

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PLANEJAMENTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO
NO ESTADO DE MINAS GERAIS:
Uma Análise Antes e depois do Choque de Gestão

EDMAR MARCOS DE SOUZA VILAÇA

Belo Horizonte

2011

Edmar Marcos de Souza Vilaça

PLANEJAMENTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO

NO ESTADO DE MINAS GERAIS:

Uma Análise Antes e Depois do Choque de Gestão

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão e Finanças Públicas.

Orientador: Professor Doutor Murilo Cássio Xavier Fahel.

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro

2011

V695p Vilaça, Edmar Marcos de Souza

Planejamento Financeiro-Orçamentário no Estado de Minas Gerais: uma Análise antes e depois do Choque de Gestão / Edmar Marcos de Souza Vilaça. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, 2012.

147f.

Orientador: Prof. Murilo Cássio Xavier Fahel.

Dissertação (mestrado) – Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho. Mestrado em Administração Pública.

1. Finanças Públicas – Minas Gerais. 2. Choque de Gestão. 3. Administração Pública – Minas Gerais. 4. Planejamento Estratégico.

CDU: 336.2 (815.1)

*A meu filho, Mateus,
que me dá forças para olhar sempre para frente.*

*Aos meus irmãos e amigos,
pela dedicação, confiança e amor.*

*Graças a vocês
pude chegar a lugares maravilhosos.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo amor incondicional, por me fazer persistir sempre em meus sonhos e desejos, por me oportunizar alegrias, experiências e fazer acreditar que bons tempos são reais, sempre.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Murilo Fahel, pelas muitas horas de dedicação e conselhos.

À Fundação João Pinheiro, por acreditar em meu potencial, mesmo diante das muitas dificuldades enfrentadas para estudar.

A todos meus 18 colegas, que fizeram do Mestrado a extensão de nossas casas, tornando nossos momentos de estudos mais felizes e prazerosos.

A todos os professores e professoras, funcionários e colaboradores, que fazem da Fundação João Pinheiro uma instituição de prestígio e excelência no ensino e na pesquisa em Administração Pública no país.

A meu filho, Mateus, que me ensina todos os dias a olhar para a vida de modo diferente, por me ensinar o verdadeiro amor, por me dar carinho, paz e um sorrisinho todos os dias, fazendo de cada dia meu sempre o melhor.

A meus irmãos. Edmilson, Edvaldo, Veridiana, Everaldo, Eduardo e Alexandre Cazuza, um amigo que se tornou irmão.

“[...] verás que um filho teu não foge à luta”.
Joaquim O. D. Estrada, Hino Nacional.

RESUMO

Esta pesquisa analisa os principais fatos históricos do planejamento governamental no país e destaca os fatores que favoreceram a prática dessa ferramenta de gestão para administração pública brasileira. Apresenta também os principais planos econômicos nacionais, que foram os ensaios das primeiras tentativas para implementação de um planejamento global para o desenvolvimento econômico e social do país. Isso ocorre apenas após a determinação, pela Constituição Federal de 1988, de um sistema de planejamento para a administração pública em seus três níveis de governo, que junto da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 completou o “marco regulatório” do planejamento governamental no país. No segundo momento, a pesquisa apresenta o planejamento governamental, especificamente o financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais. O objetivo, neste caso, é verificar o planejamento das ações da administração pública estadual se comportou de forma eficiente e eficaz, tendo como referência temporal o período de dois governos estaduais anteriores e posteriores ao programa Choque de Gestão, iniciado em 2003. Dessa forma, este estudo evidencia os principais fatores que estimularam a eficiência e eficácia do planejamento financeiro-orçamentário no estado, com o objetivo de contribuir na consolidação das bases do desenvolvimento econômico e social deste estado e atenção aos anseios da população, que é a principal receptora dos serviços e políticas públicas produzidas pelo estado. De maneira geral, apresentada-se as principais contribuições que estimularam a prática do planejamento governamental nos dois períodos estudados, bem como alguns resultados alcançados por essas fases de planejamento. Ainda demonstra-se que apesar do planejamento governamental ser uma ferramenta importante para a administração pública, o modo como as ações e decisões públicas são tratadas pode representar ganho adicional ao sucesso ou fracasso de uma dada ação ou política pública.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Planejamento financeiro e orçamentário. Gestão pública. Finanças e orçamento público. Eficiência e Eficácia.

ABSTRACT

This research analyses the main historical facts of government planning in this country, and highlights the factors which favored the practice of this management tool for the Brazilian public administration. It also presents the main national economic plans which were the first attempts to implement a global plan for the Brazilian economic and social development. This was only possible after the Federal Constitution of 1988, which determines a planning system for public administration in its three levels of government, and the creation of the Fiscal Responsibility Law of 2000, both completing the "regulatory framework" of government planning in the country. In a second moment, the research shows how the State government planning occurred, specifically in Minas Gerais State. The goal here was to verify if the planning of actions of the state government happened efficiently and effectively, with reference to the time period of two state governments, before and after the Shock Management program, started in 2003. Thus, this research highlights the main factors that stimulated the efficiency and effectiveness of state financial planning-budgeting, contributing to the foundations of the State economic and social development and answering the concerns of its population, which is the receiving of the state's services and public policies. In general, it presents the main contributions that encouraged the practice of government planning in the two periods studied, as well as some results achieved with these planning stages. It is also shown that, despite of the government plan as an important tool for the government, the way these actions and public decisions are handled may represent an additional gain to the success or failure of a given action or policy.

Keywords: Government Planning. Financial and Budget Plan. Public Management. Public Financial and Budget. Efficiency and Effectiveness.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
AUGE	Auditoria-Geral do Estado
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CE/88	Constituição Estadual de 1988
CEI	Centro de Estatística e Informações
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CMN	Conselho Monetário Nacional
COAFI	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
Dt	Despesas totais realizadas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
IPLEMG	Instituto do Legislativo do Estado de Minas Gerais
IPSEMG	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
IPSM	Instituto de Previdência dos Servidores Militares
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF/00	Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000
MAPG	Metodologia para as Ações de Planejamento Governamental

MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
Rt	Receitas totais arrecadadas
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SIPAG	Sistema de Avaliação da Ação do Governo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUNAB	Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços
TECMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
UAGP	Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores
URV	Unidade Real de Valor

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Processo de integração do sistema de planejamento do setor público.....	55
Figura 2 – Previsão da interação dos instrumentos do sistema de planejamento no estado de Minas Gerais.....	70
Figura 3 – Representação da equipe de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP): Decreto nº. 43.378/03.....	98
Figura 4 – Exemplo de painel de controle do projeto estruturador do GERAES.....	100
Figura 5 – Processo de integração e revisão dos instrumentos de planejamento estadual.....	101

Gráficos

Gráfico 1 – Representação do afastamento do PMDI/PPAG e a real execução orçamentária (LOA) em quatro anos.....	74
Gráfico 2 – Distanciamento entre metas físicas programadas e executadas: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999.....	75
Gráfico 3 – Execução das metas físicas: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999.....	76
Gráfico 4 – Distanciamento entre metas financeiras programadas e executadas: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999.....	76
Gráfico 5 – Execução das metas financeiras: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999.....	77
Gráfico 6 – Comportamento das receitas e despesas correntes do estado de Minas Gerais no período de 1997-2002.....	83
Gráfico 7 – Representação do comportamento dos instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais para o período de 2000-2003.....	87
Gráfico 8 – Resultado do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais: 2001 a 2003.....	90
Gráfico 9 - Comportamento do PPAG e LOA antes e depois da Metodologia para as Ações do Planejamento Governamental (MAPG) prevista pelo programa Choque de Gestão do Governo de Minas Gerais.....	94
Gráfico 10 – Resultado do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais para o período anterior e posterior ao Choque de Gestão (em milhões - R\$).....	110

Gráfico 11 – Representação dos limites, em percentual, das despesas com pessoal no Poder Executivo estadual, tendo como limite o imposto pela Lei Completar 101 de 2000 (LRF/00), isto é, 49% da RCL (valores em percentual)..	113
Gráfico 12 – Trajetória, em percentual, de ajuste da dívida consolidada do estado de Minas Gerais, por exercício financeiro (DCL/RCL).....	116

Quadro

Quadro 1 – Principais diferenças nos modelos de administração burocrática e gerencial.....	63
Quadro 2 – Análise Comparada Sintética dos períodos anterior e posterior ao Programa Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais: períodos de planejamento governamental PMDIs e PPAGs.....	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores econômicos do Governo Sarney: 1985-1989.....	47
Tabela 2 – Indicadores econômicos da década de 1990.....	59
Tabela 3 – Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e de Minas Gerais no período de 1996 a 2010: valores a preços correntes (R\$ 1.000.000,00).....	66
Tabela 4 – Avaliação das metas do planejamento governamental no PPAG 1996- 1999.....	75

SUMÁRIO¹

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 NOTAS METODOLÓGICAS.....	19
2.1 Uma análise conceitual.....	23
3 BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA BRASILEIRA ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	31
3.1 Do início do planejamento no setor público aos efeitos da Segunda Guerra Mundial no Brasil.....	31
3.2 Os primeiros planos nacionais.....	35
3.3 Do “milagre econômico” brasileiro aos efeitos do colapso da economia mundial no início da década de 1980.....	39
3.4 Do início da década “perdida” à promulgação da Constituição de 1988.....	45
4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-CF/88: RENOVAÇÃO E NOVAS PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO SUSTENTÁVEL DE PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	49
4.1 O sistema de planejamento e orçamento público: novo marco legal.....	49
4.1.1 O Plano Plurianual (PPA).....	51
4.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	52
4.1.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA).....	54
4.2 Da estabilização monetária às reformas administrativas na administração pública federal na década de 1990.....	57
5 O ESTADO DE MINAS GERAIS.....	64
5.1 Metodologia para as ações do planejamento governamental (MAPG): algumas considerações.....	66

¹ Este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com a ABNT NBR 14724 de 17.04.2011 e com as Recomendações Básicas para apresentação de trabalhos acadêmicos da Fundação João Pinheiro.

5.2 O I PMDI/PPAG - 1996-1999: planejando “a toque de caixa” (Governo Eduardo Azeredo).....	71
5.3 O II PMDI/PPAG - 2000-2003: perspectivas financeira e econômica do estado (Governo Itamar Franco).....	80
6 O CHOQUE DE GESTÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	89
6.1 A construção da Metodologia para as Ações de Planejamento Governamental (MAPG).....	89
6.1.1 Considerações sobre a primeira fase do Choque de Gestão.....	95
6.1.2 Considerações sobre a segunda fase do Choque de Gestão.....	102
6.2 Finanças estaduais: resultados gerais das duas fases do programa.....	106
6.3 Avaliação geral do planejamento financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais: principais considerações sobre os períodos anterior e posterior ao programa Choque de Gestão.....	118
6.3.1 Análise crítica: a peculiaridade dos resultados contábeis e financeiros do estado de Minas Gerais.....	124
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS.....	135
APÊNDICE.....	141

1 INTRODUÇÃO

Diante de um cenário de economia globalizada, com constantes interações entre instituições, é notória a existência de crescente concorrência para ganhar, cada vez mais, mercado e espaço por parte das instituições. E para sobressair e se destacar em um ambiente de competição constante, as instituições precisam criar cenários favoráveis, que lhes deem condições de sobreviver e enfrentar desafios em seu dia-a-dia.

Hoje, mecanismos de antecipação de decisão passaram a ser vitais para as instituições, pois são eles que dão as condições de estarem um passo à frente de suas concorrentes. Nesse cenário, o planejamento como ferramenta de gestão passou a ter mais notoriedade e utilidade às instituições, considerando que sua função é predominantemente estratégica.

Para autores como Brealey e Myers (1998), Giacomoni (2007) e Gitman (2006), o planejamento oferece orientação, direção à elaboração, execução, avaliação e controle das ações estratégicas para as organizações, além de permitir eficiência, eficácia e efetividade dos resultados almejados.

Assim, no atual panorama econômico-financeiro mundial, planejar tornou-se uma ferramenta obrigatória, de responsabilidade da alta administração das instituições que, de certa forma, pode assegurar sua sobrevivência e competitividade.

Particularmente no setor público brasileiro, a preocupação com o tema data seus primeiros ensaios da década de 1930, conforme defendem Giacomoni e Pagnussat (2006). Todavia, foi a partir² da promulgação da Constituição de 1988³ (CF/88) e, posteriormente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (LRF/2000) que o planejamento global do estado, especialmente das finanças públicas, ganhou destaque e notoriedade no país, como previsão legal e obrigatória.

² Evidencia-se, nesta primeira parte, somente o atual modelo de gestão financeira do setor público, ou seja, pós-1988. É importante esclarecer que houve outros momentos de planejamento no Brasil, o que será tratado no terceiro capítulo deste trabalho.

³ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo nº 165, estabeleceu diretrizes de planejamento financeiro-orçamentário, de orientação ao desenvolvimento do Estado brasileiro, para o Executivo Federal, Estadual e Municipal, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

O planejamento das ações governamentais é, sem dúvidas, um instrumento capaz de contribuir para o desenvolvimento do estado. É, ainda, uma ferramenta que evidencia a intenção do administrador público, demonstrando os caminhos a serem percorridos, bem como os meios necessários para o alcance de determinada meta ou objetivo, o que dá ao administrador público condições para prever e criar cenários futuros, sendo, também, capaz de auxiliá-lo na tomada de decisão, seja qual for.

O planejamento explicita, portanto, como e onde ocorrerá uma dada ação ou intervenção pública, o que dá, em tese, ao cidadão condições de acompanhar essas ações. Nessa perspectiva, o planejamento funciona ainda como instrumento de controle por parte da sociedade. Para conhecer os instrumentos que compõem o planejamento governamental, assim como todo seu mecanismo de ação, é fundamental entender de que forma esses instrumentos podem melhorar, continuamente, a vida da comunidade administrada e atender satisfatoriamente aos seus anseios.

Especificamente no que se refere à gestão financeira do estado, acredita-se que o planejamento financeiro-orçamentário seja capaz de imprimir qualidade ao gasto público, gerando eficácia e eficiência às ações governamentais. Dessa forma, considera-se que o sistema de planejamento do setor público seja capaz de atender a esses requisitos em todas as suas fases: elaboração, execução, acompanhamento, ajustamento, revisão e avaliação, entre outros.

Diante desse breve contexto, não diferente das organizações privadas, percebe-se que a administração pública brasileira entendeu que o planejamento das ações de governo é fundamental para a criação e formulação de estratégias para seu desenvolvimento. Quer seja para a consolidação como um estado forte e sólido economicamente, capaz de atrair investimentos, emprego e renda, quer para imprimir qualidade do gasto público, por exemplo.

Dito isso, considera-se que a prática do planejamento governamental é essencial para a sobrevivência do estado, uma vez que possibilita seu desenvolvimento, além permitir a construção de bases sólidas para enfrentar, com mais segurança, incertezas do futuro. O planejamento das ações do estado pressupõe sua preparação para o futuro, bem como a criação de condições que favoreçam seu fortalecimento e

desenvolvimento no enfrentamento de uma situação qualquer que tenha previsto ou que surja de repente.

Planejar, nesse sentido, pode significar quem ganha ou perde. Em contrapartida, acredita-se que o não planejamento deixa o estado cego, sem previsão do amanhã, podendo representar, no mundo globalizado e de grande concorrência de hoje, um perigo eminente qualquer, isto é, um risco às realizações e conquista do estado. É nessa linha que esta pesquisa chama a atenção para o tema, na medida em que o considera fundamental para as realizações pretendidas pelo Estado brasileiro.

O estudo está estruturado em sete capítulos, assim distribuídos: este primeiro introduz o tema. O segundo descreve a metodologia de pesquisa, as técnicas metodológicas que foram utilizadas, bem como os principais conceitos e teorias que dizem respeito ao tema, e está dividido em uma subseção.

O terceiro capítulo faz uma síntese histórica da construção e evolução do planejamento público brasileiro, estando subdividido em quatro seções, as quais estão organizadas de forma a facilitar a análise temporal sobre os principais fatos históricos a respeito do planejamento governamental no Brasil. Cada uma das seções apresenta um período histórico, que vai desde a década de 1930 até o momento anterior à promulgação da Constituição Federal de 1998.

As novidades trazidas pela Constituição Federal de 1988, que instituiu o sistema de planejamento para a administração pública brasileira, são abordadas no quarto capítulo, que se subdivide em duas seções e três subseções com os principais fatos históricos a respeito do atual sistema de planejamento público brasileiro.

No quinto capítulo mostram-se as principais características do planejamento governamental no estado de Minas Gerais, desde a construção do primeiro momento de planejamento governamental estadual pós-Constituição Federal de 1988. E subdivide-se em três seções e uma subseção, que juntas descrevem as metodologias de ação do planejamento governamental para cada um dos períodos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) anteriores ao programa Choque de Gestão, bem como o modo pelo qual o planejamento financeiro-orçamentário estadual foi tratado. Relata, ainda, alguns exemplos, como formas de figuras e gráficos que ilustram o desempenho do planejamento no período anterior a 2003, tendo como referência os

conceitos de eficácia e de eficiência trabalhados nesta pesquisa (MINAS GERAIS, 2003a).

O sexto capítulo exhibe as principais novidades trazidas pelas duas fases do programa Choque de Gestão do Estado de Minas Gerais, cuja proposta inicial foi construir um novo modelo de gestão pública no estado, baseado em resultados e metas propostas, alcançadas a partir dos instrumentos de planejamento estadual. Esse capítulo está subdividido em três seções e três subseções que, juntas, trazem os principais resultados financeiros conquistados com o programa. E apresenta, também, na última seção a avaliação geral a respeito da prática do planejamento financeiro-orçamentário estadual durante todo o período aqui estudado, bem como a percepção crítica em relação ao modo peculiar de prestação de contas da administração pública.

As considerações finais constituem o sétimo capítulo. Em relação às opiniões e eventuais críticas deste autor, estas são apresentadas ao longo de todo o trabalho.

2 NOTAS METODOLÓGICAS

Ao planejar suas ações, o Estado consegue criar um norte capaz de orientá-lo no alcance de objetivos e metas governamentais, o que representa um ganho à administração pública, uma vez que o plano possibilita ao administrador público uma organização prévia da construção dos eventuais caminhos que levam ao alcance dessas metas e objetivos.

Acredita-se, no entanto, que além dos requisitos legais que garantam a construção do planejamento público, há também a necessidade de assegurar a execução do que foi planejado, ou seja, aliar o plano ao orçamento anual, aprovado pelo Legislativo e suas respectivas projeções de curto e longo prazo. Com isso, os instrumentos de gestão financeiro-orçamentários andam lado a lado e não têm distanciamento.

No caso brasileiro, os requisitos legais obrigam a administração pública, nas três esferas de governo, a elaborar um plano global que preveja as principais ações governamentais somente uma única vez e para um período de quatro anos. Ora, as coisas no mundo dificilmente permaneceram e comportam-se da mesma maneira ao passar dos anos. E, considerando que a mudança em um fator qualquer pode atrapalhar a realização parcial ou total do plano governamental, a não elaboração e construção de técnicas de acompanhamento e revisão do plano, por exemplo, que entre outros fatores tendam a aproximar o plano da administração pública às execuções orçamentárias anuais durante todo o período do planejamento governamental, pode prejudicar a realização desse plano.

Pensando nisso, a pesquisa optou por criar uma metodologia própria de análise capaz de identificar e evidenciar os principais fatos e contribuições a respeito da construção e tratamento do planejamento financeiro-orçamentário da administração pública brasileira e mineira.

O objetivo principal deste estudo é fazer uma análise comparada do planejamento financeiro-orçamentário durante a construção e execução do planejamento global das ações governamentais dos governos anteriores e posteriores ao programa Choque de Gestão iniciado em 2003 no estado de Minas Gerais, bem como verificar se o planejamento foi eficiente e eficaz. Considera-se, para esse efeito, como período anterior ao programa os governos de Eduardo Azeredo e Itamar Franco, já o momento posterior

os governos de Aécio Neves e Antônio Anastasia. No sentido geral, optou-se por construir uma técnica composta de três tipos de análises metodológicas, que serão apresentadas a seguir.

A primeira análise diz respeito ao tipo da pesquisa, que é bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica justifica-se, uma vez que permite amplo alcance de informações. Além disso, possibilita a utilização de dados dispersos e em inúmeras publicações, o que auxiliou na construção e fundamentação teórica que envolveu o objeto desta pesquisa.

Nesse sentido, este trabalho traz a análise da história brasileira da construção e evolução do planejamento público. Isso possibilitou a sua construção e fundamentação teórica e permitiu que se apresentassem as principais contribuições da literatura a respeito das tentativas de se fazer o planejamento, bem como as buscas por um modelo sustentável de desenvolvimento econômico e social do país, tendo como primícia o planejamento das ações de governo.

A partir dessa análise foi possível apresentar os principais planos e modelos econômicos brasileiro e suas respectivas contribuições para a construção do desenvolvimento e industrialização do Brasil. No sentido geral, a análise bibliográfica contextualizou as principais contribuições da literatura sobre a construção e evolução do planejamento no setor público brasileiro, desde o período do início na década de 1930 ao momento atual.

Na mesma medida, a pesquisa documental justifica-se, porque se vale de documentos diversos, seja público, privado, em papel ou meio magnético que dizem respeito ao assunto da pesquisa. Justificou-se, ainda, uma vez que possibilitou que a pesquisa se validasse de materiais em toda sorte de documentos, como defendido por Gil (2010).

Assim, a pesquisa está organizada de forma a apresentar considerável número de contribuições bibliográficas e documentais que convergissem para a construção, análise e fundamentação teórica da pesquisa. Acredita-se que, de maneira geral, as análises bibliográfica e documental possibilitaram o alcance dos objetivos.

A segunda análise levou em consideração o que aqui se chama de Metodologia para as Ações do Planejamento Governamental (MAPG), isto é, as técnicas de gestão do planejamento público de cada um dos períodos estudados⁴, que preveem e/ou permitem ações de monitoramento, acompanhamento, ajuste, revisão, avaliação, entre outros instrumentos que possibilitaram, por exemplo, a correção das estratégias de planejamento no decorrer da gestão do plano, isto é, no decorrer da execução do PMDI, Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)⁵, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse sentido, entende-se que a construção de meios e técnicas prevendo como se dará uma dada ação governamental seja capaz de garantir a real execução do que foi planejado, o que contribui para a eficácia e eficiência dessa ação. Nessa perspectiva, a construção de metodologia para as ações do planejamento governamental tende a aproximar as metas e objetivos da execução, observadas as autorizações de dispêndios aprovadas nos orçamentos anuais.

Como se verificou o uso de técnicas metodologias diferentes ou a falta destas durante a gestão de alguns dos períodos governamentais estudados, optou-se por ilustrar cada dos períodos separadamente, o que permitiu melhor visualização das principais diferenças, bem como possibilitou verificar se as técnicas utilizadas conseguiram ou não atender aos propósitos dos objetivos e metas definidos nos planos globais das ações governamentais dos períodos. No APÊNDICE A encontra-se o Quadro 2, que compara as principais ações identificadas em cada governo.

Por meio dessa análise foi possível dizer até que ponto os mecanismos de gestão financeira utilizados pelos governos estudados contribuíram ou não para o alcance das metas previstas no plano global de ação governamental durante os dois períodos estudados, ou seja, antes e depois do Choque de Gestão.

A terceira análise metodológica tem como objetivo avaliar a eficiência e eficácia do planejamento governamental do estado de Minas Gerais, notadamente o financeiro-orçamentário, o que poderá ser demonstrado a partir da estrutura dos gastos,

⁴ Entende-se por períodos estudados os intervalos de tempo dos governos mineiros imediatamente anteriores e posteriores ao programa Choque de Gestão, ou seja, o período compreendido entre os anos 1996 a 2011.

⁵ Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) refere-se ao Plano Plurianual Mineiro. Já o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é particular a Minas Gerais e será discutido no capítulo cinco, que trata do estado mineiro.

ou seja, da relação de metas programada/executadas nas dimensões físicas e financeiras, como também de gráficos e figuras que representam o distanciamento entre o plano (PPAG) e o orçamento anual no estado (LOA). Ou, ainda, a partir de gráficos cujas metas são estabelecidas em lei, como é o caso de gastos com pessoal e relação da dívida do estado, por exemplo.

É importante mencionar também que essa análise levou em consideração apenas alguns exemplos financeiros e orçamentários, não sendo, portanto, analisados todos os aspectos financeiro-orçamentários do estado. Assim, a análise visou apenas aos exemplos que o autor julgou serem os mais importantes e que conseguem representar bem os aspectos gerais da situação financeira do estado de Minas Gerais. No sentido geral, acredita-se que com essa terceira análise pôde-se verificar a real capacidade de planejamento financeiro do estado, notadamente o financeiro-orçamentário, e também se o que foi planejado foi, de fato, executado.

As técnicas de análise metodológica apresentadas permitiram avaliar se o conjunto de ações da consecução das metas e objetivos previamente propostos pelo estado foi ou não alcançado durante os períodos estudados. Para isso, levaram-se em consideração os objetivos e metas governamentais dispostos nos instrumentos de planejamento global das ações, ou seja, PMDI e PPAG.

Apurou-se, no entanto, a precariedade de dados e informações sobre a construção, tratamento do planejamento e o alcance de metas e objetivos governamentais no estado de Minas Gerais no período anterior a 2003, o que poderia prejudicar a análise nesse período. Por esse motivo e a fim de tratar todos os períodos utilizando uma mesma regra ou base de dados comuns, independentemente do exemplo a ser ilustrado, optou-se, principalmente nesse período, por utilizar os dados contidos no Balanço Geral do Estado, por meio dos Relatórios Contábeis, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), que cumpre as normas determinadas pela Lei Federal nº 4.320/64 e do Relatório de Autoria, de responsabilidade da Auditoria-Geral do Estado (AUGE), que cumpre as normas determinadas pela Lei Complementar Estadual nº 33/94 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG).

A escolha desses relatórios levou em consideração que são documentos públicos que possuem regras claras e ainda vigentes quanto à análise e desempenho geral, sob a perspectiva contábil e financeira dos governos mineiros durante os períodos

estudados. Além disso, os relatórios foram produzidos e publicados por órgãos do governo (SEF), de controle interno (AUGE), em consonância com as normas de controle externo e regulamentadas pelo TCEMG, trazendo também consonância com as normas federais que tratam do assunto.

