

MC
2717

CSAD IX

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

LISTX ANTÔNIO DE ARAÚJO JÚNIOR

2ª edição revista e ampliada

BIBLIOTECA F.J.P.



70002717

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

MC
2717

Belo Horizonte

2008

LISTX ANTÔNIO DE ARAÚJO JÚNIOR

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais

Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

ÍNDICE DE DESEMPENHO DO

PLANEJAMENTO (IDP):

Uma Proposta de Avaliação Orçamentária e Institucional

Monografia agraciada com menção honrosa no I
Prêmio SOF de Monografias – 2007. Tema:
Promovendo a qualidade do gasto público.

2ª edição revista e ampliada

Belo Horizonte

2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela inspiração e oportunidade de concretizar este trabalho, ciente de que, em verdade, todo o bem Dele originalmente provém. Agradeço também ao Paulo Jamim pelo incentivo e por todo apoio manifestado sobretudo em nossas acalouradas discussões. Por fim, agradeço ao Marco Calazans, cuja cooperação e boa vontade foram imprescindíveis para esta realização.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto o desenvolvimento de metodologia apropriada à análise do desempenho do sistema orçamentário, mormente no que tange à sua capacidade de concretização das estratégias, programas e metas elencados no plano plurianual e na lei orçamentária. Desse modo, apresenta como parâmetro de avaliação o desempenho do Estado de Minas Gerais no PPA 2004-2007. Seu propósito fundamental é contribuir para o desenvolvimento de mecanismos de controle substancial do desempenho institucional, propiciando a superação do enfoque ainda restritivo de verificação do sistema orçamentário, calcado sobretudo em aspectos formais e financeiros. Com efeito, apresenta como base a análise de dados extraídos de relatórios de avaliação institucionais, bem como tem por fundamento elementos da teoria pura do orçamento-programa, retirados principalmente da literatura especializada norte-americana. Afinal, descortinar o desempenho do sistema orçamentário mineiro fora a principal mola propulsora de todo o trabalho. Nessa perspectiva, os resultados adversos apurados permitem concluir que o orçamento ainda é, substancialmente, uma lei de meios apenas formalmente travestida de estratégia, programas e ações, na medida em que o controle financeiro constitui a única faceta consolidada do processo orçamentário atual. Assim, a essência do orçamento-programa fora sobrepujada pela adoção meramente ritualística dos aspectos exteriores dessa modalidade orçamentária, embora seja possível visualizar na Constituição Federal de 1988 e na Portaria Interministerial N.º 42/99 importantes elementos de fortalecimento das funções gestão e planejamento. Nada obstante, a institucionalização dessas funções constitui ponto crítico como marco inicial de consolidação delas no cenário orçamentário. Dentro desse contexto, o desenvolvimento de metodologias de avaliação, tal como o índice ora proposto, oferece importantes subsídios para a verificação sistemática do desempenho do sistema orçamentário, de tal modo que esse possa efetivamente se orientar no sentido do cumprimento de seus propósitos fundamentais.

Palavras-chave: orçamento-programa; planejamento; avaliação; Minas Gerais – despesa pública – política governamental.

ABSTRACT

This work aims the development of an adequate methodology for budgetary system evaluation, regarding mainly its capacity towards strategies accomplishment, as well specified goals of four-year government plan and budget. Therefore, it shows - as an evaluation parameter - Minas Gerais State performance during its 2004-2007 government plan. Hence, its fundamental purpose is contribute to development of substantive control mechanisms of institutional performance in order to provide better look against a - still - restricted focus regarding its budgetary system verification, which is mostly based on formal and financial aspects. So this work is based on the analysis of extracted data from institutional reports, as well as upon pure theory about planning programming budget system, researched from American literature. After all, uncovering Minas Gerais State budgetary system is this work's main motivation. Under such a perspective, undesirable results of Minas Gerais State budgetary system may allow us to conclude that strategy, programs and actions are just formal aspects of budget law, while financial control is the only developed function of current budget process. Therefore, the planning programming budget system essence has been underestimated because of a merely ritualistic adoption of its external aspects, notwithstanding it's possible to find out in 1988 federal constitution and in 4.320 law regulation nr. 42/99 some important elements to enhancement of budget planning and management functions. However, the institutionalization of these functions is a turning point or even a milestone to their consolidation upon the budgetary scenario. In this context, the development of a evaluation methodology as shown above may offer important subsidies aiming a systematic verification over budgetary system, so it may accomplish its main fundamental purposes.

Key-words: planning programming budget system; planning; evaluation; Minas Gerais - public spending - government policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. CONCEITO.....	11
2. INTERPRETAÇÃO.....	11
3. ESTRUTURA DO ÍNDICE.....	12
3.1 A dimensão ação (IDP-A).....	12
3.2 A dimensão programa (IDP-P).....	17
3.3 A dimensão indicador (IDP-I).....	21
3.3.1 A subdimensão programa (IDP-I(A)).....	21
3.3.2 A subdimensão indicador (IDP-I(B)).....	25
4. AS UNIDADES DE ANÁLISE.....	28
5. PERIODICIDADE.....	30
6. FONTE.....	30
7. ESTRATIFICAÇÃO DO DESEMPENHO.....	31
8. APLICABILIDADE.....	31
9. RESULTADOS.....	34
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS.....	49
APÊNDICE – Resultados consolidados por unidade orçamentária.....	50

INTRODUÇÃO

O objeto do presente trabalho é o desenvolvimento de metodologia apropriada à análise consolidada do desempenho do sistema orçamentário, particularmente no que se refere à sua capacidade de materialização das apostas inscritas no Plano Plurianual (PPA), mediante a construção de um indicador complexo, a saber, o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP). Nesse quadro, o desempenho da administração pública mineira no PPA 2004-2007 é explicitado, tendo como parâmetro a metodologia supracitada, bem como elementos da teoria pura do orçamento-programa, buscados a fim de subsidiar a análise dos resultados apurados.

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

Ante o propósito geral sobredito, este trabalho tem como objetivos específicos:

- 1) o desenvolvimento da metodologia do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP), mediante a explanação detalhada das dimensões, subdimensões, indicadores e demais características que conformam este macroindicador, ressaltando a sua aplicabilidade enquanto instrumento de planejamento e controle substancial do sistema orçamentário; 2) demonstração dos resultados sob diferentes perspectivas de verificação propiciadas pelo índice, tomando como referência o desempenho do Estado de Minas Gerais no PPA 2004-2007; 3) análise dos

resultados à luz de elementos da teoria pura do orçamento-programa extraídos principalmente da literatura especializada norte-americana, dado que os Estados Unidos constituíram o berço dessa técnica orçamentária, desenvolvida nos idos dos anos 60 do século passado.

Afinal, que parte do plano efetivamente migrou das intenções para a realidade? As intervenções programadas foram realizadas? Os resultados projetados foram alcançados? Quais são as unidades, setores e poderes com melhor e pior desempenho em termos de execução de seu planejamento? Nesse sentido, qual é a performance dos programas estratégicos do governo? De 2004 a 2007, qual foi o desempenho da administração pública no que concerne à execução de suas políticas e diretrizes definidas no PPA?

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

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

Dentro desse contexto, o IDP vem suprir uma importante lacuna configurada pela inexistência de instrumentos consolidados de análise do desempenho da máquina pública no que pertine à capacidade de concretização das metas que compõem seu plano de governo.

Com efeito, contribuiria enormemente para realimentar o processo de planejamento, de tal forma a ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do sistema orçamentário. Por esta forma, o IDP seria a base para a definição de mecanismos de incentivo e penalidades baseados nos resultados da ação governamental, indispensáveis à plena institucionalização e consolidação das funções orçamentais de gestão e planejamento.

Não obstante, não é o objetivo deste trabalho esgotar o potencial de análise propiciado pelo IDP, muito menos estabelecer definitivas bases de interpretação dos resultados do sistema orçamentário atual. Antes de tudo, pretende-se contribuir para a edificação de um debate qualificado acerca dos temas abordados, incentivando igualmente a construção de metodologias ainda mais reveladoras sobre o desempenho da administração pública no que tange ao alcance e controle de seus propósitos fundamentais.

1. CONCEITO

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

2. INTERPRETAÇÃO

O Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) é composto por doze percentuais, revelando, pois, a proporção de ações, programas e indicadores da Administração Pública que se encontram de acordo com parâmetros razoáveis e adequados de planejamento segundo critérios predeterminados de eficiência, eficácia e efetividade.

