

FRANCISCO ALVES DE OLIVEIRA JÚNIOR

ANÁLISE DO CICLO DE GESTÃO DO PPAG EM MINAS GERAIS A  
PARTIR DE UMA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

**Belo Horizonte**

**Outubro de 2010**

FRANCISCO ALVES DE OLIVEIRA JÚNIOR

ANÁLISE DO CICLO DE GESTÃO DO PPAG EM MINAS GERAIS A  
PARTIR DE UMA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL

Monografia apresentada a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EGMG) da Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para obtenção de graduação no Curso de Administração, Habilitação em Administração Pública.

**Orientador: Marconi Martins de Laia**

**Belo Horizonte**

**Outubro de 2010**

Francisco Alves de Oliveira Junior

Análise do ciclo de gestão do PPAG em Minas Gerais sobre uma perspectiva neoinstitucional.

Monografia apresentada a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EGMG) da Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para obtenção de graduação no Curso de Administração, Habilitação em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Marconi Martins de Laia  
(Doutor em Ciência da Informação)

---

Elisa Maria Pinto da Rocha  
(Doutora em Ciência da Informação)

---

Ricardo Carneiro  
(Doutor em Sociologia e Política)

Belo Horizonte, 25 de outubro de 2010

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo discutir as características do desenho institucional adotado para o ciclo de gestão do PPAG em Minas Gerais. A partir da apresentação do histórico de desenvolvimento da nova concepção do PPA desenvolvida no âmbito da União e da apresentação do seu processo de implantação em Minas Gerais, este trabalho utilizou-se do referencial neoinstitucionalista para analisar o arranjo institucional adotado em Minas.

Percebe-se na pesquisa que a distância entre as unidades finalísticas e as unidades de planejamento e orçamento é determinante nos resultados trazidos pelo ciclo de gestão. Percebe-se também que a iniciativa do ciclo de gestão foi capaz de gerar suporte e lealdade dos indivíduos envolvidos em sua implementação.

Palavras-chave: Planejamento. PPA. PPAG. Neoinstitucionalismo. Desenho Institucional.

## **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the characteristics of the institutional design adopted for the management cycle of PPAG in Minas Gerais. From the presentation of the historical development of the new design of the PPA within the Union and the presentation of the deployment process in Minas Gerais, this work has used the newinstitutionalism reference to analyze the institutional arrangement adopted in Minas.

It can be seen in the survey that the distance between the purposive units and the units of budget and planning is critical to determine the results brought by the management cycle. It is also evident that the initiative of the management cycle has been able to generate support and loyalty of individuals involved in its implementation.

Keywords: Planning. PPA. PPAG. New Institutionalism. Institutional Design.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

DCPPN – Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas

GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IDP – Índice de Desempenho de Planejamento

IDP-A – Índice de Desempenho de Planejamento/Ação

IDP-I – Índice de Desempenho de Planejamento/Indicador

IDP-P – Índice de Desempenho de Planejamento/Programa

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

MTO – Manual Técnico do Orçamento

OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SCGERAES – Superintendência Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado

SCPPO – Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SISAP – Sistema de Administração de Pessoal

SISOR – Sistema Orçamentário

SPLOR – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 NEOINSTITUCIONALISMO</b> .....	<b>13</b>
2.1 Instituições .....	17
2.2 Desenho Institucional .....	20
<b>3 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>23</b>
3.1 O Ciclo Orçamentário na Constituição Federal de 1988 .....	24
3.2 A Experiência do Governo Federal .....	25
<b>4 O CASO DE MINAS GERAIS</b> .....	<b>31</b>
4.1 Gestão do Plano.....	31
4.2 Elaboração .....	33
4.3 Monitoramento .....	38
4.4 Avaliação.....	40
4.5 Revisão .....	41
<b>5 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>43</b>
5.1 Classificação da Pesquisa.....	43
5.2 Instrumentos de Coleta de Dados .....	44
5.3 Modelo de Análise .....	46
<b>6 ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>50</b>
6.1 Funcionalidade .....	50
6.2 Legitimidade .....	56
6.3 Mecanismos de <i>Enforcement</i> .....	58
6.4 Princípios de Desenho Institucional .....	61
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>
<b>APÊNDICE</b> .....	<b>70</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>71</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Na década de 1970, especialmente a partir da primeira e segunda crise do petróleo, a prosperidade que se observava no mundo após a segunda Guerra Mundial chegou ao fim. A nova agenda que fazia face aos governantes colocava como ponto principal a necessidade de discussão do novo papel que o Estado deveria assumir em sua relação com a sociedade.(ABRUCIO, 1997)

Ainda de acordo com Abrucio (1997), três dimensões principais caracterizavam o Estado que entrava em decadência a partir da década de 1970: a dimensão econômica, a social e a administrativa. A dimensão econômica era caracterizada pela ativa intervenção estatal do estado na economia, fruto em grande parte das recomendações keynesianas. A dimensão social era representada pelo *Welfare State*, que preconizava a necessidade de políticas sociais como forma de garantir o acesso da população as necessidade básicas, como saúde, educação e previdência. Por fim, a dimensão administrativa encontrava-se representada pelo modelo burocrático weberiano, que deveria garantir impessoalidade, neutralidade e racionalidade ao aparato governamental. As respostas mais comuns para as duas primeiras dimensões foram a busca pelo chamado “estado mínimo” e a tentativa de redução dos gastos públicos na área social, tarefas nem sempre bem sucedidas. A resposta para a terceira dimensão – objeto deste trabalho- foi personificada na figura da Nova Gestão Pública.

A Nova Gestão Pública é utilizada para designar uma série de práticas e técnicas de gestão, associadas inicialmente ao setor privado, elas passaram a ser incorporadas ao setor público como forma de resposta a crise da dimensão administrativa do estado. Na maior parte das vezes essas iniciativas possuíam como objetivo proporcionar maior eficácia para o setor público na prestação de serviços bem como diminuição dos custos associados aos mesmos. (LARBI, 1999).

De acordo com Barzelay (2001), uma das grandes áreas de pesquisa da Nova Gestão Pública constitui-se das chamadas políticas públicas de gestão. Essas políticas estão usualmente associadas as áreas de recursos humanos, arquitetura organizacional, processos de planejamento e execução orçamentária e financeira, mecanismos de controle e auditoria do

gasto público, regras de licitação e contratação e políticas de governo eletrônico. (GAETANI, 2004).

São duas as características principais desse grupo de políticas. Em primeiro lugar são estruturantes e sistêmicas, no sentido que possuem capacidade de afetar o que se passa nos órgãos finalísticos, independentemente do fato de que os mesmos não percebam que a solução de seus problemas precisam necessariamente se originarem de uma política emanada de uma administração central. Em segundo lugar tendem a ser políticas implícitas e de quase nenhum apelo eleitoral. São implementadas tacitamente e “não costumam ser conhecidas, mesmo por quem trabalha ‘na esplanada’ faz tempo.”(GAETANI, p.38, 2008). É exatamente por este motivo que estas políticas tendem a ser esquecidas das agendas dos governantes, e, quando conseguem entrar, são tratadas de forma separada sem qualquer tipo de intercomunicação entre si. (GAETANI, 2004).

O governo de Minas Gerais a partir de 2003 iniciou um processo exatamente oposto ao descrito acima. O projeto “Choque de Gestão” foi anunciado como principal fio condutor da nova administração mineira. Abordando temas como planejamento governamental, alinhamento das organizações, alinhamento das pessoas, alinhamento dos sistemas administrativos e preocupação fiscal, constituiu-se em plena política pública integrada de gestão.

A presente pesquisa irá debruçar-se sobre uma das áreas que constitui-se em foco de atuação das políticas públicas de gestão, o planejamento governamental. Seu processo de fortalecimento em Minas Gerais inicia-se com a elaboração do PPAG 2004-2007. Utilizando a nova metodologia de elaboração do PPAG concebida na União alguns anos antes, Minas introduziu uma nova forma de gerenciar seu plano, através do estabelecimento de um ciclo de gestão para o PPAG. O ciclo de gestão compreende as usuais fases do chamado *policy cycle*, a saber: elaboração, implementação e monitoramento, avaliação e revisão. Sendo o objetivo final garantir que os objetivos traçados inicialmente sejam de fato alcançados, ou que a política em questão seja descontinuada caso não seja capaz de produzir os resultados necessários.

A análise foi realizada com base na perspectiva neoinstitucional, que especialmente a partir da década de 1980 tem sido largamente utilizada pelos estudiosos de políticas públicas para realização de suas pesquisas, especialmente pelos seus diversos conceitos analíticos. (PIRES, 2005).

A principal justificativa para esse trabalho deriva-se da pouca produção acadêmica relacionada em primeiro a lugar as políticas públicas de gestão de maneira geral, e em segundo lugar ao novo processo de planejamento e orçamento que encontra-se em curso no Brasil iniciado pelos preceitos da Constituição Federal de 1988. Gaetani (2008), ao falar sobre as políticas públicas de gestão, diz que, “em termos acadêmicos possuem bordas frágeis e porosas, sendo também caracterizadas por não possuírem uma forte *policy community*”.(GAETANI, p.38, 2008). Cabe ressaltar também a necessidade de monitoramento contínuo para que arranjos que não produzam resultados satisfatórios sejam substituídos, em um processo de aprendizagem constante, bem como para que a mudança produza resultados de fato. Garcia identifica a dificuldade deste tipo de mudança ao analisar a reorganização do processo de planejamento no governo federal, afirmando que:

As implicações de tais mudanças são de diversas ordens e incidirão sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira. Exigirão esmerado monitoramento e permanente avaliação para que as mudanças não se restrinjam aos aspectos formais, mantendo intocados os conteúdos e as mesmas práticas antiquadas. (GARCIA, 2001, p. 5).

Desta forma, o problema que se configura é: Quais as características do desenho institucional adotado por Minas Gerais para o ciclo de gestão do Plano Plurianual? Quais impactos esse desenho tem produzido no processo de planejamento e orçamento?

Podemos destacar como objetivo geral da pesquisa a descrição das características do desenho institucional adotado em Minas Gerais para o Ciclo de Gestão do PPAG. Como objetivos específicos podemos destacar: levantar as contribuições do desenho institucional adotado para o fortalecimento das funções planejamento, orçamento e gestão, contrapor os princípios da literatura neoinstitucional com o desenho adotado, descrever os resultados produzidos pelo ciclo, descrever os mecanismos de recompensas e sanções acoplados ao mesmo bem como possíveis sugestões para que o desenho institucional seja mais consistente.

Para tanto, este trabalho apresenta, além desta introdução, mais seis capítulos. O capítulo 2 faz uma discussão do novo institucionalismo e de suas ferramentas analíticas que servem de modelo de análise para políticas públicas. O capítulo 3 apresenta o processo de alteração do ciclo de planejamento e orçamento no Brasil, especialmente a nível federal. O capítulo 4 apresenta uma discussão da forma como a metodologia adotada na União foi implementada em Minas. O capítulo 5 apresenta a metodologia utilizada na pesquisa. O capítulo 6 apresenta a análise dos dados obtidos nas entrevistas e na pesquisa documental e o capítulo 7 apresenta as considerações finais da pesquisa bem como sugestões para estudos posteriores.

## 2. NEOINSTITUCIONALISMO

Um novo institucionalismo apareceu na Ciência Política em anos recentes. “Ele está longe de ser coerente ou consistente e não está completamente legitimado, mas também não pode ser inteiramente ignorado.”(MARCH e OLSEN, p.121, 2008). Apesar de se constituir em uma perspectiva teórica que vem atraindo muita atenção e algumas críticas, reina ainda grande confusão em relação ao sentido do termo. A imprecisão em relação ao conceito é extinta a partir do momento que se reconhece que o novo institucionalismo não se constitui em uma corrente de pensamento unificada. (HALL e TAYLOR, 2003).

De acordo com Goodin (1996), cada uma das disciplinas que constituem as ciências sociais possuem uma tradição institucionalista que recentemente ressurgiu com algumas alterações. Hall e Taylor (2003) também identificam ao menos três escolas de pensamento institucional que buscam elucidar o papel das instituições na determinação dos resultados políticos e sociais, o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional. Uma breve discussão sobre cada um deles é interessante para que possamos então consolidar os pontos de comum acordo entre as diferentes escolas.

O institucionalismo histórico se preocupa com o funcionamento das instituições políticas, na medida em que as mesmas influenciam a vida da sociedade. (GOODIN,1996). Nesta corrente, as instituições são definidas como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais que pertencem a estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Quatro características principais distinguem a perspectiva histórica das demais. (HALL e TAYLOR, 2003).

Em primeiro lugar, a caracterização da relação entre as instituições e o comportamento individual tende a ser feito em termos gerais por meio de duas abordagens distintas, a calculadora e a cultural.

Na abordagem calculadora, são enfatizados os aspectos instrumentais do comportamento humano que são orientados para um cálculo estratégico. Os indivíduos tentam maximizar suas preferências em relação a um conjunto de objetivos, e, para tanto, examinam

todas as alternativas possíveis de forma a selecionar aquela que apresenta o maior retorno. (HALL e TAYLOR, 2003).

A abordagem cultural, apesar de reconhecer que os indivíduos realizam o cálculo estratégico preconizado pela abordagem calculadora, enfatizam que o mesmo é limitado pela visão de mundo individual. Os indivíduos tendem a ser mais *satisficers* do que *optimizers*, recorrendo a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já reconhecidos para atingir seus objetivos. (HALL e TAYLOR, 2003).

A segunda característica é que as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições tendem a ser enfatizadas. Isso significa dizer que o poder tende a ser repartido de maneira desigual entre os grupos sociais, fornecendo acesso desproporcional aos processos de decisão por parte dos mesmos. (HALL e TAYLOR, 2003).

A terceira característica é que os teóricos do institucionalismo histórico tendem a privilegiar em suas análises institucionais as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Essa escola rejeita o postulado de que as mesmas forças ativas produzem os mesmos resultados em diferentes locais. Ao invés disso, defendem o conceito de *path dependent*, ou seja, a causalidade social é decorrente da trajetória percorrida. Como deveria ser esperado, as maiores forças capazes de moldar a trajetória percorrida são de natureza institucional. Deste modo, as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem histórica ao mesmo tempo que constituem a principal força capaz de determinar a direção da trajetória. (HALL e TAYLOR, 2003).

Por último, apesar dos teóricos do neoinstitucionalismo histórico chamarem a atenção para o papel das instituições na vida política, raramente afirmam que este papel é exercido somente pelas mesmas. O usual é que as instituições sejam usadas com outros fatores explicativos, notadamente o desenvolvimento socio-econômico e a difusão de idéias. (HALL e TAYLOR, 2003).