Outra constatação, ainda no período anterior a 2003, foi que constaram nos PPAGs a previsão de acompanhamento e avaliação das ações sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), além de previsão de revisão do plano, para os exercícios seguintes à sua elaboração, a partir da criação de uma lei complementar (MINAS GERAIS, 2003b). Todavia, esses requisitos não foram observados nem cumpridos, o que mais uma vez justifica a análise com base nos documentos apresentados anteriormente.

Para o período posterior a 2003, a análise levou também em consideração os relatórios de avaliação produzidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por esses relatórios possuírem riqueza de detalhe sobre a construção, acompanhamento, revisão e avaliação da execução das metas e objetivos governamentais, sendo, portanto, um documento público que também obedeceu aos requisitos legais sobre o monitoramento e reajustamento do PPAG. Esses relatórios obedecem, portanto, às normas gerais contidas nas leis estaduais nº. 15.033/2004 (MINAS GERAIS, 2008) e Lei nº. 17.347 (MINAS GERAIS, 2012a). Também foram analisados os relatórios de auditoria e os contábeis, a exemplo dos já descritos.

2.1 Uma análise conceitual

A administração pública brasileira tem chamado a atenção de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, bem como de profissionais, empresas e instituições nacionais e internacionais. Acredita-se que isso se deve às mudanças de comportamento, políticas, economia, leis e desenvolvimento do país, como também à influência exercida pela administração pública brasileira nos diversos setores do país, entre outros fatores.

Em relação às questões econômicas não é diferente, uma vez que a administração pública executiva federal pode, a qualquer hora, intervir na economia nacional para estabelecer determinada política pública. Uma maneira de suavizar a “mão”

do estado no mercado é a partir de uma política econômica e fiscal que seja capaz de assegurar ganhos adicionais para a manutenção da máquina pública, expandir e atrair investimentos públicos e privados e assegurar o desenvolvimento econômico e social do país.

Portanto, entender os processos que movem a administração pública brasileira é essencial para entender o passado, que não pode ser mudado, agir no presente e planejar o futuro, assegurando, assim, o desenvolvimento social e econômico para o país, conforme defendido por Vilhena *et al.* (2006).

Para compreender o processo de planejamento na administração pública e entender de que maneira essa ferramenta pode assegurar o desenvolvimento do estado, faz-se necessário elucidar alguns conceitos que são básicos e fundamentais para entendimento geral a respeito do objeto de estudo desta pesquisa. Assim, procurou-se a convergência de ideias e conceitos presentes na literatura, de forma a apresentar algumas contribuições para a sustentação e análise teórica do objeto da pesquisa, o que se verá a seguir.

O primeiro dos conceitos diz respeito à administração pública, que, segundo Di Pietro (2003), pode ser definida como uma atividade que o estado desenvolve para a consecução dos interesses da coletividade e que, mediante a lei, é atribuída ao estado o exercício da função administrativa. Di Pietro (2007, p. 378) acrescenta que “a palavra administração não significa só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar e exercer a vontade com o objetivo de **obter um resultado útil**” (grifo nosso).

Já para Silva (2003, p. 635), a administração pública “é um conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”. Isto é, são atividades gerais que o estado executa ou delega a outrem, cujo interesse primordial e balizador constitucional são o bem-estar da coletividade administrada.

Da convergência dos conceitos desses dois autores, pode-se dizer que a administração pública é, portanto, um conjunto de instituições públicas com funções diversas e distintas, dotada de poderes que têm por dever administrar, no sentido *sensus*, a população dentro de um território, como também os recursos, sejam quais forem, desse

território. É essa administração que cria as regras gerais que a coletividade administrada deve seguir e a ela é dado o poder de organizar, controlar, normatizar, captar e despender recursos e executar ações, entre outras funções que dizem respeito à sua manutenção e ao interesse da coletividade administrada - esta última a razão maior da existência da administração pública no Brasil.

Entendido esse conceito, faz-se necessário agora compreender de que forma o planejamento no setor, que é função administrativa do Executivo nos âmbitos federal, estadual e municipal, é capaz de assegurar o desenvolvimento econômico e social. Embora seja inegável que sem um plano de ação e diante da crescente demanda de decisões a serem tomadas, o administrador público pode se perder em meio a uma enxurrada de possibilidades de ações e decisões que pode ou deve tomar.

Esse universo de possibilidades, que num primeiro momento pode parecer viável, acaba por se tornar um inimigo sagaz do administrador, que sem uma orientação ou um norte prévio pode desfavorecer toda a comunidade se sua decisão for de encontro aos anseios e necessidades dos administrados, por exemplo.

Dito isso, acredita-se que a percepção de onde se quer chegar pode favorecer as decisões do administrador público, na medida em que essa percepção é capaz de viabilizar os passos a serem seguidos para alcançar uma realidade qualquer previamente construída e perseguida. É nesse sentido a importância que o planejamento tem para a administração pública.

Com o objetivo de evidenciar outros conceitos e corroborar as afirmações expostas, Matus (2006, p. 115) faz valiosa contribuição, preconizando que “o plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”. Para o autor, os administradores públicos encontram situações extremas, algumas passíveis de controle, outras não, o que torna fundamental o exercício do plano como forma de criar situações favoráveis e de evitar ou antecipar aquelas que não podem ser controladas. Trata-se, portanto, de um exercício constante de se fazer um plano para tentar controlar algumas situações no futuro qualquer.

Ching, Marques e Prado (2007) afirmam que o plano antecipa decisões e implica a opção de uma alternativa de ação em detrimento de outras que o administrador tem disponível. Para os autores, decidir antecipadamente é ter o controle das possíveis

opções de resultados. Isso, de certo modo, é capaz de evitar perdas e garantir fôlego à organização.

Baseando-se na classificação do professor Friedmann⁶, Pagnussat (2006, p. 10) conceitua o planejamento “como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação”. Nesse modelo, o planejamento se dá a partir de modelos quantitativos que apoiam análise de sistemas para buscar a otimização de recursos capazes de fazer alcançar um futuro menos incerto.

Rezende e Cunha (2005) associam o planejamento à melhoria da qualidade da gestão pública, destacando o orçamento como fonte primordial para a transformação qualitativa da gestão pública. Para os autores, o planejamento das ações de governo possui relação direta com as finanças e orçamento do estado, uma vez que não há que se falar em planejamento no setor sem considerar as políticas de gestão financeiro-orçamentária envolvidas no processo, pois a maior parte das ações da administração pública depende de recursos financeiros para serem executadas.

Corroborando essas afirmações, Oliveira (2009) contribui afirmando que as mudanças nas políticas do estado refletem-se na sua estrutura, fazendo-se necessário “olhar” o orçamento público. Para Oliveira (2010a), o “planejamento financeiro público é uma forma de tirar o estado da *tirania* do curto prazo”, isto é, uma ferramenta capaz de subsidiar decisões que favoreçam políticas públicas de desenvolvimento, podendo também projetar cenários futuros compatíveis com os desejos da coletividade administrada.

Giacomoni (2007) descreve o planejamento como uma atividade premeditada, que possibilita perceber a realidade da organização, avaliar os caminhos e construir um referencial futuro capaz de alcançar, da melhor forma, os objetivos previamente definidos e antecipar os resultados esperados, motivo este que também o classifica como estratégico.

⁶ Pagnussat (2006) usa em seu trabalho a classificação do Professor John Friedmann, que descreve as quatro correntes do pensamento sobre o planejamento. De acordo com o autor, a citação transcrita se refere à “análise de políticas” - que é caracterizada pelo autor como o mais conservador dos modos de fazer planejamento, que tem suas vertentes na economia do bem-estar e na ciência política - e à administração pública.

O planejamento público, conforme Tollini (2002, p. 174), é uma estratégia de gestão na qual se evidencia um compromisso com a ação. Aqui o planejamento é tido “como um instrumento para resolver problemas ou aproveitar oportunidades”. Matias-Pereira (2006, p. 234) apresenta o planejamento como “um processo contínuo que fundamenta e acompanha a elaboração orçamentária”, o que, para o autor, confere transparência e consistência à própria ação, fixando metas e prazos que orientam e preveem os meios necessários para alcançá-las, como:

Nesse sentido, visa ao planejamento criar as condições necessárias **para o atingimento das metas indispensáveis à consecução dos objetivos**. Constata-se, dessa forma, que o planejamento é sempre anterior à ação, buscando torná-la mais racional e efetiva, e seu resultado busca responder às indagações do que fazer, onde fazer e quando fazer (MATIAS-PEREIRA, 2006 p. 234, grifo nosso).

Almeida e Guimarães (2006, p. 55) salientam que “as estratégias no setor público são materializadas nos planos e orçamentos”. Entretanto, o plano por si só não assegura o sucesso dessa estratégia. Verifica-se aqui a necessidade de haver conexão entre o que é planejado e a autorização do dispêndio a partir do orçamento anual, sua execução, acompanhamento e avaliação, como forma de assegurar a efetividade positiva do planejamento público.

Assim, após evidenciar alguns dos principais conceitos presentes na literatura referente ao objeto desta pesquisa, acredita-se que por meio do planejamento de suas ações é que o estado consegue subsídios para prever, criar cenários, controlar e avaliar suas ações e decisões, além de possibilitar a projeção, com mais segurança, de seu crescimento e desenvolvimento, seja social ou econômico. É nesse sentido que o planejamento se mostra indispensável para a construção e o desenvolvimento do estado. É, também, uma maneira que ele tem de controlar suas opções de ação, ao permitir a visualização de uma dada situação no futuro que pretenda alcançar.

Diante do contexto apresentado, acredita-se que as ações de governo na administração pública, especialmente no que dizem respeito ao planejamento financeiro-orçamentário, visam primordialmente ao fortalecimento do ciclo da gestão pública, que é compreendida como uma interação das funções de planejamento, execução, controle, avaliação e retroalimentação das ações financeiras e orçamentárias. Dessa forma, remete-se à elaboração do planejamento governamental de forma dinâmica e contínua. Esse planejamento deve ser capaz de prever cenários futuros, explicitando os caminhos que viabilizarão a chegada a uma posição ou situação.

Acredita-se, também, que a gestão pública eficaz e eficiente das finanças do estado pode acarretar melhores condições para toda a população. E, ainda, é por meio dos instrumentos de gestão financeiro-orçamentárias que o estado tem condições de antever qualquer ação que queira tomar, seja num futuro próximo ou distante, o que lhe dá condições de planejar melhor suas ações, seja ela qual for. É evidente, todavia, que o desenvolvimento do estado e o sucesso de determinada política pública não dependem somente de sua capacidade de organização financeira. Existem fatores externos ao controle do administrador público. Mais uma vez chama-se a atenção para o planejamento de suas ações, principalmente da gestão financeira, como forma de amenizar eventuais perdas ou prejuízos à administração pública.

Outra questão a ser considerada constitui a eficácia e a eficiência das ações governamentais, sendo necessário também entender esses conceitos de modo a compreender como esses dois novos conceitos podem contribuir para melhorar a gestão financeira no setor público, além de diferenciá-los um do outro.

A atual Constituição Federal promulgada em 1988 determinou inicialmente quatro princípios fundamentais a serem observados obrigatoriamente pela administração pública brasileira: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e da publicidade⁷. Em meados da década de 1990, após o início do movimento de Reforma do Aparelho do Estado, que será objeto de análise mais adiante, houve o acréscimo do princípio eficiência, a partir da Emenda Constitucional nº. 19 de 1998.

Ao inserir o princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal brasileira como um dos balizadores da administração pública, o legislador evidenciou o novo caminho a ser seguido por essa administração. Vale lembrar que o princípio da eficiência deve estar submetido ao princípio da legalidade⁸, cabendo ao administrador público cabe somente fazer aquilo que é determinado por lei, como argumenta Di Pietro (2007).

⁷ Segundo a Constituição Federal de 1988, interpretada por este autor, o princípio da legalidade é aquele que limita o poder da administração pública à lei, ou seja, a administração pública brasileira deve sempre observar a lei, sob pena de ilegalidade e nulidade de seus atos. O princípio da impessoalidade diz respeito ao caráter impessoal da administração pública, que deve tratar todos de igual modo e sem distinção. O princípio da moralidade, como o próprio nome sugere, impõe que os atos da administração pública devem ser pautados de moral; já o princípio da publicidade se refere à publicidade de todos os atos da administração, que deve ser público, isto é, qualquer pessoa pode ter acesso aos atos públicos, salvo o contrário previsto em lei.

⁸ Di Pietro (2007, p. 58) afirma que o princípio da legalidade “constituí uma das garantias principais de respeito aos direitos individuais”. Para a autora, a lei não só define a atuação da administração pública, como também estabelece limites para essa atuação.

Nesta pesquisa, no entanto, optou-se por utilizar os conceitos de eficácia e de eficiência do professor Idalberto Chiavenato, que enfatiza que a eficácia relaciona-se ao atingimento dos resultados, ou seja, uma ação eficaz é aquela em que as metas e/ou objetivos propostos são atingidos. Quanto ao conceito de eficiência, Chiavenato (2004) defende que se trata de métodos e procedimentos indicados para se chegar a uma dada meta e/ou objetivo, assegurando, assim, a otimização dos recursos. O autor se refere aos meios pelos quais as metas são alcançadas, ficando clara a intenção de se garantir a otimização dos recursos empregados para a consecução das metas e objetivos previstos. Esses dois conceitos diferenciam-se um do outro, considerando que:

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo [...]. Nesses termos, a eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira (*the best way*) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. [...]. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia (CHIAVENATO, 2004, p. 40).

Fica evidenciado, portanto, que a eficácia se refere às metas e objetivos a serem alcançados, com foco principal nos resultados. Já a eficiência possui relação na forma como as coisas são executadas, tendo clara preocupação com os métodos para se chegar a um dado resultado final.

Pode parecer, numa primeira análise, que é imposto ao administrador público somente o exercício de fazer mais com menos e da forma “certa” (eficiência) e atento aos objetivos e metas predeterminados (eficácia). Entretanto, acredita-se que tanto a eficácia quanto a eficiência da ação têm a ver com a efetividade positiva dessa ação, ou seja, as ações da administração pública devem, também, causar efeito positivo para a coletividade administrada.

Pode-se admitir, em determinada ação governamental, a não observação da efetividade de ação pública. Isto é, admite-se que haja ação pública eficiente que, ao mesmo tempo, não seja eficaz ou efetiva ou até mesmo ação eficiente e eficaz, mas que os resultados não representam o desejo e a aspiração da coletividade administrada. Como consequência, vê-se que ações como essas não foram positivamente efetivas, dado que não produziram efeitos positivos, sejam quais forem, na comunidade receptora de dada ação. Entretanto, é chamada a atenção mais uma vez para o propósito da

administração pública, que deve se pautar sempre no bem-estar da coletividade e, uma vez que as ações públicas, por qualquer que sejam os motivos, não produzam resultados positivos, a gestão se mostra ilegítima.

Explicitados os principais conceitos a respeito do planejamento na administração pública brasileira, após a promulgação da atual Constituição Federal brasileira iniciaram-se, na década de 1990, movimentos a favor de reformas da administração pública. Alguns desses movimentos propunham uma gestão pública menos burocrática e mais gerencial, ou seja, uma gestão voltada mais para o atingimento das metas governamentais, com foco principal na otimização dos recursos públicos, ou seja, com foco na eficiência desses recursos.

Dito isso, acredita-se que é a partir do planejamento das ações públicas, principalmente de suas finanças, que o estado consegue atingir seus objetivos constitucionais e atender aos interesses da coletividade. Daí a importância de entender e evidenciar, também, alguns dos principais fatos da história brasileira a respeito da construção e evolução do planejamento governamental no Brasil, no sentido de contextualizar e entender todo esse período.

Acredita-se, também, que essa análise histórica seja capaz de demonstrar os principais esforços dos governos brasileiros para lançar no país bases mais sólidas de desenvolvimento econômico e social, bases estas que tenderam a diminuir a dependência externa brasileira e aumentar a capacidade de controle da economia nacional, entre outros fatores, conforme se verá nos capítulos a seguir.

3 BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA BRASILEIRA ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

3.1 Do início do planejamento no setor público aos efeitos da Segunda Guerra Mundial no Brasil

Segundo Giacomoni e Pagnussat (2006), a ideia de se fazer planejamento na esfera pública, o chamado planejamento governamental, tornou-se fato a partir de meados da década de 1910. Os autores afirmam que a gênese histórica do planejamento na esfera pública foi marcada por algumas ocorrências do início do século XX, entre elas a Revolução Bolchevista de 1917, que derrubou o regime monarca dos Czares na Rússia e a crise do capitalismo mundial de 1929, iniciada nos Estados Unidos. Seus efeitos foram rapidamente refletidos em todo o mundo, atraindo o esforço, ainda tímido, de países latino-americanos para superar o subdesenvolvimento.

Entretanto, apesar de pouco tempo da aplicação prática do planejamento governamental em alguns poucos países, esse instrumento ganhou forças com a crise financeira de dimensões mundiais iniciada em 1929 e que perdurou até o fim da Segunda Guerra Mundial. Decerto que essa crise ajudou a incrementar o planejamento público no país.

No que diz respeito à América Latina, os esforços empreendidos para o fortalecimento do planejamento governamental vieram com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), criada em 1948, que passou, entre outras coisas, a estudar a região e a criar mecanismos que contribuíssem para o desenvolvimento e fortalecimento dessa região, como lembram Giacomoni e Pagnussat (2006).

A CEPAL foi incentivadora da prática do planejamento governamental, desenvolveu técnicas de programação de investimentos e promoveu a difusão das ideias em favor da industrialização, que passaram a instrumentar planejadores do desenvolvimento nos diversos países da região (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006, p. 16).

Numa outra tentativa, agora de determinar a gênese do planejamento no Brasil, Giacomoni e Pagnussat (2006) acreditam que o início da industrialização do país

também durante a década de 1930 impulsionou seu processo de planejamento, visto que, como comprovado anteriormente, o mundo fora abalado por uma crise financeira, o que resultou na reação do Estado brasileiro para minimizar seus efeitos no mercado interno.

Como forma de criar uma estrutura econômica capaz de atender à demanda interna, antes abastecida pelo mercado externo, a industrialização do país na época foi a solução encontrada, o que norteou o processo de planejamento governamental de longo prazo no país durante as décadas seguintes. Esse período marcou o início de um modelo de desenvolvimento econômico no Brasil, caracterizado como nacional-desenvolvimentista.

É possível perceber, no entanto, que durante as primeiras décadas no século XX o planejamento das ações governamentais no Brasil foi tratado como uma simples rotina administrativa burocrática, que simplesmente existia ou deveria existir. Nessa época priorizavam-se apenas os grandes projetos públicos que, decerto, apresentavam algum destaque nacional ou internacional, necessitando de mais atenção e controle, além dos altos recursos financeiros envolvidos em sua execução. Para a época, isso foi coerente, dadas as dificuldades enfrentadas pela administração pública na ocasião, que serão destacadas no decorrer do capítulo. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o planejamento governamental brasileiro até meados da década de 1930 se mostrou tímido para um país cujo objetivo era sair do subdesenvolvimento.

O período aqui retratado é caracterizado por Almeida (2004) como um primeiro esforço no sentido de se fazer funcionar uma estrutura burocrática de gestão em um país carente de pessoas capacitadas no assunto, estrutura burocrática deficitária e até mesmo falta de dados essenciais para elaboração de um planejamento governamental mais amplo e universal.

O autor argumenta, ainda, que o planejamento no Brasil no período não passou de uma estruturação inicial da burocracia governamental, o que no primeiro momento resultou na criação, em 1938, por meio do Decreto-lei nº. 579, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), como uma tentativa de implantar um órgão central de planejamento no país. Bresser-Pereira (2006, p. 237) propõe que a década de 1930 marcou a primeira reforma burocrática no país, o que é corroborada por contribuições elucidadas mais adiante.

É importante salientar que houve outras tentativas de planejamento governamental no país anteriores à década de 1930, em sua maioria relacionadas às áreas industriais e agroexportadora durante a Primeira República (1889-1932), mas que não tiveram continuidade. Além disso, a maior parte era ligada a apenas algumas regiões específicas do país, não possuindo, assim, características universais que atendessem a todo o território nacional.

O que ficou nítido, nessa época, foi a urgente necessidade de organização da administração pública brasileira, que encontrou dificuldades até mesmo para a organização de suas finanças e de sua estrutura burocrática, como afirma Fernandes (s/d), quando discorre sobre a organização burocrática da época:

O quadro que acabava de ser visto não podia ser mais impressionante, nem podia haver para o governo mais chocante revelação: as finanças públicas sem contabilidade, sem estatísticas; os balanços fictícios; e os orçamentos elaborados arbitrariamente sobre cálculos, que eram simples conjecturas. Daí o arbítrio tributário; a confusão fiscal; a injustiça na arrecadação e até o crime no emprego dos dinheiros públicos. O código dos interventores, refletindo esse ambiente, determinou a padronização dos orçamentos dos estados e municípios. A lei, entretanto, não pôde ser cumprida. Faltava o conhecimento técnico generalizado para que se enfraquecesse um problema tão sério (FERNANDES, s/d, p. 53).

Ainda nessa mesma perspectiva, Draibe (1985 *apud* OLIVEIRA, 2009) chama a atenção para a peculiaridade do caso brasileiro, que somente após a Revolução de 1930 pode-se dizer que se inaugurou o processo de constituição do Estado brasileiro. Segundo o autor, o Estado brasileiro até a década de 1930 se mostrava frágil, sob a ótica institucional, econômica e financeira. Oliveira (2009) acrescenta que a Revolução de 1930 quebrou as autonomias estaduais que por muitos anos ampararam os polos oligárquicos no país, o que resultou na concentração de poderes no Executivo federal e tornou possível o comando da política econômica e fiscal, favorecendo o planejamento governamental. Essa linha é corroborada pela contribuição de Nóbrega (2005):

A Revolução de 1930 representou uma ruptura com o padrão aparentemente liberal das políticas públicas [...] Getúlio criou as primeiras grandes empresas estatais e preparou uma burocracia profissional para conduzir as políticas de desenvolvimento. [...] Ele lançou as bases do nacional-desenvolvimentismo (NÓBREGA, 2005, p. 254).

Segundo essa perspectiva, somente a partir da década de 1930 o Estado brasileiro teve condições institucionais consolidadas para atuar como um Estado

moderno e para programar políticas no âmbito nacional, sob a ótica capitalista, conforme argumentou Oliveira (2009).

Diante desse cenário descrito, foi inaugurado um novo ciclo de pensamento do planejamento público, que foi caracterizado por Nóbrega (2005)⁹ como um modelo que serviu de base para o nacional-desenvolvimentismo. Percebe-se, a partir desse contexto, que o planejamento começou a ganhar espaço na agenda pública e que, aos poucos, tornou-se uma ferramenta de gestão cada vez mais presente na administração pública brasileira.

É possível afirmar, ainda, que as realizações conduzidas pelo Governo Vargas foram centralizadoras e intervencionistas e contaram com o amplo apoio da sociedade. De acordo com Nóbrega (2005, p. 249), “um Estado forte e atuante era desejado pelos principais atores da cena política, social, intelectual, estudantes, direita, esquerda e os estados das regiões menos desenvolvidas”. Para fortalecer e ajudar no desenvolvimento do Estado brasileiro, foram criadas, já na década de 1940, empresas públicas, como a Companhia Vale do Rio Doce, Fábrica Nacional de Motores, Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco, caracterizando, assim, evidente intenção de se planejar as ações do país e promover sua industrialização, bem como seu crescimento econômico.

Especificamente quanto à perspectiva das finanças públicas, considerando o panorama apresentado, o planejamento no setor público foi capaz de funcionar como um propulsor de políticas públicas, notadamente aquelas relacionadas ao desenvolvimento econômico do país, na medida em que essa ferramenta foi utilizada para catalisar, por meio dos planos e ações orçamentárias, uma previsão do caminho que o Estado pretendeu seguir. Aqui se percebe, facilmente, que o planejamento caracterizou as ações do governo, isto é, foi um meio pelo qual a administração pública conseguiu alcançar alguns de suas metas e objetivos, o que retoma a atenção quanto à importância que essa ferramenta tem para a administração pública brasileira.

⁹ Nóbrega (2005) afirma que o modelo nacional-desenvolvimentismo foi responsável pela expansão da economia brasileira durante longas quatro décadas, principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial. Para o autor, esse modelo teve seu auge durante a ditadura militar, entretanto, esgotou-se no início da década de 1980, após sucessivas crises na economia mundial e brasileira.

3.2 Os primeiros planos nacionais¹⁰

Para elucidar a construção e o fortalecimento das bases da economia brasileira durante o período do pós-guerra, bem como demonstrar como se deu o planejamento no setor público, a pesquisa dividiu os fatos históricos em dois momentos: o primeiro compreende os anos de 1945 até o início de 1964 e o segundo inicia-se com a ditadura militar em 1964 até o colapso financeiro mundial em meados da década de 1980. Essa divisão permite melhor compreensão de cada um desses momentos.

O primeiro período inicia-se, portanto, no Governo Dutra (1946-1950), que também marcou o início do planejamento governamental no país, se se considerar que o Plano Salte foi o primeiro plano nacional ou com características nacionais. O Plano Salte contemplou as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. Não diferente de seu antecessor, o Governo Dutra foi marcado pelas tentativas de controle da inflação e pela dificuldade de se conseguir financiamento para seu plano de desenvolvimento.

Dessa constatação Abreu (1994, p. 131) afirma que os objetivos prioritários do Governo Dutra eram basicamente dois: o controle inflacionário “e a implementação de projetos que removessem notórios pontos de estrangulamento, principalmente nas áreas de transporte e energia”, que deveriam ser alcançados por meio do Plano Salte.

Como alternativa para minimizar dificuldades econômicas, o Governo Dutra optou pela política de substituição das importações, que favoreceu o fortalecimento da indústria brasileira na época, aliado a outras políticas econômicas a fim de garantir ao país fôlego para enfrentar as dificuldades e fragilidades da economia nacional no período. A política de substituição de importação no Governo Dutra estava associada às ideias nacionalistas (de “forçar” o desenvolvimento da indústria do país), uma vez que se esperou que com essa estratégia o país superasse de vez seu subdesenvolvimento, tornando-se uma potência cada vez mais autônoma, o que não ocorreu.