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

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

3. ESTRUTURA DO ÍNDICE

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

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

3.1 A dimensão ação (IDP-A)

A dimensão ação se destina à verificação do desempenho institucional no planejamento e execução de todas as ações orçamentárias inscritas no PPA. O ideal seria que as ações não orçamentárias entrassem também no cálculo do índice, mas no caso mineiro isso não foi possível, pois essas não foram monitoradas, razão pela qual apresentamos os resultados do índice sem computá-las.

Essa é a dimensão mais representativa no índice (0,4) tendo em vista que as ações são as unidades básicas de produção onde recursos de variadas ordens (inclusive orçamentários) são processados resultando em bens ou serviços para a sociedade ou para a própria Administração Pública. Com efeito, se a concepção do programa efetivamente

reproduz os pontos críticos do problema enfrentado, isso significa que a fiel execução de suas ações contribuirá decisivamente para atenuar a situação enfocada, ainda que o programa esteja desprovido de indicadores válidos ou esses sejam ruins ou mal projetados.

A dimensão ação abarca os seguintes indicadores:

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

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

sendo que a taxa de execução física é igual a:

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

A programação utilizada como parâmetro para a taxa de execução física é aquela presente no PPA e em suas revisões (ainda que operacionalizadas apenas pelas leis orçamentárias anuais), na medida em que o objetivo é avaliar a concretização das metas propostas nesses documentos.

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.

No âmbito desta dimensão, este indicador é aquele que detém maior ponderação (0,4), na medida em que são os produtos, decorrentes da execução física das ações, que impactam sobre a problemática que justifica a intervenção do programa, sendo, por

isso, o meio concebido para mitigar a situação-problema. Nesse quadro, o gestor da ação pode viabilizar sua execução por meio de uma solução criativa e menos onerosa. Além disso, se uma ação teve uma execução física de 1% e uma execução financeira também de 1%, o índice de eficiência é igual a 1, mas a ação efetivamente não saiu do papel. Esses pontos de reflexão autorizam, portanto, conferir maior ponderação ao indicador em análise no âmbito desta dimensão.

A regra que informa a elaboração do PPA (pelo menos no caso mineiro) é imperativa no sentido de determinar que todas as ações, à exceção dos programas (padronizados) Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência, devem ter produtos quantitativamente mensuráveis. Nesse quadro, as ações que não atendem a essa norma são computadas como tendo execução física igual a zero. Excluir as ações sem mensuração física do cálculo do índice seria o mesmo que premiar essa prática, a denotar, aliás, a ausência de um mínimo padrão de planejamento, a saber, a definição e o monitoramento de metas.

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

B) Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%: é a relação percentual entre o número de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130% e o número total de ações sob análise. Este indicador pode ser também demonstrado da seguinte maneira:

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

sendo que a taxa de execução financeira é igual a

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

A taxa de execução financeira é calculada sobre a programação inicial da ação no PPA, correspondente ao crédito orçamentário inicial, e não sobre o crédito autorizado como resultado de suplementações ou anulações ao longo do exercício financeiro, pois o objetivo é avaliar o desempenho do planejamento tal como verificado inicialmente no plano e em suas revisões.

Nesse quadro, é necessário destacar que a execução financeira tomada como parâmetro neste indicador corresponde à liquidação da despesa orçamentária, pois esse marco caracteriza a fase de consolidação da obrigação financeira inicialmente programada, sendo igualmente o estágio mais seguro para correlata aferição da execução física.

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

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

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

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

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

$$\text{Ieficiência} = \frac{\text{Tefis}}{\text{Tefin}}$$

O índice de eficiência compara o custo unitário direto médio planejado e executado. Nesse sentido, este índice não informa se o custo planejado ou executado é alto ou baixo, mas apenas se o desempenho no momento da execução foi melhor ou pior em relação ao desempenho planejado. Dentro dessa perspectiva, o esforço das unidades em superar as metas inicialmente fixadas é recompensado, desde que isso não resulte em incompatibilidade entre a execução física e financeira.

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

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

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

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

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

3.2 A dimensão programa (IDP-P)

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

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

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

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

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

Esta dimensão abarca os seguintes indicadores:

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

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

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

$$Ieficácia = [(Tefis(A) * Peso(A)) + (Tefis(N) * Peso(N))],$$

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

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

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

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

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

Se o índice for menor do que 1, na média o programa teve uma execução física inferior ao que fora programado no plano. Se igual a 1, isso significa que sua execução

equivale à programação inicial e, quando maior do que 1, é possível dizer que a sua execução superou, proporcionalmente, as metas físicas constantes do plano.

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

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

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

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

onde a taxa de execução financeira do programa é igual a

$$Tefin = \left(\frac{\text{Execução financeira do programa}}{\text{Programação financeira do programa}} \right) * 100$$

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

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

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

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

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

onde o índice de eficiência do programa é igual a

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

A eficiência é a dimensão do desempenho de um programa que permite visualizar se o custo executado foi maior ou menor que o custo programado no PPA. Portanto, esse índice faz uma comparação entre a relação insumo-produto nos momentos de planejamento e execução. Como acima estampado, o índice é calculado pela divisão do índice de eficácia pela taxa de execução financeira do programa. Logo, é um índice de eficiência relativo, pois tem como base a equação físico-financeira inicialmente planejada.

Se o índice for menor do que 1, isso significa que, na média, o custo executado foi maior que o programado. Se for igual a 1, há uma equivalência entre o custo projetado e

realizado no âmbito do programa. Por outro lado, caso seja maior do que 1, o custo executado do programa foi proporcionalmente menor do que o planejado.

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

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

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

3.3 A dimensão indicador (IDP-I)

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

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

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

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

A subdimensão programa avalia o desempenho dos indicadores tendo como padrão de análise os diversos programas consignados no plano. Apresenta uma ponderação

maior (0,6), na medida em que condensa os resultados alcançados pelos diversos programas analisados. Desse modo, permite sintetizar a efetividade do plano a partir das unidades fundamentais de geração de resultados no PPA, ou seja, os programas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim, é de bom alvitre elucidar que os indicadores não se confundem com metas físicas ou números absolutos, não se prestando a mensurar as entregas ou produtos articulados pelas ações do programa (nem a sua eficácia no alcance dessas metas), mas as situações alvejadas pelas suas intervenções. Mesmo os indicadores relacionados às causas críticas do problema, embora sejam mais fáceis de medir e formular (visto que estão diretamente vinculados às ações do programa), mapeiam uma dada situação por intermédio de uma relação entre grandezas (uma das quais, porém, sempre independente ou alheia à atuação imediata da unidade responsável).

Igualmente, para que sejam considerados válidos, os indicadores devem estar munidos dos elementos indispensáveis à avaliação de sua melhoria ou alcance. Destarte, há que existir coerência entre os seus atributos, mormente no que pertine à relação entre o título do indicador, os índices de referência e projetados, a fórmula de cálculo e o índice apurado.

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

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

- Constituir uma relação entre grandezas relevantes para a compreensão da situação-problema, ou seja, não deve reproduzir as metas físicas, nem se constituir na aferição direta de um número absoluto (pois nesse caso o valor nada indicará perante o objetivo do programa);
- Apresentar atributos compatíveis entre si de tal modo que o título, a unidade de medida, a fórmula de cálculo e os índices (de referência e projetados) reflitam o mesmo fenômeno;
- Projetar índices coerentes com os resultados anunciados pelo objetivo do programa;
- For efetivamente apurado por ocasião do monitoramento ou da avaliação;
- Apresentar os índices indispensáveis à avaliação, pelo menos, ou de sua melhoria, ou do alcance dos resultados projetados para o ano avaliado;
- Apresentar um resultado consistente com os índices de referência e projetados;
- Não se relacionar com a eficácia do programa no cumprimento de alguma de suas metas, pois tal parâmetro já é ou deveria ser fornecido, de forma global, pela comparação entre a programação e a execução física das ações que o compõem.

B) Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos melhorados: é a relação percentual entre o número de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos com índice melhorado e o número total de programas sob análise. Pode ser demonstrado por meio da seguinte expressão:

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

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

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

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

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

O índice é considerado alcançado quando o valor apurado representar uma situação melhor ou igual àquela definida como meta para o ano avaliado.

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

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

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

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

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

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

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

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

São contabilizados como indicadores formulados aqueles cadastrados para os diversos programas do plano e que constaram efetivamente da avaliação (ou seja, apresentam, no mínimo, um título significativo), ainda que estejam incompletos.