O institucionalismo da escolha racional desenvolveu-se em paralelo ao institucionalismo histórico. Sua inspiração deu-se a partir da observação de um aparente paradoxo no Congresso dos Estados Unidos. Partindo-se do pressuposto que as premissas da escolha racional estão corretas, como explicar as decisões estáveis produzidas por parte do Congresso Americano, tendo em vista as múltiplas escalas de preferências dos legisladores e

o caráter multidimensional das questões em discussão? A explicação valeu-se do conceito de instituições, de modo mais específico, das regras de procedimento e das comissões do Congresso que estruturavam as informações que estariam disponíveis a seus membros de forma a diminuir os custos de transação ligados a conclusão dos acordos. (HALL e TAYLOR, 2003).

Quatro características estão presentes na maior parte das análises desta perspectiva. Em primeiro lugar, o institucionalismo da escolha racional utiliza diversos pressupostos comportamentais. Os teóricos desta escola postulam que os indivíduos possuem um conjunto determinado de preferências e se comportam de maneira utilitária de forma a maximizar as mesmas. (HALL e TAYLOR, 2003).

Em segundo lugar consideram a vida política uma série de dilemas de ação coletiva. A partir do momento que os indivíduos agem de modo a maximizar suas preferências, existe o risco de incorrerem em um resultado sub-ótimo para a coletividade, ou seja, poderia existir um outro resultado que iria satisfazer mais um dos interessados sem que qualquer outro fosse prejudicado. Dentre os exemplos clássicos de dilemas da ação coletiva encontram-se o “dilema dos prisioneiros” e a “tragédia dos comuns”. (HALL e TAYLOR, 2003).

Em terceiro lugar tendem a atribuir um papel importante para a interação estratégica como definidora da situação política. O papel das instituições seria o de estruturar essas interações influenciando a possibilidade e a sequência de alternativas que se apresentam aos atores, bem como oferecendo informações e mecanismos capazes de reduzir a incerteza em relação ao comportamento dos outros atores envolvidos na interação. (HALL e TAYLOR, 2003).

Por último, os teóricos da escolha racional tendem a explicar a origem das instituições de maneira peculiar. O processo de criação das mesmas é encarado como um acordo voluntário entre os atores interessados. Caso algum processo de seleção atue sobre a instituição, ela sobrevive pois oferece mais benefícios aos atores envolvidos. (HALL e TAYLOR, 2003).

O institucionalismo sociológico surge no âmbito da teoria das organizações no final da década de 1970. Os teóricos desta perspectiva defendiam que grande parte das formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações não eram adotados

necessariamente por aumentar sua eficácia em termos de fins e meios, mas sim, por um processo de transmissão semelhante ao que dá origem as práticas culturais. Eles tentavam explicar o motivo pelo qual as organizações adotam um conjunto particular de formas, procedimentos e símbolos institucionais, bem como o processo pelo qual a difusão dessas práticas ocorre. (HALL e TAYLOR, 2003).

Três características principais distinguem o institucionalismo sociológico das outras perspectivas. Em primeiro lugar as instituições tendem a ser definidas de modo muito mais geral que nas outras escolas, incluindo além das regras, procedimentos e normas formais, os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que guiam a ação humana. Deste modo, a dicotomia conceitual entre “instituições” e “cultura” é rompida, sendo a “cultura” redefinida algumas vezes como “instituições”. (HALL e TAYLOR, 2003).

Em segundo lugar, os teóricos do neoinstitucionalismo sociológico caracterizam a relação entre instituições e a ação individual de modo particular, semelhante a abordagem culturalista, mas com nuances próprias. As instituições influenciam o comportamento dos indivíduos dizendo o que os mesmos devem fazer, bem como o que se pode imaginar fazer em determinado contexto. Elas fornecem esquemas, categorias, e modelos cognitivos necessários a ação, visto que sem os mesmos seria impossível interpretar o mundo e o comportamento de outros indivíduos. (HALL e TAYLOR, 2003).

A última característica faz referência a explicação oferecida por estes teóricos para justificar o surgimento e as modificações das práticas institucionais. Ao contrário dos vários teóricos do institucionalismo da escolha racional que defendem que as instituições emergem e se consolidam devido à eficácia com que elas servem as finalidades daqueles que as aceitam, os teóricos do institucionalismo sociológico acreditam que as organizações adotam um novo arranjo institucional motivadas mais pela legitimidade social trazida pelo mesmo, do que por um suposto aumento de eficiência em seu funcionamento. (HALL e TAYLOR, 2003).

Goodin (1996), olhando para as diferentes perspectivas neoinstitucionalistas observa que elas são complementares, e tenta, através de algumas proposições, capturar o espírito deste novo institucionalismo. As proposições são as seguintes:

- 1) Grupos e agentes individuais perseguem seus interesses em um contexto de restrição coletiva;
- 2) Essas restrições tomam a forma de instituições – padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, bem como comportamentos socialmente prescritos e esperados dos ocupantes desses papéis, que mudam ao longo do tempo;
- 3) Apesar de serem restrições, estas ainda sim são vantajosas para indivíduos e grupos na busca de seus objetivos particulares em diversos aspectos;
- 4) Os mesmos fatores contextuais que constroem indivíduos e grupos também moldam seus desejos, preferências e motivações;
- 5) As restrições possuem raízes históricas, como resíduos de ações e decisões anteriores;
- 6) Essas restrições incorporam, preservam e transmitem diferentes recursos de poder para diferentes grupos e indivíduos;
- 7) Ações individuais e grupais, apesar de serem constrangidas e moldadas socialmente, são as máquinas que dirigem a vida social. (GOODIN, p.19, 1996).

## 2.1 Instituições

Apesar do relativo consenso no meio acadêmico em relação à importância das instituições, o mesmo não pode ser aplicado a sua definição. Segundo DiMaggio e Powell(1991), é muito mais fácil entrar em consenso em relação ao que uma instituição é do que aquilo que ela não é. Algumas definições, em conjunto com a discussão sobre o novo institucionalismo realizada acima podem ajudar a clarificar o conceito.

North(1990) define instituições como as “regras do jogo” na sociedade, ou de maneira mais formal, as restrições desenhadas por homens que moldam as relações entre os mesmos”. Este também é o entendimento de Knight(1992), ao definir instituições como “um conjunto de regras que estruturam a interação social de maneira particular, sendo que essas regras devem ser de conhecimento dos membros da sociedade”. Jepperson (1991) segue a mesma linha ao definir uma instituição como um “padrão social que revela um processo de reprodução particular”. Goodin (1996) por sua vez define instituições como um padrão estável de comportamento. Offe (1996) vai além ao afirmar que as instituições:

Estabelecem padrões, tanto normativos quanto cognitivos, para o que deve ser considerado normal, o que deve ser esperado, o que pode ser digno de confiança, quais direitos e deveres estão ligados a quais posições e o que faz sentido na

comunidade social pertencente ao domínio da instituição em questão. (OFFE, p.200, 1996).

Fica claro a partir dos conceitos expostos acima que as instituições tendem a ser estáveis por natureza. No entanto, elas também sofrem alterações ao longo do tempo. North (1990) destaca duas formas pelas quais as instituições passam a existir. Elas podem ser criadas e desenhadas – constituição norte-americana -, ou serem fruto de um processo de evolução e construção social ao longo do tempo- *common law* britânica-. Ainda de acordo com North (1996), ao considerarmos as instituições as regras do jogo e as organizações e indivíduos os jogadores, é a interação entre ambos que irá determinar a forma da mudança institucional.

Goodin (1996) identifica três modelos de mudança social capazes de explicar como uma instituição pode vir a ser criada ou modificada. O modelo acidental, o evolucionário e o intencional.

No modelo acidental as instituições surgem e se modificam sem qualquer tipo de influência ou intervenção. “O que acontece apenas acontece[...], é simplesmente uma questão de contingência.”(GOODIN, p.24, 1996). No modelo evolucionário, que faz paralelo com a biologia, apesar do surgimento inicial de uma instituição poder ocorrer ao acaso, a partir deste momento a instituição passa a sofrer efeito de mecanismos de seleção que tendem a permitir a existência daquelas instituições que de alguma forma se adaptam melhor ao ambiente em que estão inseridas. No modelo intencional as instituições são produto de intervenções intencionais, ou seja, elas são resultado das ações de indivíduos e organizações que deliberadamente tentam desenhar instituições como forma de maximizar suas preferências. No entanto algumas ressalvas devem ser feitas. Não necessariamente as mudanças que foram obtidas foram de fato pretendidas por alguém, bem como as mudanças podem não oferecer benefícios para nenhum dos envolvidos. A explicação das afirmações acima deriva da seguinte idéia: ainda que o resultado de uma mudança não tenha sido pretendido por alguém, a lógica de explicação ainda é intencional, uma vez que vai levar em conta as intenções dos atores bem como as interações entre elas. (GOODIN, 1996).

Antes de entrarmos na discussão do significado da palavra desenho institucional, algumas considerações sobre intencionalidade e teorias de desenho institucional devem ser feitas.

De acordo com Goodin (1996), as teorias de desenho institucional são normalmente associadas com o modelo de mudança social intencional. Seguindo o mesmo raciocínio, essas teorias não teriam qualquer tipo de utilidade quando o surgimento das instituições fosse acidental ou evolucionário. No entanto, a afirmação acima está errada por três motivos principais.

Em primeiro lugar considera o poder explicativo da intencionalidade menor do que ele realmente é. As instituições são normalmente produto de ações intencionais que não atingiram seus objetivos. No entanto, conforme já explicado anteriormente, a explicação desses surgimentos ainda será intencional, uma vez que vai fazer referência a intenções e interações entre as mesmas. Inclusive, na maior parte das vezes, não irá existir um único *designer*, mas sim várias tentativas de *design* por atores localizados em diferentes locais e diferentes períodos temporais. Em segundo lugar, mesmo nos modelos que não utilizam a intencionalidade para formular suas explicações, a mesma ainda se encontra presente. No modelo acidental, podemos indiretamente delinear a frequência e a direção dos acidentes. No modelo evolucionário, podemos indiretamente delinear os mecanismos de seleção que vão garantir a extinção das instituições que não se adaptam ao seu ambiente. Por último, apesar de falarmos em termos de *design*, e isto remeter a criação de uma instituição a partir do “zero”, cabe lembrar que uma instituição sempre será criada a partir de “pedaços” de outras que foram moldadas ao longo do tempo. (GOODIN, 1996).

Podemos agora discutir qual o significado da palavra desenho quando aplicada a criação de instituições, bem como quais princípios deveriam guiar estas tentativas.

## 2.2 Desenho Institucional

De acordo com Goodin (1996), na maioria das vezes que a expressão “desenho institucional” surge nas discussões acadêmicas, ela costuma aparecer de maneira casual, com pouca importância dada ao que significa para uma instituição ser desenhada, e menos ainda quais princípios deveriam guiar essas tentativas de desenho. Cabe aqui uma observação, ao falarmos sobre teorias de desenho institucional, o que deve ser visado não é o desenho institucional de forma direta, mas sim esquemas para desenhar instituições que sejam capazes de resistir a multiplicidade de intenções que vão interagir para a formulação de uma instituição.

Uma definição que clarifica a discussão é aquela que diz que o desenho institucional é “a criação de um formato ativo, capaz de promover resultados de valor em um contexto particular.”(GOODIN, 1996). Essa definição também traz em sua forma uma primeira característica para determinar se uma instituição foi bem desenhada. Uma instituição bem desenhada é aquela internamente consistente, ou seja, capaz de completar a tarefa ou missão atribuída a ela. Ela deve possuir funcionalidade. (OFFE, 1996). No entanto não basta para uma instituição funcionar adequadamente, ela deve estar em harmonia com o restante da ordem social em que está estabelecida. (GOODIN, 1996). Offe (1996) salienta que ao falarmos de teorias de desenho institucional, devemos ter em mente a dualidade que caracteriza as instituições, uma instituição deve tanto ser capaz de lidar com os problemas que se apresentam a ela, como deve possuir o suporte e a lealdade daqueles indivíduos que pertencem a ela. Offe (1996) chamou essa harmonia de legitimidade, ou seja, uma instituição deve possuir aceitação por parte da sociedade, bem como proporcionar a mesma padrões validados de quais preferências e metas podem ser perseguidos sem que sejam alvo de reprovação social. Não necessariamente uma instituição apresenta as duas características descritas acima, mas essas duas dimensões são essenciais como critério de julgamento da viabilidade de qualquer instituição.

Uma terceira característica determinante do “bom” desenho institucional são os mecanismos que irão garantir a imposição dos constrangimentos trazidos pela instituição. Sua utilização somente seria desnecessária em um contexto onde as recompensas por seguir os

constrangimentos fossem sempre maiores que as recompensas por não seguir, fato que contraria a própria necessidade das instituições. A esses mecanismos, North (1990), chama mecanismos de *enforcement*. Podemos perceber aqui a clara associação entre o conceito de mecanismos de *enforcement* e o de grau de institucionalização proposto por Jepperson (1991), qual seja, o grau de institucionalização pode ser medido em relação a forma como os desvios de comportamento estabelecidos pela instituição em questão são combatidos por meio de recompensas e sanções.

Goodin (1996) destaca então alguns princípios que deveriam guiar as tentativas de desenho institucional, a saber: o princípio da revisão, da robustez, da sensibilidade à complexidade motivacional, da publicidade e da variabilidade. Esses princípios são um conjunto de generalizações com profunda ressonância moral que deveriam ser incorporados as instituições.

O princípio da revisão parte da constatação que tanto os homens cometem erros de fato e de valor, como as sociedades mudam ao longo do tempo. As instituições devem portanto ser flexíveis de modo que possam refletir essa evolução bem como o reconhecimento de possíveis erros humanos.

O princípio da robustez está intimamente ligado ao primeiro. Da mesma forma que desejamos que uma instituição se adapte diante de mudanças sociais relevantes, também queremos que ela seja capaz de se manter inalterada diante de circunstâncias que não alterem as premissas sobre as quais a instituição foi construída. Queremos afirmar um compromisso com determinado curso de ação e nos mantermos a ele.

O princípio da sensibilidade à complexidade motivacional levanta a necessidade de levarmos em consideração a diversidade de motivos que levam os indivíduos a agir no momento que tentamos desenhar instituições. Indivíduos agem tanto para maximizar benefícios individuais como por razões altruístas. Apesar da forma como a diversidade de motivações deve ser acolhida pelas instituições ainda ser uma questão em aberto, devemos ter pleno conhecimento que elas estarão presentes nestas tentativas.

O princípio da publicidade prega que todas as instituições bem como as ações derivadas das mesmas devem ser defensáveis publicamente. O pensamento que está por trás deste princípio é de cunho psicológico. Considerando que os indivíduos possuem motivos

nobres bem como egoístas para agirem, e que ficarão envergonhados de defenderem os últimos em público, os primeiros tenderão a prevalecer.