Em relação ao Plano Salte, iniciou-se no país o pensamento, por parte da administração pública federal, sobre o planejamento de suas ações e decisões em escala nacional. Nessa época ficou em relevo a necessidade urgente de se criar condições para o crescimento econômico e da indústria do país, além do controle da inflação. E, a partir

¹⁰ Ver Vianna e Villela (2005) e Villela (2005) para informações complementares.

dessa constatação, ficou clara a necessidade de se elaborar um plano nacional capaz de lançar, de vez, as bases para o desenvolvimento econômico sustentável e capaz de garantir condições mínimas para a expansão industrial no país, o que, em tese, diminuiria a dependência do Brasil em relação a outros países. O Plano Salte foi, então, o primeiro a contemplar algumas áreas que o Governo Dutra julgava essenciais para a época.

Nesse sentido, o plano teve como objetivo principal a “tentativa de coordenação dos gastos públicos destinados aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia e que previa investimentos para os anos de 1949 a 1953” (VIANNA; VILLELA, 2005, p. 27). E, ainda, o Plano Salte não logrou o sucesso esperado, uma vez que esbarrou na dificuldade justamente de se financiar e foi extinto durante o governo provisório de Café Filho, em 1954, passado todo o período do governo democrático Getúlio Vargas.

Cabe ressaltar, ainda, que durante o Governo Vargas (1951-1954) houve nova tentativa de fortalecer alguns setores da economia brasileira, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico do país. Assim, com o apoio do governo americano, foi constituída, em 1950, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que teve relevante papel no diagnóstico dos gargalos que dificultavam o crescimento industrial no país, além de prever e assegurar fontes para o financiamento dos projetos elaborados pela comissão¹¹. Um dos resultados positivos dessa comissão foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS), respectivamente, nos anos de 1952 e 1953.

A CMBEU gerou a expectativa no governo brasileiro de resolver de vez o problema de financiamento de seu desenvolvimento. Isso porque o Brasil fora parceiro estratégico dos americanos durante a Segunda Guerra Mundial e esperava-se que, com o fim desta, o país se beneficiasse economicamente com a continuação da parceria entre os países. Entretanto, a partir de 1952, com a mudança no governo dos Estados Unidos a comissão foi extinta e o novo governo, do General Eisenhower, optou por dar mais atenção a outros assuntos que julgava mais importantes, como foi o caso da Guerra Fria

¹¹ Villela (2005, p. 55-58) defende que a criação da CMBEU, em 1951, foi determinante para o sucesso do planejamento no Brasil, ao afirmar que a comissão elaborou 41 projetos econômicos de setores específicos, destacando aqueles que tinham como objetivo a resolução de antigos problemas enfrentados pelo setor produtivo nacional, como os gargalos nos setores de energia e transporte. Esses setores são essenciais para o sucesso de qualquer política de expansão da economia. Pode-se dizer, também, que essa comissão foi uma inspiração a mais para a consecução do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitscheck (JK).

entre Estados Unidos e Rússia, respectivamente, capitalista e socialista, além da reconstrução da Europa. Restou ao Brasil recorrer a outros tipos financiamento para tentar assegurar seu desenvolvimento econômico, como, por exemplo, a política de substituição de importações (VIANNA; VILLELA, 1994).

O período mais marcante do planejamento público no Brasil, nesse primeiro momento, ocorreu durante o Governo JK (1956-1963) que, com base em um audacioso plano, tinha a pretensão de acelerar o desenvolvimento econômico no país, desenvolvendo 50 anos em apenas cinco. O resultado originou o Plano de Metas, um conjunto de 31 metas, entre elas a construção de Brasília, a nova capital do país. As 30 metas do plano de JK, à exceção da construção de Brasília, englobavam especificamente cinco setores, a saber: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. Percebe aí a continuação das tentativas de minimizar os gargalos que impediam e/ou dificultavam a expansão econômica no país.

O plano de JK possuía características semelhantes aos de seus antecessores, o que reforça a tese de que as ações da CMBEU foram inspirações para o plano de JK. Isso em relação à necessidade de se estruturar o país em áreas estratégicas para o desenvolvimento e expansão industrial. Houve diferenças, no entanto, em relação ao financiamento do plano de JK, que teve mais sucesso, pois aliou o capital nacional e o estrangeiro¹², fazendo crescer imensa gama de setores ligados direta e indiretamente à indústria.

Em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), os resultados do Plano de Metas mostraram que, “entre 1957 e 1960, a economia brasileira cresceu, respectivamente, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4% [...] o mesmo não pode ser dito com relação ao comportamento da inflação, das finanças públicas e das contas externas” (VILLELA, 2005, p. 48-49). Para o autor, esses últimos fatores ficaram para os sucessores de JK

¹² Villela (2005) argumenta que o Governo JK utilizou a Instrução 70 e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que fazia o papel do Banco Central na época, para atrair investimentos estrangeiros. “Na prática, a Instrução se mostrou um instrumento poderoso de atração do capital estrangeiro”. Além desse, a instrução ainda facilitou a entrada de máquinas, equipamentos e veículos no país, o que favoreceu o desenvolvimento econômico. Com isso, o financiamento do Plano de Metas pôde ser representado da seguinte maneira: cerca de 50% vieram de fundos públicos, 35% do setor privado e os outros 15% de agências de crédito governamentais. No entanto, o autor argumenta que a principal fonte de financiamento do Plano de Metas foi a “inflação, que foi alta devido à expansão monetária que financiava o gasto público e do aumento do crédito, que viabilizou os investimentos privados” na época. Para o autor, a inflação funcionou como uma “poupança forçada”, fazendo com que toda a sociedade ajudasse, via inflação, na consecução do Plano de Metas de JK (VILLELA, 2005, p. 57).

como “presente de grego, sob a forma de piora de alguns dos principais indicadores macroeconômicos internos e externos”, que “entregou uma economia maior e mais desenvolvida”. Ficou de seu governo um aspecto geral positivo em relação à economia do país.

Percebe-se, porém, que o Governo JK deu seguimento à política de substituição de importações e que o Plano de Metas deu mais impulsão à indústria nacional, principalmente àquelas ligadas a áreas de infraestrutura, o que teve também contribuição de indústrias estrangeira recém-instaladas no país, como é o caso das montadoras de automóveis e fábricas de autopeças, por exemplo. O conjunto dessas políticas forma a síntese do nacional-desenvolvimentismo, uma vez que o Plano de Metas de JK conseguiu aliar Estado, empresas privadas nacionais e o capital estrangeiro, de forma a promover o desenvolvimento do país, principalmente nas áreas estratégicas de infraestrutura, indústria e energia.

Em relação aos resultados do Plano de Metas, a literatura e esta pesquisa consideram que esse alcançou o sucesso esperado, pois em cerca de quatro anos, ou seja, entre os anos de 1956 e 1960 as principais metas foram alcançadas, entre elas a construção da nova capital do país no Planalto Central, Brasília. Isso possibilitou a ocupação e o desenvolvimento também do interior do país. Os anos finais do Governo JK marcaram a luta para manter o crescimento econômico e conter a inflação, que chegou a dois dígitos.

Continuando a perspectiva histórica, passa-se agora a tratar do governo de Jânio Quadros, que assumiu a Presidência do país em 31 de janeiro de 1961, mas não permaneceu muito tempo no poder, apenas sete meses. Por esse motivo não teve tempo de elaborar um plano que colocasse nos trilhos a economia do país, visto que renunciou a 25 de agosto de 1961. Não foi possível, assim, cumprir sua promessa de campanha, na qual prometia varrer do país a inflação e a corrupção.

João Goulart, que era vice de Quadros, assumiu o poder a 07 de setembro de 1961, após ampla negociação política que cercou sua posse. Durante seu governo foi lançado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, cujo objetivo foi controlar a inflação, barrar a queda do crescimento econômico e fazer uma reforma social no país. Entretanto, o plano de Goulart não atingiu os objetivos esperados, sendo os efeitos desse fracasso demonstrados a partir da desaceleração da economia, do

descontrole inflacionário e das contas públicas. Os descompassos nas políticas de Goulart resultaram num descrédito do governo, tanto por parte da sociedade, em sua maioria de classe média, como de oficiais das Forças Armadas. Sob a alegação de “salvar” o país da ameaça comunista, estes assumiram o poder no início de 1964.

Nesta primeira parte ressaltaram-se as tentativas de se construir bases fortes capazes de garantir o crescimento sustentável da economia nacional, aliadas às políticas de controle da inflação. No entanto, nenhum dos planos criados conseguiu aliar essas duas questões. Acredita-se que apenas o Plano de Metas de JK obteve sucesso parcial, quando se leva em consideração que esse plano alcançou grande parcela das metas programadas, mas fracassou nas tentativas de controle do processo inflacionário. Ainda assim, pareceu longe o objetivo da administração pública brasileira dessa época de industrializar o país e minimizar os gargalos que contribuía para o não crescimento da economia nacional.

3.3 Do “milagre econômico” brasileiro aos efeitos do colapso da economia mundial no início da década de 1980¹³

Sob a justificativa de estabilizar e de desenvolver a economia brasileira, o primeiro governo militar, do Marechal do Exército Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967), que assumiu o poder a 15 de abril de 1964 após um golpe de depôs o Presidente João Goulart, instituiu no mesmo ano o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Este tinha como objetivos conter a inflação e retomar o crescimento econômico, a partir da expansão do emprego e do equilíbrio do balanço de pagamentos.

Alguns autores, como Almeida (2004), Abreu (1994), Hermann (2005) e Simonsen (1972), afirmam que no início do ano de 1964 a economia brasileira estava estagnada, com processo inflacionário crescente, reflexo da desaceleração econômica acumulada dos anos anteriores. E que o PAEG foi a saída encontrada pelos militares para o início da retomada do crescimento econômico do país (*stop and go*), além do controle do processo inflacionário.

Ao discorrer sobre os avanços econômicos alcançados no período, Hermann (2005) chama a primeira fase dos governos militares, especificamente nos anos

¹³ Ver Abreu (1994), Hermann (2005) e Simonsen (1972) para informações complementares.

de 1967 a 1973, de “milagre econômico”¹⁴, sugerindo que ela foi caracterizada pelo forte crescimento econômico e pelo controle inflacionário, que fora um desafio para os governos anteriores.

Abreu (1994, p. 177) corrobora essas afirmações e acrescenta que especificamente entre os anos 1967 e 1973 houve no país “um período de crescimento econômico sem similar na história brasileira”. É nesse sentido que Hermann (2005) descreve o milagre econômico brasileiro:

Nesse período, a economia brasileira teve um comportamento do tipo *stop and go*, embora o crescimento médio do PIB tenha sido razoável (4,2% ao ano). A segunda fase, de 1968 a 1973, caracterizou-se por uma política monetária expansiva e por vigoroso crescimento da atividade econômica (média anual de 11,1%), acompanhado de gradual redução da inflação e do desequilíbrio externo. Essas condições justificam a alcunha de “milagre brasileiro” para esse período. (HERMANN, 2005, p. 70 e 71, grifo da autora).

Pode-se dizer que o resultado da promessa dos militares de “salvar” o país do caos econômico e político veio com o PAEG. E que já a partir da segunda metade da década de 1960 o plano deu seus primeiros resultados, inaugurando uma fase de crescimento econômico e de controle inflacionário no país, o que também permitiu a internacionalização da economia brasileira, conforme defende Abreu (1994).

Quanto aos resultados econômicos, Hermann (2005, p. 71) argumenta que durante o período entre os anos 1968 e 1973 o PIB do país “cresceu a uma taxa média da ordem de 11% ao ano”. Ainda segundo a autora, o crescimento da economia brasileira durou seis anos consecutivos e que, por si só, “já merecia a designação de milagre econômico”, visto que o crescimento, como já mencionado, fora acompanhado da queda gradual da inflação no período.

Por certo que a expressão “milagre econômico” denota bem esse período, ou seja, um período em que um conjunto de medidas, tomadas inicialmente pelo governo militar do Marechal Castello Branco, fizeram crescer a economia brasileira como jamais havia crescido antes.

É importante registrar, ainda, que o sucesso alcançado pelo PAEG foi acompanhado por outras reformas propostas pelo Governo Marechal Castello Branco.

¹⁴ Expressão usada para se referir ao período de crescimento econômico durante o período de governos militares no Brasil.

Essas reformas foram denominadas de estruturais, isto é: tributárias e financeiras ocorridas na década de 1960. Essas reformas deram novo pulso ao ritmo da economia nacional. De acordo com Hermann (2005), as reformas estruturais feitas pelos governos militares entre 1964 e 1967 eram a segunda etapa de um ambicioso projeto de implementar políticas voltadas para o desenvolvimento econômico do país.

Essas reformas tinham como objetivo basicamente a reestruturação tributária, a partir da organização financeira da administração pública e do Sistema Financeiro Nacional. Com isso, esperava-se conseguir o retorno do crescimento econômico no país, o balanço das contas públicas e o controle do processo inflacionário. Inicialmente, a reforma estrutural se deu por meio da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com o intuito de flexibilizar o mercado de trabalho e substituir a estabilização no emprego, regime de trabalho então vigente até a década de 1960.

A reforma tributária, entre outros assuntos, previa aumento da arrecadação, via aumento da carga tributária, além da racionalização do sistema tributário nacional, o que, em tese, reduziria os custos operacionais da arrecadação. Quanto à reforma financeira, o objetivo foi dotar o Sistema Financeiro Nacional de meios capazes de dar mais propulsão à industrialização do país, sem aumentar a inflação. Ressalta-se, aqui, a criação do Banco Central do Brasil (BACEN), órgão responsável pela política monetária, antes feita pelo Banco do Brasil, por intermédio da SUMOC e do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão com função reguladora e normativa do Sistema Financeiro Nacional.

Outra questão importante a ser evidenciada aqui é que o período conhecido como “milagre econômico” passou pela gestão de três governos militares: o do Marechal Castello Branco e do General Arthur Costa e Silva (1967–1969) e do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1973). Ainda durante o Governo Costa e Silva, em 1968 foi elaborado outro plano, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

O PED manteve a política econômica do governo anterior, com postura mais rígida no combate à inflação, aliado a outras medidas como a retomada de financiamento por parte de empresas privadas e melhorias da infraestrutura para ampliar o mercado interno. O PED trouxe à tona a necessidade do setor público de ocupar-se, ou melhor, investir também em outros setores estratégicos da economia. Para Almeida (2004, p. 19), significava “não permitir a consolidação do capital estrangeiro em áreas

consideradas estratégicas para o desenvolvimento, inclusive com a avaliação setorial de novas oportunidades de substituição de importações”. Percebe-se, até então, que esse novo plano foi uma espécie de continuação e aperfeiçoamento do anterior, o que deu roupagem própria a cada um dos períodos evidenciados e também facilitou a tomada de decisão dos governos subsequentes. Essa opinião é reforçada:

O PED foi um plano nitidamente mais “desenvolvimentista” que o PAEG, prevendo a continuidade do combate gradual à inflação, mas acompanhado de investimentos públicos e políticas propícias à recuperação dos investimentos privados. [...] Embalada pelo PED, a economia brasileira iniciou, em 1968, uma fase de crescimento vigoroso, que se estendeu e se acelerou até 1973 (HERMANN, 2005, p. 89).

Continuando o debate do planejamento governamental no país, o Governo Médici lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND)¹⁵, o que para Almeida (2004, p. 21) voltou-se “para os grandes projetos de integração nacional”, basicamente nas áreas de transporte e telecomunicações, por exemplo. Considera-se que, após o I PND, encerrou-se o período de “milagre econômico” brasileiro. Os motivos que levaram ao esgotamento do crescimento econômico alcançado nos governos militares, bem como do modelo econômico, ou seja, industrializações por meio de substituição de importações, em vigor desde a década de 1940, serão abordados a seguir.

Durante o governo do General Ernesto Beckmann Geisel (1974-1978), foi lançado o II PND, mais robusto e audacioso que o primeiro. O plano era baseado no ajuste do tipo estrutural, ou seja, optou-se pela realização de investimentos para, com isso, diminuir a dependência brasileira das importações. Isso denota a óbvia intenção do Governo Geisel de retomar o ritmo do crescimento econômico, que apresentou, em 1974, certa dificuldade em manter o mesmo ritmo dos anos anteriores, atribuída inicialmente aos efeitos do primeiro choque do petróleo ocorrido no início da década de 1970.

O II PND previa investimentos públicos e privados em setores considerados pontos de estrangulamento, o que foi capaz de explicar “a restrição estrutural e externa ao crescimento da economia brasileira: infraestrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação” (HERMANN, 2005, p. 100, grifo da autora).

¹⁵ A literatura geralmente faz breve menção ao I PND, não explorando todas as suas dimensões, ao contrário do seu sucessor, o II PND.

É notório, também, que a opção de se fazer um ajuste estrutural mostrou-se mais ousada, já que implicava, inicialmente, o aumento do desequilíbrio externo para que, *a posteriori*, se conseguisse alcançar os benefícios esperados pelo plano. Destaca-se aqui que para alcançar os objetivos do II PND o Governo Geisel tomou emprestados recursos financeiros externos.

Quando aos resultados do II PND, suas metas e objetivos foram alcançados. Por sua vez, Hermann (2005) cita alguns exemplos desse sucesso, argumentando que o II PND completou o processo de industrialização por meio da substituição de importações. Além disso, a autora afirma que o plano foi acompanhado pelo crescimento econômico médio de 6,7% ao ano, pela estruturação e transformação da produção no país.

O modelo de ajuste estrutural implementado no Governo Geisel (1974-78) teve o mérito de mudar o estágio de desenvolvimento industrial da economia brasileira, internacionalizando, em larga medida, os setores de bens de capital e insumos industriais. Desse ponto de vista, o ajuste foi extremamente bem-sucedido, já que reduziu, de forma estrutural, a dependência externa do país em relação a esses bens, cruciais ao crescimento econômico (HERMANN, 2005, p. 112).

Para melhor compreensão de todo o período em que o planejamento público se tornou a base para o modelo de sustentação econômica no país, bem como para entender os motivos que levaram ao fim do “milagre” da economia brasileira, faz-se necessário, aqui, citar alguns acontecimentos ocorridos principalmente durante as décadas de 1970 e o início da década de 1980. Esse período marcou o esgotamento do modelo econômico, conhecido por nacional-desenvolvimentismo, em vigor no Brasil desde a década de 1940.

Essas décadas foram marcadas por várias crises econômicas no mundo. A exemplo, têm-se as crises do petróleo, em 1973 e 1979, que aumentaram o valor da *commoditie* no mercado internacional e dos juros norte-americanos, principalmente entre os anos de 1979 e 1984. As sucessivas crises da economia mundial ocorridas durante essas duas décadas vieram de encontro às pretensões do governo brasileiro de manter o crescimento econômico do país, mantendo também sob controle a inflação. É sabido, ainda, que o Brasil era dependente tanto do petróleo importado quanto do capital externo para o financiamento de seu desenvolvimento econômico.

As contas externas do Brasil, ou seja, o balanço de pagamentos, estavam desequilibradas e apresentavam constantes déficits, à custa do modelo de desenvolvimento econômico, aliado à grande dependência do país em relação ao crédito externo. Restava ao último governo militar a tentativa de ajustar a economia brasileira de modo a enfrentar os efeitos das sucessivas crises internacionais. Foi o que ocorreu durante todo o mandato do General Figueiredo (1979-1985), que optou por uma política monetária restritiva, a qual tinha o objetivo de restringir e controlar os meios de pagamentos e o crédito bancário para, com isso, reduzir a demanda interna.

Os eventos econômicos mundiais e seus reflexos no mercado interno brasileiro ocorrido durante esse período são capazes de explicar o fim do sucesso econômico alcançado pelos militares durante o “milagre econômico” (HERMANN, 2005).

Ainda segundo essa autora, o final da década de 1970 e o início da de 1980 foram marcados por oscilação no comportamento do PIB brasileiro que, entre os anos 1979 e 1980, apresentou evolução seguida de recessão, entre os anos de 1981 e 1984, com encolhimento médio de 2,2% e de recuperação em 1984. Outra situação que contribuiu para o aumento do juro internacional foi a decretação da moratória pelo México, em 1982, que afetou diretamente toda a comunidade latino-americano, ainda em desenvolvimento.

É nesse contexto que se encerrou o período de grande crescimento da economia brasileira, que teve principalmente no II PND uma propulsão na economia que é comparada pela literatura somente ao Plano de Metas de JK. Percebe-se que os ajustes propostos pelo II PND, embora tivessem obtido o sucesso esperado, mostraram que o preço pago por esse sucesso “foi o aumento da vulnerabilidade externa da economia e em face da reviravolta do mercado internacional a partir de 1979, com o segundo choque do petróleo, também da dependência externa financeira” (HERMANN, 2005, p. 112).

É notório, também, que o período citado representou a consolidação da prática do planejamento público, podendo dizer que correspondeu “ao ‘ponto alto’ do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito apenas à elaboração de planos e à regulação geral da economia” (ALMEIDA, 2004, p. 21).

3.4 Do início da década “perdida” à promulgação da Constituição de 1988¹⁶

O governo do General Figueiredo (1979-1985) marcou o fim do regime de exceção em vigor no país desde 1964, apesar desse movimento ter conseguido o crescimento da economia brasileira. Pode-se dizer, também, que esse período marcou a prática do planejamento público no país como um instrumento de gestão que foi capaz de assegurar o sucesso do chamado “milagre econômico” brasileiro.

Pressionado e em meio a constantes manifestações populares, o General Figueiredo iniciou, a partir da década de 1980, o processo de redemocratização do país, que culminou com a última eleição indireta do país, sendo eleitos como Presidente e Vice-Presidente o mineiro Tancredo de Almeida Neves e o maranhense José Sarney de Araújo Costa. Entretanto, Tancredo Neves adoeceu na véspera de sua posse e faleceu dias após ter adoecido, sem tomar posse, assumindo em seu lugar José Sarney (1985-1990). O Governo Sarney marcou a redemocratização do país, com a proclamação da Constituição Federal de 1988, após duas décadas consecutivas de governos militares, marcando também um longo período de instabilidade econômica, que deu à década a alcunha de “década perdida”, como se verá a seguir.

Numa primeira tentativa de conter a inflação, o Governo Sarney criou, no início de 1986, o Plano Cruzado, no qual previa, entre outros assuntos, o congelamento¹⁷ dos preços, tarifas, câmbio pelo período de um ano. O salário mínimo, no entanto, teve reajuste de 15%, com nova correção toda vez que a inflação atingisse 20%, cujo reajuste foi chamado de “gatinho salarial”.

Os objetivos esperados pelo Plano Cruzado, na prática, não surtiram efeito. Isso porque com os preços gerais dos produtos congelados pelo governo, os consumidores, antes reprimidos pela inflação, aproveitaram para ir às compras. Esse efeito puxou para cima novamente os preços dos produtos, não sendo respeitado o congelamento imposto pelo governo. Ao tratar da época, Castro (2005a; 2005b),

¹⁶ Ver Castro (2005a) para informações complementares. A autora faz a análise detalhada desde a redemocratização do país, a partir de 1985, até meados da década de 1990.

¹⁷ O controle do congelamento dos preços foi atribuído à Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços (SUNAB), que contou, para isso, com a ajuda da população - os “fiscais do Sarney”, como ficaram conhecidas as pessoas que denunciavam aumento de mercadorias e produtos. A SUNAB dispunha de uma lista de produtos cujos preços eram controlados. E o desrespeito ao controle de preços imposto pelo governo era tratado como crime contra a economia popular, podendo o estabelecimento, inclusive, ser fechado, além da pena ao pagamento de multas.

descreve os efeitos do congelamento no país e corrobora essas afirmações, quando defende que:

Diante de uma demanda muito aquecida, cedo começaram a surgir os sinais de desabastecimento da economia. Produtos que foram congelados com defasagem em relação à média do período anterior foram os primeiros a desaparecer das prateleiras. Esse foi o caso dos produtos que, no dia 28 de fevereiro, estavam em promoção. Além desses, surgiram problemas no preço de produtos da cesta básica, ficando a margem de comercialização (diferenças entre os preços de varejo e de atacado) praticamente nula. Por fim, aço, combustível, tarifas públicas e outros produtos também mostraram defasagens dos preços em relação aos custos. Começaram a surgir filas e, com cada vez mais frequência, o fenômeno do ágio (CASTRO, 2005b, p. 127).

Castro (2005a; 2005b) relata, ainda, que no início do Plano Cruzado houve crescimento do emprego, que foi acompanhado da expansão do consumo sobre uma demanda já aquecida antes mesmo da adoção do plano, o que levou ao desabastecimento de produtos, em geral àqueles que compunham a lista da SUNAB. Também nesse aspecto a situação fiscal piorou e os gastos do governo cresciam devido ao crescimento das despesas com a folha de pagamento dos salários dos servidores. Esses e outros fatores levaram ao fim do Plano Cruzado no final de 1986, sendo substituído pelo Plano Cruzado II.

O Plano Cruzado II marcou o abandono da política de congelamento de preços, visto que os preços fugiram ao controle governamental, iniciando-se a correção dos mesmos, da taxa mensal de inflação, a partir de janeiro de 1987. Além disso, o Plano Cruzado II tinha como objetivo inicial o aumento da arrecadação em 4% do PIB, de acordo com Castro (2005a; 2005b). Mais uma vez o plano não teve sucesso e, após poucos meses de duração, foi abandonado. É geralmente atribuído o fim do Plano Cruzado II à prática do “gatinho salarial”, o aumento descontrolado de inflação, o déficit no balanço de pagamento e o aumento das contas públicas, o que resultou na suspensão do pagamento da dívida externa brasileira em 1987, isto é, decretação da moratória.

Ainda em 1987, agora com o economista Luís Carlos Bresser-Pereira no Ministério da Fazenda, foi lançado o terceiro plano econômico do Governo Sarney, o Plano Bresser. O novo plano congelou novamente os preços e os salários por três meses, com previsão posterior de afrouxamento dessa política. E com objetivos de diminuir o déficit público, o plano eliminou subsídios e aumentou tributos, além de congelar obras públicas já planejadas.