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

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

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

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

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

$$\%IVA = \left(\frac{\text{N.º de indicadores válidos com índice previsto alcançado}}{\text{N.º total de indicadores válidos}} \right) * 100$$

Os indicadores apresentam índice previsto alcançado quando o valor apurado demonstra uma situação igual ou melhor do que aquela inicialmente projetada para o ano

avaliado. As metas projetadas para o indicador são aquelas previstas inicialmente no PPA ou reformuladas por meio de suas revisões.

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

A subdimensão indicador pode ser assim resumida:

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

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

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

A estrutura global do IDP é apresentada na seguinte tabela:

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

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

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

$$\text{IDP} = (\text{IDP} - \text{A} * 0,4) + (\text{IDP} - \text{P} * 0,3) + (\text{IDP} - \text{I} * 0,3)$$

4. AS UNIDADES DE ANÁLISE

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

Nessa faceta institucional, as unidades orçamentárias responsáveis pelas diversas ações no plano representam o principal filtro de análise do índice. No entanto, essa abordagem apenas traz algum impacto (relativamente à alternativa de análise pelas unidades responsáveis pelos programas) no caso de programas com ações executadas por mais de uma unidade (programas multissetoriais). Assim, à guisa de exemplo, um mesmo programa pode ter diferentes índices de eficácia, taxas de execução financeira e índices de eficiência quantas forem as unidades responsáveis pela execução de suas ações. Nesse passo, cada unidade orçamentária obterá em determinado programa multissetorial um desempenho (no IDP-A e no IDP-P) consentâneo apenas com as ações que diretamente executa. Do contrário, o desempenho geral do programa e de suas diversas ações (independentemente de qual unidade as executem) recairia apenas sobre a unidade orçamentária responsável pelo gerenciamento global do programa. Não obstante, essa perspectiva desoneraria as unidades responsáveis pela execução de ações de programas de outros órgãos ou entidades, o que geraria diversas distorções. Ademais, se o filtro recaísse nas unidades responsáveis pelos programas, várias

unidades orçamentárias estariam fora da avaliação propiciada pelo IDP, na medida em que apenas executam ações de programas de outras unidades.

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

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

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

Apenas os Programas Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência e suas respectivas ações não são avaliados por meio deste índice, porquanto são programas padronizados, além de não implicarem na consecução direta de resultados, pois apenas contribuem para potencializar o desempenho dos programas finalísticos a eles atrelados. Além disso, estes programas possuem ações que por definição (na realidade mineira atual) não possuem metas físicas, implicando em distorções se fossem computadas no cálculo do índice.

Conquanto o IDP tenha como parâmetro mais desagregado de avaliação institucional a unidade orçamentária responsável pelo menos por uma ação não padronizada

no plano, é perfeitamente possível e aconselhável a análise global do desempenho do PPA, ou ainda uma verificação consolidada dos diversos tipos de programas (segundo seu posicionamento estratégico no plano), dos diversos setores de governo ou poderes e, ainda, das várias diretrizes ou macroobjetivos (no caso mineiro são representados pelos objetivos prioritários do PPA).

Nesse enfoque, o índice operacionaliza a avaliação do sistema de planejamento, além de viabilizar a avaliação do desempenho das pessoas (setorialistas ou monitores lotados na unidade central de planejamento e/ou orçamento) responsáveis pela coordenação dos trabalhos e assessoria às diferentes unidades governamentais.

Dentro de uma perspectiva ainda mais ampla, o índice igualmente permitiria a comparação do desempenho institucional das diversas unidades federativas, permitindo aferir onde o planejamento e as técnicas orçamentárias mais sofisticadas se encontram em estágio mais avançado de consolidação.

5. PERIODICIDADE

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

6. FONTE

A fonte dos dados para o cálculo do índice, no caso mineiro, é a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, apresentada anualmente no início da sessão legislativa, dado que contém informações de programação e execução física e financeira de todos os programas e ações do Poder Executivo. Os dados são também extraídos, particularmente no

caso dos outros poderes e dos indicadores, do Relatório Anual de Avaliação do PPA, atualmente entregue (em Minas Gerais) no dia 15 de junho de cada exercício, abrangendo os resultados do ano anterior.

7. ESTRATIFICAÇÃO DO DESEMPENHO

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

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

Tabela 2
Faixas de desempenho do IDP

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

8. APLICABILIDADE

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

Como brilhantemente argumenta Allen Schick (1971), o sistema orçamentário ainda apresenta uma feição preponderantemente tradicional, eis que apenas formalmente revestido das mais sofisticadas técnicas orçamentárias. Documentos e mais documentos de feição externalista moderna escondem na realidade um grande vácuo de aplicação das verdadeiras técnicas de planejamento e análise de políticas públicas. Afinal, a essência do orçamento-programa fora sobrepujada pela forma. No entanto, essa realidade, por incrível que pareça, ainda continua sendo desprezada pela maior parte dos operadores da política orçamentária nos três níveis de governo, que, elaborando calhamaços cada vez mais atraentes, acreditam piamente estarem desenvolvendo o que há de mais avançado em termos de planejamento e orçamento.

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

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

institucionalizado, quando se disseminou a concepção de que seria um ótimo instrumento para disciplinar, sob a perspectiva do administrador, a aplicação dos recursos públicos.

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

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

Dessa forma, caberia a institucionalização do índice não apenas no plano plurianual, como também no âmbito de instrumentos de contratualização de resultados, de tal modo a estabelecer uma estrutura de incentivos e penalidades que estimule a orientação dos gestores em direção aos parâmetros de desempenho assim detalhados. Nesse contexto, é importante frisar a possibilidade de gradativa ampliação dos padrões de desempenho estabelecidos no índice, além do contínuo aperfeiçoamento de sua estrutura mediante a inclusão e/ou exclusão de indicadores ou dimensões.

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

Destarte, a construção de um índice tal qual o que ora se apresenta e sua efetiva aplicação no sentido de subsidiar a política orçamentária oferece enormes oportunidades de aperfeiçoamento do modelo orçamental atual que, embora tenha alcançado enorme sofisticação como também gerado significativos benefícios ao longo de tantos anos, não mais satisfaz aos anseios de uma sociedade ávida por resultados e cada vez mais educada e aparelhada para controlar o poder.

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

9. RESULTADOS

Os resultados demonstrados a seguir se referem ao período abrangido pelo PPA 2004-2007, conferindo, portanto, uma visão ampla do desempenho do Estado de Minas Gerais durante todo o período de execução desse plano.

No entanto, não é o objetivo deste trabalho esgotar as possibilidades de análise propiciadas pelo Índice de Desempenho do Planejamento, mas abordar, à maneira de exemplo, alguns aspectos interessantes acerca do desempenho da administração pública mineira, ilustrando o potencial analítico do índice, viabilizando também importantes conclusões sobre as características do sistema orçamentário atual.

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

Tabela 3
Índice de Desempenho do Planejamento - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - Minas Gerais - 2004-2007

DIMENSÃO / SUBDIMENSÃO / INDICADOR	2004	2005	2006	2007
1. DIMENSÃO AÇÃO (IDP-A)	0,274	0,299	0,331	0,347
1.1 Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%	35,56%	35,69%	38,70%	40,00%
1.2 Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	25,53%	31,72%	36,42%	37,49%
1.3 Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	18,34%	20,32%	22,24%	24,91%
2. DIMENSÃO PROGRAMA (IDP-P)	0,319	0,352	0,390	0,413
2.1 Percentual de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3	38,87%	39,35%	40,00%	42,75%
2.2 Percentual de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	31,10%	37,91%	36,43%	44,66%
2.3 Percentual de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	23,32%	27,08%	26,79%	35,88%
3. DIMENSÃO INDICADOR (IDP-I)	0,248	0,242	0,213	0,240
3.1 SUBDIMENSÃO PROGRAMA (IDP-I (A))	0,125	0,139	0,115	0,139
3.1.1 Percentual de programas com indicadores válidos	20,49%	22,38%	21,43%	24,05%
3.1.2 Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos com índice melhorado	10,95%	11,55%	10,36%	10,69%
3.1.3 Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos com índice esperado alcançado	7,77%	9,39%	5,00%	8,78%
3.2 SUBDIMENSÃO INDICADOR (IDP-I (B))	0,432	0,396	0,360	0,391
3.2.1 Percentual de indicadores válidos	35,09%	29,84%	28,57%	31,51%
3.2.2 Percentual de indicadores válidos com índice melhorado	53,00%	49,45%	51,04%	51,09%
3.2.3 Percentual de indicadores válidos com índice esperado alcançado	42,00%	39,56%	30,21%	35,87%
ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP)	0,280	0,298	0,301	0,335

Fonte: Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2005, 2006, 2007 e 2008. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007. Cálculos elaborados pelo autor.