O princípio da variabilidade defende que os arranjos institucionais devem ser submetidos a um processo de tentativa e erro. No entanto, tão importante quanto a experimentação de novos arranjos, é a posterior reflexão de quais fatores foram relevantes para seu sucesso ou fracasso.

### 3. PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO

O planejamento pode ser entendido como o cálculo que precede e preside a ação. Entendido desta forma, todos os indivíduos, organizações e governos planejam, apesar de apresentarem diferentes níveis de sucesso em seu cálculo.

Cabe destacar o significado da palavra “sucesso” no contexto acima. Quem planeja articula uma série de recursos com vistas a atingir determinado objetivo. O grau de sucesso deve sempre ser mensurado em relação aos objetivos estabelecidos.

Na história mundial, foi após a segunda grande guerra que o planejamento passou a ser concebido como procedimento lógico capaz de promover o desenvolvimento econômico e social (CARVALHO, 1976). No entanto, o grau de “sucesso” destas experiências foi bastante questionável. Carvalho resume a situação da seguinte forma:

Ensaíram-se inúmeros planos. Concebeu-se infinitudes de programas e projetos de desenvolvimento; todavia, a prática irreverente não correspondia à exarcebada expectativa. O processo de desenvolvimento não se verificava segundo as opções ou metas propostas nos planos globais. Aprofundava-se a teoria, ampliavam-se os esforços matemáticos, especialmente na sua manifestação econométrica, e, nem por isso, o desenvolvimento se acelerava nos ritmos propostos. Exigia-se cada vez mais fidelidade às teorias propostas ou às inovações a ela incorporadas. Qualquer aceno em contrário era respondido prontamente com os mais complexos arazoados argumentos. Mesmo assim, as respostas na prática, eram medíocres ou decepcionantes. (CARVALHO, p.12, 1976)

O caso brasileiro não foi diferente. Especialmente entre as décadas de 1940 e 1970 diversos planos foram elaborados, estruturando-se de maneira geral sobre grandes objetivos econômicos, com algumas importantes exceções, como a estabilização econômica e o desenvolvimento regional (ALMEIDA, 2006). A maior expressão desse planejamento foi obtida com os planos nacionais de desenvolvimento econômico ( PND I, II III e PND da nova república), apesar de já ter sido praticado no Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), no Plano Decenal (1967-1976), no Programa Estratégico de Desenvolvimento(1968-1970) e no Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo(1970-1973).

O processo de desmantelamento da capacidade de planejar do governo inicia-se em meados dos anos 80, em grande medida como consequência da “perversa combinação de estagnação produtiva, inflação em alta, desemprego ascendente e elevado déficit público.”(CARNEIRO, p.48, 2004).

A concepção de planejamento governamental no Brasil inicia um processo de mudança com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que trouxe um novo arcabouço institucional para o processo de planejamento e orçamento.

### **3.1 O Ciclo Orçamentário na Constituição Federal de 1988**

O ciclo orçamentário brasileiro foi drasticamente alterado com o advento da Constituição Federal de 1988. Além da criação de dois novos instrumentos de planejamento governamental, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Orçamento Geral da União foi unificado, através da junção do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que o Estado detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O PPA foi concebido como instrumento de coordenação da ação governamental, tendo como finalidade principal proporcionar um aumento da racionalidade na aplicação dos recursos públicos, especialmente aqueles que mais influem na vida da população. Em seu art. 165, § 1º, a Constituição estabelece que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O caráter coordenador do PPA pode ser melhor compreendido ao lançarmos uma visão sobre outros artigos presentes na Carta Magna. Também em seu art. 165, § 4º e § 7º, ela estabelece que os orçamentos anuais, bem como os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na constituição devem ser elaborados em conformidade com o PPA. O art. 166, § 3º e § 4º, estabelece que as emendas ao projeto da LDO e da LOA somente poderão ser aprovados caso estejam em conformidade com o disposto no PPA. Por último, em

seu art. 167, § 1º, veda o início de investimentos que ultrapassem um exercício financeiro e não estejam inclusos no plano plurianual. O prazo de vigência do PPA, que será definido na lei complementar prevista no art. 163, § 9º da CF/88, foi provisoriamente definido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e abrange o segundo ano de mandato do atual governo até o final do primeiro ano do governo subsequente.

A LDO foi concebida inicialmente para atingir dois objetivos principais. O primeiro deles era com base no PPA, explicitar as metas e prioridades da Administração Pública para o período subsequente. O segundo objetivo era de orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre alterações na legislação tributária e sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Podemos notar o caráter articulador da LDO, garantindo que as diretrizes estabelecidas no PPA fossem norteadoras da elaboração da LOA, levando-se em consideração as contingências que possam ocorrer ao longo do período de vigência do plano, fato necessário em qualquer planejamento que pretenda ser efetivo

### **3.2 A Experiência do Governo Federal**

Apesar do arcabouço consistente criado para o ciclo orçamentário pela CF/88, os primeiros planos plurianuais não passaram de um orçamento plurianual de investimento (OPI) estendido. O primeiro PPA, que deveria vigorar entre 1991-1995, é caracterizado assim por Garcia:

Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

[...]

O plano apenas cumpriu as exigências constitucionais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas. Publicado pelo Poder Executivo, recebeu bonita encadernação e galgou prateleiras para se empoeirar. Não se tornou um orientador da ação governamental. (GARCIA, 2000, p.11-12)

O segundo PPA, que vigorou entre 1996-1999, apesar de inovador em alguns aspectos, como gerenciamento intensivo de alguns projetos, ainda não foi capaz de se tornar um coordenador da ação governamental. Ao se debruçar sobre este, Garcia diz que:

O PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de sua apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo.(GARCIA, 2000, p.14)

Em grande medida, estes e outros problemas decorriam da ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º da CF/88, que deveria, dentre outros assuntos, dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Apesar de algumas proposições por parte do poder legislativo<sup>1</sup>, caberia ao poder executivo, conhecedor das especificidades do planejamento no setor público e das dificuldades operacionais que tendem a aparecer quando de sua implementação, tomar a iniciativa de sua proposição.

O aparente marasmo do Executivo foi rompido em outubro de 1997, com a edição da portaria interministerial nº 270. A referida portaria instituiu um grupo de trabalho interministerial (GTI) para elaboração do projeto de lei complementar previsto no art.165 § 9º da CF/88. Enviaram representantes a Secretaria de Planejamento e Avaliação, a Secretaria de Orçamento Federal, a Secretaria de Coordenação e Controle de Empresas Estatais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria Federal de Controle, a Secretaria da Receita Federal, o Banco Central do Brasil, o Tribunal de Contas da União, a Fundação Getúlio Vargas, o Conselho Nacional de Política Fazendária, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, a Associação Brasileira de Orçamento Público e a Associação dos Profissionais em Finanças Públicas.

---

<sup>1</sup> PLC nº 222/90, PLC nº 166/93, PLC nº 273/95, PLC nº 135/96 e substitutivo ao PLC nº 135/96

Tomando como insumo os projetos de lei referentes a matéria que já transitavam no senado, o GTI teria sessenta dias para elaborar o referido projeto. De acordo com o entendimento do GTI, o planejamento governamental deveria estabelecer “programas associados a produtos finais necessários à solução dos problemas identificados, a quantificação das metas e seus custos, o monitoramento e o acompanhamento da execução e a avaliação dos resultados obtidos.”. Garcia, ao falar sobre essa nova concepção de planejamento, diz que:

Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações ( projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. Isso é algo sabidamente necessário mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI. (GARCIA, 2000, p.21)

A formalização da mudança proposta pelo GTI ocorreu com a publicação do decreto n.º 2.829/98 e da portaria n.º 117/98, substituída posteriormente pela portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, mas que manteve os fundamentos da primeira.

O decreto n.º 2.829/98 estabeleceu normas para a elaboração e execução do plano plurianual 2000-2003 e dos orçamentos da união a partir do ano 2000. Grande parte das definições do decreto, dentre elas os atributos mínimos dos programas foram os sugeridos pelo GTI. Toda ação finalística<sup>2</sup> do governo federal deveria ser estruturada em forma de programas, e cada um destes deveria possuir objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador, metas, ações não-orçamentárias necessárias à consecução do objetivo e regionalização das metas por estado. Também foi estabelecido um modelo de gerenciamento específico para os programas, com a designação de um gerente responsável por cada programa e a adoção de um sistema informatizado de apoio ao gerenciamento.

---

<sup>2</sup> O decreto n.º 2.829 define ação finalística como “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.”.

O decreto nº 2.828/98 também antecipou o conteúdo da portaria nº 42/99 ao estabelecer em seu art.2º, § 3º, que a classificação funcional-programática deveria ser aperfeiçoada de modo que a adoção do gerenciamento de programas fosse estimulado em todas as esferas de governo.

A classificação funcional-programática foi instituída pela portaria nº 9/74. Ela foi a primeira norma brasileira que procurou incorporar as categorias programáticas nos orçamentos públicos de maneira sistemática (GIACOMONI, 2005), possuindo como objetivo final fomentar a adoção do orçamento-programa pelos entes da federação. A funcional-programática representava a junção de duas classificações, a funcional, originária de lei nº 4.320/64, e a classificação por programas, derivada da adoção do orçamento programa em alguns entes da federação. No entanto, o que se observou na prática foi uma perda do poder gerencial da funcional-programática, visto que a mesma passou a significar um aglomerado de ‘caixas’ onde as ações eram agrupadas, sem maiores preocupações com o tipo de transação que estava sendo classificada.(BRASIL, 1999a).

A portaria nº 42/99 revogou a portaria nº 9/74 e estabeleceu duas novas classificações em substituição a funcional-programática, uma classificação funcional, responsável pela indicação da área de atuação governamental que seria contemplada com determinado recurso, e uma estrutura programática que seria definida por cada ente da federação no momento de elaboração dos respectivos planos plurianuais.

A portaria nº 42/99 também trouxe definições importantes, em seu art. 2º ela estabelece que:

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

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços. (BRASIL, 1999b)

O programa seria responsável pela integração entre as dimensões planejamento, orçamento e gestão, uma vez que representava uma estrutura de classificação comum ao plano e ao orçamento. O Manual Técnico do Orçamento para o ano 2000 ao discorrer sobre o assunto diz que:

Dessa forma, optou-se por utilizar-se um único módulo integrador entre plano e orçamento, que será o programa. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrados e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas.(BRASIL, p.13 , 1999a).

O mesmo manual estabelece cinco características que seriam norteadoras da nova concepção de planejamento e orçamento. Em primeiro lugar, visão estratégica com estabelecimento de objetivos. Posteriormente, identificação dos problemas a enfrentar e oportunidades a aproveitar, tornando a visão estratégica realidade. Dá-se, então, a concepção dos programas que serão implementados com base nos problemas e oportunidades identificados, com a posterior especificação das diferentes ações do programa que darão origem aos projetos e atividades. Por último, têm-se a atribuição de indicadores aos objetivos e metas aos produtos.(BRASIL, 1999a).

O encadeamento lógico das proposições acima pode ser observado na figura abaixo:



**Figura 1: Lógica de Construção de um Programa**  
**Fonte: Minas Gerais, 2007a**

Com base na identificação de um problema ou oportunidade no público alvo, um programa articula um conjunto de ações para atacar as causas do problema ou oportunidade. Os produtos ofertados pelas ações devem concorrer para o objetivo do programa, objetivo este que deve ser mensurado pelos indicadores estabelecidos no plano plurianual.

## 4. O CASO DE MINAS GERAIS

A nova metodologia de concepção do PPA desenvolvida no âmbito da União influenciou, em seu devido tempo, grande parte dos estados e municípios. Em Minas Gerais não foi diferente.

No caso mineiro, o primeiro PPAG<sup>3</sup> que utilizou a nova metodologia advinda da União vigorou entre 2004-2007. Elaborado no âmbito do “Choque de Gestão”, sua formulação deu-se em meio a adoção de uma série de novos instrumentos e técnicas que visavam fortalecer a capacidade de planejamento, orçamento e gestão estadual. Dentre eles, a adoção de um ciclo de gestão para o PPAG com o objetivo de tornar realidade os objetivos planejados.

O ciclo de gestão compreende cinco fases, a saber: elaboração, implementação<sup>4</sup>, monitoramento, avaliação e revisão do PPAG. Cada uma destas fases possui objetivos próprios que, uma vez conjugados, deveriam permitir que a estratégia de governo traçada fosse atingida. O objetivo deste capítulo é descrever cada uma dessas fases, bem como seu processo de implantação no caso mineiro.

### 4.1 Gestão do Plano

A partir do PPAG 2008-2011, a previsão do ciclo de gestão tornou-se explícita na lei que instituiu o plano. Em seu capítulo II, intitulado "DA GESTÃO DO PLANO", a lei nº 17.347 estabelece que a gestão do PPAG 2008-2011 "observará os princípios da eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de programas."(MINAS GERAIS, 2008). A competência para coordenação do ciclo de gestão foi atribuída ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Estadual - atualmente a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) - por intermédio da

---

<sup>3</sup> Ao invés de utilizar o nome estabelecido na CF/88 – Plano Plurianual (PPA), a Constituição Estadual optou por Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)

<sup>4</sup> A implementação não será abordada neste trabalho. Os problemas que surgem nesta fase são diversos e específicos de cada caso particular, ultrapassando o escopo deste trabalho.

Subsecretária de Planejamento e Orçamento (SPLOR). O principal instrumento para coordenação do processo é o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). Obtido junto ao governo federal, ele foi instituído em Minas Gerais a partir de 2005, com a publicação do decreto nº 44.014. Seu objetivo principal é sistematizar a grande quantidade de informações necessárias para a gestão do plano. Informações qualitativas e quantitativas informadas pelas unidades setoriais e seccionais de planejamento e orçamento, em conjunto com informações obtidas junto a outros sistemas corporativos do estado, como Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), Sistema Orçamentário (SISOR) e Sistema de Administração de Pessoal (SISAP) são os principais insumos do SIGPlan. Ele é de uso obrigatório por todos órgãos, entidades e Poderes do Estado e procura refletir as características do atual modelo de gerenciamento utilizado em Minas, como gestão por programas, orientação para resultados, uso compartilhado de informações e transparência para a sociedade (MINAS GERAIS, 2009). Apesar do SIGPlan possuir três módulos, o de planejamento, que permite a elaboração e revisão do plano; o de monitoramento, que permite o acompanhamento dos programas e ações do PPAG; e o de avaliação, que permite a elaboração de relatórios anuais que demonstram os resultados da execução dos programas, somente os dois primeiros foram implantados em Minas, sendo a avaliação realizada por meio das informações disponíveis no módulo de monitoramento.

Podemos identificar quatro atores principais que participam das fases do ciclo de gestão. Os gerentes de programa e coordenadores de ação, as unidades setoriais e seccionais<sup>5</sup> de planejamento e orçamento, os monitores da SPLOR e a própria SPLOR como coordenadora geral do processo. Uma breve caracterização de cada um deles é essencial para que possamos compreender a dinâmica do ciclo de gestão.