Foi com Bresser-Pereira à frente da pasta da Fazenda que o país começou a renegociar sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI), suspendendo, assim, a moratória decretada meses antes. Apesar do sucesso inicial conquistado com a queda da inflação, as medidas previstas pelo Plano de Bresser-Pereira não foram suficientes para manter sob controle a inflação que alcançou quatro dígitos no fim de 1988, conforme demonstrado por Almeida (2004), com base nos dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores econômicos do Governo Sarney: 1985-1989

PIB (valor e crescimento)			Poupança % PIB	Taxa de inflação (%)	Taxa de desemprego (%)
Ano	US\$ milhões	% real			
1985	211,1	7,9	20,3	235	5,3
1986	257,8	8,0	18,0	65	3,6
1987	282,4	3,6	22,7	416	3,7
1988	305,7	-0,1	25,7	1.038	3,8
1989	415,9	3,3	27,1	1.783	3,3

Fonte: Almeida (2004, p. 26). Adaptações do autor.

Na última tentativa de manter a economia sob controle, o Governo Sarney lançou o Plano Verão, agora com novo Ministro da Fazenda, o também economista Maílson Ferreira da Nóbrega. Em mais uma tentativa de controle do processo inflacionário, o plano congelou os preços e extinguiu os mecanismos de indexação de preços. Além disso, o plano previa cortes no gasto público e até privatizações de algumas estatais, o que foi feito. Os resultados, mais uma vez, foram catastróficos. O fim da indexação deixou o comércio geral de mercadoria, produtos e serviços à revelia, isto é, cada um utilizava o índice que melhor lhe convinha, ocasionando aumento sem controle da inflação, que encerrou o ano de 1989 com taxa de quatro dígitos, como demonstrado na Tabela 1, que traz alguns indicadores econômicos desse período. O Governo José Sarney e toda a década de 1980 foram marcados por tentativas frustradas de conter o processo inflacionário e de retomar o crescimento econômico do país. Marcaram-se também pela redemocratização do país, principalmente com a promulgação da

Constituição Federal brasileira de 1988 e a eleição do primeiro Presidente eleito¹⁸ diretamente pelo povo, em 1989, após duas décadas de ditadura militar.

A nova CF/88, também conhecida como Constituição Cidadã, por tratar em seus primeiros capítulos dos direitos e deveres individuais das pessoas e por se basear na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), trouxe novidades no tratamento de diferentes assuntos (BRASIL, 1988). Serão abordados neste trabalho apenas a preservação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento por parte da administração pública brasileira, não sendo objeto de análise as demais novidades constitucionais.

¹⁸ Os planos econômicos da década de 1990 serão descritos no quarto capítulo.

4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-CF/88: RENOVAÇÃO E NOVAS PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO SUSTENTÁVEL DE PLANEJAMENTO PÚBLICO¹⁹

4.1 O sistema de planejamento e orçamento público: novo marco legal²⁰

A década de 1980, que foi marcada por profundas mudanças na administração pública brasileira, marcou também o fim do modelo nacional-desenvolvimentista que impulsionou a economia no país durante as décadas anteriores. Há necessidade, todavia, de contextualizar o período pré-Constituição de 1988, em relação ao modelo de gestão fiscal brasileiro que vigorava desde a década de 1960, principalmente no que diz respeito ao Decreto-lei nº. 200, de 1967, que representou uma fragmentação do orçamento do Estado, visto que cada entidade tinha autonomia financeira, administrativa e patrimonial.

Nesse modelo, o orçamento das entidades apresentava-se de forma global, o que não dava a real dimensão do custeio de cada uma das entidades. Além disso, o orçamento global do Estado não incluía o orçamento monetário e as contas da previdência social, ficando parte das despesas e recursos públicos fora da programação orçamentária. Isso representava descentralização e fragmentação orçamentária, que dificultava o controle dos gastos público, visto que o orçamento apresentava-se como um “quebra-cabeça”, sendo difícil, portanto, sua análise, acompanhamento, avaliação e interpretação, sob a ótica do controle social e institucional.

A partir da promulgação da Constituição Federal no fim do ano de 1988 (BRASIL, 1988), houve significativas mudanças no tratamento das finanças públicas. A nova Constituição determinou a centralização da peça orçamentária, o que resultou uma peça robusta e completa, que englobou todos os orçamentos das entidades autônomas e

¹⁹ Ver Giacomoni (2007), Matias-Pereira (2006) e Tollini (2002) para informações complementares.

²⁰ O objetivo do capítulo é apresentar o novo sistema de planejamento público brasileiro, além de breve histórico dos principais acontecimentos que marcaram o movimento que propunha mudanças na administração pública durante a década de 1990, não sendo, portanto, objeto de análise os fatores críticos a esses acontecimentos. Outra questão importante é que, embora o sistema de planejamento aqui evidenciado versar sobre a União, verifica-se que, por determinação constitucional, que ele é obrigatório também para os demais entes da federação, ou seja, segundo a CF/88, os instrumentos de planejamento são os mesmos tanto para União, estados e municípios brasileiros.

fiscais, além das despesas com a seguridade social, sob a forma de orçamento da seguridade.

A CF/1988 trouxe, também, uma nova roupagem ao sistema de planejamento orçamentário, disciplinando a elaboração do orçamento, bem como a criação de planos para o alcance de metas governamentais, não existentes anteriormente.

Ainda no começo da década de 1990, havia um fator que ainda desfavorecia o planejamento no país, a inflação crônica e crescente²¹ que desde o final da década de 1970 inviabilizava os esforços de tornar efetivo o planejamento público, visto que o orçamento funciona como uma propulsão para o planejamento. O problema da inflação foi sanado com o Plano Real, que estabilizou os preços a partir de 1994.

A CF/88, entre outros assuntos, definiu de maneira detalhada novos instrumentos de planejamento e orçamento. Optou-se, como descrito, por um modelo centralizado, determinando, assim, um processo integrado de alocação de recursos, que compreendia as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três pilares: o Plano Plurianual (PPA); a LDO; e a LOA, que deveria funcionar como um processo contínuo e cíclico.

Matias-Pereira (2006, p. 244) afirma que a partir da definição constitucional dos pilares do planejamento e orçamento no Brasil, o planejamento público passou a ser expresso nos PPAs, “que se apresentam como um instrumento essencial para o atingimento das determinações contidas na CF/88”. Funciona, então, como um plano capaz de atingir suas metas e objetivos no longo prazo, se acompanhado de instrumentos de seguimento, revisão e avaliação de ações, por exemplo.

Há, portanto, necessidade de apresentar, de forma individual, cada um dos pilares do novo sistema de planejamento no Brasil pós-CF/88, com a finalidade de

²¹ Tollini (2002) enfatiza que a inflação no Brasil durante as décadas de 1980 e o início de 1990 dissociava as estimativas das receitas, que eram baseadas em parâmetros de inflação, o que muitas vezes não se comportava como o previsto e a realidade da arrecadação. O efeito Inflação causava alterações nos orçamentos e, como havia variações contínuas dos preços, dificultava a prática do planejamento governamental.

entender e diferenciar cada um deles e descrever cada uma das fases do processo de planejamento e orçamento no país²².

Há de se considerar, entretanto, que a CF/88 estabeleceu à União, aos estados e aos municípios e ao Distrito Federal a competência de legislar concorrentemente, entre outros casos, sobre direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), sendo da União a competência para o estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º), o que não exclui a competência suplementar dos estados (art. 24, § 2º) (BRASIL, 1988).

Fontenele (2003) afirma que há na CF/88 uma previsão de lei complementar cujo objetivo é dispor sobre a regulamentação do sistema de planejamento e orçamento, o que ainda não ocorreu. O autor sugere que para disciplinar a matéria tem-se observado a Lei nº. 4.320/64, que foi recepcionada pela CF/88, isto é, continua sua validade naquilo que não contrariar a nova Constituição e estabelece normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das normas contidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT da CF/88)²³.

4.1.1 O Plano Plurianual (PPA)

O PPA foi instituído pela CF/88 em seu artigo 165 e assim dispõe o § 1º: “Tem por finalidade **estabelecer objetivos e metas** para a administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, grifo do autor).

O PPA deve englobar todas as ações do governo e tem por objetivo principal a formulação das diretrizes para as finanças públicas no período do plano, funcionando como uma espécie de carta de intenção do governo. Matias-Pereira (2006, p. 266) faz uma síntese do conceito do PPA, quando relata que ele:

²² O presente capítulo, inicialmente, tem como proposta de análise o sistema de planejamento orçamentário da União, baseado nos preceitos na Constituição promulgada em 1988.

²³ Os ADCTs disciplinam diferentes matérias que a CF/88 recepcionou e, antes delas, estão normas do atual sistema de planejamento brasileiro, cuja regulamentação deveria se dar pela Lei Complementar, como reza a CF/88, todavia, essa lei ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, conforme se verá mais adiante, no item 5.1.

- Orienta a ação governamental, tendo como objetivo o alcance do desenvolvimento econômico, que por sua vez pode assegurar a efetiva promoção do bem-estar social;
- orienta o planejamento público que, em sintonia com a programação orçamentária, obedece aos princípios de regionalização da economia;
- define as diretrizes norteadoras da elaboração dos orçamentos fiscal e de investimentos, capazes assim de possibilitar a redução das desigualdades regionais e sociais;
- ordena e disciplina e execução de despesas com investimentos que pode se reverter em benefícios para a coletividade administrada.

Quanto ao período de vigência do PPA, assim como já descrito, o ADCT estabelece que o PPA cobre um período que compreende o segundo ano do mandato presidencial e o final do exercício do mandato subsequente, ou seja, quatro anos, e essa regra também deve ser observada pelos demais entes da federação. É importante dizer que o PPA, embora não coincida integralmente com o mandato do chefe do Executivo, tem a mesma duração deste²⁴.

4.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165 assim dispõe o § 2º:

“A lei de diretrizes orçamentárias **compreenderá as metas e prioridades** da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988, grifo do autor).

É notório que a LDO deve servir de base para que o Executivo elabore a proposta orçamentária para o exercício seguinte, tendo como pressuposto as previsões contidas no PPA.

De acordo com Giacomoni (2007, p. 219), a LDO deve conter:

²⁴ Giacomoni (2007, p. 218) explica que o primeiro PPA federal foi elaborado durante o Governo Collor de Melo e teve vigência de cinco anos, pois o mandato presidencial na época era de cinco anos. Após a Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 1994, houve redução no período de mandato presidencial para quatro anos, assim como também na vigência do PPA seguinte, que passou a ser também de quatro anos.

- Metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientação sobre a elaboração de lei orçamentária anual;
- disposições sobre as alterações na legislação tributária;
- estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Sabe-se que a LDO teve suas funções ampliadas com a aprovação da LRF (Lei Complementar nº 101/2000), visto que esse novo marco legal atribuiu à LDO a incumbência de disciplinar diversos temas, principalmente os relacionados às finanças públicas. Para Giacomoni (2007), as mudanças na LDO possibilitam mais participação do Legislativo e, por consequência, da população, representados por esse poder no processo orçamentário, o que também ajuda no controle dos recursos públicos, por exemplo.

Efetivamente, da maneira como são estruturados os orçamentos brasileiros, apenas a tramitação legislativa da proposta orçamentária anual tende a não ensejar, ao legislador, o conhecimento da real situação das finanças do Estado [...]. Uma lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições prioridades e metas, [...] possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração pública (GIACOMONI, 2007 p. 221).

Matias-Pereira (2006, p. 303) concorda, propondo que, em relação ao planejamento, a LRF nº 101/2000 não alterou a composição dos quadros da Lei nº. 4.320/64, nem o conteúdo da própria lei que aprova o orçamento. Para o autor, a LRF:

Tem suas regras baseadas nas premissas do planejamento, controle, transparência e responsabilidade. A Lei nº. 4.320/64 estimula, mediante essas mesmas normas, o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade de seus agentes.

O mesmo autor (2006, p. 268) acrescenta que a LDO deve conter as normas que irão disciplinar os critérios para a elaboração da LOA, bem como “disciplinar a programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso, entre outros”.

No que diz respeito aos prazos, o ADCT determina que a LDO, no âmbito da União, deve ser encaminhada ao Legislativo até oito meses antes do encerramento do

exercício (15 de abril) e devolvido para sanção até 30 de junho, momento em que há o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

4.1.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

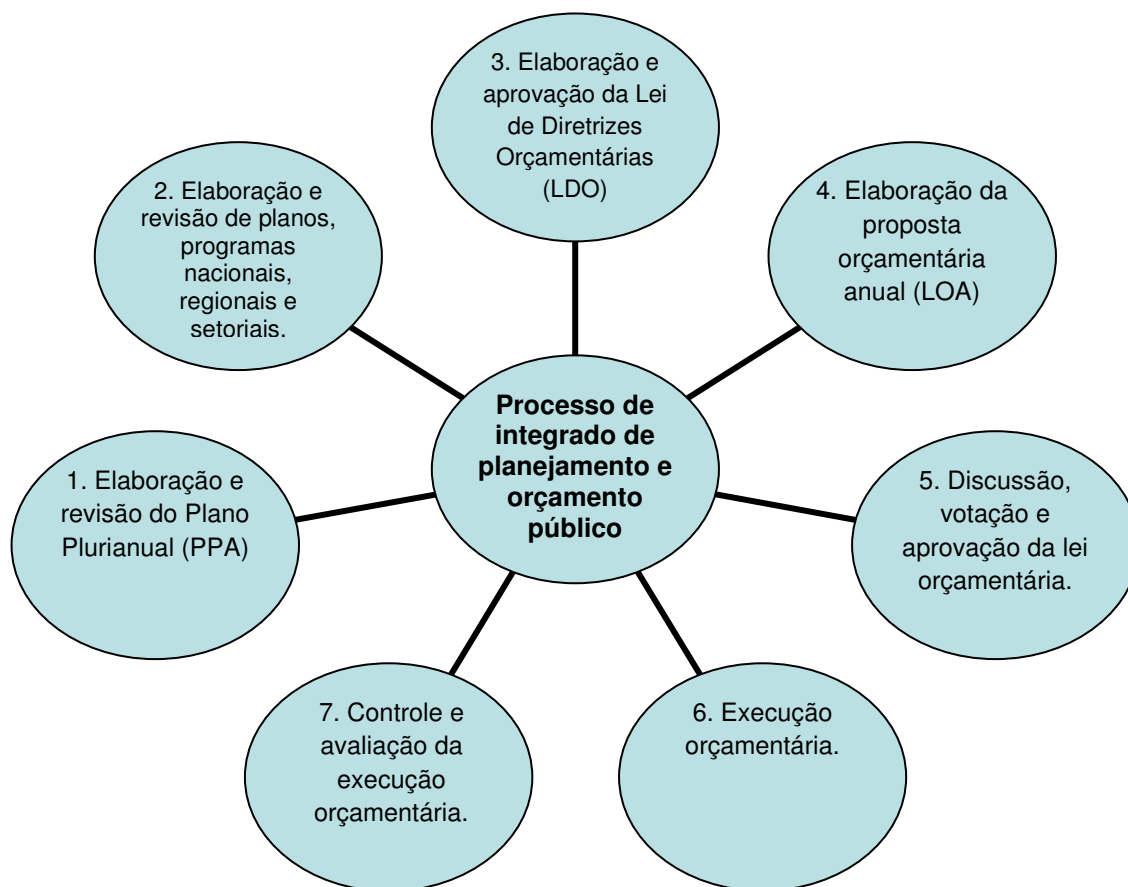
A iniciativa da elaboração da proposta orçamentária anual é privativa do Poder Executivo. Nesse contexto, a LOA é constituída de três orçamentos: fiscais, seguridade e investimentos das empresas²⁵.

A LOA funciona como um elo dos instrumentos de planejamento e orçamentos, respectivamente representados pelo PPA, pela LDO e a própria LOA, o que implica a agregação do dispêndio público.

Corroborando essas afirmações, Matias-Pereira (2006, p. 268,274) aduz que a CF/88, em seu art. 165, inciso III, determinou que a LOA “deverá ser elaborada de forma compatível como o PPA e com a LDO”. Assim, verifica-se “que no atual modelo orçamentário brasileiro existe uma estreita ligação entre o planejamento e o orçamento”. Isso evidencia a clara intenção do legislador de garantir a eficiência e eficácia das ações governamentais, o que pode ser comprovado na Figura 1, que ilustra como deveria se dar a integração dos instrumentos de planejamento para o setor público brasileiro, desde sua elaboração (PPA) à sua execução (LOA). Essa ilustração sugere setes passos que, juntos, ajudam a compreender a integração do planejamento e orçamento governamental.

²⁵ Giacomoni (2007, p. 222 e 223) define o orçamento fiscal como o principal dos três que compõem a LOA. Esse orçamento refere-se aos poderes públicos, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O orçamento da seguridade social refere-se às entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. O orçamento de investimentos das empresas, uma novidade, segundo o autor, diz respeito aos investimentos realizados pelas empresas em que o poder público, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Figura 1 – Processo de integração do sistema de planejamento do setor público



Fonte: Elaborado pelo autor.

Compreendidos os pilares do planejamento no setor público, destaca-se agora como se deu a evolução desses novos instrumentos ao longo da década de 1990 e início do século XXI, no âmbito nacional. No sentido geral, na década de 1990 a elaboração dos PPAs e seus desdobramentos em LDOs e LOAs caminharam a passos curtos até se chegar à construção de um plano global de ação governamental que contemplasse os objetivos e metas determinados pela CF/88. O primeiro PPA, de cinco anos, compreendeu o período entre 1991 e 1995 e foi elaborado no Governo Collor de Melo. No entanto, não teve características de um plano global de desenvolvimento. Para Abreu (2004, p. 28), esse PPA “teve como objetivo tão simplesmente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo”.

O segundo PPA, no período 1996-1999, em vigor após a estabilização da economia brasileira, embora tivesse também apresentado algumas deficiências ao não

constar as referências de ordem financeira, para Giacomoni (2007, p. 232) “é paradoxal em se tratando de instrumento com características orçamentárias”. O plano “trouxe novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, o que para Abreu (2004, p. 28) integrou o plano aos projetos estratégicos do governo.

A partir do PPA do exercício de 2000-2003, o instrumento tomou feição de um plano estratégico com objetivos e metas governamentais definidas e, na mesma medida, os demais instrumentos de planejamento e orçamento que compõem o sistema. Percebe-se, com isso, que a década de 1990 foi de aprendizagem e adequação da administração pública brasileira para tornar efetivos os instrumentos de planejamento e orçamento. Em consonância, Silveira (2002) assim descreveu a construção do PPA 2000-2003 - “Avança Brasil”:

Em outubro de 1998 foi tomada a decisão de fazer o PPA, [...]. O sentido desta decisão foi o de utilizar uma ferramenta prevista na legislação brasileira, reformá-la, ajustá-la, para ter o efeito de implementação da gestão de desenvolvimento, do projeto de desenvolvimento. Todo esse esforço que vem sendo feito, de integração do plano, do orçamento e da gestão, tem esse significado. [...] No processo de desenhar a integração plano-orçamento-gestão, que é longo e que já vem de muitos anos, tendo alcançado mais intensidade a partir do PPA 2000-2003, elaborado em 1999, vários conceitos foram fortalecidos (SILVEIRA, 2002, p. 165-166).

A perspectiva preliminar para os instrumentos de planejamento e orçamento brasileiro, bem como sua efetiva aplicação demonstrada até então, traz a dimensão da complexidade da matéria, que é fundamental para a construção da orientação estratégica que a administração pública brasileira deve, por imposição constitucional, criar para garantir o bem-estar de sua coletividade pela posteridade.

Ademais, percebe-se, ainda, que essa não é uma tarefa fácil, uma vez que não se trata apenas de criar metas e objetivos e explicitar os caminhos que a administração pública pretende seguir para alcançá-las. Há, todavia, a necessidade de garantir que essas metas e objetivos estejam sempre dentro dos preceitos constitucionais e seus recursos financeiros assegurados nos orçamentos anuais, durante toda a vigência do PPA. Aqui fica em relevo, mais uma vez, que o planejamento no setor deve pautar-se sempre pela eficiência e eficácia das ações governamentais, somente assim ficando caracterizado o sucesso do planejamento governamental, remetendo, também, à importância que o planejamento da gestão financeira tem para o setor público.

4.2 Da estabilização monetária às reformas administrativas na administração pública federal na década de 1990²⁶

Após início da discussão a respeito do atual sistema de planejamento público no país, faz-se necessário apresentar rápido panorama histórico brasileiro da década de 1990, o que possibilitará melhor compreensão de como as mudanças ocorridas nessa década favoreceram a prática do planejamento público no país.

A década de 1990 iniciou-se com a posse do primeiro Presidente eleito pelo voto direto, após duas décadas de regime militar ditatorial. No entanto, o Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) marcou a continuação das tentativas de controle do processo inflacionário. Marca também o início da abertura da economia nacional, bem como do afastamento do Estado de algumas suas atividades econômicas, apoiada pelo movimento a favor das privatizações, como defendido por Castro (2005a; 2005b).

Em relação aos planos econômicos daquele governo, foram apresentados dois, o Plano Collor em 1990 e Collor II em 1991, dois planos econômicos em menos de um ano. No entanto, nenhum deles foi suficiente para conter o crescimento da inflação, pelo contrário, os resultados dos planos econômicos de Collor foram catastróficos: os congelamentos²⁷ de parte dos depósitos das contas poupança e corrente da população, processo inflacionário crescente, crescimento do desemprego, denúncias de esquemas de corrupções feitas por agentes públicos e políticos, alguns desses ligados ao Presidente, entre outros, que ajudaram a derrubar o governo. A soma desses e outros fatores levou o país a uma recessão econômica.

As dificuldades de recolocar nos eixos do crescimento a economia brasileira, somadas à falta de confiança no governo pelo mercado e pela população, seguidas de constantes escândalos de corrupção e de outros fatores, levaram ao *impeachment* do primeiro Presidente eleito pós-redemocratização no Brasil. Assumindo a Presidência do país seu vice, Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994), o novo governo montou uma equipe econômica e deu a ela como missão o restabelecimento da economia brasileira, com o objetivo de se livrar, de vez, do fantasma da inflação. O

²⁶ Ver Bresser-Pereira e Spink (2006) e Carneiro (1994) para informações complementares.

²⁷ De acordo com Castro (2005b, p. 148), o congelamento dos depósitos se deu a partir de sequestro de liquidez, o que significava que toda vez que as aplicações financeiras ultrapassassem o limite de NCr\$ 50.000 - que, ao câmbio da época, representava cerca de US\$ 1.200 -, o dinheiro seria então bloqueado pelo período de 18 meses, com a promessa, pelo governo, de devolução do dinheiro com correção monetária de 6% ao ano.

sucesso veio quando à frente da pasta da Fazenda estava o Senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, com sua equipe, criou a Unidade Real de Valor (URV), um indexador oficial de transição da moeda nacional, que além de trazer tranquilidade à economia e à população do país, serviu de ponte para a nova moeda, conforme Carneiro (1994).

A estratégia de transação monetária da URV fez com que a economia brasileira iniciasse uma reação, apresentando resultados positivos: “as vendas de Natal confirmaram os propósitos mais otimistas, que apontavam para um nível de atividade mais elevado ao final do ano. O ano de 1993 fechou com um [...] PIB com crescimento da ordem de 5%”. E “o anúncio da URV como instrumento de uma reforma monetária gradual foi sem dúvidas a grande inovação do programa de transição” (CARNEIRO, 1994, p. 165 e 267).

Após a calma do mercado nacional e o crédito de confiança conseguido pela URV, foi lançado, a 1º de julho de 1994, o Plano Real, que concretizou a reforma monetária no Brasil. Pode-se afirmar, assim, que a nova moeda foi bem-recebida pelo mercado e que conseguiu a sonhada estabilização da economia brasileira, além do controle do processo inflacionário.

Almeida (2004) endossa essas afirmações e também destaca a importância da estabilização econômica para o sucesso do planejamento no setor público, o que pode ser comprovado na Tabela 2 e em sua opinião:

O Plano Real, implementado progressivamente a partir de dezembro de 1993 e finalizado mediante troca do meio circulante em julho seguinte, trouxe, finalmente, estabilidade econômica e condições para a retomada do planejamento governamental (ALMEIDA, 2004, p. 28).

Tabela 2 – Indicadores econômicos da década de 1990

Ano	PIB (valor e crescimento)		Poupança % PIB	Taxa de inflação (%)	Taxa de desemprego (%)
	US\$ milhões	% real			
1990	469,3	-4,3	18,0	1.477	4,3
1991	405,7	1,3	11,4	480	4,8
1992	387,3	-0,5	12,9	1.158	5,8
1993	429,7	4,9	14,6	2.708	5,3
1994	543,1	5,9	16,6	1.094	5,1
1995	705,4	4,2	20,3	21,9	4,4
1996	775,5	2,6	18,0	9,1	5,2
1997	807,8	3,2	17,7	4,3	5,1
1998	787,5	0,1	17,2	2,5	7,2
1999	529,4	0,8	16,0	8,4	7,3

Fonte: Almeida (2004, p. 27-29). Adaptações do autor.

O que é possível perceber, até então, é que em meio a um cenário de tentativas de recolocar a economia brasileira nos trilhos do desenvolvimento sustentável, mantendo sob controle o processo inflacionário, ficou difícil para o governo fazer uma política global de planejamento público nos moldes dos modelos de desenvolvimento anterior à década de 1980. A Tabela 2 traz indícios de melhora em relação ao controle do processo inflacionário no país, um dos maiores dificultadores do processo de planejamento público, entre outros.

Percebe-se, ainda, que as várias tentativas de estabilização econômica, ocorridas ao longo da década de 1980 e início de 1990, foram “pensadas” com o objetivo de dar novo impulso ao crescimento da economia brasileira e, com isso, retomar o pensamento do planejamento público de longo prazo no país. Viu-se que nenhuma dessas tentativas conseguiu alcançar esse feito, dadas as dificuldades já relatadas.

Dito isso, acredita-se que o cenário econômico e político nacional mudaram, principalmente após a estabilização da economia brasileira, a partir do lançamento do Plano Real em 1994. Assim, foi inaugurado no Brasil um novo período

que se iniciou com o lançamento do Plano Real, somado à eleição, para Presidente da República, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que ficou no poder por dois mandatos consecutivos e iniciou um processo de mudança gerencial na administração pública federal.