Eis o quadro geral do desempenho do sistema orçamentário na administração pública mineira no PPA 2004-2007. O primeiro aspecto que salta aos olhos é o pífio resultado alcançado pelo Estado de Minas Gerais no período analisado. Embora se verifique uma melhoria singela do IDP entre 2004 e 2007, os resultados revelam o que já se evidenciava óbvio, ou seja, a adoção externalista de técnicas de planejamento e orçamento, mormente no que tange à elaboração de documentos e relatórios exigidos pela legislação, nada significa em termos de real institucionalização e consolidação do orçamento de desempenho ou, ainda e

mais desafiadoramente, do orçamento-programa. No entanto, grande parte da literatura insiste em propagar a idéia de que a incorporação de novos modelos classificatórios da despesa pública ou ainda a confecção de documentos de feição aparentemente pomposa mudariam *sic et simpliciter* a essência do processo orçamentário. Afinal, como propalar real integração entre planejamento e orçamento se, no período analisado e em termos de execução física, menos de 45% das ações ou programas apresentam um desempenho satisfatório? Ora, se realmente houvesse essa integração, certamente os índices de eficiência arrolados acima revelariam maior compatibilidade entre as execuções física e financeira. Contudo, esse é um dos aspectos onde os resultados são mais adversos. Mesmo do ponto de vista da execução financeira, os resultados são eloqüentes no sentido de indicar o formalismo da situação alocativa revelada pela estrutura programática. Nessa perspectiva, essa estrutura avulta apenas como mais um meio legalmente exigido de se executar a despesa pública e não como instrumento de maximização da execução das ações de governo, tal como propõe o orçamento de desempenho, ou de maximização dos resultados finalísticos almejados com as intervenções públicas, consoante propugnado pela teoria pura do orçamento-programa.

Com efeito, a análise do IDP-I é ainda mais reveladora. Como fazer do orçamento um mecanismo de superação dos gargalos sociais e administrativos, se menos de 25% dos programas apresentam indicadores válidos? Nesse quadro, ganha relevo o fraco desempenho dos programas do plano no que tange à capacidade de projeção e alcance de resultados. Ora, se o plano é uma aposta como explica Matus (1991), como enquadrá-lo enquanto tal se as apostas mal são realizadas? Mesmo em relação ao IDP-I(B), ou seja, quanto aos indicadores presentes no plano, é patente a inaptidão para a formulação de indicadores válidos. Essas informações descerram, portanto, a visão de que a análise sistêmica, elemento intrínseco e fundamental do orçamento-programa enquanto instrumento de planejamento, alocação e controle substancial das políticas públicas, jaz distante de sua efetiva consolidação,

razão pela qual é possível dizer, com fulcro nos resultados supracitados, que a função controle financeiro ainda é a faceta preponderante do sistema orçamentário atual.

Embora o índice global tenha alcançado leve melhora no período, nenhuma de suas dimensões atingiu conceito ao menos intermediário, situando-se todas na faixa de desempenho crítico. Ademais, conquanto seja curto o período observado, é interessante verificar a regularidade do comportamento das dimensões ante a ausência de movimentos bruscos de ascensão ou queda, o que confirma a influência de uma questão estrutural.

Distinta forma de análise propiciada pelo índice é a comparação do desempenho dos diversos poderes, conforme explicita a seguinte tabela:

Tabela 4
Índice de Desempenho do Planejamento segundo Poder - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - Minas Gerais - 2004-2007

PODER	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.	2007	Class.	IDP Médio (2004-2007)	Class.
EXECUTIVO	0,277	2	0,297	2	0,304	1	0,337	2	0,304	2
JUDICIÁRIO	0,273	3	0,168	4	0,195	3	0,144	4	0,195	4
LEGISLATIVO	0,355	1	0,342	1	0,226	2	0,303	3	0,307	1
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,235	4	0,297	3	0,086	4	0,358	1	0,244	3
ESTADO	0,280		0,298		0,301		0,335		0,304	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006, 2007 e 2008. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007. Cálculos elaborados pelo autor.

Os resultados demonstrados na tabela acima são surpreendentes, pois patenteiam um desempenho superior do Poder Legislativo ou do Ministério Público em relação ao Poder Executivo nos anos de 2004, 2005 e 2007, a despeito do fato de que os outros poderes não possuem nenhum indicador válido, obtendo nota 0 no IDP-I em todo o período. Não obstante, somente o Poder Executivo mantém alguma regularidade no comportamento do índice, sendo o único que demonstrou um desempenho ascendente em todos os anos observados, apesar da patente timidez desse movimento. Cabe também frisar que nenhum dos poderes alcançou conceito sequer intermediário em qualquer dos anos analisados, sendo também importante destacar que o Poder Executivo, embora mantenha estrutura técnica central especializada na gestão orçamentária, não obteve vantagem sobre os

outros poderes, mesmo sendo o único a ter alguma pontuação no IDP-I. Esse resultado já se vislumbra, porquanto esse quadro técnico central é preponderantemente utilizado, ora no sentido de garantir o controle financeiro sobre o orçamento, principalmente no âmbito do processo de programação e alteração orçamentária, ora para coordenar a elaboração formal dos documentos exigidos pela legislação.

Outra alternativa interessante de análise é a comparação do desempenho dos vários setores:

Tabela 5
Índice de Desempenho do Planejamento segundo Setor de Governo - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - Minas Gerais - 2004-2007

SETOR DE GOVERNO	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.	2007	Class.	IDP Médio (2004-2007)	Class.
AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	0,329	6	0,276	13	0,280	9	0,340	7	0,306	9
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,327	7	0,307	10	0,307	7	0,356	6	0,324	6
CULTURA	0,334	5	0,292	12	0,162	18	0,254	13	0,260	12
DEFESA SOCIAL	0,335	4	0,423	4	0,402	2	0,401	3	0,390	4
DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO JEQUITINHONHA, MUCURI E NORTE DE MINAS	0,070	20	0,152	18	0,092	19	0,145	21	0,115	22
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	0,200	16	0,137	19	0,224	13	0,282	11	0,211	15
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA	0,156	19	0,201	16	0,204	16	0,190	18	0,188	19
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	0,283	10	0,347	6	0,306	8	0,338	8	0,319	7
EDUCAÇÃO	0,457	2	0,386	5	0,517	1	0,587	1	0,487	1
ESPORTES E JUVENTUDE	-	-	-	-	-	-	0,297	10	0,297	11
FAZENDA	0,567	1	0,576	1	0,250	11	0,217	17	0,402	3
GOVERNADORIA	0,212	15	0,308	9	0,320	6	0,186	19	0,256	13
GOVERNO	0,219	14	0,094	21	0,250	10	0,231	14	0,198	17
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	0,278	11	0,334	8	0,327	5	0,266	12	0,302	10
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,235	13	0,297	11	0,086	20	0,358	5	0,244	14
PLANEJAMENTO E GESTÃO	0,312	8	0,473	2	0,390	4	0,466	2	0,411	2
PODER JUDICIÁRIO	0,273	12	0,168	17	0,195	17	0,144	22	0,195	18
PODER LEGISLATIVO	0,355	3	0,342	7	0,226	12	0,303	9	0,307	8
REFORMA AGRÁRIA	0,180	18	0,110	20	0,030	21	0,230	15	0,138	21
SAÚDE	0,305	9	0,437	3	0,400	3	0,399	4	0,385	5
TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	0,184	17	0,209	15	0,222	14	0,221	16	0,209	16
TURISMO	0,059	21	0,227	14	0,218	15	0,169	20	0,168	20
ESTADO	0,280		0,298		0,101		0,185		0,304	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006, 2007 e 2008. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007. Cálculos elaborados pelo autor.

Dos vinte e um setores arrolados, incluindo os outros poderes, apenas fazenda e educação alcançaram um resultado intermediário no índice em algum dos anos observados, cabendo a todos os demais setores o conceito crítico, segundo as faixas de desempenho do

IDP. Com efeito, a maior parte dos setores ostenta grande regularidade no comportamento do indicador.

Corte igualmente possível de ser trabalhado com o IDP é aquele relativo aos diversos objetivos prioritários do PPA, conforme explicita a tabela abaixo.