Os gerentes de programas e coordenadores de ação – também chamados de unidades finalísticas - são os responsáveis pela formulação, execução, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e ações do PPAG. Eles não inserem dados diretamente no SIGPlan, e, para realizar tal tarefa, contam com o apoio e a supervisão técnica das unidades setoriais e seccionais de planejamento e orçamento.(MINAS GERAIS, 2009)

---

<sup>5</sup> Unidades setoriais são as pertencentes a Administração Direta, enquanto as seccionais a Administração Indireta.

As unidades de planejamento e orçamento são as responsáveis pela coordenação do ciclo de gestão no âmbito de cada órgão. Elas devem prestar apoio técnico as unidades finalísticas para compreensão da metodologia de gestão por programas e são as responsáveis por inserir os dados solicitados pela SPLOR no SIGPlan. A verificação da consistência das informações repassadas pelas unidades finalísticas também é tarefa das unidades de planejamento e orçamento. (MINAS GERAIS, 2009)

Os monitores são os técnicos da SPLOR responsáveis por fornecer suporte as unidades de planejamento e orçamento e as unidades finalísticas caso necessário. É tarefa dos monitores a difusão da metodologia de gestão do PPAG estabelecida no âmbito da SPLOR por meio de contato constante com os órgãos. Os monitores podem pertencer a duas Superintendências distintas da SPLOR, dependendo do tipo de programa que monitoram. Os monitores dos programas estruturadores pertencem a Superintendência Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (SCGERAES), enquanto os monitores dos programas associados e especiais pertencem a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO). Cabe ressaltar aqui que os monitores da SCPPO acompanham uma quantidade maior de programas do que os monitores da SCGERAES, essa distinção será importante posteriormente.(MINAS GERAIS, 2009).

A SPLOR é a responsável pela coordenação geral do processo de planejamento e orçamento. Cabe a ela definir a metodologia utilizada, bem como disponibilizar soluções que possibilitem o adequado funcionamento do ciclo de gestão do PPAG. Atualmente esse papel é desempenhado preponderantemente pela SCPPO. (MINAS GERAIS, 2009)

Após a contextualização geral do ciclo de gestão e de seus principais atores, podemos analisar cada fase que compõe o ciclo de gestão.

## **4.2 Elaboração**

A elaboração dos programas, no primeiro ano de mandato do atual governante, é a primeira fase do ciclo de gestão. Um programa é um “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos definidos.”(BRASIL, 1999b). Em

Minas Gerais, a definição dos macro-objetivos que deverão ser perseguidos pelas programas acontece em um segundo instrumento de planejamento, qual seja, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Instituído pela Constituição Estadual, o PMDI deveria fomentar o desenvolvimento econômico estadual. Apesar de possuir perspectiva de longo prazo, o PMDI não possui prazo de vigência definido.

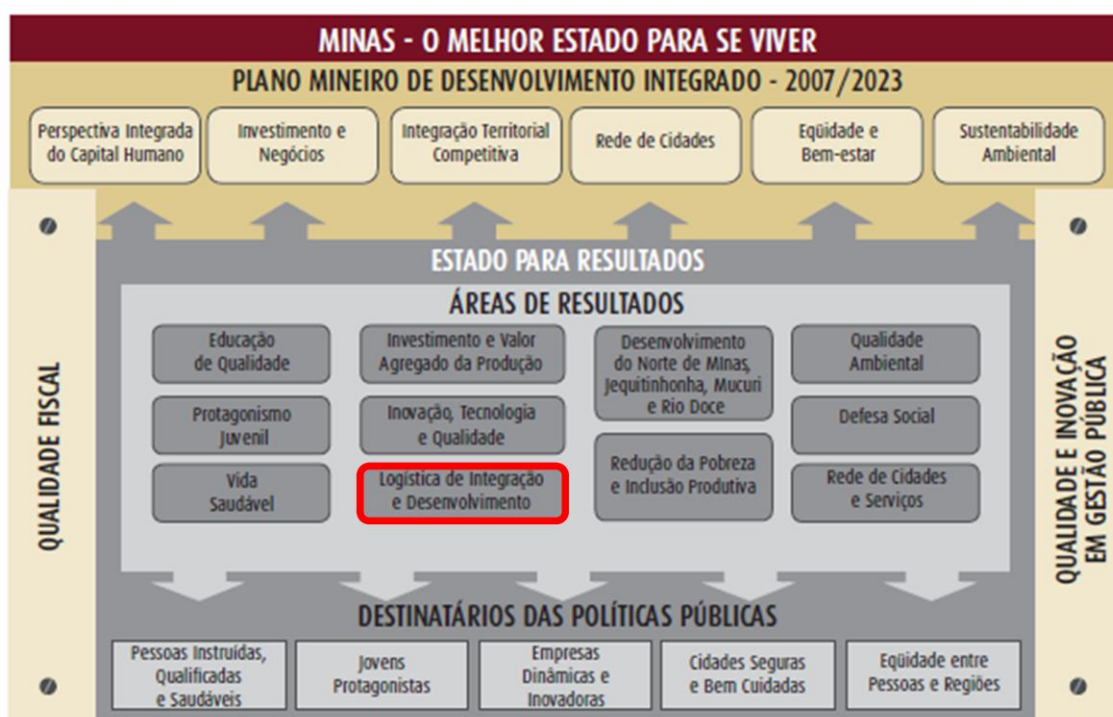
Os dois planos plurianuais elaborados em Minas com a nova base metodológica foram construídos a partir do PMDI que se encontrava em vigor no momento de elaboração de cada plano. Neste trabalho, somente o último, PMDI 2007-2023, será abordado, uma vez que o mesmo orientou a elaboração do PPAG que irá vigorar entre 2008 e 2011.

O PMDI 2007-2023 estabeleceu sete estratégias setoriais que deveriam concorrer para o alcance da visão de futuro de “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, sendo elas: perspectiva integrada do capital humano, investimentos e negócios, integração territorial competitiva, sustentabilidade ambiental, rede de cidades, equidade e bem-estar e estado para resultados.

As estratégias foram organizadas em torno de onze áreas de resultado e dois pilares de atuação governamental, que para efeito da elaboração de programas também devem ser consideradas áreas de resultado. Cada área de resultado explicita uma série de desafios a serem atingidos, bem como detalham objetivos e resultados que devem ser perseguidos pelos programas constantes do PPAG. A capacidade de um programa gerar os resultados elencados em cada área de resultado – também chamado de posicionamento no mapa estratégico - define sua primeira classificação. Como forma de exemplo, identificamos abaixo a descrição de uma área de resultado, seus objetivos estratégicos, resultados finalísticos e seu posicionamento no mapa estratégico do PMDI.

- Área de Resultado: Logística de Integração e Desenvolvimento
- Objetivos Estratégicos:
  - Reduzir os custos de transporte e ampliar o acesso a mercados da produção mineira, através da oferta de uma malha viária suficiente, adequada e segura.
  - Superar gargalos e melhorar a qualidade da infra-estrutura de transportes, para ampliar a inserção competitiva da economia mineira e o desenvolvimento das regiões de baixo dinamismo.

- Resultados Finalísticos:
  - Aumentar o percentual da malha rodoviária estadual em condições boas de conservação.
  - Aumentar o percentual da malha rodoviária federal em ótimas ou boas condições de conservação.
  - Adequar a capacidade da BR 381 entre BH e Vale do Aço (Ipatinga)
  - Implantação do rodoanel de Belo Horizonte
  - Manter o Índice de Desempenho da MG 050 de acordo com o Quadro de Indicadores de Desempenho



**Figura 2: Mapa Estratégico de Minas Gerais**  
**Fonte: Minas Gerais, 2007b**

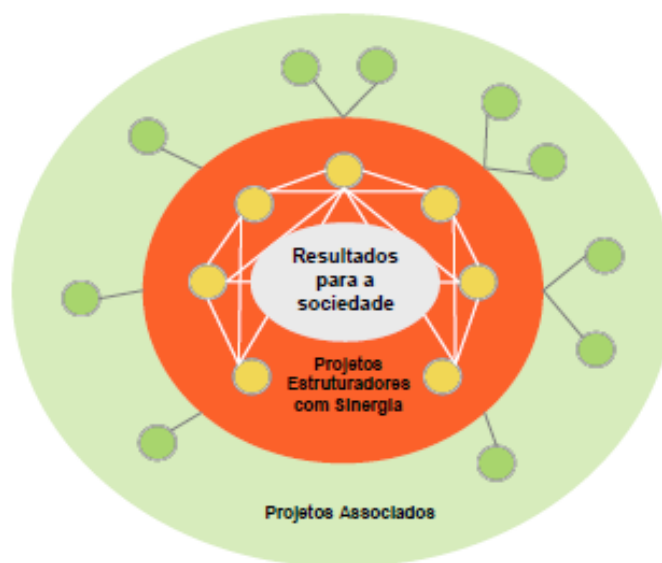
Em relação ao posicionamento no mapa estratégico, os programas podem ser estruturadores, associados e especiais.

Os programas estruturadores foram definidos pela primeira vez quando da elaboração do PPAG 2004-2007. Em número inicial de 30, foram agrupados em uma carteira de programas denominada Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES). O GERAES representa um “conjunto de poucas iniciativas estratégicas, ‘portadoras de futuro’, com potencial estruturador e multiplicador, com capacidade de produção de resultados rápidos, relevantes e de alta visibilidade.”(GUIMARÃES e ALMDEIDA,p. 49, 2006).

Exatamente por estes motivos, os programas constantes desta carteira são alvo de um gerenciamento intensivo, por meio de uma metodologia própria de gerenciamento de projetos.

Os programas associados por sua vez são “dotados de colaboração sinérgica com os programas estruturadores para o alcance da visão de futuro e dos objetivos estratégicos do plano.”(MINAS GERAIS, p. 26, 2007a). Dessa forma, os programas associados, apesar de não possuírem o poder de alavancagem identificado nos programas estruturadores, também concorrem para a consecução da estratégia principal de governo.

Os programas especiais representam aqueles que não possuem um posicionamento claro no mapa estratégico traçado no PMDI. De maneira geral, incluem os programas desenvolvidos por outros poderes, os programas padronizados que abrigam as obrigações especiais e aqueles programas tidos como essencialmente “meio” da administração pública. A figura abaixo sintetiza o relacionamento entre os programas:



**Figura 3: Modelo Ilustrativo do Grupo de Programas Estruturadores**  
**Fonte: Minas Gerais, 2007a**

A elaboração dos programas é dividida em duas fases, a qualitativa e a quantitativa. Na fase qualitativa as unidades de planejamento e orçamento, a partir do contato com as unidades finalísticas, devem definir a estrutura programática do órgão – seu conjunto de programas e ações – bem como detalhar todos os atributos qualitativos pertinentes. Além do posicionamento no mapa estratégico, devem ser informados o órgão do programa, a unidade orçamentária, a denominação, o objetivo, o público alvo, a justificativa, o tipo de programa, o

horizonte temporal, a estratégia de implementação e a unidade administrativa responsável pelo programa.

Um programa é constituído de ações. A ação é um instrumento de programação para proporcionar o alcance do objetivo de um programa. Ela envolve um conjunto de operações que articula recursos humanos, materiais, tecnológicos, políticos, gerenciais, institucionais e orçamentários que ofertam um produto – bem, serviço ou transferência financeira – necessário ao enfrentamento da causa de um problema. (MINAS GERAIS, 2007a). Conforme visto no capítulo 3, a portaria nº 42/99 concebeu três tipos de ações. O projeto, de duração limitada, que oferta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. A atividade, que se realiza de modo contínuo e permanente, e oferta um produto que possibilita a manutenção da ação de governo. Por fim, a operação especial, que é uma transferência financeira que não gera em retorno bens ou serviços.

Dentro do escopo da fase qualitativa também devem ser definidos o título da ação, a unidade orçamentária responsável, a função, a subfunção, a finalidade, a descrição, o produto, a unidade de medida, a especificação do produto, a forma de implementação, o detalhamento da implementação e a base legal da ação.

Ainda de acordo com a portaria nº 42/99, os objetivos dos programas devem ser mensurados por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Em Minas Gerais, somente os programas finalísticos necessitam obrigatoriamente de apresentar indicadores. Um indicador “deve ser coerente com o objetivo de um programa, ser sensível à contribuição das suas principais ações e apurável em tempo oportuno.”(MINAS GERAIS, p.26, 2007a). Cabe ressaltar que apesar do indicador dever retratar em que grau os objetivos do programa foram atingidos, não se pode imputar o comportamento do indicador necessariamente as ações do programa, tendo em vista que “somente em situações extremas os resultados estão inteiramente sob o controle do governante ou totalmente fora de sua governabilidade.”(MINAS GERAIS, SEPLAG, p.26, 2007a).

Após o término da fase qualitativa, tem-se início a fase quantitativa. Na fase quantitativa ocorre a quantificação física e financeira das ações. A quantificação física envolve a determinação da meta física para os próximos quatro anos, ou seja, a previsão da quantidade de produto que deverá ser ofertada anualmente. A quantificação financeira

envolve a programação do montante de recursos orçamentários necessários a execução da ação. Tanto as metas físicas quanto as programações financeiras devem ser informadas de forma regionalizada, ou seja, de acordo com as macroregiões ou municípios que serão beneficiados com a execução da ação. No caso das metas físicas, o critério para regionalização é o local diretamente beneficiado pelo produto, e, no caso da programação financeira, o local onde a execução financeira irá ocorrer. Como exemplo, podemos citar uma ação que adquira medicamentos em Belo Horizonte para distribuição no município de Setubinha, a regionalização financeira será feita em Belo Horizonte enquanto a regionalização física ocorrerá em Setubinha.

As fases qualitativas e quantitativas ocorrem por meio do SIGPlan. No momento em que são finalizadas, as unidades dão início a elaboração da sua proposta orçamentária, no Sistema Orçamentário, por meio do detalhamento dos valores contemplados em cada ação nas classificações orçamentárias pertinentes.

O PPAG e a proposta orçamentária devem ser entregues a Assembléia Legislativa (ALMG) até 30 de setembro do primeiro ano do mandato do atual governante, onde após discussão e votação, serão devolvido para sanção até o término da sessão legislativa.