Durante seu primeiro governo, FHC promoveu ampla reforma na administração federal. Foi criado, em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), pasta sob a responsabilidade de Bresser-Pereira, que entre outras coisas tinha como missão dotar a administração pública federal de meios e técnicas gerenciais mais eficientes²⁸ e eficazes do que as apresentadas pelo modelo burocrático da época (BRASIL, 1995).

Um dos objetivos da reforma do Estado foi dotar a administração pública brasileira de características semelhantes às do setor privado, no que dizem respeito ao modo de gerir as organizações, reservadas as devidas proporções e atribuições legais de cada uma. Com isso, esperava-se que essa administração se tornasse mais profissional, eficiente, transparente e com melhor controle, notadamente por parte da sociedade, como defendido por Paula (2005), o que coaduna, também, com os objetivos gerais da prática do planejamento organizacional.

A reforma proposta pelo MARE, bem como o movimento que se criou a favor dela, foi motivada pela ineficiência do modelo burocrático, modelo este em vigor na administração pública brasileira na época, além de reformas administrativas feitas em outros países, que possuíam objetivos parecidos, isto é, tentar criar no Estado uma estrutura mais barata e mais eficiente. Isso foi defendido por Kettl (2006), que ainda contribui na medida em que identifica os antecedentes do movimento de reforma administrativa brasileiro.

²⁸ A história brasileira é marcada por reformas administrativas. Evidenciam-se aqui as três que este autor considera as principais e mais amplas; da era Vargas, ocorridas na década de 1930; a de 1967 durante o governo militar; e, por fim, a de FHC, em meados da década de 1990. Pode-se afirmar, no entanto, que essas três reformas possuem um ponto em comum, que chama a atenção: a busca pela eficiência no âmbito da administração pública, tendo como influência as práticas eficientes da iniciativa privada. A busca por eficiência denota antiga preocupação da administração pública, conforme indica e defende a literatura que trata do assunto: Brasil (1995, p. 15), Bresser-Pereira e Spink (2006, p. 8), Dias (1969, p. 50) e Wahrlich (1983, p.7).

Desde os primeiros anos 80, vê-se crescer em todo o mundo uma onda global de reforma do setor público. Praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública. [...] Da Coreia ao Brasil, de Portugal à Nova Zelândia, a reforma do setor governamental tornou-se um fenômeno verdadeiramente universal. Em todo o mundo, os cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado à conclusão de que o governo de seu país, [...] que a administração pública é muito cara e deve ser modificada **para oferecer mais eficiência e mais eficácia** (KETTLE, 2006, p. 75 e 76, grifos nossos).

No âmbito nacional, Paula (2005) pondera que a crença que se instalou na década de 1990 era que a burocracia presente nas organizações públicas era ultrapassada, rígida e engessada, o que dificultava o “bom” andamento das coisas. Na mesma perspectiva, a autora afirma, ainda, que “o setor privado é mais eficiente e, portanto, superior ao setor público na proposição de soluções administrativas”, o que significa a defesa, pela autora, do uso das técnicas e práticas desse setor pela administração pública.

Ainda segundo Paula (2005), a globalização e a reestruturação da produção com a flexibilização, a partir da década de 1970, colocaram em xeque a manutenção da burocracia nas organizações públicas brasileiras. Essas ideias também são defendidas por Abrucio (2006, p. 179): “na década de 1970, a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise financeira tornou-se mais aguda”. Segundo essa perspectiva, o modelo de intervenção estatal, que desde o fim da Segunda Guerra Mundial formou as bases de sustentação econômica, se esgotou, o que deu início às críticas a esse modelo.

Quanto à reforma proposta pelo MARE, sabe-se que esta ocorreu por meio do Plano-Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento que se baseou principalmente numa redefinição do papel do Estado, “cuja proposta básica era transformar a administração pública brasileira, de burocrática em gerencial” como apurado por Bresser-Pereira (2006, p. 22).

Na mesma perspectiva, Batista (1999) estabelece quatro finalidades dessa reforma: a) aumento da governança do estado, a partir da efetividade dos serviços prestados; b) restrição da atuação do estado às suas atividades próprias, ou seja, deixar para o setor privado as atividades não exclusivas do estado; c) descentralização das ações e decisões da União, isto é, dotar estados e municípios de poderes para tratar de

assuntos locais; d) transferência parcial, para os estados, das ações regionais, como forma de incentivar parceria entre União e estados.

Corroborando essa linha de pensamento, o plano-diretor defendeu que há diferenças evidentes entre a administração burocrática e a gerencial, o que pode ser verificado no Quadro 1, que exemplifica algumas dessas diferenças e sustenta a tese de que a administração gerencial seria capaz de apresentar melhores resultados em termos de eficiência e eficácia dos serviços prestados do que a burocrática.

Pode-se dizer que os resultados gerais da reforma administrativa feita pelo MARE resultaram em intensa movimentação no sentido de esvaziar o estado “elefante” e fechado, tornando-o mais enxuto e aberto, com foco nas atividades próprias de estado, deixando para a iniciativa privada atividades comerciais, típicas de mercado. Esse foi o pano de fundo que justificou as privatizações, em meados da década de 1990, dos serviços de telecomunicações e mineração, entre outros serviços e empresas, por exemplo, antes sob administração direta do estado (BRASIL, 1995).

Outra contribuição às mudanças ocorridas nessa década foi a aprovação da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, que instituiu o princípio da eficiência no âmbito da administração pública brasileira. Nesse sentido, a eficiência no setor público foi a mola mestra do movimento de reforma do Estado, que veio ao encontro das finalidades do modelo de administração gerencial.

Com a preocupação voltada para as atividades próprias do estado, aliada ao sucesso alcançado pela estabilização da economia conquistada com o Plano Real, a administração pública brasileira pôde voltar a pensar no seu planejamento governamental, com foco no desenvolvimento econômico e social. Isso foi possível a partir da elaboração do segundo PPA federal, que compreendeu o período de 1996-1999, conforme já evidenciado no final do item 4.1 do presente estudo.

Quadro 1 – Principais diferenças nos modelos de administração burocrática e gerencial

Administração Burocrática		Administração Gerencial	
Origem	Segunda metade século XIX	Origem	Segunda metade do século XX
Inspiração (resposta)	Combate ao nepotismo e à corrupção do modelo patrimonialista de estado	Inspiração (resposta)	A expansão das funções econômicas e sociais do estado
Principais diferenças			
Profissionalismo baseado em carreiras (vertical)		Profissionalismo, carreiras horizontais e flexíveis	
Hierarquia funcional e rígida		Hierarquia sem rigidez	
Impessoalidade		Impessoalidade	
Poder racional e legal		Descentralização de poder	
Controle nos processos		Controle nos resultados	
(1)		Eficiência das ações	
(2)		Otimização de custos	
Formalismo		(3)	
Quanto ao interesse público			
Frequentemente identificado como a afirmação do poder do estado, o que direciona os recursos empregados pelo estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia.		Relaciona-se ao interesse da coletividade administrada e não ao do aparato do estado, tendo o cidadão como cliente.	

Fonte: Plano-Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Elaboração do autor.

Existe ainda um terceiro modelo de gestão, chamado por Paula (2005) de modelo societal. Trata-se, na verdade, da evolução do modelo gerencial baseado em decisões e orientações coletivas, com previsão de mais participação da sociedade, a exemplo do programa “orçamento participativo”, geralmente utilizado por prefeituras no país. Mas como o modelo ainda está em desenvolvimento, isto é, não está ainda consolidado no país, decidiu-se, neste trabalho, não tratar do modelo societal.

(1) não se aplica na administração burocrática. (2) não se aplica na administração burocrática. (3) não se aplica na administração gerencial.

5 O ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesta primeira parte faz-se necessário elucidar alguns assuntos importantes a fim de melhor entender algumas das questões que podem interferir nas decisões e ações do planejamento no setor público estadual: a influência que a economia nacional tem sobre a mineira. Uma mudança qualquer na economia nacional pode afetar a economia mineira e representar eventuais mudanças na condução de ações e decisões no estado. Este é o motivo desta introdução.

Como foi abordado no capítulo anterior, a década de 1990 foi marcada por mudanças no cenário econômico-financeiro nacional, principalmente devido à estabilização econômica a partir de 1994, com o Plano Real. Entender essas e outras mudanças torna-se essencial para compreender a forma como se deu a prática do planejamento no setor público no estado mineiro, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990.

Importante constatação que merece aqui destaque diz respeito ao comportamento das economias nacional e a de Minas Gerais, ficando em destaque, principalmente a partir da década de 1990, a interação dessas duas economias. Percebe-se, com isso, que a economia de Minas Gerais é bastante expressiva na composição do PIB nacional e representa a terceira maior economia dos entes da federação. Uma explicação para esse fenômeno diz respeito à estrutura produtiva do estado mineiro, que é composta, expressivamente, de bens intermediários, como minério de ferro, por exemplo.

Assim, verificou-se que quando a economia nacional sofre retração, o nível de atividade da economia mineira responde com intensidade a essa retração (negativamente). Esse fenômeno também é observado nos casos de expansão da economia brasileira, sendo que, neste caso, a economia mineira se expande com mais intensidade (positivamente) que a nacional.

Tal evidência pode ser constatada na Tabela 3, que demonstra a relação entre o PIB e a taxa real de crescimento das economias do Brasil e do estado de Minas

Gerais durante o período de 1996 a 2010²⁹. Nessa tabela, houve oscilações no nível de crescimento econômico no estado de Minas Gerais nos mesmos períodos de oscilação da economia brasileira, principalmente no final da década de 1990 e início do ano de 2000. Ademais, essa relação ainda existe até o momento presente.

Essa relação continuou a ser detectada também ao longo do período entre 2000 e 2010, com o comportamento dos PIBs nacional e mineiro confirmando a tendência à influência do primeiro em relação ao segundo. Esse fato foi percebido durante toda a primeira década do século XXI, confirmado por outras publicações científicas que tratam do assunto.

A importância dessa relação pode revelar outras tendências e informações a respeito do comportamento geral da economia tanto do país quanto do estado mineiro, por isso é importante destacar primeiro tal relação, antes mesmo de tratar do planejamento financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais. Entendida a relação descrita, passa-se agora às considerações específicas relativas ao objeto de pesquisa deste trabalho.

²⁹ A publicação, em maio de 2011, das séries históricas do PIB mineiro (1995-2008) pelo Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP), que é o órgão oficial de estatística do estado de Minas Gerais, ilustra bem esse comportamento.

Tabela 3 – Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e de Minas Gerais no período de 1996 a 2010: valores a preços correntes (R\$ 1.000.000,00)

	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil (PIB)	843.966	939.147	979.276	1.065.000	1.179.482
Crescimento (%)	2,2	3,4	0,0	0,3	4,3
Minas Gerais (PIB)	74.152	82.801	83.924	89.790	100.612
Crescimento (%)	3,7	3,0	(0,3)	0,1	5,1
MG/Brasil (PIB %)	8,8	8,8	8,6	8,4	8,5
	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil (PIB)	1.302.135	1.477.822	1.699.948	1.941.498	2.147.239
Crescimento (%)	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2
Minas Gerais (PIB)	111.315	127.782	148.823	177.325	192.639
Crescimento (%)	(0,1)	3,7	1,4	5,9	4,0
MG/Brasil (PIB %)	8,5	8,6	8,8	9,1	9,0
	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil (PIB)	2.369.484	2.661.135	3.031.864	3.013.672	3.239.698
Crescimento (%)	4,0	6,1	5,2	(0,6)	7,5
Minas Gerais (PIB)	214.754	241.293	282.522	273.764	303.604
Crescimento (%)	3,9	5,6	5,2	(3,1)	10,9
MG/Brasil (PIB %)	9,1	9,1	9,3	8,6	9,2

Fonte: Minas Gerais (2011a). Elaboração e adaptações do autor.

Taxa de crescimento real do PIB dado em percentual do PIB nacional e mineiro

5.1 Metodologia para as ações do planejamento governamental (MAPG)³⁰: algumas considerações

Embora exista um sistema de planejamento para o setor público brasileiro, com marco legal e obrigatório, acredita-se que o planejamento governamental, principalmente no que se refere às finanças do estado, deve também observar outras leis que dispõem sobre regras gerais para o setor público, como LRF/2000 e a Lei 8.666/93,

³⁰ Entende-se por MAPG as estratégias de gestão no âmbito do setor público que permite o acompanhamento, ajuste, revisão, monitoramento, avaliação, entre outros instrumentos que possibilitam a correção das estratégias de planejamento no decorrer da gestão, ou seja, no decorrer da execução do PMDI, PPAG, LDO e LOA.

das licitações públicas, por exemplo. Dessa forma, o planejamento consegue ser sistêmico e integrado às demais legislações, o que favorece o planejamento no âmbito do setor público.

Acredita-se também que uma metodologia que prevê as ações gerais do planejamento governamental que, entre outros fatores, disponha de assuntos como acompanhamento, ajuste, revisão e avaliação *a priori* e *a posteriori* do plano é, sem dúvidas, um mecanismo a mais que pode contribuir para a execução eficiente e eficaz do plano. Isso porque, por meio dessa ferramenta, o administrador público consegue encontrar subsídios capazes de corrigir, *a priori*, eventuais desvios entre o plano e sua execução ainda no momento de execução do planejamento governamental. A possibilidade de correção dos eventuais desvios pode evitar que o plano, ao longo do tempo, se distancie de suas metas e objetivos, por exemplo.

A MAPG é facultativa, isto é, não existe uma obrigação, por determinação legal, que disponha sobre o passo a passo a ser seguido para a construção de uma metodologia que preveja as ações governamentais, como também não há para a construção de objetivos e metas a serem alcançadas. Assim, cada governo pode organizar seu método, definir suas metas e objetivos, tendo como meio os instrumentos previstos no sistema de planejamento imposto pela CF/88. E para isso a administração pública brasileira deve observar os limites legais de dispêndio para o setor público.

A ideia defendida aqui reforça a tese de que o planejamento, por si só, pode não ser capaz de atingir a totalidade de seus objetivos e metas. A razão disso é que, além do planejamento, é necessária a construção de uma metodologia que prevê as ações governamentais e que seja capaz, também, de mostrar ao administrador público um cenário real do dia-a-dia desse planejamento, além de oportunizar correções de eventuais desvios pontuais ou não do plano, por exemplo. Nesse sentido, deixar para fazer correções ou mesmo avaliar o plano depois de sua total execução pode representar gastos desnecessários, que podem ser evitados.

É nessa direção que a MAPG pode contribuir para a aproximação da execução das ações de governo ao que foi previsto no plano inicial, caracterizando, assim, tendência à eficiência e à eficácia da gestão.

Conforme relatado no início do quarto capítulo, a CF/88, em seu artigo 165 § 9º, estabeleceu que uma lei complementar que ainda não foi aprovada disciplinaria o sistema de planejamento para o setor público brasileiro. Na falta dessa lei, a administração pública brasileira tem observado as regras contidas na Lei Federal nº. 4.320/64, que foi recepcionada pela CF/88. Não há, portanto, na legislação vigente, a preocupação com a construção dos métodos das ações governamentais, isto é, não existe previsão de uma MPAG, o que contribui para aumentar distanciamentos entre o que foi planejado e sua real execução, ao longo do período do PPA.

Acredita-se que os eventuais “desvios ou falhas” do planejamento governamental poderiam ser evitados se o Projeto de Lei Complementar (PLC) que dispõe sobre o artigo 165 § 9º CF/88 fosse aprovado em substituição à Lei nº. 4.320/64. Esse PLC tem como objetivo disciplinar e atualizar o trato das finanças públicas no Brasil. Entretanto, pelo que se apresentou até hoje, sua aprovação parece não ser tarefa fácil, dado que a matéria está em discussão no Senado Federal desde meados da década de 1990.

Esse PLC tem por objetivo, entre outros, dotar a administração pública de dispositivos que a obriguem a elaborar o planejamento governamental com diagnósticos mais próximos da realidade, criando bases concretas para as definições e consecução dos objetivos e metas governamentais, o que favorece o atingimento das metas e objetivos previstos, além da eficiência e eficácia das ações públicas. Isso nem sempre ocorre no país, como comentado por Cruz *et al.* (2008):

A inserção do planejamento na esfera das finanças públicas como instrumento necessário e que dele derivam todas as demais ações de governo obrigou os governantes em todas as esferas à retomada do processo de planejamento. Contudo, observa-se que [...], salvo raras exceções, tem sido elaborado pelos governantes apenas para atender às exigências de cunho legal, sem compromisso com a definição de objetivos e metas claras, tanto para a administração pública quanto para a sociedade (CRUZ *et al.*, 2008, p. 231).

Quanto aos requisitos previstos na Lei Federal nº. 4.320/64, verificou-se a nítida preocupação com o acompanhamento “somente” das execuções orçamentárias, por meio de instrumentos como o Balanço Geral do orçamento e demais relatórios. Essa é uma ferramenta propriamente com características contábeis ou de contabilidade pública, que tem por objetivo demonstrar o controle e equilíbrio do processo orçamentário. Pode-se, com isso, dizer que o Balanço Geral é uma prestação de contas públicas, que relata fatos contábeis passados de dado exercício financeiro.

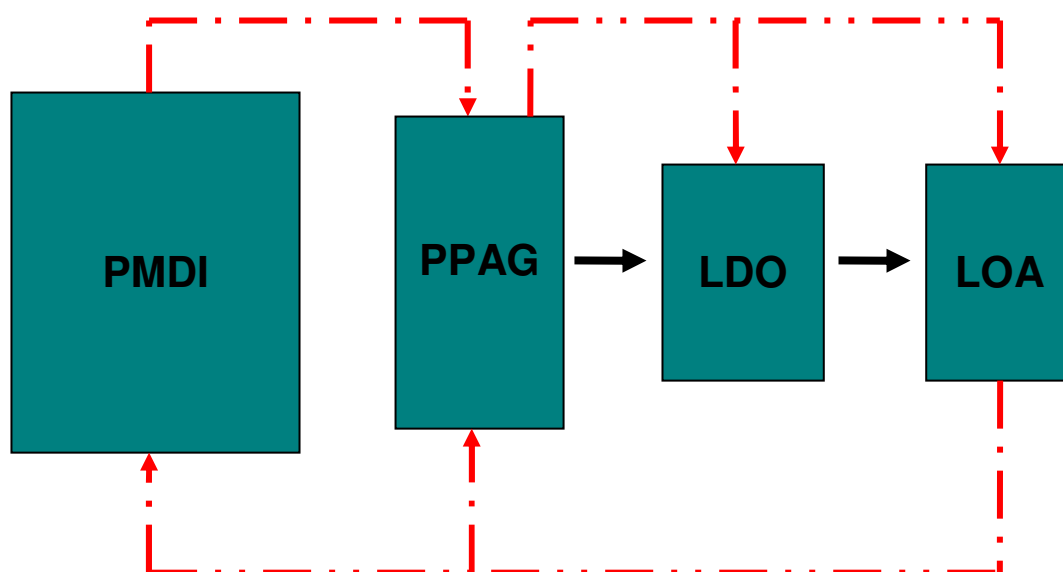
É reconhecido que o Balanço Geral, bem como os demais relatórios previstos pela Lei nº. 4.310/64, traz benefícios quanto ao controle da administração pública brasileira. Esses balanços, porém, avaliam com base em seus relatórios o planejamento passado do estado. E o que se defende aqui é um mecanismo de acompanhamento dia a dia do plano, tendo caráter de avaliação também *a priori* das ações, não apenas uma única vez, como geralmente ocorre na fase de construção do plano, mas durante toda a vigência do PPA, por exemplo.

Nessa perspectiva, verifica-se que o estado mineiro incorporou na sua Constituição Estadual (CE/88 – MINAS GERAIS, 1988) mais um instrumento para o seu sistema de planejamento governamental. Trata-se do PMDI, cujo objetivo foi traçar cenários futuros para a construção das orientações e estratégias globais de longo prazo.

Particularmente no caso de Minas Gerais, o PMDI é plano global que dispõe sobre as estratégias que o estado desenvolverá para a consecução de seu desenvolvimento social e econômico durante certo período futuro, não existindo um período determinado de duração de suas ações, como os demais instrumentos do sistema de planejamento previstos pela CF/88. O PMDI deve se articular e interagir com os demais planos obrigatórios dispostos na CF/88 e, no estado mineiro, integra o sistema de planejamento, conforme dispõe o *caput* do artigo 231 da CE/88, como demonstrado na Figura 2, a qual ilustra uma proposta de como deveriam interagir os instrumentos de planejamento governamental no estado.

“O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observará os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei” (MINAS GERAIS, 1988, *caput* do artigo nº. 231 CE/88).

Figura 2 – Previsão da interação dos instrumentos do sistema de planejamento no estado de Minas Gerais



Fonte: Minas Gerais (1988); Brasil (1988). Elaboração do autor.

Na Figura 2, as setas indicam e representam a interação e comunicação dos instrumentos de planejamento, isto é, simbolizam a redução dos planos globais de ação de longo prazo (PMDI e PPAG) nos instrumentos de curto prazo (LDO e LOA), o que deveria também ser observado mesmo após sua construção, ou seja, nos anos seguintes à sua elaboração, por exemplo. Assim, as ações tenderiam a mais proximidade entre o que fora planejado e sua real execução.

Entretanto, apesar da existência de todo o arcabouço legal do sistema de planejamento governamental, é difícil analisar, no sentido geral, o grau de sucesso da prática do planejamento no estado de Minas Gerais no período anterior a 2003. Nesse período, houve apenas a citação, no momento de construção do PPAG e PMDI, sobre a criação de leis complementares para possível revisão do plano global de ação. No entanto, essas leis não chegaram a ser editadas. Portanto, as ações dos planos anteriores ao ano de 2003 que previam, em tese, mecanismos de acompanhamento, ajustamento e avaliação das ações no decorrer de sua execução e que não ocorreram ou não tiveram aplicação prática dificultaram a análise quanto à eficiência e à eficácia do planejamento governamental no período.

Constata-se, ainda, que no período anterior ao ano de 2003 o planejamento governamental global foi elaborado uma única vez, geralmente no momento em que se construía o PMDI e o PPAG, o que, também, ajuda a explicar algumas dificuldades no período, como planos que não condiziam com a realidade orçamentária ao longo dos quatro anos de ação de plano global.

Dito isso, entende-se que, para a construção de planos eficientes e eficazes, é preciso considerar, também, que o cenário financeiro, econômico e social do país e, consecutivamente, dos entes da federação pode mudar. Não se justifica, então, a continuação da execução de um plano que foi traçado tendo previsão inicial diversa da realidade de dado momento, por exemplo - o que não quer dizer que o modo como os planos foram elaborados e executados estava “errado”.

No sentido geral, acredita-se que até a entrada em vigor de uma lei complementar de que trata o artigo 165 § 9º CF/88, a administração pública brasileira precisa criar mecanismos “metodológicos” que a auxiliem na construção de um planejamento governamental e que sejam ao mesmo tempo eficientes, eficazes e efetivos. Uma metodologia para as ações do planejamento governamental que prevê o acompanhamento e avaliação dia a dia da execução do plano, bem como seu ajustamento, revisão e avaliação global do plano, pode representar ganhos adicionais à coletividade administrada, uma vez que essas ações demonstram o compromisso do administrador público com os recursos públicos, que afinal é de todos e para todos.

Nesse sentido, faltou no planejamento governamental mineiro no período anterior ao ano de 2003 observação aos mecanismos capazes de dotar os instrumentos de planejamento do estado de eficiência e eficácia, como o proposto nesta seção. Essas e outras evidências serão demonstradas nas próximas duas seções que trazem análises gerais sobre o planejamento nos períodos do I e II PMDI/PPAG, ou seja, 1996-1999 e 1999-2003, respectivamente (MINAS GERAIS, 1999a).

5.2 O I PMDI/PPAG - 1996-1999: planejando “a toque de caixa” (Governo Eduardo Azeredo)

Procurou-se, aqui, apresentar um único exemplo prático que abordasse o planejamento no estado de Minas Gerais na segunda metade da década de 1990. Trata-

se, logo, do período do I PMDI/PPAG, que compreendeu os três últimos anos do Governo Eduardo Azeredo e o primeiro ano do Governo Itamar Franco. O exemplo em questão tem como objetivo reforçar a tese de que tanto a prática do planejamento governamental quanto a existência de uma metodologia de ação capaz de prever o acompanhamento, revisões, ajustamentos e avaliação do plano global em seu dia-a-dia, a exemplo da MAPG, podem assegurar o sucesso do plano, além de amenizar efeitos não desejados. Além disso, o exemplo consegue demonstrar bem o grau de distanciamento entre o plano e sua execução física e financeira, ao enfatizar algumas “falhas” na construção e execução do plano governamental como um todo nesse período.

O exemplo, ainda, teve como base as análises feita a partir do Relatório de Auditoria publicado no ano de 2000, no Balanço Geral de estado de 1999, sendo parte de seus resultados demonstrados pela análise de uma das funções de governo, qual seja, de habitação e urbanismo, que foi tratada como ação prioritária pelo Governo Azeredo (MINAS GERAIS, 2000a). O Relatório, bem como o Balanço Geral, no sentido geral traz valiosas informações a respeito de como se deu o planejamento governamental no período do I PMDI/PPAG. Além disso, seus diagnósticos e conclusões vieram ao encontro dos objetivos deste estudo, corroborando as ideias aqui defendidas.

É importante ressaltar, ainda, que, embora as constatações que serão apresentadas a seguir demonstrem os resultados de apenas uma função de governo, com base nesse exemplo tem-se ideia geral das demais ações governamentais, principalmente aquelas tidas como não prioritárias. Todas as ações governamentais do período em questão tiveram o mesmo tratamento na forma de sua gestão. Além disso, as ações da administração pública não tiveram uma metodologia de acompanhamento, ajustamento, revisão e avaliação dia a dia de suas ações e foi planejada uma única vez, ou seja, no momento da construção do I PMDI/PPAG para o período que compreende os anos de 1996 a 1999. Assim, esse é um exemplo que ilustra bem como se deu o planejamento governamental no período, principalmente no que se refere à gestão financeira do estado.

No final desta seção serão apresentadas, de maneira geral, as principais conclusões e observações para o período em questão a respeito da prática do planejamento governamental. Dessa maneira, procurou-se mostrar apenas as informações e constatações que dizem respeito ao objeto desta pesquisa e que fizeram parte dos objetivos e metas contidos no plano global de ação governamental para o

período, especialmente em relação às ações de planejamento financeiro-orçamentário envolvidas no processo.