Tabela 6
Índice de Desempenho do Planejamento segundo objetivos prioritários do PPA - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - Minas Gerais - 2004-2007

OBJETIVO PRIORITÁRIO	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.	2007	Class.	IDP-Médio (2004-2007)	Class.
CHOQUE DE GESTÃO	0,434	2	0,478	1	0,396	1	0,478	1	0,447	1
CONSOLIDAÇÃO DA LIDERANÇA POLÍTICA DE MINAS NO CONTEXTO NACIONAL	0,052	11	0,105	11	0,140	11	0,123	11	0,105	11
CONTRIBUIÇÃO PARA A GERAÇÃO DE EMPREGOS	0,435	1	0,254	7	0,294	5	0,304	7	0,322	5
FOMENTO INOVADOR AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	0,225	7	0,256	6	0,261	7	0,301	8	0,260	7
MANUTENÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA	0,277	5	0,341	5	0,331	4	0,354	4	0,326	4
MEIO AMBIENTE PERMEANDO A ATUAÇÃO DO GOVERNO	0,283	4	0,350	4	0,249	8	0,333	5	0,304	6
MELHORIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	0,276	6	0,385	2	0,350	2	0,396	2	0,352	2
MELHORIA E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	0,337	3	0,351	3	0,334	3	0,370	3	0,348	3
PROVISÃO DE INFRA-ESTRUTURA COM ÊNFASE NA MALHA RODOVIÁRIA E NO SANAMENTO BÁSICO	0,205	9	0,196	8	0,263	6	0,258	9	0,231	8
REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS	0,124	10	0,147	9	0,164	9	0,166	10	0,150	10
VIABILIZAÇÃO DE NOVAS FORMAS DE FINANCIAMENTO DOS EMPREENDIMENTOS PÚBLICOS	0,213	8	0,123	10	0,150	10	0,320	6	0,201	9
ESTADO	0,280		0,298		0,301		0,335		0,304	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006, 2007 e 2008. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007. Cálculos elaborados pelo autor.

Na sistemática mineira do Plano Plurianual 2004-2007, os objetivos prioritários representam as diretrizes do PPA, na dicção constitucional, ou os macroobjetivos do plano, reunindo todos os programas. Logo, nesse plano os objetivos prioritários consubstanciam as grandes políticas de governo. Também sob esse prisma o desempenho evidenciado pelo sistema orçamentário mineiro é decepcionante, pois nenhum dos objetivos prioritários alcançara conceito pelo menos intermediário no IDP, nem mesmo a política do Choque de Gestão, posicionada nas culminâncias do *ranking* de objetivos prioritários em todo o período. Esses resultados demonstram a enorme debilidade do sistema orçamentário atual, incapaz de se orientar de forma consistente em consonância com os problemas, objetivos, ações e metas

inscritos no PPA, descortinando o grande formalismo que ainda cerca todo o ciclo de gestão do plano.

Outra forma de análise viabilizada pelo IDP se refere à análise do desempenho dos diversos tipos de programa que compõem o plano, como atesta a tabela a seguir:

Tabela 7
Índice de Desempenho do Planejamento segundo tipo de programa - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - Minas Gerais - 2004-2007

PROGRAMAS	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.	2007	Class.	IDP Médio (2004-2007)	Class.
ESTRUTURADORES	0,321	1	0,274	2	0,316	2	0,348	2	0,315	2
PRIORITÁRIOS	0,296	2	0,337	1	0,321	1	0,371	1	0,331	1
OUTROS	0,240	3	0,267	3	0,261	3	0,275	3	0,261	3
NÃO ESTRUTURADORES	0,272	-	0,306	-	0,299	-	0,334	-	0,302	-
ESTADO	0,288		0,298		0,301		0,335		0,304	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa 2005, 2006, 2007 e 2008. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007. Cálculos elaborados pelo autor.

No PPA 2004-2007, de acordo com o posicionamento no marco estratégico do plano de governo mineiro, os programas são classificados em estruturadores, prioritários e outros. Os programas estruturadores refletem as principais escolhas do governo e, desse modo, por meio deles são alocados preferencialmente os recursos públicos discricionariamente disponíveis. Além disso, esses programas contam ainda com estrutura centralizada de apoio ao gerenciamento intensivo das ações que os compõem. Por sua vez, os programas prioritários espelham opções e atribuições setoriais finalísticas não eleitas enquanto estratégicas para o governo. Por fim, os outros programas abarcam principalmente iniciativas voltadas para a própria máquina pública, bem como as ações desenvolvidas pelos outros poderes.

Com efeito, os resultados elencados acima são surpreendentes, pois a alocação prioritária de recursos e o gerenciamento intensivo a que são submetidos os programas estruturadores não foram iniciativas suficientes no sentido de lhes conferir melhor desempenho em confronto com as outras categorias. Pelo contrário, os programas prioritários evidenciaram melhor desempenho nos anos de 2005, 2006 e 2007 e, particularmente em 2005,

os programas não estruturadores (prioritários e outros) demonstraram desempenho superior aos programas estratégicos do governo.

Logo, uma análise paralela dos programas estruturadores e não estruturadores, realizada no intuito de isolar o impacto das iniciativas de gerenciamento intensivo de projetos e priorização de recursos, indica que, no período observado, a estratégia adotada não contribuiu para potencializar os resultados dos programas estruturadores. Conforme atestam os números, apenas em 2004 os resultados desses programas foram mais favoráveis que todos os demais. Contudo, a diferença fora por demais tênue para indicar o sucesso das iniciativas assim empreendidas, mormente quando se afere que todas as categorias apresentaram um desempenho crítico no indicador. Dentro desse contexto, não se nega a utilidade dos instrumentos de priorização de recursos e de gerenciamento intensivo dos programas estratégicos, mas tais iniciativas devem ser institucionalizadas e sobretudo orientadas à potencialização do desempenho da atuação de governo, sob pena de serem abandonadas ou tomadas como fins em si mesmas.

Sob um corte institucional, os resultados apresentados pelas unidades orçamentárias podem ser visualizados de modo consolidado por meio da seguinte tabela:

Tabela 8
Distribuição de unidades orçamentárias segundo faixas de performance no Índice de Desempenho do Planejamento - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - Minas Gerais - 2004-2007

CONCEITO	2004		2005		2006		2007	
	Uos	%	Uos	%	Uos	%	Uos	%
CRÍTICO	103	92,79%	97	88,18%	103	89,57%	95	87,96%
INTERMEDIÁRIO	6	5,41%	12	10,91%	12	10,43%	13	12,04%
AVANÇADO	2	1,80%	1	0,91%	0	0,00%	0	0,00%
TOTAL	111	100,00%	110	100,00%	115	100,00%	108	100,00%

Fonte: Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2005, 2006, 2007 e 2008. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007. Cálculos elaborados pelo autor.

Conforme os dados elencados supra, em todo o período analisado, aproximadamente 90% das unidades orçamentárias apresentaram um desempenho crítico no IDP, corroborando mais uma vez a tese de que as funções gestão e planejamento ainda se encontram distantes de sua efetiva institucionalização. Nesse sentido, é absolutamente

necessário aclarar que a confecção ritualística da estrutura programática e do plano plurianual (que constituem os elementos extrínsecos do orçamento-programa), mediante a elaboração dos documentos retratados pelo PPA e pela LOA, não significa efetivamente planejar. Esses documentos somente externalizam o resultado de um esforço de planificação que, segundo os dados arrolados neste trabalho, tem se restringido à forma.

A análise sistêmica, segundo atesta Charles Schultze (1968), é o elemento intrínseco e primordial do orçamento-programa, sendo, portanto, o que dá vitalidade aos documentos que veiculam o planejamento dos diversos programas de governo. Retirada ou ausente a essência desse processo, o sistema orçamentário se comporta em verdade nos moldes tradicionais, a despeito da capa sofisticada a lhe guarnecer a apresentação, consubstanciada na estrutura programática e no plano plurianual. Ante esse vácuo de racionalidade, o incrementalismo e as concertações de cunho político se erigem como alternativas obviamente naturais, mas de forma alguma refletem, como propugna Wildavsky (1979), uma lei natural a reger o processo orçamentário.