### **4.3 Monitoramento**

O monitoramento deve ocorrer concomitantemente a implementação dos programas. Ele é entendido como:

[...]o processo contínuo de acompanhamento da implementação dos programas e ações que compõem o Plano Plurianual, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões e permitir a tempestiva identificação e superação de problemas, contribuindo para a obtenção dos resultados programados ao mesmo tempo em que torna transparente à sociedade o desempenho da administração pública. (MINAS GERAIS, p.5, 2009)

Apesar de algumas tentativas anteriores de promover o monitoramento da ação governamental, sua implementação sistemática somente foi possível com a instituição do SIGPlan em 2005. O módulo de monitoramento permitia o acompanhamento físico e

financeiro dos programas, bem como informações de situação dos mesmos, por meio de informações advindas do SIAFI e prestadas pelas unidades setoriais e seccionais de planejamento e orçamento. A resolução nº 43/2005 da SEPLAG foi a responsável por estabelecer os prazos e procedimentos que deveriam ser adotados para a alimentação dos dados no SIGPlan. Posteriormente, a deliberação normativa nº 14/2006 da Junta de Programação Orçamentária e Financeira<sup>6</sup> (JPOF) estabeleceu as sanções que deveriam ser aplicadas aos órgãos do poder executivo que ficassem inadimplentes com o SIGPlan, quais sejam, o bloqueio de créditos adicionais<sup>7</sup> e bloqueio de liberação de cotas orçamentárias<sup>8</sup> de custeio e capital.

Em 2009, foi publicado o Manual de Monitoramento do SIGPlan que visava consolidar a metodologia de monitoramento que seria adotada no Estado. As unidades setoriais e seccionais de planejamento e orçamento deveriam fornecer bimestralmente as informações de monitoramento de acordo com o cronograma abaixo:

- 1º bimestre: até 25 março
- 2º bimestre: até 25 maio
- 3º bimestre: até 25 julho
- 4º bimestre: até 25 setembro
- 5º bimestre: até 25 novembro
- 6º bimestre: até 20 janeiro

Quatro informações principais devem ser lançadas no SIGPlan para compor o Relatório Institucional de Monitoramento que é publicado bimestralmente. Além de uma programação física e financeira que deve ser feita no primeiro bimestre, todo ciclo necessita de uma reprogramação física e financeira que deve levar em conta a perspectiva real de

---

<sup>6</sup> A JPOF é um conselho deliberativo composto por membros da SEPLAG e da Secretaria de Estado da Fazenda responsável por decidir sobre contingenciamento e alocação de recursos.

<sup>7</sup> Créditos adicionais são solicitações de recursos para atender despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária Anual.

<sup>8</sup> Os recursos consignados na Lei Orçamentária Anual são liberados em parcelas ao longo do ano, denominadas cotas orçamentárias.

realização, a execução física e financeira que deve ser informada de forma regionalizada, bem como informações de situação que devem descrever o atual estágio da ação, arrolando possíveis dificuldades na implementação da mesma.

O fluxo das informações no monitoramento, bem como nas outras fases, começa com os gerentes de programas e coordenadores da ação repassando as informações para as unidades setoriais e seccionais de planejamento e orçamento que, por sua vez, deveriam providenciar o lançamento das informações no sistema. Os monitores da SPLOR são responsáveis por zelar pela qualidade da informação, e, em caso de inconsistências, retornar os programas para unidades de planejamento e orçamento para correção das mesmas.

#### **4.4 Avaliação**

A avaliação do PPAG é entendida como:

Processo sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos recursos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, permitindo sua implementação no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e o alcance dos objetivos estratégicos do governo.(MINAS GERAIS, p.67, 2009).

Conforme visto no capítulo, o módulo de avaliação do SIGPlan não foi implantado em Minas Gerais. As informações que devem compor a avaliação anual são obtidos por meio do módulo de monitoramento.

A avaliação é a fase que menos conta com a participação dos gerentes de programas e coordenadores de ação, sendo necessário dos mesmos apenas a enumeração dos principais resultados obtidos no âmbito do programa. O restante da avaliação utiliza informações que já estão disponíveis no SIGPlan, como execução física e financeira e apuração dos indicadores de programas.

O Relatório Anual de Avaliação deve ser enviado para a ALMG até 15 de junho de cada exercício financeiro com três demonstrativos: um demonstrativo de execução dos programas, contendo seus principais resultados, a apuração de seus indicadores e a execução

física e financeira de suas ações; um demonstrativo da programação e da execução física regionalizada de todas ações do PPAG; e um demonstrativo da execução física e financeira acumulada de todas as ações do plano.

#### **4.5 Revisão**

A revisão é a última fase do ciclo de gestão. Ela é entendida como:

Processo de adequação do Plano Plurianual às mudanças internas e externas da conjuntura política, administrativa, econômica e social e de aprimoramento de sua concepção, por meio da alteração, exclusão e inclusão de programas e ações, resultante dos processos de monitoramento e avaliação. (MINAS GERAIS, p.76 2009).

Nesta fase os programas devem sofrer readequação em relação a duas frentes principais. Em primeiro lugar devem responder aos resultados gerados pela avaliação, alterando possíveis inconsistências metodológicas bem como proceder a reestimativa das metas que ou não se mostraram desafiadoras ou se tornaram inexecutáveis.

A segunda readequação deve ser em relação a mudanças no ambiente externo. Os problemas e oportunidades que se colocam em frente a administração pública surgem e se modificam a todo momento, um mecanismo capaz de responder a essas mudanças é essencial para o “sucesso” do plano.

A readequação dos programas na fase de revisão segue o mesmo processo descrito no item 4.2 que tratou da elaboração do PPAG. No entanto, duas características são peculiares a essa fase e merecem destaque. Em primeiro lugar, a revisão dos atributos qualitativos dos programas, ações e indicadores não devem descaracterizar os mesmos. O julgamento da descaracterização é feita pelos monitores. Em segundo lugar, toda inclusão ou exclusão de programas e ações deve ser acompanhada de uma justificativa que motivou essa decisão.

Assim como na elaboração, a revisão ocorre concomitantemente a elaboração da proposta orçamentária e deve ser encaminhado para a ALMG até 30 setembro de cada ano. O produto final da revisão do plano são os demonstrativos atualizados dos programas, bem

como um demonstrativo contendo as exclusões, inclusões e alterações de programas e ações com uma explicação sucinta para as mudanças propostas.

## 5. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo se divide em três itens. No item 5.1 será exposta a classificação da pesquisa em relação a seus objetivos, ao tipo de abordagem e aos métodos empregados. No item 5.2 serão apresentados os instrumentos de coleta de dados, bem como a justificativa de suas escolhas, e, por fim, no item 5.3 será apresentado o modelo de análise construído com base no referencial teórico.

### 5.1 Classificação da Pesquisa

Pode-se encontrar na literatura especializada incontáveis e absolutamente diversas classificações que se aplicam a metodologia. No presente trabalho, três critérios de classificação serão adotados: aquele em relação aos objetivos gerais da pesquisa, em relação a abordagem empregada – se qualitativa ou quantitativa, e aquele em relação aos métodos empregados.

De acordo com Gil (2010), em relação aos objetivos gerais, as pesquisas podem ser classificadas em exploratórias, descritivas e explicativas. As pesquisas descritivas:

[...]podem ser utilizadas quando o objetivo do estudo for: (1) descrever as características de um grupo; (2) estimar a proporção dos elementos de determinada população que apresente características ou comportamentos de interesse do pesquisador; (3) descobrir ou compreender as relações entre os constructos envolvidos no fenômeno em questão. Cabe ressaltar que a pesquisa descritiva não objetiva explicar o fenômeno investigado.(ACEVEDO e NOHARA, 2007, p.46).

A presente pesquisa tem claramente este foco, especialmente em relação aos itens 1 e 3, tratando-se portanto de uma pesquisa descritiva.

A abordagem empregada será preponderantemente qualitativa, ou seja, uma “tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.”(RICHARDSON *apud* MARCONI e LAKATOS, 2010, p.271). No entanto, cabe ressaltar que a abordagem qualitativa será utilizada, especialmente para análise dos dados obtidos com a pesquisa documental.

Por último, em relação aos métodos empregados, a presente pesquisa se caracteriza como um estudo de caso por meio da pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. A pesquisa bibliográfica é utilizada em praticamente toda pesquisa acadêmica, e consiste em fornecer fundamentação teórica ao trabalho com base no material elaborado por outros autores, refletindo o atual estágio de conhecimento referente ao tema.(GIL, 2010). A principal diferença entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental reside na natureza das fontes. Na pesquisa documental, as fontes de consulta ainda não receberam tratamento analítico por parte do pesquisador, como por exemplo documentos institucionais, documentos jurídicos, dentre outros. A entrevista pode ser entendida como uma interação entre duas pessoas, na qual uma das partes, o entrevistador, possui como objetivo a obtenção de informações da segunda parte, o entrevistado.

O estudo de caso, por sua vez, - método amplamente utilizado nas ciências sociais - “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.”(GIL, 2010, p.37). Apesar de já ter sido considerado um método de pouco rigor científico no passado, atualmente “ele é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos.”(YIN apud GIL, 2010, p.37).

## **5.2 Instrumentos de Coleta de Dados**

O instrumento de coleta de dados utilizado foi o roteiro de entrevista. Gil(2010) destaca que três decisões principais devem ser tomadas quando da realização de entrevistas, definição da modalidade de entrevista, quantidade de entrevistas e seleção dos informantes.

A modalidade escolhida para este estudo foi a de entrevista semi-estruturada, elas possuem estrutura e orientação gerais, entretanto permitem muita flexibilidade para incluir perguntas que não estavam previamente formadas. Isto permite ao pesquisador acesso a informações inesperadas.

Neste estudo, a seleção dos informantes determinou a quantidade de entrevistas. No órgão central de planejamento e orçamento foram entrevistados os responsáveis pela coordenação do ciclo de gestão, personificados na figura do Subsecretário de Planejamento e

Orçamento (SPLOR), do Superintendente de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO), do Superintendente de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (SCGERAES) e de um técnico da Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPPN), diretoria esta responsável por estabelecer as diretrizes metodológicas para o processo de planejamento e orçamento. Foram entrevistados também representantes da Secretaria de Estado de Educação (SEE), Secretaria de Estado de Saúde (SES) e Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) que estão diretamente envolvidos com o processo de planejamento e orçamento. A escolha dos três órgãos justifica-se uma vez que são secretarias que reconhecidamente prestam serviços diretos a população, e que mesmo na concepção constitucional do PPA, que confere ao plano um caráter seletivo, deveriam compor o mesmo. Apesar da existência de outros órgãos que possuem em sua maioria programas finalísticos, os representantes desses órgãos não foram entrevistados uma vez que o tratamento de um número grande de entrevistas não poderia ser realizado em tempo hábil.

A análise de conteúdo foi utilizada para tratamento dos dados obtidos. Ela é definida como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN *apud* VERGARA, 2006, p.15).

O procedimento básico da análise de conteúdo consiste na definição das categorias pertinentes para o posterior tratamento dos dados. Categorias são “rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns desses elementos.”(BARDIN *apud* VERGARA, 2006, p.18). As categorias devem possuir quatro propriedades principais, a saber:

a) exaustivas, isto é, devem permitir a inclusão de praticamente todos os elementos, embora nem sempre isso seja possível. b) mutuamente exclusivas, ou seja, cada elemento só poderá ser incluído em uma única categoria; c) objetivas, isto é, definidas de maneira precisa, a fim de evitar dúvidas na distribuição dos elementos; d) pertinentes, ou seja, adequadas ao objetivo da pesquisa. (VERGARA, 2006, p.18).

Para a definição das categorias o pesquisador pode escolher três grades: aberta, fechada ou mista. Neste estudo, foi escolhido a grade fechada, na qual “o pesquisador recorre

à literatura pertinente ao tema para formular as categorias, ou seja, são estabelecidas *a priori*” (VERGARA, 2006, p.18). O objetivo da utilização desta grade é verificar a presença ou a ausência de determinados elementos no ciclo de gestão do PPAG, objetivo este que vai ao encontro dos objetivos desta pesquisa. A etapa de definição das categorias será realizada no item 5.3. Também é importante ressaltar que a análise foi amparada em procedimentos de cunho qualitativo, ou seja, enfatizando aquilo que é significativo e relevante, o que não necessariamente é frequente no texto. Os resultados foram interpretados por meio do emparelhamento, ou seja, associa-se os resultados obtidos com o referencial teórico, procedendo-se à comparação. (VERGARA, 2006).

### 5.3 Modelo de Análise

O conteúdo deste item constitui-se de síntese da discussão realizada no referencial teórico. Ela será exposta sob a forma de categorias de análise – grupos de elementos com características similares – , que serão posteriormente objeto de análise, especialmente na pesquisa documental e nas entrevistas.

Partindo da afirmação de Jepperson (1991) de que a decisão de se considerar um objeto de estudo uma instituição depende do contexto analítico, neste trabalho, o ciclo de gestão do PPAG – política pública de gestão implementada em Minas Gerais – será considerado uma instituição, ou seja, um conjunto de restrições desenhadas por homens que moldam as relações entre os mesmos.(NORTH,1990). Neste estudo será utilizado como perspectiva teórica preponderante o neoinstitucionalismo da escolha racional, ou seja, os indivíduos se comportam de maneira utilitária como forma de maximizar seus interesses. O papel principal das instituições aqui é estruturar as relações entre os indivíduos. (HALL e TAYLOR, 2003).

Partindo desta premissa inicial, e com base no referencial teórico, o ciclo de gestão deve possuir ao menos três características principais: funcionalidade, legitimidade e mecanismos de *enforcement*.

Entende-se por funcionalidade a propriedade em que “uma política pública, ao ser formulada, adquire funções a cumprir e resultados a produzir.”(PIRES, 2001, p.66). Essa característica de funcionalidade encontra respaldo tanto em Goodin(1996) ao afirmar que uma instituição bem desenhada é aquela que se adapta bem ao seu ambiente, quanto em Offe(1996), ao afirmar que uma instituição deve funcionar adequadamente, ou seja, ser capaz de cumprir a tarefa ou missão atribuída a ela.

A segunda característica – legitimidade - significa que uma política pública deve ser capaz de “produzir no público um senso de lealdade e aceitação, baseado na crença de que o seu surgimento e existência constituem boas iniciativas.”(PIRES, 2001). Novamente encontramos essa característica em Goodin (1996), ao afirmar que uma instituição deve estar em harmonia com o restante da ordem social em que se insere, bem como em Offe(1996), ao afirmar que uma instituição deve possuir suporte e lealdade sólidos dos indivíduos que fazem parte dela, bem como de possíveis observadores externos.

A terceira característica, mecanismos de enforcement, faz referência ao conjunto de sanções existentes para que uma instituição produza seus efeitos. Ao utilizar essa característica para análise de políticas públicas, Pires (2001) desenvolve algumas perguntas que devem ser respondidas:

[...]que mecanismos ou arranjos institucionais garantem que uma política pública possua estabilidade, continuidade e produza os resultados para seu público alvo? Ela é formalmente institucionalizada sob a forma de lei? Existem organizações responsáveis pela sua fiscalização e acompanhamento? Existe um monitoramento exercido por terceiras partes neutras?(PIRES, 2001, p.68).