Isso posto, apurou-se que o distanciamento entre o planejamento das ações governamentais e sua execução física e financeira foi salientado nos relatórios analisados. É possível inferir, também, no PMDI/PPAG para o período em questão, que a falta de uma MAPG comprometeu a realização eficiente e eficaz do plano, conforme relatado no Relatório de Autoria do ano de 1999:

A visibilidade da ação governamental encontra-se comprometida pelo **padrão de planejamento adotado**; o detalhamento sobre onde e como serão aplicados os recursos é precário ou inexistente, dificultando toda e qualquer ação de monitoramento e controle (MINAS GERAIS, 2000a, p. 615 grifos nossos).

Como já esclarecido, o exemplo que será apresentado diz respeito apenas à função habitação e urbanismo do plano global de ação, que no PMDI/PPAG do período foi considerado programa prioritário. Isso pressupõe que suas ações terão acompanhamento e tratamento também prioritário e/ou diferenciado das ações não prioritárias.

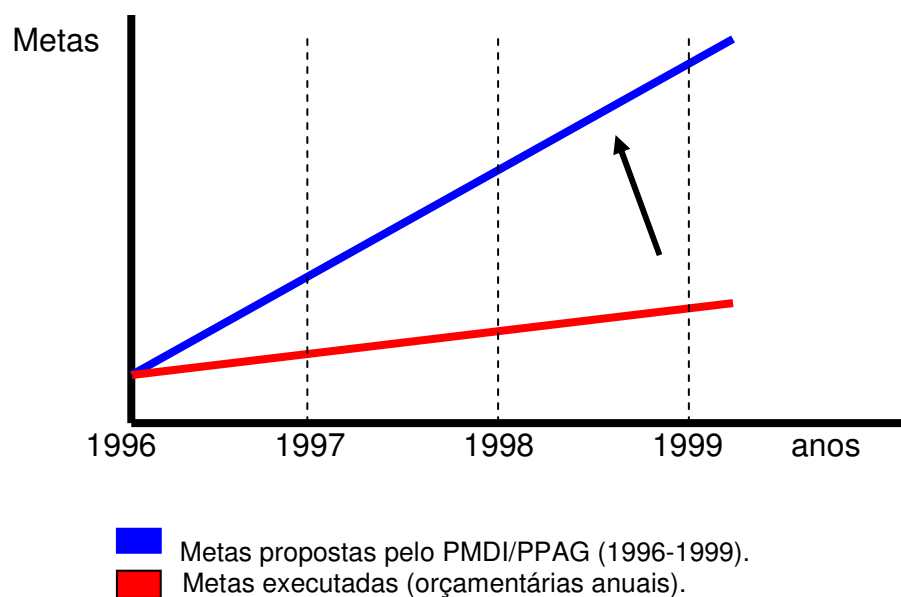
As metas iniciais dessa função previam a construção de 66.600 unidades habitacionais no estado, com a utilização do total de R\$ 373.252.103,00. Isto é, os recursos deveriam ser liberados e as unidades habitacionais deveriam estar prontas ao longo de quatro anos de execução do planejamento governamental para essa função de governo - no período entre 1996 e 1999.

No entanto, não se realizou a maior parte das metas previstas, visto que as metas físicas e financeiras do PMDI/PPAG para esse período ficaram longe do objetivo inicialmente proposto. As metas dessa função de governo se comportaram de forma não prevista inicialmente, sendo registrado seu afastamento ao longo do período, conforme ilustrado no Gráfico 1.

Os resultados alcançados pela função de governo habitação e urbanismo estão informados na Tabela 3, que mostra a avaliação das metas propostas no PMDI/PPAG do período 1996 a 1999. Já os Gráficos 1, 2, 3 e 4 representam, cada um, o distanciamento, bem como a execução, das metas físicas e financeiras inicialmente propostas pelo plano global governamental para o período. Juntos, tabela e figuras

demonstram, entre outras coisas, o comportamento da consecução das metas ao longo dos anos de planejamento, sendo notória a observação da não realização de grande parte das metas previstas.

Gráfico 1 – Representação do afastamento do PMDI/PPAG e a real execução orçamentária (LOA) em quatro anos



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao analisar o planejamento governamental no período, observa-se que, notadamente a partir do segundo ano, isto é, no período entre os anos de 1997 e 1999, embora a execução das metas físicas tenha apresentado resultados muito distantes do programado, a execução das metas financeiras exibiu resultados mais próximos do programado. Ou seja, houve o dispêndio de recursos públicos próximo do programado, não correspondido pelas execuções físicas.

Dessa análise específica, percebe-se que apenas 15,78% (R\$ 58.893.693,38) dos recursos financeiros totais foram empenhados, resultando na construção de apenas 7,24% (4.823) unidades habitacionais previstas, o que reforça as afirmações descritas anteriormente e que demonstra, também, total desconexão entre as metas previstas inicialmente e as execuções financeiras e físicas ao longo do tempo.

Outra constatação diz respeito às metas físicas dessa função de governo, dado que sua previsão orçamentária acumulada representou apenas 64,70% do que fora previsto inicialmente no PMDI/PPAG. Ainda assim a meta não foi alcançada. Isto é, ao

longo dos quatro anos, o que fora constituído como metas e/ou objetivos pelo PMDI e PPAG não foi traduzido nas LDOs e LOAs seguintes, já que houve distanciamento das metas e/ou objetivos nos orçamentos anuais seguintes à construção do plano (TAB. 4).

Tabela 4 – Avaliação das metas do planejamento governamental no PPAG 1996-1999

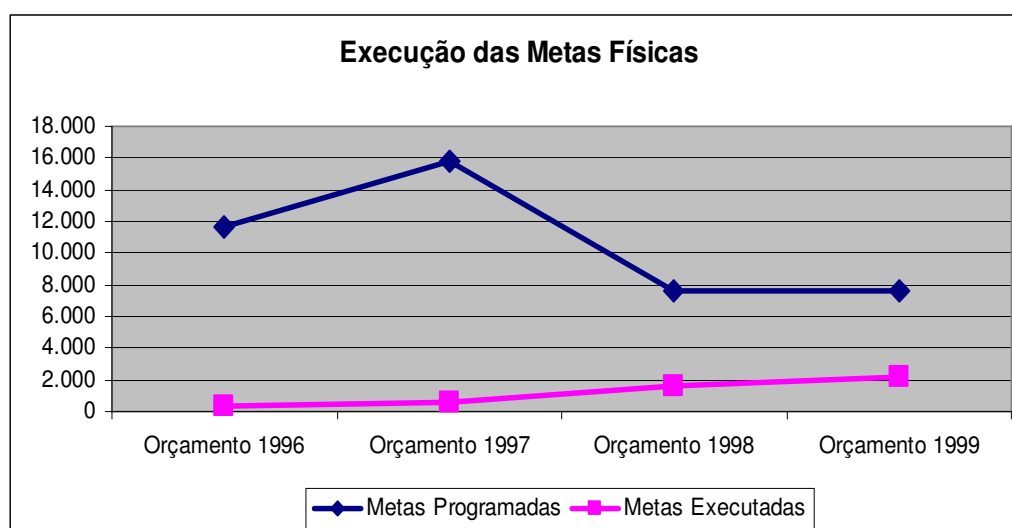
Instrumento de Planejamento	Metas		Execução (%)	
	Financeiras	Físicas	Financeiras	Físicas
Orçamento 1996	86.758.428,00	11.710	8,8	3,38
Orçamento 1997	25.349.284,00	15.794	74,13	3,85
Orçamento 1998	24.866.032,00	7.600	76,52	20,80
Orçamento 1999	25.819.936,00	7.600	22,79	29,45
Acumulado	162.793.680,00	42.704
1)PPAG	373.252.103,00	66.600

Fonte: Minas Gerais (2000b). Elaborado pelo autor.

Sinal convencional utilizado. .. Não se aplica dado numérico

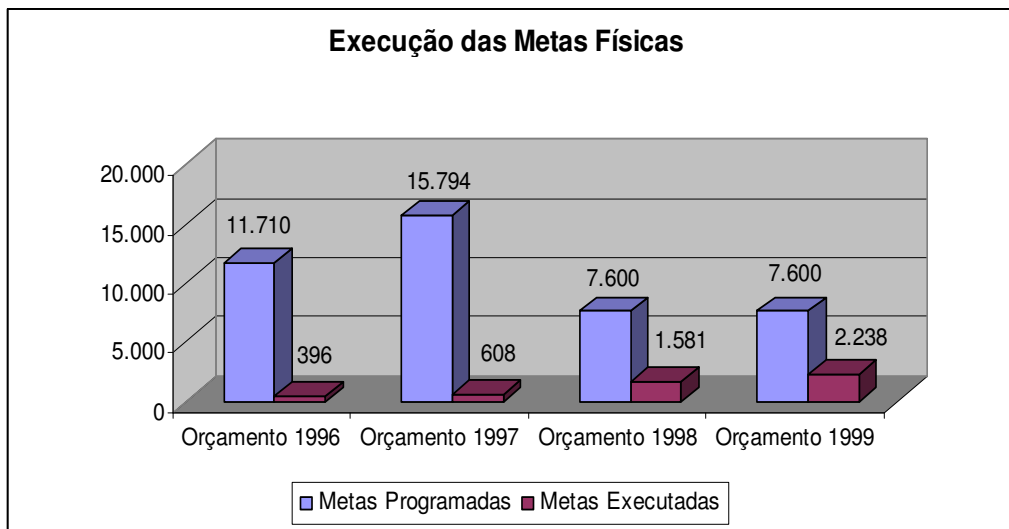
- (1) Refere-se à meta de redução de aproximadamente 15% do déficit habitacional do estado o que representa 66.600 unidades habitacionais a serem construídas no período de 1996-1999. Os recursos financeiros para atingir a meta total são de R\$ 373.252.103,00.

Gráfico 2 – Distanciamento entre metas físicas programadas e executadas: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999



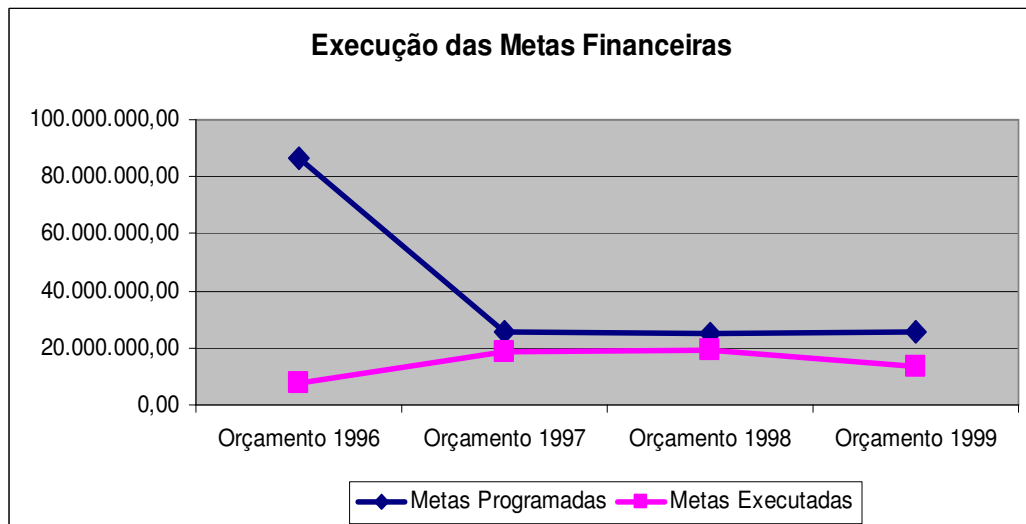
Fonte: Minas Gerais (2000b). Elaborado pelo autor.

Gráfico 3 – Execução das metas físicas: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999



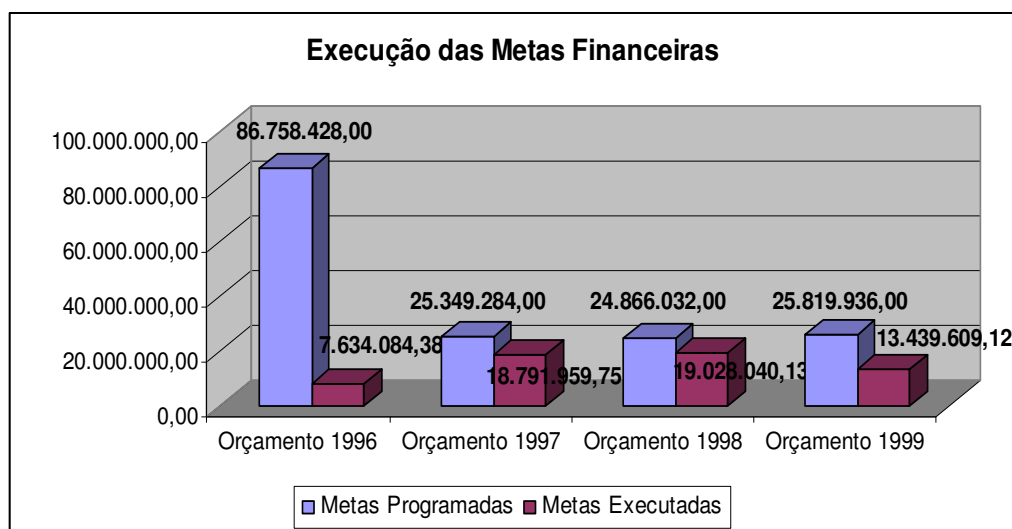
Fonte: Minas Gerais (2000b). Elaborado pelo autor.

Gráfico 4 – Distanciamento entre metas financeiras programadas e executadas: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999



Fonte: Minas Gerais (2000b). Elaborado pelo autor.

Gráfico 5 – Execução das metas financeiras: Programa Habitação PMDI/PPAG 1996-1999



Fonte: Minas Gerais (2000b). Elaborado pelo autor.

Por fim, numa ação governamental tratada como prioritária, esperava-se que os resultados finais se aproximassem dos planejados, tanto de suas ações físicas quanto financeiras. Isso não foi observado na função da habitação e urbanismo no período 1996-1999.

Em relação à eficiência e eficácia das ações do planejamento financeiro-orçamentário para o período, verifica-se, a partir dessas análises, que as ações de planejamento governamental global (inclusive as ações de planejamento financeiro-orçamentário no período) foram ineficientes e ineficazes, pois não se apuraram, em seus resultados gerais, a otimização dos recursos empregados nem o não atingimento de grande parte das metas e objetivos propostos pelo plano inicial.

Os motivos do insucesso são muitos, entre eles destacam-se principalmente o descompasso e o afastamento entre o planejamento e sua real execução, além da falta de acompanhamento e revisão do plano de ação no decorrer de sua execução, a exemplo de estratégias de gestão parecidas com a metodologia para as ações de planejamento governamental aqui propostas, entre outros fatores.

A análise geral do Relatório de Auditoria publicado em 2000 permite afirmar que os indicadores sociais apresentados no PMDI/PPAG 1996-1999 possibilitaram que o planejamento “das ações governamentais fosse revestido de **legitimidade, economicidade e efetividade dos resultados**”. Em tese, esses atributos

viabilizariam que os impactos sociais esperados fossem alcançados. Porém, o que se confirmou foi que os instrumentos do sistema de planejamento “foram elaborados com a **nítida preocupação de atender às exigências da legislação**”, desvirtuando-se de sua função primeira, que era criar condições que favorecessem o desenvolvimento do Estado, além de desfavorecer a eficiência e eficácia das ações de governo (MINAS GERAIS, 2000b, p. 600).

A análise permite afirmar, também, que, de forma geral, os instrumentos de planejamento governamental no período apresentaram muitas divergências entre si, ou seja, não existiu interação entre eles, agravado pela falta de estratégias de MAPG. Essas estratégias, entre outros fatores, permitem criar condições de prever como se dariam as ações de planejamento governamental em todo o período do plano. A falta dessas estratégias e as constatações feitas ajudam a explicar a não realização das metas e objetivos globais propostos no PMDI e no PPAG no período.

Essas e outras comprovações e conclusões são indicadas ao longo de todo o Relatório de Auditoria, que apresentam outros exemplos que também ressaltam o total descompasso entre o planejamento público e a execução orçamentária no estado no período.

Ainda nessa mesma perspectiva, os orçamentos aprovados no período não apresentaram consonância com o que fora preestabelecido pelo PPAG e no processo de planejamento não foram observadas as diretrizes gerenciais e orçamentárias. Houve mudanças de diretrizes, conforme identificado no Relatório de Auditoria, o que pode significar a aprovação de diferentes regras em cada um dos orçamentos anuais, sem compromisso com o definido anteriormente, por exemplo. Pode-se asseverar, assim, que mudanças como essas também contribuem para inviabilizar a integração entre os instrumentos de planejamento público.

Encontrou-se também a existência de uma hierarquia nas prioridades na gestão e empenho de recursos públicos, quando tomada como referência a estrutura dos gastos públicos do período, podendo ser assim demonstrada: em primeiro lugar, a manutenção da máquina pública, seguida pela amortização das dívidas estaduais e, por último, os investimentos sociais. Percebe-se, com isso, que o programa de habitação não foi prioritário, contradizendo o que constou no PPAG do período. Esse descompasso,

também percebido nas demais ações planejadas no período, explica o não alcance das metas gerais programadas pelo governo.

De maneira geral, o Relatório de Auditoria analisou as ações de todas as 15 funções de governo³¹ do estado e relatou as principais falhas do planejamento governamental no período. Todavia, o que foi demonstrado aqui é uma pequena parte das várias falhas identificadas pelo relatório, notadamente aquelas relacionadas ao planejamento financeiro-orçamentário, que de maneira geral podem ser resumidas nas seguintes falhas identificadas e consideradas como as principais: não definição na LOA de metas físicas e financeiras em alguns anos para algumas das funções; insuficiência de informações sobre os resultados alcançados; LDO genérica quanto às políticas definidas pelo PPAG, não definição de parâmetros para um dado exercício; não identificação de diagnósticos no PMDI e PPAG; não observação do que fora previsto no plano global de ações, PMDI e PPAG, nos demais anos de execução do plano, entre outros.

Acredita-se, também, que as falhas identificadas, quando não corrigidas por motivo qualquer, inviabilizaram o planejamento governamental no período. Reafirma-se aqui, que durante esse período não existiram mecanismos que permitissem o acompanhamento e revisão do plano, o que, somado às falhas apresentadas, contribuiu para a não realização de metas e objetivos governamentais, bem como para a ineficiência e ineficácia do planejamento global do governo.

Em contrapartida, há citações no Relatório que indicam outros fatores que ajudaram a desfavorecer o planejamento governamental, especialmente o financeiro-orçamentário no período. São questões econômicas e financeiras externas, principalmente as relativas à competência da União, que “provocaram efeitos diferenciados na economia mineira”, tais como diminuição de arrecadação de impostos e perda da capacidade de gerenciar as finanças estaduais (MINAS GERAIS, 2000, p. 9).

Decerto, ainda, que tais questões não possam justificar as falhas do planejamento governamental de todo o período. Pelo contrário, reforçam a tese de que o planejamento governamental, bem como suas técnicas de gestão, precisa ter ferramenta capaz de assegurar certa “tranquilidade” ao estado, que deve se preparar para enfrentar

³¹ As funções de Governo são: Legislativa; Judiciária; Planejamento e Administração; Agricultura; Comunicação; Segurança Pública; Desenvolvimento Regional; Educação e Cultura; Energia e Recursos Minerais; Habitação e Urbanismo; Comércio, Indústria e Serviços; Saúde e Saneamento; Trabalho; Assistência Previdenciária e Transporte.

situação diversa no futuro. Para isso, seus mecanismos de planejamentos precisam ser cravados de meios e técnicas que permitam ou favoreçam a eficiência e eficácia das ações de governo.

5.3 O II PMDI/PPAG - 2000-2003: perspectivas financeira e econômica do estado (Governo Itamar Franco)

O II PMDI compreendeu os três últimos anos do Governo Itamar Franco e o primeiro ano do Governo Aécio Neves. Esse período foi marcado pelas dificuldades econômicas e financeiras enfrentadas por Minas Gerais. De maneira geral, a análise desse intervalo apresenta o comportamento do planejamento público, principalmente de seu sistema de planejamento financeiro-orçamentário, também diante de tais dificuldades.

Quanto às finanças do estado de Minas Gerais, pode-se dizer que o fim da década de 1990 foi marcado pelas constantes dificuldades financeiras no estado mineiro. Destaca-se aqui a extinção dos bancos estaduais, entre outras medidas de reestruturação financeira tomadas já no final da década como contrapartida para a renegociação da dívida³² de Minas Gerais junto à União, em 1998.

Nessa renegociação, as dívidas do estado mineiro com diferentes credores foram assumidas pela União. A Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, em seu art. 1º § 6, foi formalizada pelo contrato Secretaria do Tesouro Nacional /Conselho de Controle de Atividades Financeiras (STN/COAFI) 004/98, que tratou da adesão do estado mineiro a essa renegociação (BRASIL, 1997).

Para Gonzaga Jr. *et al.* (2006, p. 15), a renegociação da dívida do estado mineiro com a União representou um compromisso que resultou em um ajuste fiscal, dado que “foi incorporado ao estoque da dívida um conjunto de dívidas relacionadas ao saneamento dos bancos estaduais”. Na prática, isso significou o direcionamento de parte da Receita Líquida Real (RLR) estadual para pagamento da nova dívida. Ainda segundo os autores, o estado assumiu um compromisso maior aos efetivados antes da renegociação, o que agravou ainda mais sua situação financeira.

³² Ver Guimarães (2003) para informações complementares.

Apesar de ter renegociado sua dívida em 1998, no ano seguinte, durante o início do governo de Itamar Franco (1999-2002), o estado suspendeu seu pagamento, decretando moratória, na tentativa de rever o acordo de refinanciamento de sua dívida com a União. Como era de se esperar, as consequências desse episódio afetaram muito a credibilidade do estado, não somente junto à União, mas principalmente junto do mercado, no que pese a decisão do setor privado em ajudar no financiamento do desenvolvimento do estado mineiro, o que o deixou em situação ainda mais difícil.

Ademais, apesar de sua vultosa economia e sua força política no cenário nacional, o estado mineiro se viu mergulhado em uma enxurrada de problemas de ordem econômico-financeira, o que reduziu seu ritmo de crescimento econômico notadamente nos últimos anos da década de 1990 e no início dos anos de 2000, como observado a partir das oscilações dos PIBs nacional e mineiro apresentados na Tabela 3.

Diante desse cenário e na tentativa de recolocar o estado nos trilhos do desenvolvimento social e econômico, com vista principalmente à recuperação de suas finanças, o governo de Minas Gerais elaborou seu plano global de ação; o II PDMI, como reza a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1988 (CE/88) no *caput* dos artigos 154 e 231 em consonância com o *caput* do artigo 165 da CF/88.

Ao elaborar o II PMDI para o período de 2000 a 2003, o governo mineiro fez amplo e detalhado diagnóstico da situação financeira no estado. Segundo o governo da época, o estado de Minas Gerais enfrentava uma difícil e grave situação financeira, fruto das estratégias de gestão públicas de governos estaduais passados, principalmente durante a década de 1990. Essas estratégias, de acordo com esse governo, levaram o estado ao agravamento de suas finanças no final da década (MINAS GERAIS, 2003a).

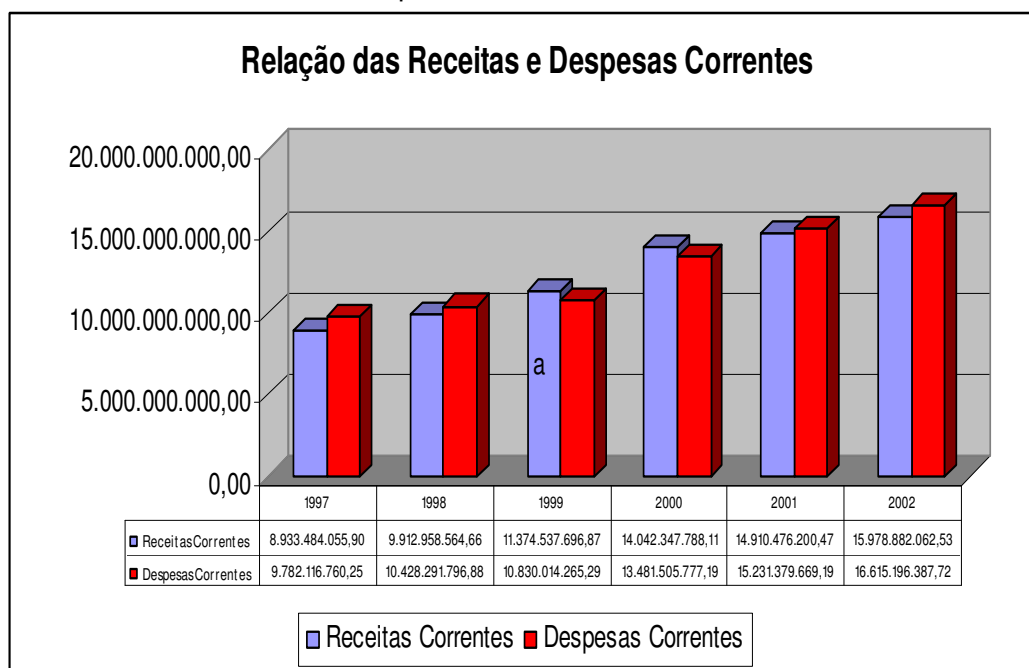
É possível verificar a situação financeira do estado na época a partir da relação entre sua capacidade de arrecadação (receitas correntes) e de seus gastos de manutenção (despesas correntes), entre outros fatores. A primeira diz respeito à capacidade do estado de arrecadar recursos financeiros para se manter, ou seja, recursos gerais e essenciais para manutenção da administração pública. Já a segunda refere-se aos gastos reais despendidos para a manutenção dessa administração.