Mesmo no que tange à adoção do orçamento de desempenho², modalidade orçamentária anterior ao orçamento-programa e qualificada pela preponderância da função gestão no sistema orçamentário, o quadro ainda é bastante delicado. Na realidade, tal como a função planejamento, a dimensão gestão é apenas emergente, embora seja possível identificar sua ascensão inicial no quadro orçamentário brasileiro com o advento da Lei 4.320/64³. Nesse passo, como argumentam José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis,

² Consoante Allen Schick, no orçamento de desempenho o controle é preponderantemente calcado sobre o aspecto físico da orçamentação, objetivando otimizar a aplicação dos recursos públicos (melhoria da relação insumo-produto), sendo possível enumerar entre os seus principais componentes as classificações funcionais e por atividades, a mensuração do desempenho em termos de custo e produto referente a cada atividade, o desenvolvimento de rotinas de monitoramento da execução, mediante a institucionalização de relatórios de gestão, bem como a elaboração de textos descritivos das atividades desempenhadas pelas unidades gestoras geralmente a acompanhar os quadros de performance a alcançar ou alcançada (Schick, 1971).

³ Segundo se pronuncia Fabiano Garcia Core, "o orçamento anterior à Lei n. 4.320/64 era um orçamento analítico, no sentido de que discriminava a despesa segundo verba, consignação, subconsignação, elemento, subelemento, rubrica, alínea, subalínea, etc. Ou seja, era um tipo de orçamento que se integrava fundamentalmente à contabilidade, da qual era a peça final, e que tinha como escopo principal a prestação de

(...) a Lei 4.320 trouxe uma inovação: o controle do cumprimento do programa de trabalho, em termos de dinheiro e de realização de obras e prestação de serviços. Não é só o controle legalístico, mas a verificação do cumprimento do programa de trabalho, estabelecido em termos físico-financeiros. Na prática, porém, este tipo de controle ainda não evoluiu como seria de desejar e a maioria dos órgãos de controle, no Brasil, contenta-se com os controles jurídico e contábil-financeiro (Machado Jr., Reis, 2001, p. 160).

Conquanto o art. 2º da Lei 4.320/64 estabeleça que “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo”, uma análise mesmo que superficial do texto já é suficiente para demonstrar que esse diploma normativo instrumentaliza de forma contundente apenas o aspecto financeiro do controle sobre as despesas públicas, regulamentando, pormenorizadamente, todas as etapas relativas à preparação, execução e controle (financeiro e jurídico) do orçamento, estabelecendo, inclusive, quatro sistemas contábeis (sistema financeiro, orçamentário, patrimonial e de compensação), a fim de operacionalizar esse intento.

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

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

contas, muito embora já houvesse tentativas para se chegar a uma abordagem da despesa por funções, principalmente a partir do decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940.” (Core, 2001, p. 18)

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

No âmbito do orçamento-programa, essa questão se torna ainda mais crítica, na medida em que essa modalidade orçamentária transcende significativamente os propósitos do orçamento de desempenho, pois visa a influenciar ao mesmo tempo a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos, tendo como pano de fundo a otimização do impacto das intervenções e como pressuposto um aparato de controle substancial do sistema orçamentário.

Dentro dessa discussão, pode-se apontar como marco de ascensão do orçamento-programa no Brasil a Constituição Federal de 1988, porquanto estatui o plano plurianual como elemento central de condução da política orçamentária. Nesse enfoque, edificara-se um instrumento plurianual de planejamento de feição global, abarcando todas as ações e despesas governamentais, superando de forma inovadora as alternativas restritivas de planificação anteriormente vigentes, ora arquitetadas de forma desvinculada da realidade orçamentária, ora centradas em modalidades específicas de despesas públicas.

Nada obstante, essa eclosão definitivamente apenas se efetivara a partir da Portaria Interministerial N.º 42/99, a qual, reformulando um dos anexos da Lei 4.320/64, define em novas bases a estrutura programática, reorientando-a não mais em função de categorias tendentes à agregação de atividades e projetos correlatos (portanto, de índole meramente classificatória)⁴, mas tendo como fundamento possibilitar a construção de uma estratégia de intervenção assentada no impacto que se propõe alcançar na realidade.

⁴ A Portaria N.º 9/74 mecanizara a elaboração da estrutura programática por meio da padronização dos programas dos três níveis de governo. Nesse passo, não é possível dizer que essa portaria marca a emergência do orçamento-programa no Brasil, mas estabeleceu, a partir dos avanços colocados pela Lei 4.320/64, tão-somente os rudimentos do orçamento de desempenho. O programa aí é apenas uma forma de reunião de projetos e atividades afins, não se caracterizando propriamente como um instrumento de intervenção e superação de problemas sociais e administrativos. Dentro desse contexto, a função gestão emergira em detrimento dos aspectos ligados ao planejamento, situação apenas remediada com a edição da Portaria N.º 42/99. Dessa forma, como explica Fabiano Garcia Core, "(...) talvez em razão dessas distorções conceituais, a portaria n. 9/74 não pode cumprir a sua missão principal que era propiciar condições para a integração planejamento/orçamento. A

Embora esses instrumentos representem um salto qualitativo face à situação anterior, as inovações foram parcamente institucionalizadas (haja vista a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais relacionados à organização do PPA e às diversas etapas e produtos de seu ciclo de gestão), estando a função planejamento ainda distante de sua efetiva aplicação, como de forma análoga ocorrera com a ascensão da função gestão no quadro orçamentário brasileiro. Nessa perspectiva, a carência de consolidação do orçamento de desempenho constitui outro fator a dificultar a efetiva implementação do orçamento-programa, como expõe Allen Schick ao analisar a experiência americana:

O ressurgimento do orçamento de desempenho por meio do orçamento-programa se dera porque o último faz muito mais demandas sobre os recursos informacionais e sobre a capacidade de decisão do governo. Órgãos que não tinham dados confiáveis sobre o que eles estavam fazendo foram chamados a avaliar a efetividade dos seus programas. Esperava-se que eles saltassem de controles sobre os insumos para o comando sobre os resultados, de um foco sobre o exercício financeiro para uma perspectiva plurianual, de uma preocupação com o que está sendo gasto para uma consciência acerca do que está sendo alcançado – tudo isso sem dados básicos sobre o trabalho e as atividades de governo. Enquanto não se pode garantir que o orçamento de desempenho é um prerequisite para o orçamento-programa, não há nenhuma dúvida de que não se pode mover facilmente de uma situação anterior ao orçamento de desempenho para o orçamento-programa. (Schick, 1971, p. 107, tradução nossa)⁵

Com efeito, o desempenho verificado permite aferir que apenas novas formas de exteriorização do gasto foram incorporadas a um sistema orçamentário que continua, em essência, tradicional. Nesse contexto, o autor igualmente argumenta que

Para muitos, o orçamento-programa tem significado construir uma estrutura programática, elaborar memorandos de programas e preencher as colunas de um plano plurianual. Técnicas desenhadas para servir à análise se tornaram fins em si mesmas, com o resultado de que os recentes documentos do orçamento-programa tem contido muitas descrições rotineiras e justificativas mas pouco análise. Talvez o triunfo da forma seja inevitável; é um fenômeno regular na vida burocrática. Até agora o modo como o orçamento-programa tem sido institucionalizado tem

linguagem única anunciada pouco contribuiu para esse objetivo, tanto que, nos sucessivos congressos e seminários técnicos realizados após a sua vigência, a integração planejamento/orçamento continuou sendo um tema recorrente e apresentado como problema ainda a carecer de solução. Ou seja: planos e orçamentos permaneciam em espaços de atuação que não se comunicavam.” (Core, 2001, p. 23)

⁵ “The resurgence of performance budgeting through PPB has developed because the latter makes many more demands on the information resources and decisional capabilities of government. Agencies that lacked reliable data on what they were doing were called upon to evaluate the effectiveness of their programs. They were expected to leap from input controls to command over outcomes, from a focus on one fiscal year to a multiyear view, from concern over what is being spent to awareness of what is being accomplished – all without basic information on the work and activities of government. While it might be unwarranted to define performance budgeting as a prerequisite for PPB, there can be no doubt that governments cannot easily move from a pre-performance budgeting situation to PPB.”

intensificado a ênfase na forma, primeiro dando proeminência aos documentos em si e segundo mantendo esses documentos fora dos mais importantes e decisivos procedimentos orçamentários. (Schick, 1971, p. 100, tradução nossa)⁶

Destarte, como incisivamente elucida Graeme Taylor, referindo-se à essencialidade da análise enquanto instrumento fundamental do orçamento-programa,

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

Enfim, os resultados analisados neste trabalho são expressivos de forma a evidenciar o formalismo que ainda marca a implantação das mais avançadas funções e modalidades orçamentárias, patenteando os grandes desafios⁷ tendo em vista a efetiva implantação do orçamento-programa.