Nesta característica também podemos fazer associação com o conceito de institucionalização proposto por Jepperson(1991). Segundo o autor, uma instituição é considerada institucionalizada a partir do momento em que os desvios de comportamento estabelecidos por ela são combatidos de maneira regular, tanto por recompensas como por sanções.

De certa forma, pode-se dizer que o grau de desempenho das características supramencionadas são condicionadas pelo desenho institucional adotado. Partindo-se deste

ponto de vista, é interessante acrescentarmos ao modelo de análise os cinco princípios propostos por Goodin (1996) que deveriam guiar as tentativas de desenho institucional.

Segue abaixo uma breve discussão de cada um deles, uma vez que os mesmos já foram discutidos no referencial teórico.

O princípio da revisão parte da constatação que tanto os homens cometem erros de fato e de valor em relação as suas decisões, como os fatos e valores que subsidiaram suas decisões mudam com o tempo. Portanto, é interessante que as instituições possam variar ao longo do tempo.

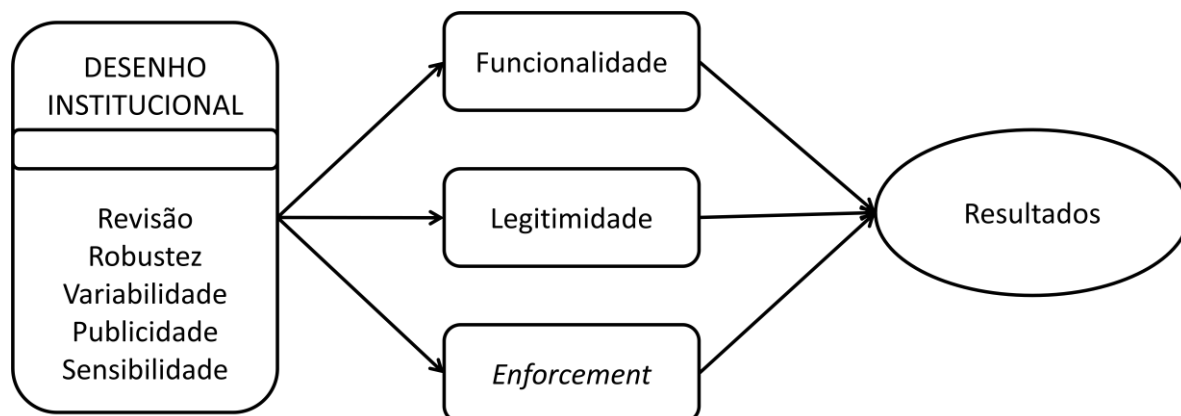
O segundo princípio, da robustez, está intimamente ligado ao primeiro. Ao mesmo tempo que desejamos que as instituições acompanham a evolução da sociedade, queremos também que as mesmas resistam a mudanças de menor magnitude. Nas palavras de Goodin(1996): “queremos realizar compromissos e nos atermos a eles”.

O princípio da sensibilidade à complexidade motivacional indica que é necessário levar em conta os incentivos e motivações que orientam as ações dos indivíduos, apesar de não indicar até que ponto elas devem ser incorporadas no desenho institucional.

O princípio da publicidade indica que a instituição deve ser defensável publicamente. É razoável supor que instituições que se suportem em códigos morais questionáveis não seriam defensáveis publicamente.

O último princípio é o da variabilidade. Ele parte da constatação que quanto maior o número de arranjos institucionais experimentados em diferentes situações, maior a possibilidade das instituições realizarem aquilo que se propõe.

O modelo de análise pode então ser resumido da seguinte forma: O ciclo de gestão do PPAG é suportado por um desenho institucional. Esse desenho somente será considerado adequado na medida que possuir legitimidade, funcionalidade e mecanismos de *enforcement*. São também essas características que vão determinar os resultados gerados pelo ciclo de gestão. Os princípios da revisão, robustez, variabilidade, publicidade e sensibilidade são alguns dos princípios que deve orientar o desenho institucional do ciclo de gestão. Segue abaixo uma figura esquemática do modelo de análise proposto:



**Figura 4 : Esquema do modelo de análise**

**Fonte: Elaboração do Autor**

## 6 ANÁLISE DOS DADOS

A partir da metodologia apresentada no capítulo 5 e da descrição da experiência de planejamento de Minas Gerais descrita no capítulo 4, torna-se possível a contraposição entre a situação observada e a situação ideal desejada para o desenho institucional do ciclo de gestão do PPAG. O objetivo deste capítulo é retomar as propriedades de um “bom” desenho institucional e mensurar em que medida eles estão presentes no ciclo de gestão adotado em Minas Gerais.

### 6.1 Funcionalidade

O ciclo de gestão do PPAG foi concebido formalmente pela lei 13.347/2007, que o definiu como as fases de implementação, monitoramento, avaliação, e revisão dos programas. Ele é um conjunto de etapas que “integram a gestão do plano plurianual tendo em vista viabilizar o alcance dos objetivos do governo” (MINAS GERAIS, p.67, 2009) e visam tornar “transparente à sociedade o desempenho da administração pública.”(MINAS GERAIS, p.5, 2009). Portanto, para mensurarmos a funcionalidade do ciclo de gestão – capacidade de cumprir a missão atribuída a ele – precisamos contemplar os dois aspectos de viabilização da estratégia e transparência. Vamos iniciar nossa análise pelo primeiro aspecto.

O entrevistado A observa que:

Somente fazer o PPAG não adianta, a proposta na verdade é transformar todas as metas e objetivos que estão nos programas e ações em realidade. Para isso existe o ciclo de gestão do PPAG, pra sair da formalidade de somente entregar o documento na Assembléia de 4 em 4 anos. (ENTREVISTADO A)

Para mensurarmos se as metas e objetivos expressados nos programas e ações constantes do PPAG foram de fato alcançados podemos utilizar o Índice de Desempenho do

Planejamento<sup>9</sup> (IDP). O IDP é um indicador composto por informações advindas dos principais componentes do PPAG, a saber: ações, programas e indicadores. Ele visa possibilitar uma análise do desempenho dos programas constantes do PPAG por meio da resposta de algumas perguntas:

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? (JÚNIOR, p. 9, 2008).

O IDP é composto por doze percentuais, estruturados sobre três dimensões que representam os principais componentes do PPAG, quais sejam: IDP-A, IDP-P e IDP-I. Sua escala de variação é entre 0 e 1, apresentando uma estratificação de desempenho em três níveis, a saber: crítico, intermediário e avançado. A tabela abaixo apresenta as faixas de desempenho do IDP:

TABELA 1  
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

Fonte: Júnior, 2008

O IDP-A representa a dimensão ação e “destina-se à verificação do desempenho institucional no planejamento e na execução de todas as ações orçamentárias inscritas no PPA.”(JÚNIOR, p.12, 2008). Ele é composto por três percentuais.

O IDP-P representa a dimensão programa, apesar de utilizar os mesmos dados do IDP-A, ele analisa o desempenho do programa a partir de uma perspectiva global, “abstraindo-se o

<sup>9</sup> O IDP foi inicialmente utilizado por um dos técnicos da Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas e posteriormente utilizado como forma institucional de avaliação pela mesma Diretoria. Em 2009 foi publicado o Relatório de Avaliação do PPAG 2004-2007, ele encontra-se disponível em [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)

desempenho específico de cada uma de suas ações.” (JÚNIOR, p.12, 2008). Isso significa que ações mais representativas dentro do programa – notadamente aquelas com maiores recursos financeiros – terão um peso maior no resultado final do IDP-P, ao contrário do que ocorre no IDP-A onde todas as ações possuem o mesmo peso. Ele é composto por três percentuais.

O IDP-I representa a dimensão indicador, e “tem como foco a demonstração do desempenho do planejamento no mapeamento e na superação dos problemas que justificam a existência dos diversos programas elencados no PPAG.” (JÚNIOR, p.12, 2008). O quadro abaixo mostra a estrutura geral do IDP os respectivos pesos de cada percentual:

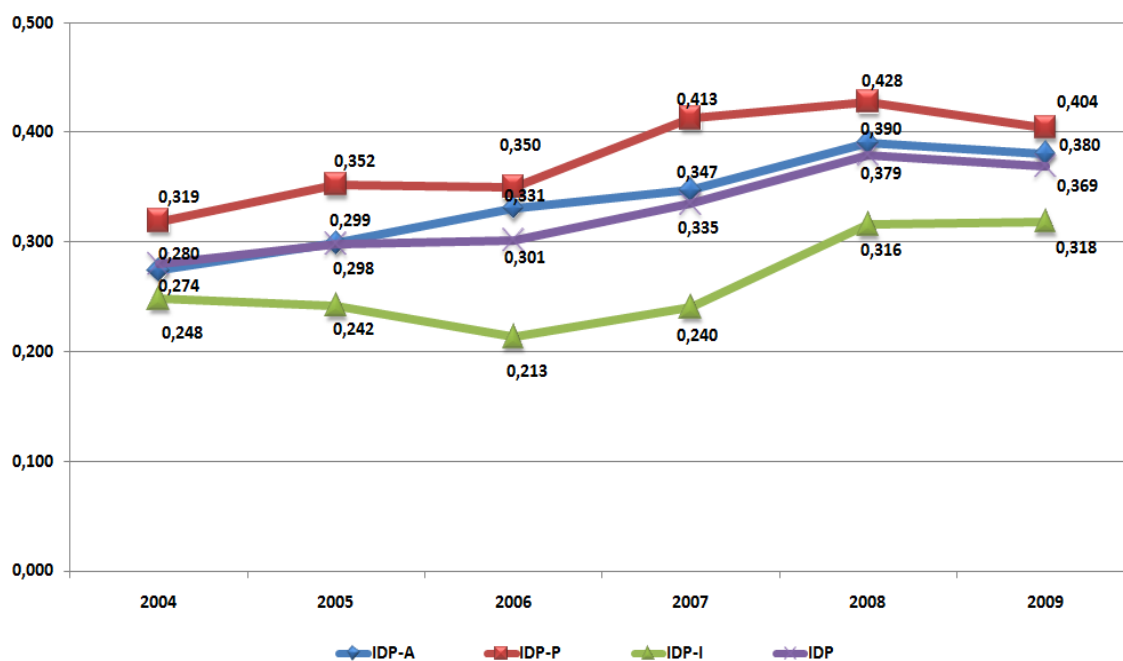
<b>ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP)</b>	
<b>DIMENSÃO/SUBDIMENSÃO/INDICADOR</b>	<b>PESO</b>
<b>1 DIMENSÃO AÇÃO – IDP AÇÃO (IDP-A)</b>	<b>0,4</b>
1.1 Percentual de ações com taxa de execução física entre 70% e 130%	0,4
1.2 Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70% e 130%	0,3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

**Quadro 1: Estrutura Global do Índice de Desempenho do Planejamento**  
**Fonte: Júnior, 2008**

A principal crítica ao IDP é que ele informa apenas se as metas e objetivos estimados, quando da elaboração dos programas, foram atingidas ou não, não fazendo qualquer tipo de

juízo de valor sobre a viabilidade ou não das mesmas, bem como da consistência dos atributos qualitativos dos programas, ações e indicadores descritos no capítulo 4. Ou seja, “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”. (JÚNIOR, p. 11, 2008).

Apesar do IDP possibilitar uma série de enfoques distintos para análise, como por exemplo o desempenho dos programas de um órgão específico ou de determinada área de resultado, o objetivo neste trabalho é o desempenho geral dos programas do PPAG, uma vez que esse desempenho deveria ser possibilitado pela conjugação das fases do ciclo descritas no capítulo 4. Podemos visualizar este desempenho no gráfico abaixo:



**Gráfico 1: Dimensões componentes do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) - Minas Gerais – 2004-2009**

Fonte: Minas Gerais, 2010

Conforme podemos perceber, apesar de apresentar uma leve melhoria ao longo dos anos – com exceção da leve queda em 2009 – efeito provável da crise mundial, o desempenho do IDP, bem como de suas dimensões, não atinge ao menos a faixa de desempenho intermediária.

Isso demonstra um desempenho dos programas do PPAG bastante preocupante. Se, pela lógica de construção do programa demonstrada no capítulo 3, os produtos ofertados pelas suas ações deveriam atacar as causas do problema contribuindo para o atingimento do objetivo do programa, um desempenho como o exposto acima declara a pouca funcionalidade do ciclo de gestão para atingir os objetivos do governo.

Podemos agora olhar para o segundo aspecto da funcionalidade do ciclo de gestão que é fornecer à sociedade informações sobre o desempenho da administração pública. Conforme observa o entrevistado B:

O nosso motivo de divulgação é de controle social, de deixar isso divulgado bimestralmente e prestar conta do que está acontecendo de execução orçamentária e física no governo. (ENTREVISTADO B)

Essa observação levanta a necessidade de olharmos para o ciclo de gestão como um instrumento capaz de promover a *accountability*. De acordo com Schedler (1999), o conceito de *accountability* possui duas conotações distintas, *answerability* e *enforcement*. Enquanto a primeira conotação faz referência à obrigação por parte dos oficiais públicos de informarem o que estão fazendo e porquê o fazem, a segunda conotação faz referência à capacidade das agências de controle de impor sanções e perda de poder para aqueles que violam os deveres públicos. Apesar de também se configurar como possível mecanismo para facilitar a operacionalização da segunda conotação, o papel principal incorrido pelo PPAG é a primeira.

Como instrumento de *accountability* o ciclo de gestão do PPAG mostra-se mais promissor. Além de bimestralmente a SCPPO publicar um relatório de monitoramento contendo a execução física e financeira de todas as ações constantes do PPAG, anualmente é publicado uma avaliação do plano, que arrola as principais conquistas no âmbito do programa o comportamento do seu indicador, caso o mesmo exista, bem como uma comparação entre a programação física e financeira e o valor executado. O entrevistado B observa que:

Hoje, qualquer pesquisador, qualquer estudante, qualquer cidadão tem os principais resultados de cada programa desde 2004. Os indicadores que estão colocados no plano, bons ou ruins, o cidadão possui. As metas físicas e financeiras que foram alcançadas, o cidadão tem. (ENTREVISTADO A)

A palavra promissor utilizada acima possui notável relevância. Schedler (1999) chama atenção para o fato de que duas dimensões distintas compõe o conceito de *answerability* – que conforme exposto acima é considerado o principal objetivo do PPAG – uma ligada a liberação

da informação do que vem sendo feito pelo aparato governamental e outra ligada a explicação do porque essas ações foram tomadas em detrimento de outras. O ciclo de gestão informa por meio de seus produtos – plano plurianual, relatório de monitoramento, relatório de avaliação e revisão do plano plurianual – o que vem sendo feito pelo aparato governamental. No entanto, a justificativa para a escolha de determinado curso de ação em detrimento de outro ainda necessita de diversos avanços. A justificativa para ações governamentais, por parte de seus gestores finalísticos, poderia ser obtida através das informações de situação da ação, descritas no capítulo 4, necessárias no processo de monitoramento. No entanto, como observa o entrevistado B:

A gente ainda não publica os textos de referência de situação da ação que vai dizer em que pé que se situa a ação porque esses textos ainda são de muita má qualidade. (ENTREVISTADO B).

