,22%	2	22,22%	2	22,22%	0,2222
Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social (Programa 005)	2008	9	3	33,33%	8	88,89%	3	33,33%	0,5000
	2009	8	6	75,00%	2	25,00%	0	0,00%	0,3750
	2010	11	4	36,36%	6	54,55%	3	27,27%	0,3909
	2011	12	1	8,33%	4	33,33%	1	8,33%	0,1583
Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional (Programa 020)	2008	17	6	35,29%	15	88,24%	6	35,29%	0,5118
	2009	19	7	36,84%	5	26,32%	6	31,58%	0,3211
	2010	17	4	23,53%	6	35,29%	3	17,65%	0,2529
	2011	19	9	47,37%	7	36,84%	3	15,79%	0,3474
Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social (Programa 021)	2008	22	13	59,09%	18	81,82%	10	45,45%	0,6182
	2009	22	5	22,73%	14	63,64%	4	18,18%	0,3364
	2010	18	8	44,44%	10	55,56%	5	27,78%	0,4278
	2011	20	8	40,00%	9	45,00%	6	30,00%	0,3850
Prevenção Social da Criminalidade (Programa 034)	2008	13	9	69,23%	9	69,23%	8	61,54%	0,6692
	2009	8	6	75,00%	5	62,50%	4	50,00%	0,6375
	2010	9	6	66,67%	8	88,89%	4	44,44%	0,6667
	2011	9	6	66,67%	4	44,44%	3	33,33%	0,5000
Total por Ano	2008	69	35	50,72%	56	81,16%	28	40,58%	0,5681
	2009	68	30	44,12%	31	45,59%	17	25,00%	0,38825
	2010	65	26	40,00%	35	53,85%	18	27,69%	0,40462
	2011	69	26	37,68%	26	37,68%	15	21,74%	0,32898
TOTAL GERAL		271	117	43,17%	148	54,61%	78	28,78%	-

Fonte: Minas Gerais, 2012b; BO/SIAFI-MG – Elaborados pelo autor

Nota: %Atefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 75% e 125%; %Atefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 75% e 100%; %Aieficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,75 e 1,25; BO/SIAFI-MG: Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais; IDP-A*3: Fórmula de Modificação nº 3 do Índice de Desempenho do Planejamento Ação -: Não se aplica

Em termos gerais, também segundo essa fórmula de cálculo, observa-se tendência declinante no desempenho dos componentes do IDP-A*₃, particularmente para o ano de 2011, apesar de um pouco mais suave.

Além disso, a partir da fórmula de cálculo apresentada pelo IDP-A*₃, o percentual de ações com taxa de execução financeira considerada por ele razoável passa a ser o componente com melhor desempenho. Porém, apesar de apresentar melhora em relação aos valores apurados para o IDP-A, o IDP-A*₁ e o IDP-A*₂, esperava-se uma melhoria ainda maior no componente que mensura o desempenho do planejamento financeiro, já que esse planejamento poderia ser ajustado de acordo com o conhecimento da realidade da execução ao longo de cada exercício financeiro; o aumento no percentual de ações com taxa de execução financeira entre 75% e 125% menor que o esperado indica que a realidade financeira em que se encontrava a execução financeira das ações não foi adequadamente percebida pelos gestores ou que os ajustes no planejamento financeiro não foram adequadamente feitos em relação à realidade percebida.

Ademais, percebe-se que o componente que mensura o desempenho das ações governamentais analisadas em termos de índice de eficiência segundo a fórmula de cálculo do IDP-A*₃ continua apresentando o pior resultado para a maior parte dos programas na maior parte do tempo.

Já para o IDP-A*₄, que considera como limites de intervalo de razoabilidade os valores de 80% e 120% para taxas de execução física e financeira e 0,80 e 1,20 para índice de eficiência e como (re)programação financeira o crédito autorizado, o desempenho para as ações executadas no âmbito dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social está explicitado na Tabela A.4 a seguir:

Tabela A.4: Desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social calculado segundo a proposta nº 4 de modificação do Índice de Desempenho do Planejamento – Dimensão Ação - Minas Gerais – 2008-2011