⁶ "For many, PPB has meant designing a program structure, drafting a program memorandum, and filling the columns of a financial plan. Techniques that were intended to serve analysis have become its masters, with the result that the early PPB documents have contained a great deal of routine description and justification but little analysis. Perhaps the triumph of technique is inevitable; it is a regular occurrence in bureaucratic life. Yet the way in which PPB has been institutionalized has heightened the emphasis on technique, first by giving prominence to the documents themselves and second by keeping these documents apart from the main – and still decisive – budget procedures".

⁷ Entre esses desafios, um dos mais relevantes diz respeito às dificuldades institucionais e operacionais de integração de funções orçamentárias com escopos tão distintos. Nesse quadro, conforme conclui Allen Schick, "(...) ainda permanece o problema básico da travessia da vereda de como reconciliar as diversas funções orçamentárias de modo que dê preferência ao planejamento. A sobrevivência do SIPPO [orçamento-programa] é contingente ao desenvolvimento de um sistema que transfira o controle e a administração a níveis mais baixos. Se isto não for conseguido, o planejamento será substituído pelas demandas imediatas de rotina do controle e voltará a um estado de dispersão e desleixo. Esta é a principal lição que se pode tirar da pesquisa histórica apresentada acima. Afinal de contas, os objetos-de-gastos são indispensáveis para o controle e a administração interna. Portanto, se deve haver uma só 'moeda' na classificação dos gastos ou uma só ética na execução orçamentária, será orientada para o objeto e controle. De uma forma, irá ocorrer a mesma coisa que aconteceu à execução orçamentária por desempenho, há uns 15 anos. Haverá um enxerto da fachada estrutural do SIPPO [orçamento-programa] nas velhas técnicas e velhos esquemas. Teremos estrutura mas não análise; aparência mas não a substância do SIPPO [orçamento-programa]. Tal como o orçamento de desempenho, teremos garrafas novas para vinhos velhos; as justificativas dos órgãos serão reformuladas em memorandos de programa; as categorias de programas serão refeitas com o arcabouço organizacional existente; as projeções dos órgãos serão aumentadas de um para vários anos" (Schick, 1974, p. 551).

CONCLUSÃO

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

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

Dentro desse enfoque, o fortalecimento da democracia e, particularmente, do estado democrático de direito, contribuirá decisivamente para a consolidação das funções orçamentárias emergentes, na medida em que potencializará o controle social, obrigando os governos a adotarem mecanismos mais efetivos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A esse tempo, o orçamento-programa não mais será uma formalidade, mas um grande aliado na busca de mais resultados. Ora, o orçamento inicialmente apenas deixara o formalismo em que se demorava, quando controles financeiros foram

institucionalizados, assim como a partir do momento em que os governos perceberam o poderoso mecanismo de disciplina financeira que tinham em mãos.

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

_____. Sistemas orçamentários de múltiplas finalidades. In: HINRICHS, Harley H.; TAYLOR, Graeme M. (comp.). **Orçamento-Programa e Análise de Custo-Benefício: casos, textos e leituras**. Trad. de Carlos Kronauer. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

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

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

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

APÊNDICE – Resultados consolidados por unidade orçamentária

Índice de Desempenho do Planejamento segundo Unidade Orçamentária - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - 2004-2007

COD.	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.	2007	Class.	IDP Médio (2004-2007)	Class.
(continua)											
02231	ADMINISTRAÇÃO DE ESTÁDIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,540	8	0,580	7	0,530	10	0,460	17	0,528	6
01081	ADVOGACIA GERAL DO ESTADO	0,192	63	0,098	80	0,000	91	0,000	89	0,073	101
01011	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,500	9	0,700	2	0,455	15	0,700	3	0,589	5
01521	AUDITORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,000	86	0,167	69	0,145	76	0,235	59	0,137	87
05201	BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS S.A.	0,105	77	0,105	79	0,700	1	0,700	3	0,403	22
05401	CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A.	-	-	-	-	0,653	6	0,682	6	0,667	2
05391	CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A.	-	-	-	-	0,313	38	0,165	78	0,239	54
05011	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	-	-	0,133	76	0,175	72	0,303	43	0,204	67
05091	COMPANHIA DE DISTRITOS INDUSTRIAIS DE MINAS GERAIS	0,075	81	-	-	-	-	-	-	0,075	100
05251	COMPANHIA DE GÁS DE MINAS GERAIS	0,280	38	0,210	52	0,210	59	0,000	89	0,175	77
05071	COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,000	86	0,180	65	-	-	-	-	0,090	98
05081	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS	0,437	13	0,053	88	0,513	12	0,487	15	0,373	27
05141	COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,060	85	0,470	16	0,210	59	0,280	51	0,255	52
05121	COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS	0,243	48	0,225	49	0,000	91	0,120	86	0,147	83
05241	COMPANHIA MINEIRA DE PROMOÇÕES	-	-	-	-	0,000	91	0,000	89	0,000	106
05011	COMPANHIA MINERADORA DE MINAS GERAIS	0,189	66	-	-	-	-	-	-	0,189	72
01341	COORDENADORIA DE APOIO E ASSISTÊNCIA À PESSOA DEFICIENTE	0,280	38	0,160	71	0,280	42	-	-	0,240	53
01401	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,260	42	0,366	29	0,256	50	0,360	31	0,311	40
01441	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,132	74	0,281	40	0,353	31	0,440	24	0,302	43
02301	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,189	65	0,212	51	0,229	54	0,212	64	0,211	63
02141	DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,320	31	0,080	86	0,000	91	0,320	40	0,180	74
02381	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TELECOMUNICAÇÕES DE MINAS GERAIS	0,366	23	0,394	26	0,386	28	0,396	29	0,386	26
01941	EGE-SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	0,400	18	0,700	2	0,530	10	0,417	27	0,512	8
03041	EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,365	25	0,294	39	0,109	84	0,458	19	0,306	42
03051	EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS	0,387	20	0,266	43	0,406	24	0,545	12	0,401	23
03111	EMPRESA MINEIRA DE TURISMO	0,000	86	-	-	-	-	-	-	0,000	106
05041	EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,204	61	0,047	90	0,202	68	0,342	36	0,199	69
05051	EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS	0,350	26	0,045	92	0,151	75	0,167	77	0,178	75
05111	EMPRESA MINEIRA DE TURISMO	0,000	86	-	-	-	-	-	-	0,000	106
01541	ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS - ESP - MG	-	-	-	-	-	-	0,000	89	0,000	106
01161	ESCRITÓRIO DE REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM SÃO PAULO	0,000	86	0,210	52	0,210	59	0,210	65	0,158	81
01111	ESCRITÓRIO DE REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM BRASÍLIA	0,210	56	0,210	52	0,210	59	0,210	65	0,210	64
01141	ESCRITÓRIO DE REPRESENTAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO RIO DE JANEIRO	0,000	86	0,000	93	0,210	59	0,210	65	0,105	93
02321	FUNDAÇÃO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MINAS GERAIS	0,255	45	0,337	32	0,323	37	0,344	35	0,315	38
02081	FUNDAÇÃO CENTRO TECNOLÓGICO DE MINAS GERAIS	0,566	7	0,547	8	0,341	34	0,277	52	0,433	16
02181	FUNDAÇÃO CLÓVIS SALGADO	0,888	1	0,547	9	0,207	67	0,180	76	0,455	13
02071	FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,238	49	0,239	44	0,193	69	0,233	60	0,226	59
02171	FUNDAÇÃO DE ARTE DE OURO PRETO	0,210	56	0,210	52	0,121	81	0,390	30	0,233	56
02281	FUNDAÇÃO DE EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO DE MINAS GERAIS	0,233	50	0,187	63	0,243	53	0,188	74	0,213	61
02161	FUNDAÇÃO EDUCACIONAL CAIO MARTINS	0,490	10	0,700	2	0,700	1	0,700	3	0,648	3
02091	FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE	0,248	47	0,400	23	0,297	39	0,284	48	0,307	41
02261	FUNDAÇÃO EZEQUIEL DIAS	0,339	29	0,305	37	0,378	30	0,252	54	0,318	34
02151	FUNDAÇÃO HELENA ANTIPOFF	0,444	12	0,598	6	0,643	7	0,736	2	0,605	4
02271	FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,257	44	0,497	14	0,437	18	0,423	26	0,403	21
02061	FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	0,290	36	0,432	19	0,330	36	0,573	10	0,406	20
02111	FUNDAÇÃO RURAL MINEIRA-RURALMINAS	0,188	68	0,093	82	0,265	48	0,200	73	0,186	73
02211	FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA	0,350	26	0,203	60	0,337	35	-	-	0,297	45