No período em que essa relação mostrou-se negativa, ou seja, que o estado gastou mais do que arrecadou, houve necessidade de outras fontes de recursos,

não próprios, para quitar suas obrigações básicas de manutenção da máquina pública. As exceções são para os anos de 1999 e 2000, o que, numa primeira análise, poderia representar a recuperação. Todavia, esse último cenário não se sustentou. O estado apresentou resultados negativos nos anos seguintes, o que contribuiu para agravar ainda mais a situação financeira no estado, dada sua insuficiência de capacidade de arrecadar recursos mínimos para se manter e honrar seus compromissos. Tais afirmações podem ser acompanhadas no Gráfico 6, que traz a relação entre receitas e despesas do período analisado, ou seja, durante o governo de Itamar Franco. No mesmo gráfico, somente os exercícios de 1999 e de 2000 exibiram relação positiva entre receitas e despesas do estado, nos demais anos foi negativa essa relação.

Outra questão identificada pelo governo da época para justificar o agravamento da situação financeira do estado mineiro refere-se às políticas econômicas nacionais, que o Governo Itamar chamou de “orientações neoliberais, que fragilizaram a capacidade instalada de planejamento do Estado” (MINAS GERAIS, 2003a, p. 5). Quanto às questões econômicas nacionais, o que se percebeu no final da década de 1990 foi um período de turbulência, com o nível de crescimento do PIB em queda nos dois últimos anos da década, aliado às políticas de ajustes fiscais. Essas e outras questões econômicas nacionais podem explicar, também, a piora dos resultados econômico-financeiros do estado mineiro, dada a influência entre as economias nacional e mineira, conforme já evidenciado no início do presente capítulo.

Gráfico 6 - Comportamento das receitas e despesas correntes do estado de Minas Gerais no período de 1997-2002



Fonte: Minas Gerais (2000; 2003c; 2004a).

Ainda segundo os diagnósticos feitos nesse PMDI, a União, sob a alegação de reduzir a presença do estado na economia, diminuiu também sua capacidade de enfrentar dificuldades econômicas, o que produziu efeitos diversos que fragilizaram, também, os entes da federação. Essa fragilidade³³ levou à perda da capacidade técnica do estado mineiro na elaboração de planos capazes de suavizar os efeitos negativos de sua economia.

De acordo com essa percepção, houve ao longo dos governos mineiros anteriores um desmonte do sistema de planejamento estadual, que fora implantado na década de 1960 e fortalecido na década de 1970. E nas décadas de 1980 e, principalmente, na de 1990 Minas Gerais deixou-se influenciar pelas políticas nacionais de cunho neoliberal, sendo desfeitas as bases que sustentaram o sistema de

³³ O PMDI e o PPAG do período 2000-2003 sugerem que durante as gestões de governos anteriores ao de Itamar Franco houve a subordinação do estado mineiro em relação à União. Isso contribuiu para fragilizar a capacidade técnica do estado, somado à política salarial deficitária dos servidores públicos que ao longo dos anos deixaram o estado. Outra questão mencionada é que não houve, por parte da União, incentivos nem políticas de integração do ente nacional, o que levou os estados a travarem uma guerra fiscal para atrair investimentos. No cenário econômico é indicada a adoção pela União de se implantar no país um “estado mínimo”, ou seja, tirar o estado da economia, subordinando-a à dependência crescente do capital financeiro especulativo. Essas são algumas questões que são fatores que contribuíram para fragilizar o estado mineiro durante o período.

planejamento mineiro para dar lugar ao que chamou de estado de privatizações e redução do papel do estado, inclusive nas políticas sociais.

Para o Governo Itamar, o sucesso do plano global tanto no saneamento das finanças estaduais quanto na recuperação e desenvolvimento da economia mineira estava vinculado à necessidade de resgatar primeiro a prática contínua do planejamento governamental, daí a necessidade, urgente, de integrar todos os instrumentos do sistema de planejamento, como ilustrado na Figura 2.

Dito isso, percebe-se que na elaboração do PMDI e do PPAG 2000-2003 ficou explícita a importância que o planejamento no setor público tem como forma de antever cenários diversos. Além disso, confirma-se como uma ferramenta capaz de suavizar efeitos não desejáveis que porventura vão de encontro aos objetivos e metas previamente definidos pelos administradores públicos.

A consciência de que a razão de ser do governo deve ser a capacidade de proteger os cidadãos das inseguranças resultantes do mercado, bem como de recuperar a abrangência e o conteúdo do controle democrático sobre a vida econômica, colocando o homem como parte essencial do processo de desenvolvimento, conduziu o Governo Itamar Franco a optar pela elaboração de um Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado **que resgatasse a capacidade de planejamento governamental** (MINAS GERAIS, 2003b, p. 5, grifos nossos).

Percebe-se, assim, que a intenção inicial do Governo Itamar Franco, em tese, foi buscar a recuperação da prática do planejamento estadual, como também a recuperação da capacidade de crescimento e desenvolvimento sustentável tanto de sua economia quanto da sociedade, este último principalmente, com base no reflexo de políticas sociais. Detecta-se que as ações de planejamento tiveram como prioridade inicial o saneamento das finanças do estado, aliado às políticas de desenvolvimento social.

A partir dessa perspectiva ficou demonstrada a necessidade urgente de recuperar a capacidade financeira do estado, como fator indispensável e necessário para a reconstrução de bases favoráveis para a indução de políticas em favor de sua coletividade e para a propulsão de desenvolvimento sustentável.

No caso de Minas Gerais, houve a necessidade de se planejar primeiro a recuperação da capacidade financeira, para posterior ampliação de políticas pública, por exemplo. Acredita-se que essa opção de ação teve como objetivo principal dotar o estado

de capacidades mínimas para assegurar a recuperação e a sustentabilidade de sua economia, sem a qual dificultaria e até mesmo inviabilizaria as demais ações do estado, ou seja, optou-se por equilibrar primeiro as contas públicas.

Entende-se que quando um dado plano previamente construído conseguir satisfazer e alcançar com eficiência e eficácia suas metas e objetivos, diz-se que ele atendeu aos seus propósitos iniciais. Dessa forma, não há de se falar em planejamento certo ou errado, mas de planos capazes de atender satisfatoriamente ao que se previu. Portanto, a análise do período em questão parte também desse pressuposto.

Como pode ser percebido, houve clara intenção, por parte do governo da época, de melhorar primeiro a situação financeira do estado e, com isso, as demais funções e obrigações de governo. Isso ficou evidente na elaboração do PMDI e no PPAG, mas ao verificar o que de fato foi feito, percebe-se que somente a intenção do governo não foi o suficiente para alcançar o que foi planejado no plano de ação global do estado para o período de 2000-2003. Algumas “falhas” cometidas no período anterior (1996-1999) também ocorreram nesse período. Notou-se também a reedição de muitas “falhas de planejamento” cometidas durante o I PMDI, algumas delas relatadas no final da seção anterior.

Para demonstrar as principais ações do planejamento governamental no período, mais uma vez optou-se por fazer a avaliação e análise do período em questão, tendo como base o Relatório de Auditoria do Balanço Geral do Estado do ano de 2002, cuja publicação se deu em 2003. Isso porque nesse período também não foi observado qualquer tipo de metodologia de acompanhamento e avaliação no decorrer da execução de seu planejamento, como proposto nesta pesquisa a partir de estratégias de MAPG. Ademais, esse Relatório conseguiu evidenciar bem os aspectos gerais sobre a construção e o desenvolvimento do plano governamental no período, principalmente quanto às questões de planejamento financeiro-orçamentário, objeto de estudo deste trabalho.

Nesse sentido, as tentativas de integração e comunicação entre os instrumentos de planejamento governamental não surtiram os efeitos desejados. Isto é, não houve integração e comunicação dos instrumentos de planejamento como esperado, existindo um comportamento semelhante ao ilustrado no Gráfico 7. A falta de revisão, acompanhamento, de avaliação é até mesmo de clareza dos instrumentos de

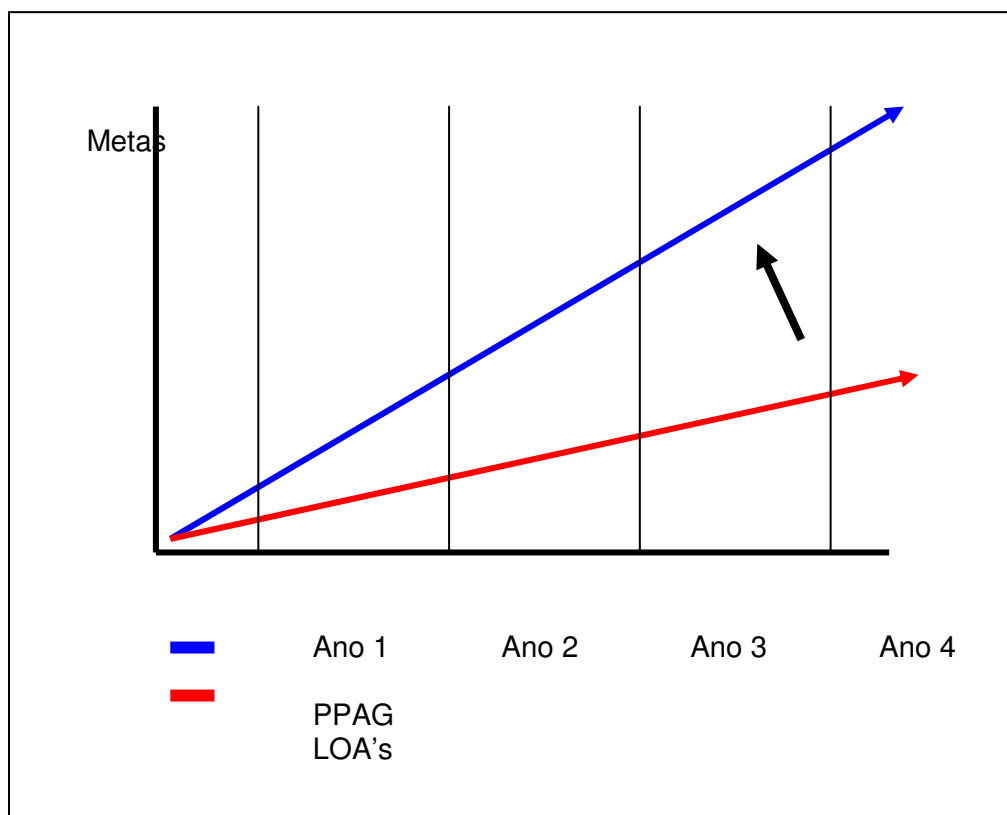
planejamento foi mencionada no Relatório como um dos fatores que desfavoreceram o planejamento governamental.

Ao contrário do que foi previsto no momento de edição do PMDI e PPAG para o período, apurou-se que, embora o PPAG atendesse às disposições da Constituição, o plano “não incorporou a eficácia desejável como instrumento de planejamento do governo estadual que permitisse o acompanhamento, avaliação e correção das estratégias no decorrer da gestão”, justamente o que é chamado, neste trabalho, de MAPG. Isso prejudicou no atingimento das metas e objetivos previstos inicialmente no plano global governamental. Pode-se dizer, portanto, que a ausência de atualização do PPAG e a falta desse tipo de metodologia e/ou mecanismo de gestão do planejamento comprometeram o alcance das metas e objetivos gerais do estado (MINAS GERAIS, 2005).

A LDO, por sua vez, também deixou de determinar as diretrizes para os orçamentos anuais e quando o fez foi de maneira genérica, conforme o Relatório. Este afirmou que as LDOs, “como vinham sendo elaboradas, tornavam-se ineficientes como instrumentos de recursos públicos e de controle”. Pode-se, assim, dizer que a LDO se descaracterizou de sua função constitucional, uma vez que sua elaboração, ao longo desse período, não foi capaz de traçar as metas e prioridades da administração pública, nem de orientar os orçamentos anuais (LOA). Também nesse período apreendeu-se a ineficácia do planejamento governamental, dado que seus instrumentos e técnicas não conseguiram atingir os propósitos dispostos inicialmente pelo plano global de ação, ou seja, pelo PMDI e PPAG.

Atribui-se também o insucesso do planejamento no período ao descompasso entre o plano e a execução financeiro-orçamentária, bem como à falta de MAPG. Além disso, a não interação entre os instrumentos de planejamento e orçamento público prejudicou a realização das metas e objetivos gerais do plano global de ação, conforme ilustrado no Gráfico 7, que mostra o comportamento do planejamento governamental (PPAG) e os orçamentos anuais no período.

Gráfico 7 – Representação do comportamento dos instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais para o período de 2000-2003



Elaborado pelo autor.

Corroborando o que é defendido neste trabalho, o Relatório de Auditoria Pública de 2003 ainda defendeu que, na construção e execução de políticas públicas quaisquer, o monitoramento, acompanhamento e avaliação são fundamentais para a ordem democrática. O motivo disso é que “o governo gasta dinheiro que não é seu e sim do contribuinte”, assim, a avaliação das ações governamentais “é a forma pela qual o governo pode prestar contas à sociedade pelo uso de recursos públicos” (MINAS GERAIS, 2004a, p. 40).

No sentido geral³⁴, o que pôde ser percebido é que, apesar da existência de um sistema de planejamento público estadual, a gestão de seus instrumentos,

³⁴ Há, ainda, outras questões que ressaltam a dificuldade de articulação e integração dos instrumentos de planejamento público no estado. Citam-se aqui apenas algumas dessas questões. Como exemplo, a existência de um Sistema de Avaliação da Ação do Governo (SIPAG), sob responsabilidade da SEPLAN. Mas o que foi apurado por esta pesquisa e por relatórios da Autoria AUGÉ foi que apenas cerca de 30% dos órgãos e entidades públicas disponibilizaram dados para alimentar o sistema, o que prejudicou, segundo a AUGÉ, a avaliação e o monitoramento das ações do governo na época. Essas e outras dificuldades podem, também, ser atribuídas à falta de articulação e gestão da SEPLAN, uma vez que era a Secretaria responsável pela criação e acompanhamento das ações estratégicas do estado.

principalmente o financeiro-orçamentário, não considerou mecanismos que possibilitassem o acompanhamento e a avaliação sistemática do plano de ação do governo no período, o que contribuiu para a ineficiência e ineficácia do planejamento financeiro-orçamentário no período.

Percebe-se, ainda, que o início da construção do planejamento estadual do período em análise já traz indícios de descompasso do Sistema de Planejamento, uma vez que o PMDI, por exemplo, apesar de ter sido elaborado pelo Executivo estadual, não teve apreciação nem aprovação da Assembleia Legislativa, conforme prevê a CE/88. Além disso, o PPAG praticamente foi uma reedição desse PMDI e ainda não trouxe novidades quanto às disposições de diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, sugerindo dificuldade na determinação e acompanhamento das metas e objetivos governamentais propostos pelo plano global de ação.

As estratégias de gestão da MAPG permitem o acompanhamento, ajuste, revisão, monitoramento, avaliação, entre outros instrumentos, que possibilitam a correção das estratégias e o planejamento no decorrer da execução dos instrumentos de planejamento, bem como a observação dos requisitos legais de cada um dos instrumentos de planejamento. Da análise geral do período em questão, fica mais uma vez demonstrada a importância que a adoção e a previsão de estratégias de gestão como a MAPG poderiam imprimir em termos de eficiência e eficácia às ações gerais planejadas pela administração pública.

6 O CHOQUE DE GESTÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

6.1 A construção da Metodologia para as Ações de Planejamento Governamental (MAPG)³⁵

Apesar das tentativas do Governo Itamar Franco de sanear as finanças do estado para recolocar a economia mineira em um ritmo de crescimento sustentável, os resultados não responderam como era esperado. O quadro financeiro continuava a apresentar déficits, assim como o orçamento do estado, o que acumulou os problemas financeiros ao longo dos últimos anos, dada a insuficiência das receitas arrecadadas, que não cobriam as despesas do estado.

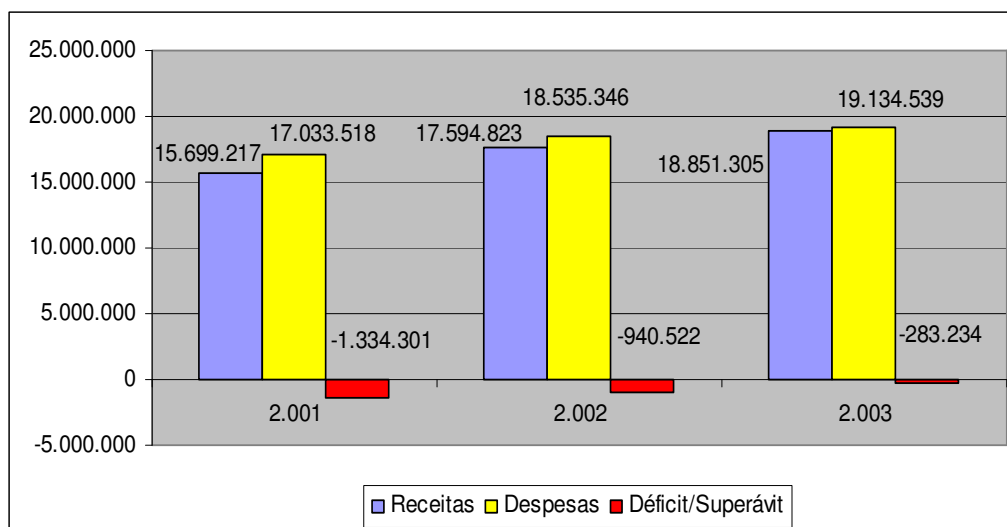
Além disso, as dificuldades de encontrar um caminho que levasse o estado à recuperação de suas finanças, somados a outros fatores externos, que também refletiram na economia estadual, agravaram ainda mais a situação financeira de Minas Gerais no final da década de 1990 e início de 2000.

No Gráfico 8 percebe-se que os resultados do orçamento fiscal do estado no início dos anos 2000 foram deficitários, o que representou o agravamento das finanças estaduais, frente à necessidade urgente de encontrar uma saída que levasse à sua recuperação, sob pena de não cumprimento de requisitos legais, como os impostos pela LRF/00, por exemplo. Em tese, isso comprometeria a ação de qualquer política pública não relacionada à recuperação financeira do estado.

Ainda nesse período, o estado mal conseguia manter sua máquina em funcionamento, porque suas finanças chegaram a um patamar tão crítico que lhe faltavam até mesmo recursos básicos para sua manutenção. Com isso, os atrasos nos pagamentos eram frequentes, desde a folha de pessoal aos fornecedores em geral, o que deixou a situação financeira do estado ainda mais preocupante e deficitária, uma vez que esses atrasos “geravam custos adicionais para o estado e avaliação negativa para o risco de crédito comercial de Minas Gerais” (NOMAN, 2006, p. 302-303).

³⁵ A metodologia de que se trata a presente seção diz respeito às duas fases do programa Choque de Gestão do Governo de Minas Gerais e compreende as ações previstas durante o momento de construção do programa, em 2003, até o ano de 2010 ou o momento atual, já que o programa ainda está em execução.

Gráfico 8 – Resultado do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais: 2001 a 2003



Fonte: Minas Gerais (2003c; 2004a; 2005).

Com a vitória nas eleições para Governador de Estado em 2002, Aécio Neves da Cunha (2003-2010), em mais uma tentativa de resolver o grave problema financeiro do estado, iniciou amplo programa com o claro objetivo de recuperar as finanças estaduais, além de melhorar os serviços públicos e, com isso, a qualidade de vida da população do estado. A esse programa³⁶ denominou “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na Administração Pública”, numa alusão à mudança, até então inédita, no setor, segundo esse governo, de comportamento da administração pública estadual, tendo como foco principal a gestão de programas por resultados. Na ótica do novo governo, o programa tiraria o estado da crise fiscal e financeira que há anos o acompanhava e possibilitaria, após a recuperação da sua situação financeira, a melhoria e ampliação dos serviços públicos.

Segundo Aécio Neves, esse “choque” não seria um tipo específico de reforma administrativa, a exemplo do ocorrido no âmbito da União em meados da década de 1990, mas um “conjunto de medidas austeras adotadas para reverter a equação fiscal

³⁶O programa Choque de Gestão tem duas fases, a primeira denominada de “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação da administração pública” que compreendeu o período de 2003 a 2007. Essa fase teve ações basicamente voltadas para o alinhamento do estado quanto aos requisitos necessários para se conseguir equilibrar as finanças estaduais e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. A segunda fase, inaugurada após a reeleição do Governador Aécio Neves/Antônio Anastasia, foi denominada de “Choque de Gestão: Estado para Resultados”, este período compreende aos anos de 2007 a 2011, isto é, ainda está em execução. Nessa segunda fase o governo tem como objetivo principal buscar resultados gerais capazes de fazer do estado de Minas Gerais o melhor para se viver (objetivo geral dos PMDIs 2004-2020 e 2007-2023, que foi uma revisão do primeiro), com a construção de bases sólidas capazes de assegurar o sucesso geral do programa.

deficitária” do estado mineiro, que há anos o acompanhava, como defendido por Santana, Tescarolo e Coelho (2006, p. 248).

Outra questão importante do programa a ser destacado foi que todo o arcabouço legal “foi instituído a partir de um novo paradigma que prevê o alinhamento entre o desenvolvimento de pessoas, objetivos organizacionais e avaliação de resultados das políticas públicas”. Pressupunha-se que haveria esforço do Executivo estadual na busca de um alinhamento e/ou desenvolvimento de objetivos comuns, com vista ao interesse geral da coletividade administrada, por parte tanto dos servidores públicos estaduais quanto dos órgãos e entidades da administração pública estadual para se atingir os propósitos do programa (MINAS GERAIS, 2004b, p. 14).

Nesse sentido, a política adotada para o alinhamento dos órgãos da administração pública estadual foi denominada de Acordo de Resultados³⁷. Esse acordo teve o “objetivo de conferir ao estado mais eficiência e efetividade na execução de políticas públicas, orientadas para o desenvolvimento econômico-social sustentável”. Assim, o acordo proposto pelo governo tinha a intenção de melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado (MARTINS *et al.*, 2006, p. 98).

Trata-se, portanto, de um contrato de gestão no qual cada uma das Secretarias de Estado e/ou órgãos na administração pública estadual, direta e indireta, compactuaria com o governo o alcance de um dado resultado organizacional. Como forma de estimular o acordo entre secretarias e/ou órgãos estaduais com o governo, este adotou, entre outras medidas, a política de premiação de servidores como contrapartida para o alcance das metas propostas e como forma de incentivar a “boa” prática de gestão pública eficiente e eficaz, por parte dos servidores e suas secretarias. Ou seja, o desenvolvimento e alinhamento dos servidores seriam estimulados a partir também de contrapartida financeira.

Quanto às dificuldades financeiras enfrentadas pelo estado, sob a ótica do Governo Aécio, não se pode atribuir culpa a um único fator ou governo passado, “mas

³⁷ O Acordo de Resultado prevê uma série de medidas e contrapartidas cujo objetivo específico é instalar no estado uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva, que seria sentida e refletida nos serviços gerais prestados pelo estado a todo cidadão. Uma das medidas e contrapartidas previstas pelo acordo é a avaliação de desempenho individual dos servidores e pagamentos de prêmios em dinheiro para os servidores públicos caso o órgão/Secretaria alcançasse uma dada meta/objetivo acordado. As informações gerais, bem como a análise mais detalhada desse acordo de cada órgão público com o governo do estado, podem ser obtidas no *site* da SEPLAG.

sim à soma de circunstâncias [...]”, que no decorrer dos anos gerou, “inclusive, descrédito internacional, fuga de investimentos privados e erosão de infraestrutura pública” (ANASTASIA, 2006, p. 14).

Nessa perspectiva, a preocupação do novo governo foi única: a de criar condições capazes de resolver, de vez, as questões financeiras e orçamentárias enfrentadas pelo estado, sem identificar eventuais culpados por isso, conforme corroborado a seguir:

Por evidente, tal quadro não resultava de qualquer manobra intencional de qualquer administração passada anterior, mas, como já se afirmou, ele decorreu de uma soma de fatores negativos, todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, **sem critérios de metas e formas de acompanhar o desempenho de órgãos e servidores**, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento (ANASTASIA, 2006, p. 14, grifos nossos).

Observou-se, assim, que a opção de ação do Governo Aécio foi criar estratégias de gestão com ações no curto e longo prazo simultaneamente, isto é, pensou-se nos eventuais caminhos que levariam à recuperação financeira do estado, que neste caso seriam ações mais imediatas na melhoria dos serviços públicos e na qualidade de vida da população. Essas ações de médio e longo prazo seriam possíveis após a recuperação da capacidade financeira e orçamentária e de investimento do estado, por exemplo.

Por esse motivo a construção da MAPG estadual baseou-se no conceito de duplo planejamento, já que a percepção do governo era que esse conceito trazia implícita a necessidade de planejar as ações de curto e longo prazo de forma simultânea e coerente entre si, o que permitiria a interação das duas ações que tenderiam a convergir para os mesmos objetivos finalísticos. Isto é, o planejamento dual possibilitaria “uma análise prospectiva do estado, uma reflexão sistemática que visa orientar a ação presente à luz dos futuros prováveis” (MINAS GERAIS, 2003b).

É notório, todavia, que a construção do planejamento governamental do período foi determinante para se atingir primeiro o equilíbrio fiscal. Assim, as ações dessa agenda foram tratadas como as estratégias de curto prazo. Já a construção de bases para o desenvolvimento estadual foi tratada com as estratégias de médio e longo prazo, conforme previu o PMDI 2003-2020, bem como os demais instrumentos de planejamento.

Como objetivo final da soma das duas agendas, esperava-se “tornar o estado mineiro o melhor para se viver, em 2020”, conforme previsto nas expectativas do III PMDI.

Notou-se, no entanto, que a definição da metodologia das ações do programa Choque de Gestão foi proposta a fim de alcançar os objetivos gerais do estado coadunados no PMDI 2003-2020. Dessa maneira, para alcançar os objetivos do estado a nova metodologia trouxe várias inovações, até então inéditas para o setor público estadual. Nesse sentido, foram instituídas revisões³⁸ anuais do PPAG, com o objetivo de atenuar eventuais distanciamentos entre o plano de longo prazo (PPAG) e de curto prazo (LOA), fazendo com que o planejamento colasse com as execuções financeiras durante todo o período do plano. A ideia era evitar sobre-estimação de metas, além de permitir eventuais correções da estratégia de longo prazo tanto do PMDI quanto do PPAG. Isto é, as revisões se dariam no momento de construção das LDOs e LOAs seguintes à elaboração do PMDI e do PPAG, o que tenderia a aproximar o planejamento da real execução das metas e objetivos governamentais, contribuindo para a eficiência e eficácia das ações planejadas.