Essa má qualidade pode ser atribuída em parte pelo desenho adotado para o ciclo de gestão, que optou por deixar as unidades de planejamento e orçamento responsáveis pela inserção de dados no SIGPlan. Conforme observa o entrevistado E:

Um grande problema é que quem lança as informações do PPAG é a área meio. E essa área meio está distante da área fim. Como eles não conversam direito, eles lançam errado. (ENTREVISTADO E)

O entrevistado C tem a mesma visão ao afirmar que:

As áreas finalísticas não tem contato com o financeiro. Elas não sabem o tanto que elas tem pra gastar, não sabem o tanto que elas gastam por mês, não tem planejamento nenhum. No início do ano elas não fazem planejamento e não fazem monitoramento depois. (ENTREVISTADO C)

Dessa forma, podemos dizer que o ciclo de gestão, apesar de funcional a partir do enfoque de informar para a sociedade o que vem sendo realizado dentro do governo, não consegue justificar o motivo dessas escolhas, em grande parte devido à distância entre as unidades finalísticas e as unidades de planejamento e orçamento.

Esse também acaba sendo um dos problemas responsáveis pelo baixo desempenho do PPAG sob a perspectiva do IDP. Como as unidades de planejamento e orçamento não possuem contato com as unidades finalísticas, as metas e programações realizadas durante a elaboração e a revisão não são capazes de retratar a realidade do órgão, afinal, como observa o entrevistado C:

Ainda é muito separado o orçamento da área finalística, e, no final, quem executa é a área finalística. (ENTREVISTADA C)

Se o responsável pela execução é a área finalística, somente eles tem o conhecimento de causa necessário tanto para programar as metas físicas e financeiras, quanto para informar sobre as diversas decisões tomadas no âmbito de cada ação e programa. Desta forma, somente a partir da aproximação entre as áreas finalísticas e as unidades de planejamento e orçamento metas consistentes poderão ser traçadas.

## 6.2 Legitimidade

A legitimidade pode ser entendida como a capacidade da instituição “produzir no público um senso de lealdade e aceitação, baseado na crença de que o seu surgimento e existência constituem boas iniciativas.”(PIRES, 2001). A instituição deve possuir o suporte e a lealdade daqueles indivíduos que estão envolvidos em sua existência. (OFFE, 1996).

Todos os entrevistados destacaram ao longo das entrevistas que o ciclo de gestão bem como suas fases são boas iniciativas. No entanto, grande parte das vezes a capacidade de gerar resultados desta iniciativa foi questionado. Alguns trechos sobre fases específicas ajudam a clarificar a discussão. O entrevistado E, ao falar sobre a avaliação, observa que:

Eu acredito que a maior parte dos órgãos não leem a avaliação. Mas mesmo assim, só de iniciar o processo, de fazer com que ele rode, de ter alguém no Estado se preocupando com isso, já é válido. (ENTREVISTADO E).

O entrevistado A segue o mesmo raciocínio ao afirmar que:

A avaliação se justifica por si só. Ainda que ela não tenha nenhum impacto no processo de gestão das políticas públicas no dia a dia. Ainda que ela não tenha nenhum impacto sobre o processo de elaboração e revisão do PPAG. (ENTREVISTADO A)

Conforme salienta Offe (1996), fica claro a necessidade de levarmos em consideração a dualidade inerente às instituições, no caso o ciclo de gestão, quando queremos criticá-las ou entendê-las. O fato de uma instituição desempenhar seu papel de maneira extraordinária não vai garantir a lealdade dos indivíduos envolvidos no seu ambiente. Da mesma forma, não é o

fato de a instituição não ser capaz de desempenhar suas tarefas que leva necessariamente ao fato dela não vai possuir grande suporte e lealdade daqueles em seu ambiente. (OFFE, 1996).

A primeira das justificativas para a lealdade em relação ao ciclo de gestão pode ser melhor entendida como uma lealdade aos seus propósitos, ou seja, os indivíduos acreditam que planejar e gerir os recursos públicos de forma responsável são boas iniciativas, e, por consequência, os instrumentos que se propõe a realizar tais tarefas também o são.

Uma segunda justificativa deriva-se de três movimentos de abrangências distintas mas com idéias convergentes que acabam por moldar o senso de lealdade das pessoas. O primeiro deles, de âmbito mundial, decorre do surgimento da Nova Gestão Pública. Este movimento defende a necessidade de proporcionar maior eficiência para o setor público, bem como a diminuição dos custos associados aos serviços que ele presta. Uma das principais formas de atingir esses objetivos seria através das políticas públicas de gestão, das quais o planejamento governamental faz parte.

O segundo deles, de âmbito nacional, decorre do movimento de reforma do Estado brasileiro iniciado em 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado. O movimento de reforma difundiu a ideologia da gestão por resultados e foi capaz de alterar a cultura da administração pública federal, que passou a se preocupar, dentre outras coisas, com a elevação da qualidade dos serviços e a cobrança de responsabilidade por parte dos gerentes de programas governamentais. (BRASIL, 2002)

Já o terceiro, de âmbito estadual, decorria da defesa por parte do candidato eleito ao governo de Minas em 2002 da necessidade de revigorar o planejamento público em Minas, idéia utilizada até mesmo como plataforma de campanha. (GUIMARAES e ALMEIDA, 2006b). Cabe também ressaltar a trajetória do então Secretário de Planejamento e Gestão, responsável por promover a reformulação da gestão estadual, que foi eleito vice-governador do estado e posteriormente assumiu a pasta principal.

Portanto, em relação a legitimidade do ciclo de gestão podemos chegar a duas conclusões principais. Em primeiro lugar, conforme salienta Offe (1996), o suporte dos indivíduos envolvidos em sua existência independe da sua funcionalidade. O ciclo de gestão é em grande parte considerado uma boa iniciativa pois as pessoas acreditam que o seu propósito – gerir recursos públicos de forma responsável – é um objetivo nobre e digno de lealdade. Em segundo lugar, o contexto no qual o ciclo de gestão foi implementado foi favorável a sua

aceitação uma vez que três movimentos de âmbitos mundial, nacional e estadual reforçavam a necessidade de adoção de novas técnicas de planejamento por parte do setor público, fato esse que exerce enorme influência sobre o que os indivíduos tendem a considerar uma boa iniciativa.

### 6.3 Mecanismos de *Enforcement*

Os mecanismos de *enforcement* fazem referência ao conjunto de sanções existentes para que uma instituição produza seus efeitos. Para uma análise do ciclo de gestão, é necessário uma dupla abordagem: em primeiro lugar temos que olhar para os mecanismos que vão garantir que as fases do ciclo de gestão serão seguidas pelos atores pertinentes e, em segundo lugar, os mecanismos que vão garantir que o ciclo de gestão irá continuar a produzir seus efeitos. Vamos iniciar nossa análise pelo primeiro aspecto.

O mecanismo de *enforcement* que garante a implementação do ciclo de gestão em Minas Gerais é a própria lei que instituiu o PPAG para o quadriênio 2008-2011. Conforme visto no capítulo 4, ela definiu as fases que iriam compor o ciclo de gestão – elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão – bem como os produtos de cada uma dessas fases e o prazo que os mesmos deveriam ser encaminhados a Assembléia Legislativa. A coordenação do processo foi atribuída ao Órgão Central de Planejamento – SEPLAG, por intermédio da Subsecretária de Planejamento e Orçamento (SPLOR).

A partir deste momento, a SPLOR também teria que dispor de mecanismos de *enforcement* para garantir que os demais órgãos respeitassem o definido na lei. O entrevistado B definiu da seguinte forma a situação que se caracterizava:

A gente conseguia a adesão dos órgãos na prestação de informação, mas a gente não conseguia tempestividade. (ENTREVISTADO B).

O primeiro dos mecanismos para garantir a tempestividade foi a deliberação normativa nº 14/2006 da Junta de Programação Orçamentária e Financeira. Essa deliberação determinou

que os órgãos inadimplentes com o SIGPlan teriam os pleitos de créditos adicionais<sup>10</sup> bloqueados, bem como a aprovação de suas cotas orçamentárias<sup>11</sup> de custeio e capital. Apesar de importante, somente esse mecanismo não foi suficiente para garantir a tempestividade das informações. Dois fatores foram determinantes para isto. Em primeiro lugar, quando o órgão deixasse de estar inadimplente com o SIGPlan, independentemente do prazo que tenha permanecido nessa posição, os bloqueios seriam retirados. Em segundo lugar, os bloqueios poderiam ser retirados a critério do presidente da JPOF, o que dava aos órgãos uma possibilidade de não sofrer as sanções mesmo quando inadimplente, a depender de um julgamento de valor.

Somente com um segundo mecanismo a tempestividade foi atingida. O entrevistado B observa que:

O que a gente fez que mudou drasticamente o nosso *timing* de conseguir a informação foi pactuar isso no Acordo (de Resultados). Melhora muito os indicadores, se você olhar quantas órgãos passaram a sobrar sem prestar informação depois do período de monitoramento a melhora é absurda. Se não me falha a memória passou de 47 para 4 de um bimestre para outro. (ENTREVISTADO B)

A partir de 2008, diversos órgãos pactuaram em seus respectivos acordos de resultado<sup>12</sup> um indicador de número de dias de inadimplência com o SIGPlan. A partir deste momento, a “colaboração” dos órgãos passou a ser alcançada com sucesso.

Esses mecanismos serviram para garantir que as etapas componentes do ciclo de gestão fossem seguidas. Podemos olhar agora para os mecanismos que vão garantir que o ciclo de gestão continue a ser implementado.

---

<sup>10</sup> Créditos adicionais são solicitações de recursos para atender despesas não previstas ou insuficientemente previstas na Lei Orçamentária Anual.

<sup>11</sup> Os recursos consignados na Lei Orçamentária Anual são liberados em parcelas ao longo do ano, denominadas cotas orçamentárias.

<sup>12</sup> “O acordo de resultados é um contrato de gestão no qual são definidos, pelo governo, os resultados esperados para cada área de atuação governamental. O principal objetivo desse instrumento de gestão é a definição de prioridades representadas por indicadores e metas garantindo que os resultados esperados sejam o foco de atuação das instituições e dos servidores públicos mineiros. Em contrapartida, é oferecido aos órgãos e entidades um conjunto de autonomias gerenciais e financeiras e, em caso de desempenho satisfatório, pagamento de prêmio de por produtividade aos servidores, como incentivo.” ([www.acordoderesultados.com](http://www.acordoderesultados.com))

Conforme visto no capítulo 3, a lei complementar prevista no art. 163, § 9º da CF/88 que deveria dispor dentre outros assuntos, sobre a organização do PPA, ainda não foi aprovada. Dessa forma, a determinação da estrutura que deverá acompanhar o PPAG fica a cargo de legislações hierarquicamente inferiores. O entrevistado A observa que:

Hoje a gente tem uma carência muito grande porque a gente não sabe o que é o PPA, a gente não sabe o que é o ciclo de gestão do PPA. Isso hoje está definido de forma muito geral na Constituição. É uma regulamentação mínima, então cada Estado faz o PPA do jeito que bem entende. Isso é uma lacuna institucional muito perigosa. (ENTREVISTADO A).

Dessa forma, ao olharmos para os mecanismos que vão garantir que o ciclo de gestão possua estabilidade e continuidade, percebemos que os mesmos são extremamente frágeis. O entrevistado B observa que:

Na falta de uma normatização federal, depende muito da vontade do governante de plantão de querer refazer esse plano todo ano, de querer fazer o monitoramento. A gente aprendeu boa parte do que a gente faz com a União, e a União simplesmente não faz mais, ela abandonou o processo. (ENTREVISTADO B).

Portanto, ao associarmos o conceito de mecanismos de *enforcement*, com o conceito de grau de institucionalização proposto por Jepperson(1991), qual seja, o grau de institucionalização é medido em relação a forma como os desvios de comportamento estabelecidos pelo ciclo de gestão são combatidos de maneira regular, tanto por recompensas como por sanções, chegamos a duas conclusões importantes.

Em primeiro lugar, o ciclo de gestão – entendido como uma política de Estado – não está institucionalizado. Conforme exposto acima, a previsão do ciclo de gestão ocorreu na lei que institui o PPAG para o quadriênio 2008-2011. Ao final desse período, nada garante que o mesmo irá continuar, uma vez que não existe qualquer tipo de sanção prevista para o caso de interrupção do mesmo. Sua existência está condicionada a vontade do governante querer incluir novamente sua previsão na lei que instituir o próximo PPAG.

No entanto, em um contexto como no caso mineiro, onde existe a previsão legal do ciclo de gestão, bem como de suas etapas, podemos considerar que as mesmas estão

institucionalizadas. Isso significa dizer que no caso mineiro, caso alguma das etapas deixem de ser realizadas, irão existir penalidades e sanções.

## **6.4 Princípios de Desenho Institucional**

Vamos agora contrapor em que medida os princípios de desenho institucional propostos por Goodin (1996) foram observados no processo de formulação do ciclo de gestão.

O primeiro princípio é o da revisão, ou seja, as instituições devem ser capazes de responder a mudanças estruturais importantes. Ao olharmos para o processo de evolução do ciclo de gestão em Minas Gerais percebemos que isto ocorreu.

A definição do PPA contida na Constituição Federal não era suficiente para permitir sua operacionalização, nem deveria ser. Na ausência da lei complementar que deveria dispor, dentre outros assuntos, sobre a organização do PPA, qualquer documento, por mais vago que fosse, estava cumprindo o comando constitucional.

Com a publicação do decreto federal nº 2.829/98 que estabeleceu normas para a elaboração do PPA no âmbito da União, uma nova metodologia estava disponível. Apesar de ter sido considerada extremamente bem estruturada, como visto no capítulo 3, sua adoção por parte dos demais entes da federação era opcional. Minas, bem como grande parte dos outros Estados, adotaram a nova metodologia, respondendo dessa forma a uma mudança estrutural do contexto, característica essencial da revisão.

Ao olharmos para o segundo princípio, o da robustez, que representa a necessidade das instituições responderem somente a mudanças que alterem as premissas fundamentais de sua existência, percebemos que o mesmo não se encontra no ciclo de gestão do PPAG. Os motivos são os mesmos apresentados no item 6.3 e que mostraram a baixa institucionalização do ciclo de gestão. Devido a ausência da lei complementar prevista no art.165 § 9º da Carta Magna, a estrutura do PPA bem como a organização de seu ciclo de gestão ficaram a cargo da lei que institui o plano, bem como de portarias e resoluções advindas do órgão

central de planejamento. Isso torna o ciclo de gestão extremamente dependente do governo que se encontra no poder.