Índice de Desempenho do Planejamento segundo Unidade Orçamentária - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - 2004-2007

COD.	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.	2007	Class.	IDP Médio (2004-2007)	Class.
(continuação)											
04121	FUNDO DE APOIO HABITACIONAL DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS	0,700	3	0,490	15	0,210	59	0,315	41	0,429	17
04151	FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO TURISMO	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
04261	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE INDÚSTRIAS ESTRATÉGICAS	0,190	64	0,000	93	0,110	82	-	-	0,100	97
04331	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
04011	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO MÍNERO-METALÚRGICO	0,210	56	0,000	93	0,000	91	-	-	0,070	102
04041	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO JAIBA	0,000	86	0,210	52	0,000	91	0,000	89	0,053	103
04501	FUNDO DE EQUALIZAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	-	-	-	-	0,000	91	0,000	89	0,000	106
04111	FUNDO DE FOMENTO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,228	52	0,228	48	0,403	26	0,333	37	0,298	44
04051	FUNDO DE INCENTIVO À INDUSTRIALIZAÇÃO	0,150	70	0,420	21	0,410	22	-	-	0,327	31
04511	FUNDO DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO - FINDES	-	-	-	-	-	-	0,230	61	0,230	57
04481	FUNDO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	-	-	-	-	0,000	91	0,065	88	0,032	105
04431	FUNDO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	-	-	0,300	38	0,090	86	0,460	17	0,283	47
04341	FUNDO DE RECUPERAÇÃO, PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
04521	FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO A SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÃO EM MINAS GERAIS - FUNDOMIC	-	-	-	-	0,000	91	0,210	65	0,105	93
04441	FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,000	86	0,280	41	0,280	42	0,000	89	0,140	84
04181	FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADES	0,000	86	0,000	93	0,000	91	-	-	0,000	106
04271	FUNDO ESTADUAL DE APOIO À INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA	0,000	86	0,000	93	0,000	91	-	-	0,000	106
04251	FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,285	41	0,171	68	0,246	52	0,223	63	0,226	58
04491	FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	-	-	-	-	-	-	0,000	89	0,000	106
04421	FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
04381	FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DE TRANSPORTES	0,315	32	0,331	33	0,343	33	0,186	75	0,294	46
04171	FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
04101	FUNDO ESTADUAL DE HABITAÇÃO	0,000	86	0,000	93	0,283	40	0,125	85	0,102	96
04321	FUNDO ESTADUAL DE PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO E REPRESSÃO DE ENTORPECENTES	0,000	86	0,047	91	0,000	91	0,282	50	0,082	99
04401	FUNDO ESTADUAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	0,000	86	0,000	93	0,000	91	-	-	0,000	106
04451	FUNDO ESTADUAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
04391	FUNDO ESTADUAL DE RECUPERAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E ARQUITETÔNICO	0,000	86	0,000	93	0,000	91	-	-	0,000	106
04291	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	0,293	34	0,517	11	0,430	19	0,460	16	0,425	18
04471	FUNDO MÁQUINAS PARA O DESENVOLVIMENTO - FUNDOMAQ	-	-	-	-	0,700	1	0,000	89	0,350	30
04091	FUNDO PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA	0,000	86	0,350	31	0,000	91	0,350	34	0,175	77
04141	FUNDO PENITENCIÁRIO ESTADUAL	0,880	2	0,090	83	0,090	86	0,000	89	0,265	51
04061	FUNDO PRÓ-FLORESTA	0,000	86	0,280	41	0,280	42	0,000	89	0,140	84
04411	FUNDO ROTATIVO DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR E DE VIABILIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS AGRÁRIOS	0,000	86	0,000	93	0,000	91	-	-	0,000	106
01071	GABINETE MILITAR DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,105	77	0,085	85	0,210	59	0,140	81	0,135	88
02391	IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,064	84	0,088	84	0,410	22	0,296	47	0,215	60
02421	INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS	0,070	83	0,152	73	0,092	85	0,145	80	0,115	91
02401	INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS APLICADAS	0,213	55	0,317	35	0,700	1	0,352	32	0,395	24
02331	INSTITUTO DE PÊSOS E MEDIDAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,390	19	0,186	64	0,221	57	0,450	20	0,312	39
02361	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO LEGISLATIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,280	38	0,140	74	0,140	77	0,140	81	0,175	76
02011	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,407	17	0,439	18	0,632	8	0,613	7	0,523	7
02121	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,620	4	0,830	1	0,595	9	0,774	1	0,705	1
02411	INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,257	43	0,126	78	0,034	90	0,230	61	0,162	80
02101	INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS	0,366	24	0,533	10	0,424	20	0,236	58	0,390	25
02201	INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS	0,222	53	0,231	46	0,170	74	0,206	70	0,207	65
02371	INSTITUTO MINEIRO DE AGROPECUÁRIA	0,381	21	0,425	20	0,395	27	0,438	25	0,410	19
02241	INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS	0,138	72	0,154	72	0,403	25	0,573	9	0,317	36
02251	JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,580	6	0,370	28	0,382	29	0,492	14	0,456	12
02041	LOTERIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,420	15	0,210	52	0,700	1	0,510	13	0,460	11
05381	MINAS GERAIS ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS S.A.	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
05191	MINAS GERAIS PARTICIPAÇÕES S.A.	0,000	86	0,000	93	0,000	91	0,000	89	0,000	106
01101	OLVIDORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	-	-	0,080	86	0,280	42	0,000	89	0,120	90

Índice de Desempenho do Planejamento segundo Unidade Orçamentária - Administração Direta e Indireta de todos os Poderes do Estado - 2004-2007

COD.	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	2004	Class.	2005	Class.	2006	Class.	2007	Class.	IDP Médio (2004-2007)	Class.
(conclusão)											
01511	POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,288	37	0,354	30	0,345	32	0,284	49	0,318	35
01251	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,348	28	0,503	13	0,499	13	0,446	21	0,449	14
01091	PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA	0,417	16	0,417	22	0,040	89	0,560	11	0,358	29
03151	RÁDIO INCONFIDÊNCIA	0,110	75	0,463	17	0,283	40	0,408	28	0,316	37
05151	RÁDIO INCONFIDÊNCIA LTDA	0,000	86	0,210	52	0,000	91	0,000	89	0,053	103
01301	SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	0,139	71	0,228	47	0,211	58	0,249	55	0,207	66
01231	SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	0,138	73	0,224	50	0,275	47	0,302	45	0,235	55
01221	SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,218	54	0,371	27	0,177	70	0,322	39	0,272	49
01271	SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	0,203	62	0,324	34	0,223	56	0,352	33	0,275	48
01451	SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL	0,372	22	0,395	24	0,417	21	0,265	53	0,362	28
01461	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	0,108	76	0,097	81	0,176	71	0,237	57	0,155	82
01471	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA	0,079	80	0,179	66	0,109	83	0,076	87	0,111	92
01481	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ESPORTES	0,291	35	0,394	25	0,264	49	0,330	38	0,320	33
01261	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	0,459	11	0,316	36	0,481	14	0,587	8	0,461	9
01531	SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES E DA JUVENTUDE - SEEJ	-	-	-	-	-	-	0,202	72	0,202	68
01191	SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	0,620	5	0,647	5	0,275	46	0,238	56	0,445	15
01491	SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO	0,228	51	0,048	89	0,122	80	0,149	79	0,137	86
01371	SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	0,163	69	0,173	67	0,134	79	0,298	46	0,192	71
01501	SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	0,429	14	0,514	12	0,455	16	0,443	22	0,460	10
01411	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	0,092	79	0,235	45	0,256	51	0,203	71	0,196	70
05261	TREM METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE S.A	0,000	86	0,000	93	0,000	91	-	-	0,000	106
01041	TRIBUNAL DE ALÇADA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,210	56	0,000	93	-	-	-	-	0,105	93
01021	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,070	82	0,140	75	0,140	78	0,140	83	0,123	89
01031	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,299	33	0,203	61	0,210	59	0,134	84	0,211	62
01051	TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,210	56	0,210	52	0,060	88	0,210	65	0,173	79
02351	UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,249	46	0,164	70	0,446	17	0,440	23	0,325	32
02311	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS	0,330	30	0,197	62	0,227	55	0,314	42	0,267	50
ESTADO		0,280		0,298		0,301		0,335		0,304	

Fonte: Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2005, 2006, 2007 e 2008. Relatório Anual de Avaliação - Exercícios 2004, 2005, 2006 e 2007. Cálculos elaborados pelo autor.