Programa	Ano	Total de Ações (A)	Nº de Ações com Taxa de Execução Física entre 80% e 120% (B)	%Atefis (B/A*100%)	Nº de Ações com Taxa de Execução Financeira entre 80% e 100% (C)	%Atefin (C/A*100%)	Nº de Ações com Índice de Eficiência entre 0,80 e 1,20 (D)	%Aieficiência (D/A*100%)	IDP-A*4
Atendimento às Medidas Socioeducativas (Programa 004)	2008	8	4	50,00%	3	37,50%	1	12,50%	0,3500
	2009	11	6	54,55%	3	27,27%	3	27,27%	0,3818
	2010	10	4	40,00%	5	50,00%	3	30,00%	0,4000
	2011	9	2	22,22%	2	22,22%	2	22,22%	0,2222
Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social (Programa 005)	2008	9	3	33,33%	8	88,89%	3	33,33%	0,5000
	2009	8	4	50,00%	2	25,00%	0	0,00%	0,2750
	2010	11	4	36,36%	6	54,55%	3	27,27%	0,3909
	2011	12	1	8,33%	3	25,00%	1	8,33%	0,1333
Expansão, Modernização e Humanização do Sistema Prisional (Programa 020)	2008	17	5	29,41%	14	82,35%	5	29,41%	0,4529
	2009	19	7	36,84%	4	21,05%	5	26,32%	0,2895
	2010	17	4	23,53%	6	35,29%	3	17,65%	0,2529
	2011	19	8	42,11%	7	36,84%	3	15,79%	0,3263
Gestão Integrada de Ações e Informação de Defesa Social (Programa 021)	2008	22	13	59,09%	18	81,82%	10	45,45%	0,6182
	2009	22	4	18,18%	12	54,55%	3	13,64%	0,2773
	2010	18	8	44,44%	10	55,56%	5	27,78%	0,4278
	2011	20	6	30,00%	8	40,00%	4	20,00%	0,3000
Prevenção Social da Criminalidade (Programa 034)	2008	13	9	69,23%	9	69,23%	8	61,54%	0,6692
	2009	8	5	62,50%	4	50,00%	4	50,00%	0,5500
	2010	9	5	55,56%	7	77,78%	4	44,44%	0,5889
	2011	9	6	66,67%	4	44,44%	3	33,33%	0,5000
Total por Ano	2008	69	34	49,28%	52	75,36%	27	39,13%	0,54059
	2009	68	26	38,24%	25	36,76%	15	22,06%	0,32942
	2010	65	25	38,46%	34	52,31%	18	27,69%	0,39384
	2011	69	23	33,33%	24	34,78%	13	18,84%	0,29418
TOTAL GERAL		271	108	39,85%	135	49,82%	73	26,94%	-

Fonte: Minas Gerais, 2012b; BO/SIAFI-MG – Elaborados pelo autor

Nota: %Atefis: Percentual de ações com taxa de execução física entre 80% e 120%; %Atefin: Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 80% e 100%; %Aieficiência: Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,80 e 1,20; BO/SIAFI-MG: Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais; ; IDP-A*4: Fórmula de Modificação nº 4 do Índice de Desempenho do Planejamento Ação -: Não se aplica

A partir da análise desta Tabela 5.2.4, observa-se que os valores apurados para o IDP-A*₄ também resultam no percentual de ações com taxa de execução financeira dentro dos limites por ele considerados razoáveis como o componente de melhor desempenho para a maior parte das ações analisadas na maior parte do período aqui selecionado. Mantém-se, também, a tendência decrescente do desempenho medido segundo o IDP-A*₄ ao longo do tempo, particularmente para o ano de 2011. Nesse caso, apesar das justificativas apresentadas no Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 referente aos exercícios de 2010 e 2011 de que cenários de prudência fiscal e de desaceleração econômica demandaram redução de custos, redefinição de prioridades e, conseqüentemente, realocação de recursos, o ainda baixo desempenho na dimensão que mensura a qualidade do planejamento financeiro enseja a percepção de que possíveis ajustes no planejamento financeiro explicitados por mudanças no crédito inicial de cada ação não refletiram integralmente essas realidades percebidas, caso essa percepção tenha ocorrido de fato ao longo da execução dos projetos.

Além disso, observa-se que a fórmula de cálculo do IDP-A*₄ também gera o índice de eficiência como o fator que tem o pior desempenho dentre os componentes. Destaca-se o fato de que nenhuma das ações executadas no âmbito do Programa 005 em 2010 apresentou índice de eficiência dentro dos parâmetros aqui considerados razoáveis. Nesse contexto, explicita-se a falta de proporcionalidade integral entre as entregas físicas e os custos financeiros. Os casos em que o índice de eficiência supera o limite superior do intervalo de razoabilidade têm seus impactos minimizados, já que expressam entrega de produtos à sociedade apesar de uma menor execução financeira; nesse caso, pode-se pensar uma redução dos recursos destinados a essas ações para que os créditos orçamentários não fiquem “engessados” nelas. Porém, as ações que apresentaram índice de eficiência menor que o limite inferior do intervalo de razoabilidade precisam ter seus processos de planejamento e execução melhorados, já que os recursos cuja aplicação foi autorizada não geraram as entregas que deles se esperavam.

Dessa forma, ficam registrados os detalhes do desempenho das ações dos Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social entre os anos de 2008 e 2011 apurado de acordo com os parâmetros e as variáveis que compõem as quatro novas fórmulas de cálculo do IDP-A aqui propostas.