O princípio da variabilidade faz referência à necessidade de experimentação de novos arranjos, em um processo constante de melhoria. Apesar de semelhante ao princípio da revisão, a variabilidade faz referência ao processo de *learn by doing*, enquanto a revisão está mais ligada a capacidade de resposta a mudanças importantes no ambiente em que a instituição se insere. Ao olharmos para o ciclo de gestão do PPAG, percebemos que a variabilidade está presente de maneira profunda, decorrente em grande parte do fato de que o PPA é um instrumento de planejamento recente. No caso de Minas Gerais, o PPAG 2008-2011 é apenas o segundo a utilizar a nova metodologia elaborada no âmbito da União.

Cinco aspectos de variabilidade merecem ser destacados no caso mineiro. A criação de uma carteira de programas prioritários, os programas estruturadores que são alvo de uma metodologia própria de gerenciamento. O uso de um conselho deliberativo para decidir o fluxo de recursos, a JPOF, que tenta compatibilizar possíveis frustrações de receitas com a estratégia principal do governo traçada no PMDI e PPAG. A criação de uma estrutura organizacional única para lidar com a parte de planejamento e orçamentação, através da união de duas Superintendências da SPLOR, a Superintendência de Planejamento e a Superintendência de Orçamento bem como a criação de uma estrutura organizacional responsável por acompanhar a realização da estratégia principal do governo definida no PMDI através do monitoramento dos objetivos estratégicos e resultados finalísticos definidos no PMDI.

O princípio da sensibilidade à complexidade motivacional chama atenção para a necessidade de levarmos em consideração os diversos motivos que levam os indivíduos a agir ao nos engajarmos em tentativas de desenho institucional.

A dificuldade que se configura no caso específico do ciclo de gestão é a mesma apontada por Goodin (1996), qual seja, como internalizar nas instituições estas estruturas de múltiplos incentivos. O entrevistado B observa que:

O gestor não se interessa em prestar a informação porque ele não vê sentido nela. Para que o gestor preste a informação, é necessário que ele veja nela algo que possa ajudá-lo sobre a perspectiva de gerenciamento do seu programa ou de prestação de

informação interna. Ele tem que ver um valor naquilo no seu dia-dia para que ele coopere no andamento do processo. [...] Tem o desafio que está colocado pra gente, e a gente está atento a isso mas ainda não avançamos, que é de colocar para além do controle social para qual motivo aquilo vai servir dentro da unidade. (ENTREVISTADO B)

Essa dificuldade de motivar o gestor se expande por todo o ciclo de informações gerando no final grandes problemas. O gestor de programas não tem incentivos em prestar informações, a unidade de planejamento e orçamento não tem incentivos em buscar essa informação com o gestor e os monitores não tem incentivos em zelar pela qualidade das informações recebidas. O entrevistado C salienta que:

Algumas áreas tem dificuldade de prestar informação por um problema cultural. Algumas áreas não veem monitoramento e gestão como benefício. Não acham que ter um planejamento ao longo dos meses, ter um produto para entregar, ter um acompanhamento é importante. Vem como auditoria e não como uma ferramenta a mais de gestão. (ENTREVISTADO C)

Esse problema “cultural” deveria ser contornado com uma estrutura de múltiplos incentivos preconizada pelo princípio da sensibilidade à complexidade motivacional. Se “culturalmente” os indivíduos não seguem determinado curso de ação, estruturas de incentivos capazes de alterar seu comportamento, ainda que na forma de sanções, devem ser utilizadas.

Por último, o princípio da publicidade recomenda que as instituições devem ser defensáveis publicamente. No caso do ciclo de gestão em Minas Gerais, o mesmo motivo que contribuiu para a legitimidade do processo garantiu também que ele fosse publicamente defensável. No entanto, cabe ressaltar que apesar de estarem intimamente ligados, não necessariamente ambos andam juntos.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar as características do desenho institucional adotado para o ciclo de gestão do PPA em Minas Gerais.

O PPA foi um instrumento de planejamento criado pela Constituição Federal de 1988. De caráter extremamente ambicioso, ele foi concebido para definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Devido a ausência da lei complementar que deveria dispor sobre a organização do PPA, cada ente da federação possui autonomia para definir o formato e o conteúdo de seus respectivos planos, desde que condizentes com o exposto na Carta Magna.

Minas Gerais, a partir de 2004, decidiu utilizar a metodologia de elaboração do PPA estabelecida na União a partir do PPA 2000-2003. Minas também adotou um conjunto de etapas de gestão do plano com o objetivo de transformar a estratégia traçada no mesmo em realidade e promover a *accountability*, o ciclo de gestão.

Com base no referencial neoinstitucionalista desenvolvido no capítulo 2, foi possível analisar diversas características deste arranjo institucional. Inicialmente mostrou-se que a pouca funcionalidade do PPAG para contribuir para a viabilização da estratégia e para *accountability* decorre em grande parte do desenho institucional adotado, que confere às unidades de planejamento e orçamento a responsabilidade pela prestação das informações. Como essas unidades estão distantes das áreas finalísticas responsáveis pela implementação dos programas e ações, e não existem mecanismos de *enforcement* que visam garantir a qualidade das informações prestadas, essas tendem a ser extremamente frágeis e inconsistentes.

Os indivíduos envolvidos no ciclo de gestão percebem essa pouca funcionalidade, mas conforme observa Offe (1996), isto não é fator determinante para determinar o suporte e a lealdade do ciclo de gestão. A iniciativa de adotar um conjunto de etapas para gerenciar os recursos públicos de forma responsável é vista como extremamente bem vinda, independentemente de quais resultados a mesma possa vir a trazer. Essa lealdade também está intimamente ligada ao contexto que foi implantada, onde movimentos de ordem mundial,

nacional e estadual defendiam a necessidade de adoção por parte do setor público de técnicas como o ciclo de gestão.

Em relação aos princípios orientadores das tentativas de desenho institucional propostos por Goddin (1996), percebemos que em grande medida eles foram contemplados no desenho institucional do ciclo de gestão, apesar da dificuldade de implantação de alguns deles.

A ausência da lei complementar do art. 165, § 9º da CF/88 faz com que o mesmo não apresente robustez, ou seja, capacidade de resistir a mudanças que não alterem as premissas nas quais foi concebido. Ao mesmo tempo, essa falta de normatização tem concebido uma grande capacidade de revisão ao ciclo de gestão, na medida em que o mesmo pode responder a mudanças em seu ambiente em uma velocidade maior do que caso fosse necessário uma alteração da legislação complementar que disciplinasse sua organização.

Os responsáveis por coordenar o ciclo de gestão tem encontrado dificuldade de incorporar em seu arranjo as estruturas de incentivo que vão possibilitar a cooperação dos diversos atores responsáveis por sua implementação. Aqui encontra-se a mesma dificuldade retratada na literatura de desenho institucional.

Por último, cabe ressaltar a grande quantidade de arranjos distintos que Minas Gerais vem adotando como forma de fortalecimento de sua capacidade de planejamento, orçamento e gestão. Esses instrumentos demonstram grande variabilidade em um processo constante de aprendizado.

A principal sugestão deste trabalho para aumentar a consistência do ciclo de gestão consiste em aproximar as áreas finalísticas das unidades de planejamento e orçamento, como forma de possibilitar a geração de informações de maior qualidade. É interessante também que essa aproximação venha conjugada com esforços para criação de mecanismos de *enforcement* capazes de sancionar indivíduos que prestem informações sem qualidade. Esta é, também, a principal sugestão para estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

ANASTASIA, Antônio Augusto J. Apresentação. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; e GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Organizadores). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ACEVEDO, Claudia Rosa; NOHARA, Jouliana Jordan. **Monografia no curso de Administração**. 3. Ed. São Paulo: ATLAS S.A., 2007.

BARZELAY, Michael. **The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue**. Berkeley. University of California Press, 2001.

BRASIL. **Balço da Reforma do Estado no Brasil: A nova gestão pública**. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002. 2 v.

BRASIL. **Constituição Federal**. Congresso Nacional. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 out. 1998.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento 2000**. Secretaria de Orçamento Federal/MOG. Brasília, 1999a.

BRASIL. **Portaria 42, de 14 de abril de 1999b**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

CARNEIRO, Ricardo. Planejamento na Esfera Pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Organizadores). **Gestão Social: O que há de novo?**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARVALHO, Horácio Martins de. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processo de planejamento e orçamento**. ENAP. Texto para discussão nº 44, Brasília 2001.

GAETANI, Francisco. **Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces.** In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2004. Disponível em: <  
[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/TerceirosPapers/05Gaetani\\_dic.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/TerceirosPapers/05Gaetani_dic.pdf)

GAETANI, Francisco. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In: OLIVEIRA, Fátima Bayama de. **Política de Gestão Pública Integrada.** Rio de Janeiro: FGV, p.38-46, 2008.

GARCIA, Ronaldo. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental.** IPEA, Texto para Discussão, nº 776. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003.** IPEA, Texto para Discussão, nº 726. Brasília, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 13. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 5. Ed. São Paulo: ATLAS S.A., 2010.

GOODIN, Robert (org.). **The Theory of Institutional Design.** Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; e GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Organizadores). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 43-54, 2006.

HAIR JR, Joseph F. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração.** Joseph F. Hair Jr, Barry Babin, Arthur H. Money e Phillip Samuel; tradução Lene Belon Ribeiro. – Porto Alegre: Bookman, 2005.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neo-institucionalismo.** Lua Nova, N° 58, 2003, p. 192-223.

JEPPERSON, R.L. Institutions, Institutional effects, and Institutionalization, In: **The New Institutionalism in Organizational Analysis,** W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991, 143-163.

JÚNIOR, Listx Antônio de Araújo: **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP): Uma proposta de avaliação orçamentária e institucional,** Belo Horizonte, 2008.

KNIGHT, Jack. **Institutions and Social Conflict.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

LARBI, George. **The New Public Management Approach and Crisis States.** Genebra: United Nations Research Institute for Social Development, 1999.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **The new institutionalism: organizational factors in political life**. American Political Science Review nº78, 1983

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5. Ed. São Paulo: ATLAS S.A., 2010.

MINAS GERAIS. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Boletim de Desempenho Global 2009**. Documento Interno. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de 1989**. 11.ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Elaboração do Plano plurianual de ação governamental 2008-2011 e de elaboração da Proposta Orçamentária 2008**. Belo Horizonte, 2007a. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual SIGPLAN de monitoramento do PPAG**. Belo Horizonte, 2009a. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>.

MINAS GERAIS. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2003-2020**. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2003. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>.

MINAS GERAIS. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023**. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007b. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>.

MINAS GERAIS. **Plano plurianual de ação governamental**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>.

MINAS GERAIS. **Plano plurianual de ação governamental**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <[www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)>.

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

OFFE, Claus. Institutions in East European Transitions. In GOODIN, Robert (org.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. Monografia. Curso Superior de Administração Pública. Escola de Governo Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.

Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI. (1998), **Revista ABOP**, edição especial, nº 40, ago/98.

SCHEDLER, Andréas (1999). Conceptualizing accountability In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) **The Self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

VERGARA Sylvania Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2. Ed. São Paulo: ATLAS S.A., 2006.

## APÊNDICE A

### Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada

1) Comente sobre o processo de planejamento e orçamento no Estado de MG

- Criar o clima para a entrevista e notar quando a pessoa entende do processo.

2) O atual modelo de gestão do PPAG utilizado em MG já possui estabilidade ? Por quais motivos?

- Notar se o modelo já consegue se manter por conta própria sem que seja necessário esforço constante de seus idealizadores.

-Revisão e Robustez

3) Quais principais mecanismos garantem que as informações sejam prestadas?

- Se no acordo de resultados não existisse informações prestadas ao SIGPlan, como/se as informações seriam prestadas.

- Mecanismos de *enforcement*

4) Na sua opinião, quais os aspectos positivos e/ou negativos das diversas etapas da gestão do PPAG?

- Na perspectiva do entrevistado, faz sentido continuar com o PPAG.

5) Quais principais avanços foram obtidos no modelo de gestão do PPAG? O que ainda precisa de mudanças?

- Como foi o processo de evolução no modelo de gestão do PPAG.

-Variabilidade

## ANEXO A

### ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP) - MINAS GERAIS - 2004-2009

DIMENSÃO / SUBDIMENSÃO / INDICADOR - PESO	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP)</b>	<b>0,280</b>	<b>0,298</b>	<b>0,301</b>	<b>0,335</b>	<b>0,379</b>	<b>0,369</b>
<b>1. DIMENSÃO AÇÃO (IDP- A)</b>	<b>0,274</b>	<b>0,299</b>	<b>0,331</b>	<b>0,347</b>	<b>0,390</b>	<b>0,380</b>
% de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%	35,56%	35,69%	38,70%	40,00%	44,48%	43,79%
% de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	25,53%	31,72%	36,42%	37,49%	41,96%	41,74%
% de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	18,34%	20,32%	22,24%	24,91%	28,81%	26,56%
<b>2. DIMENSÃO PROGRAMA (IDP-P)</b>	<b>0,319</b>	<b>0,352</b>	<b>0,350</b>	<b>0,413</b>	<b>0,428</b>	<b>0,404</b>
% de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3	38,87%	39,35%	40,00%	42,75%	46,06%	45,20%
% de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	31,10%	37,91%	36,43%	44,66%	48,03%	43,20%
% de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	23,32%	27,08%	26,79%	35,88%	33,07%	31,20%
<b>3. DIMENSÃO INDICADOR (IDP-I)</b>	<b>0,248</b>	<b>0,242</b>	<b>0,213</b>	<b>0,240</b>	<b>0,316</b>	<b>0,318</b>
<b>3.1 SUBDIMENSÃO PROGRAMA (IDP-I (A))</b>	<b>0,125</b>	<b>0,139</b>	<b>0,115</b>	<b>0,139</b>	<b>0,186</b>	<b>0,195</b>
% de programas com indicadores válidos	20,49%	22,38%	21,43%	24,05%	27,56%	30,83%
% de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos com índice melhorado	10,95%	11,55%	10,36%	10,69%	16,54%	14,23%
% de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos com índice alcançado	7,77%	9,39%	5,00%	8,78%	13,39%	15,02%
<b>3.2 SUBDIMENSÃO INDICADOR (IDP-I (B))</b>	<b>0,432</b>	<b>0,396</b>	<b>0,360</b>	<b>0,391</b>	<b>0,510</b>	<b>0,503</b>
% de indicadores válidos	35,09%	29,84%	28,57%	31,51%	42,69%	48,00%
% de indicadores válidos com índice melhorado	53,00%	49,45%	51,04%	51,09%	65,74%	54,17%
% de indicadores válidos com índice esperado alcançado	42,00%	39,56%	30,21%	35,87%	46,30%	49,17%

Fonte: Minas Gerais, 2010