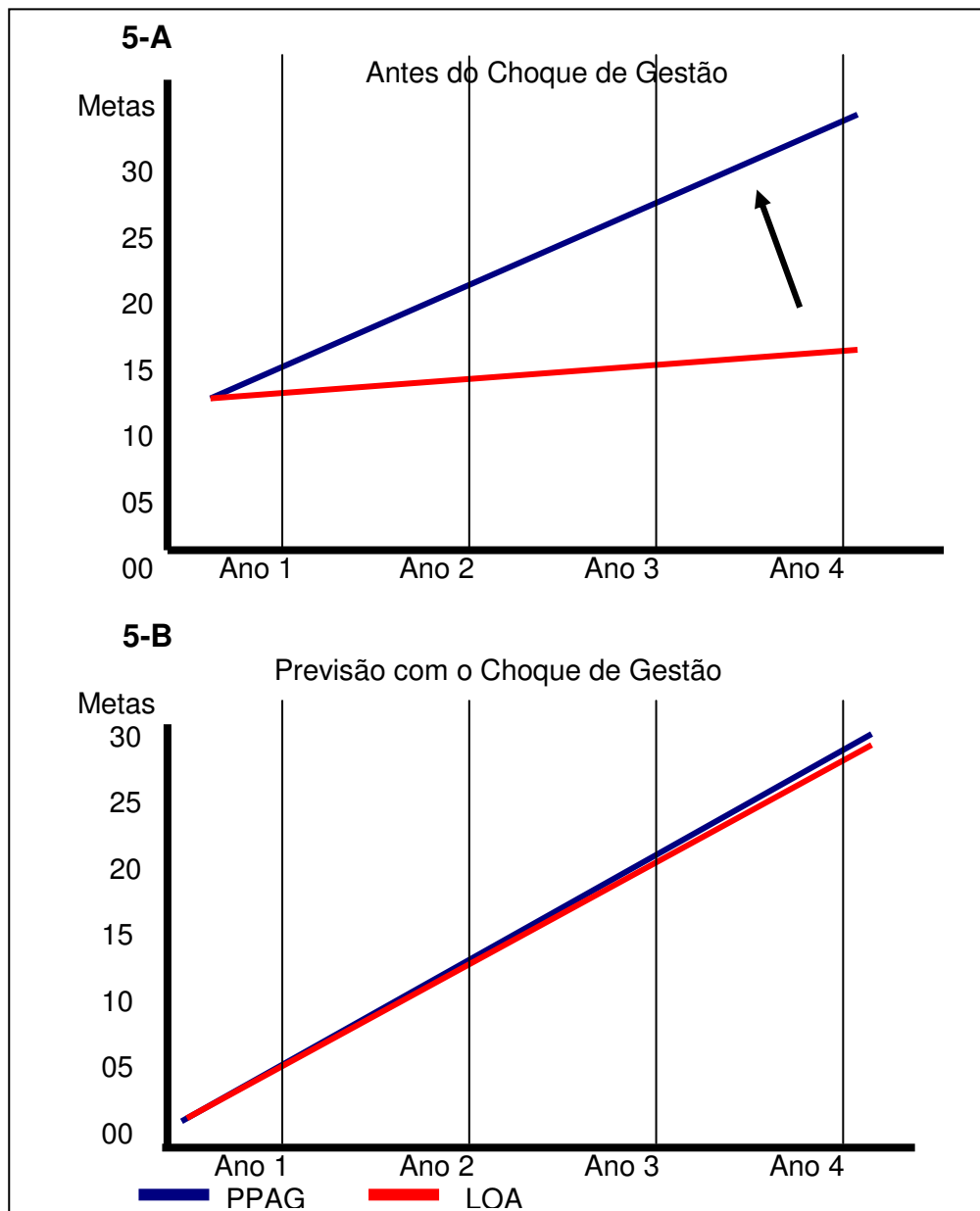
O resultado esperado era que o plano global previsto no PPAG coincidissem com os demais orçamentos anuais subsequentes. Com isso, o momento de planejamento das estratégias globais das ações de governo eram quatro e não um, como ocorria anteriormente a essa metodologia, conforme demonstrado no Gráfico 9.

O Gráfico 9 representa a soma das inovações trazidas com o Choque de Gestão. Essas inovações tiveram como intenção o aumento da interação entre o planejamento e o orçamento, evidenciando a nítida preocupação, por parte do governo do estado, com a necessidade de criar mecanismos que possibilitassem o acompanhamento dia a dia da execução do planejamento, de maneira a dar sentido de economicidade ao empenho dos recursos públicos - o que, imprimiria eficiência e eficácia às ações governamentais.

³⁸ Guimarães *et al.* (2006, p. 70-72) argumentam que o governo de Minas Gerais optou por uma metodologia de ajuste anual do PPAG como forma de amenizar os distanciamentos do plano (PPAG) com as execuções financeiras (LOA). Essa opção traz consigo a tese do colamento entre plano-orçamento, no qual, a partir dos ajustes anuais, esperava-se mais eficiência na consecução do que foi planejado, além da participação dos cidadãos no momento de revisão do plano. É necessário, todavia, levar em consideração, na presente pesquisa, até que ponto essa nova metodologia de ajuste anual do PPAG contribuiu para o sucesso do programa Choque de Gestão no estado.

Após dotar os instrumentos de planejamento financeiro de mecanismos que favorecessem sua integração e alcance de metas e objetivos, foi necessário garantir que os projetos prioritários tivessem também acompanhamento e avaliação constante de suas ações. Para isso, foi criado um ambiente no governo cujo objetivo era dotar os demais órgãos da administração pública estadual de meios e técnicas que fizessem toda a administração pública estadual caminhar no mesmo passo, a fim de alcançar os objetivos e metas gerais do estado, a exemplo do Acordo de Resultados.

Gráfico 9 - Comportamento do PPAG e LOA antes e depois da Metodologia para as Ações do Planejamento Governamental (MAPG) prevista pelo programa Choque de Gestão do Governo de Minas Gerais



Fonte: Guimarães *et al.* (2006, p. 70). Elaborado pelo autor.

6.1.1 Considerações sobre a primeira fase do Choque de Gestão

Percebe-se que o modo como foi construído o programa Choque de Gestão teve a intenção, também, de conseguir uma articulação entre os instrumentos de planejamento do estado, na nova tentativa de recuperação das finanças públicas no estado.

O programa, em sua primeira fase, teve “por objetivo quatro metas a serem atingidas, no intuito de redefinir a forma de atuação pública estadual”. Foram objetivos gerais, muitos deles diretamente relacionados às questões de gestão financeira, com vista a alcançar resultados que dessem fôlego ao estado mineiro, além de possibilitar o início de uma série de políticas públicas a favor de sua coletividade. Esses quatro objetivos foram assim definidos no PMDI 2003-2020:

- Alcançar o equilíbrio fiscal por meio da efetiva disciplina financeira que não permite concessões de orçamento sem uma real fonte de receita para fazer frente aos gastos.
- Intensificar o esforço de geração de receitas.
- Melhorar a qualidade da gestão, reduzindo os gastos e planejando as prioridades orçadas em bases realistas.
- Tratar a questão previdenciária.

No total foram 10 os objetivos prioritários dispostos no PMDI 2003-2020, entretanto, como o objetivo desta pesquisa é analisar as questões gerais sobre o planejamento financeiro-orçamentário no estado mineiro, serão evidenciados apenas os aspectos desses objetivos descritos, que são uma representação do oitavo objetivo prioritário do Governo Aécio, que de forma resumida pode ser assim expresso:

[...]
Estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficiência da máquina pública, por meio do efetivo “Choque de Gestão” (MINAS GERAIS, 2004b, p. 152)
[...]

De maneira geral, nesse oitavo objetivo prioritário do governo, há a clara intenção de adequar suas finanças aos requisitos obrigatórios legais, principalmente no que se refere àqueles exigidos pela LRF/00. Segundo o governo, isso seria possível dado o equilíbrio de suas finanças, aliando políticas e ações como, por exemplo, o aumento da arrecadação, principalmente de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de

Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), de planejamento eficiente, tendo como bases as reais prioridades do estado e, por último, as questões previdenciárias, que além de consumirem parcela significativa das receitas do estado, estavam acima da previsão imposta pela LRF/00, conforme defendido por Noman (2006).

Num aspecto geral, nessa primeira fase do programa Choque de Gestão observou-se o esforço do governo estadual para equilibrar principalmente as seguintes contas: Resultado do Orçamento Fiscal; Despesas com Pessoal e Limite com Endividamento Público. Essas questões trazem consonâncias com os limites impostos pela LRF/00 quanto ao dispêndio público para essas contas que apresentavam resultados superiores aos limites daquela lei, no início daquele governo.

Acredita-se, nessa perspectiva, que essa foi a melhor opção de ação diante do cenário econômico e financeiro do estado mineiro na época. Além disso, o respeito a tais limites representaria um compromisso, por parte do estado, de assegurar melhorias à sua população, uma vez que o alcance dos limites legais da LRF/00 pressupõe que o estado geriu seus recursos financeiros com vistas à qualidade de gasto público. Nesse sentido, conseguindo atingir aquela meta ou objetivo, o estado pôde dar mais atenção a outros assuntos de interesse de sua coletividade, considerando que os dispêndios dos recursos financeiros possuem certa qualidade, por estarem dentro dos limites legais previsto em lei.

Nessa linha de ação, o governo mineiro entendeu que para obter o sucesso esperado necessitava de tratamento especial também de toda a sua gestão, que passou a ter foco nos resultados. Isso seria possível a partir de uma metodologia própria, parecida com o que nesta pesquisa é chamado de MAPG.

Assim, o programa Choque de Gestão foi a principal política propulsora de mudança na administração pública mineira, uma vez que se esperou que seus resultados imprimissem eficiência, eficácia e efetividade a todas as ações governamentais, principalmente àquelas ligadas à recuperação financeira do estado.

A expressão Choque de Gestão, absolutamente inédita e profundamente criativa, apresentava, durante a campanha eleitoral, um impacto muito grande por materializar, de forma muito sintética, uma ideia-força extremamente positiva e de fácil percepção pela sociedade, receptora dos maus serviços públicos e, naturalmente, preocupada com a respectiva melhoria de sua gestão (ANASTASIA, 2006, p. 16).

Outra novidade do programa foi a elaboração de reduzido número de ações prioritárias que receberam o nome de projetos estruturadores³⁹ e que fizeram parte de uma carteira de projetos da Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES)⁴⁰. Por serem as ações prioritárias do estado, esses projetos tiveram orçamento detalhado, com código específico, o que permitia tratamento e acompanhamento diferenciados. O baixo número de projetos prioritários possibilitava ao estado mais concentração de forças no sentido de alcançar seus objetivos e metas principais.

Além disso, a previsão era de que os projetos estruturadores possuísem fluxos de recursos privilegiados, o que significa que, entre as despesas passíveis de contingenciamento, os estruturadores seriam os últimos a sofrer redução de crédito inicial previsto em dado orçamento, caso fosse necessário. Por outro lado, os estruturadores também tiveram previsão de maiores suplementações de recursos, “como previsto no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira de 2004 e 2005⁴¹” (GUIMARÃES *et al.*, 2006, p. 73). Isso demonstra o compromisso de efetivar as ações dos programas prioritários do estado.

No que se refere à carteira de projetos estruturadores do GERAES, pode-se dizer que suas ações seguiram um padrão de gerenciamento de projetos, como ilustrado nas Figuras 3, 4 e 5. Isso porque a metodologia adotada previu um gerenciamento tendo como funções a padronização dos procedimentos de gerenciamento dos projetos, o assessoramento dos gerentes dos projetos nas demandas específicas, o planejamento, execução e controle, além da realização da gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores. Isso, segundo o governo, permitiria o acompanhamento de perto de todas as ações dos projetos. Esse método também é consonante com o objetivo

³⁹ Inicialmente, foram 31 projetos estruturadores, no entanto, ao longo do PPAG 2004-2007, foram acrescentados mais quatro, totalizando 35 nessa primeira fase.

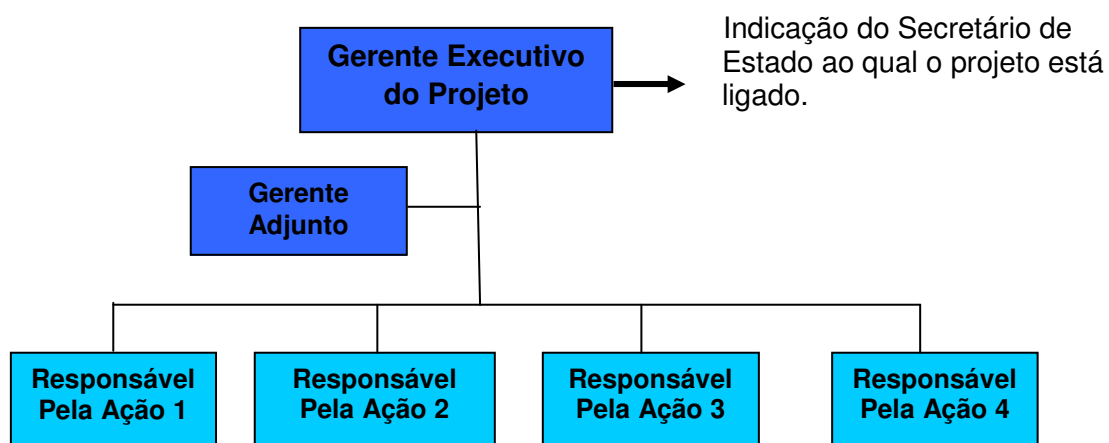
⁴⁰ GERAES é o instrumento que assegura a presença do foco estratégico principal do governo, isto é, dos projetos estruturadores ao sistema de planejamento estadual. Assim, os programas prioritários do governo estão dispostos no GERAES a partir de uma carteira de projetos cuja gestão se daria com base em estratégias do tipo gestão de projetos.

⁴¹ O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) é o mecanismo que estabelece limites orçamentários e financeiros para os programas e unidades orçamentárias no estado (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006, p. 44).

do programa de fazer com que suas ações no decorrer do tempo de execução se aproximassem, ao máximo, do que fora planejado, como ilustrado no Gráfico 9 (5-B).

A Figura 3 representa a divisão de responsabilidades pelas ações de um dado projeto estruturador. Na figura, as ações são divididas de modo a facilitar seu acompanhamento, execução e avaliação. A divisão de tarefas, neste caso, pode funcionar também como forma de evitar que uma mesma pessoa assuma a responsabilidade por elevado número de atribuições ou decisões, sendo estas compartilhadas entre os responsáveis pelo projeto, de forma que a decisão conjunta convirja para atingir os resultados esperados pelo projeto.

Figura 3 – Representação da equipe de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP): Decreto nº. 43.378/03



Fonte: Almeida e Guimarães (2006, p. 79), adaptações do autor.

Quanto ao acompanhamento dos projetos, este se daria a partir de relatórios chamados Relatório Executivo de Plano de Ação. Trata-se de relatórios mensais que deveriam dispor sobre todas as ações executadas de cada um dos projetos, cuja regulamentação e demais ações foram dadas a partir do Decreto nº. 43.574/03. O objetivo desse relatório é identificar eventuais riscos e/ou dificuldades na execução dos projetos estruturadores, o que possibilita rápida contrapartida, uma vez que esses relatórios deveriam ser elaborados ao longo da execução do projeto.

Ainda em relação aos relatórios, as ações dos projetos estruturadores eram classificadas em três tipos: a) prioritárias de nível um, que são resolvidas com o auxílio dos Secretários de Estado ou do próprio Governador; b) ações prioritárias de nível

dois, encaminhadas ao Subsecretário de Planejamento e Orçamento; c) ações secundárias, de responsabilidade do gerente do projeto, sendo essas ações monitoradas e, caso o gerente não consiga resolvê-la, são passadas para um dos níveis anteriores.

Como pode ser percebido, as ações prioritárias do estado tiveram previsão de acompanhamento no dia-a-dia de execução, o que tenderia a assegurar a realização do que fora previsto inicialmente, no momento de construção do planejamento geral do estado, contribuindo, assim, para eficiência e eficácia das ações governamentais.

Ainda sobre o acompanhamento das ações dos projetos estruturadores, foi criado um painel de controle⁴² (FIG. 4) representado pelas três setas em vermelho. Esse painel tem o objetivo de apresentar trimestralmente à alta administração pública estadual a situação de cada um dos projetos estruturadores. Um dos objetivos desse painel é dar a dimensão de controle e publicidades das ações dos projetos prioritários do estado, funcionando também como mais um mecanismo capaz de identificar *a priori* eventuais desvios e/ou problemas na consecução de uma dada ação, possibilitando rápida correção.

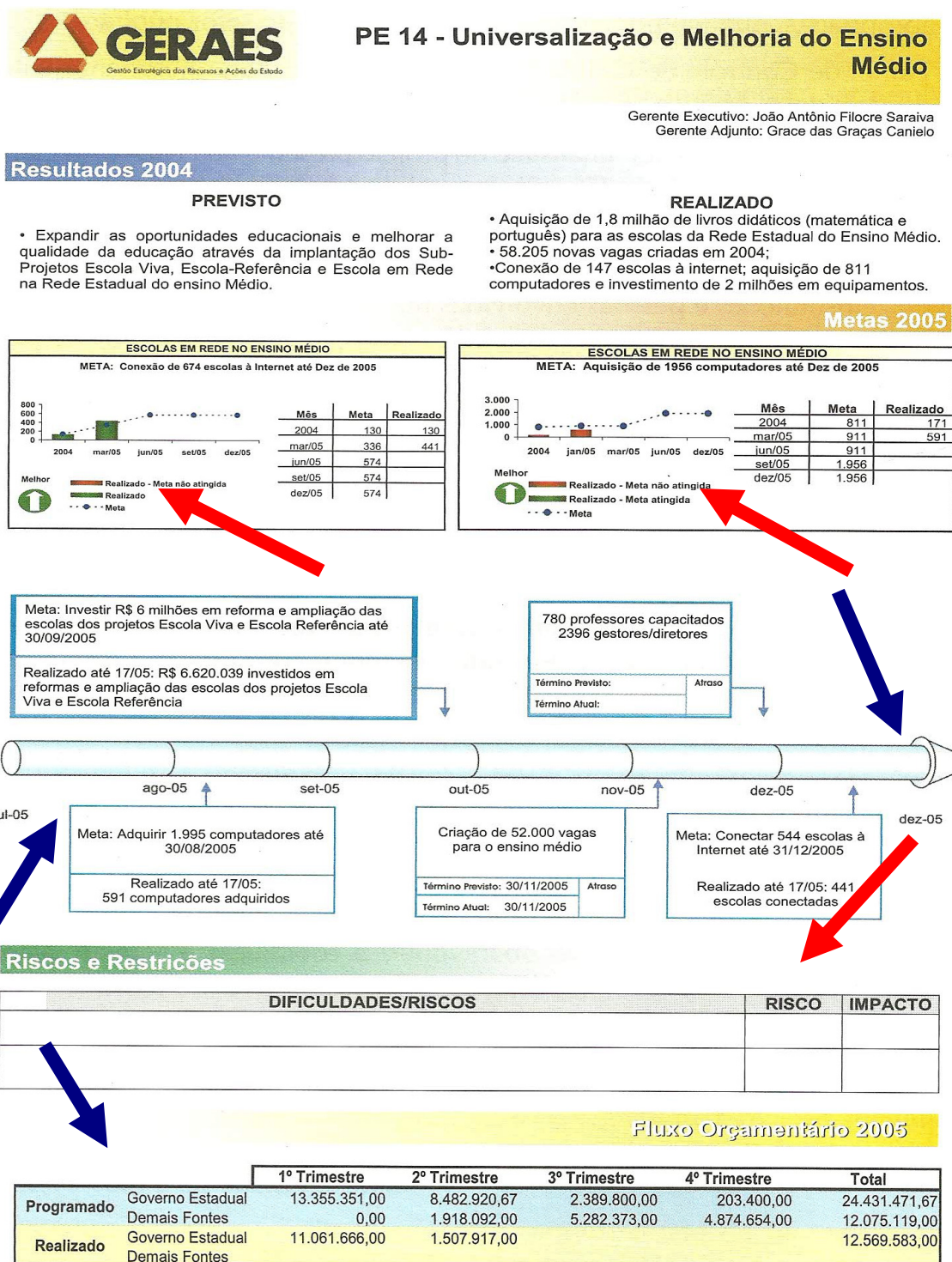
Por fim, existe ainda uma agenda positiva, representada pelas três setas azuis na Figura 4, que é um documento que descreve as principais ações concluídas ou com previsão de conclusão de cada um dos projetos estruturadores, inclusive com fluxo orçamentário periódico do projeto, permitindo a visualização fácil sobre a real situação das metas propostas.

Como ficou demonstrado, a MAPG prevista pelo programa Choque de Gestão, especificamente do projeto estruturador, é ampla e diversificada e possui instrumentos capazes de detectar no dia-a-dia da execução dos projetos eventuais desvios, além de permitir rápida contrapartida para fazer com que o desempenho do plano seja o esperado ou próximo deste. A extensa metodologia sugere que o governo trata, de maneira especial, as ações que julgou prioritárias, como é o caso do saneamento das finanças estaduais, o que mereceu atenção na avaliação dos resultados alcançados por essa ação.

⁴² No painel de controle as ações são indicadas por três cores, determinando o andamento das ações de um projeto qualquer. A cor verde sinaliza que o projeto analisado apresenta um dado problema resolvido; amarela indica que a ação foi realizada, mas um dado problema ainda existe no projeto; já a cor vermelha significa a ação não realizada no projeto, o que requer mais atenção para a solução de eventuais problemas.

Neste sentido, pode-se afirmar que a nova metodologia trazida com o programa Choque de Gestão foi de fundamental importância para a consecução das metas e objetivos propostos no plano global governamental, sendo, com isso, um fator a mais capaz de proporcionar o alcance das metas e objetivos gerais do estado.

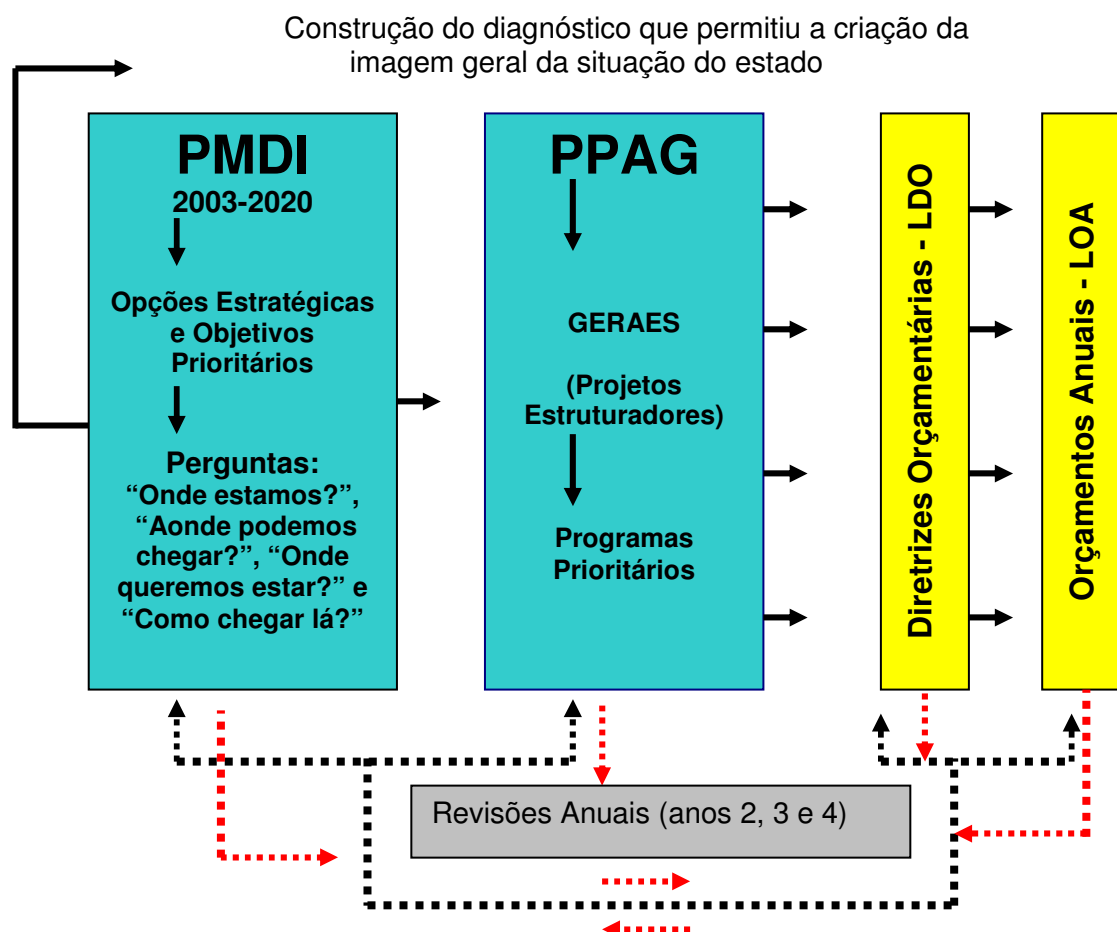
Figura 4 – Exemplo de painel de controle do projeto estruturador do GERAES



Fonte: Almeida e Guimarães (2006, p. 88), adaptações do autor.

Apresentada a metodologia proposta pelo programa Choque de Gestão, vê-se que a partir de 2003 houve mais integração e articulação dos instrumentos de planejamento estadual. A Figura 5 mostra o comportamento geral de seus instrumentos:

Figura 5 – Processo de integração e revisão dos instrumentos de planejamento estadual



Fonte: Elaborado pelo autor.

No sentido geral, percebe-se que a construção do PMDI (2003-2020), bem como dos demais instrumentos de planejamento estadual, foi orientada para se chegar a uma dada situação futura. Especificamente, o PMDI 2003-2020 teve como propósito: *"Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver"* até o ano de 2020. Percebeu-se, ainda, que a criação das estratégias de gestão do estado se deu a partir de quatro perguntas iniciais, nas quais foi retratada a situação no presente e no futuro a ser construído e enfrentado pelo estado. Isso permitiu a criação de cenários e diagnósticos capazes de traduzir uma situação mais realista do estado, bem como uma posição futura a que se pretendia chegar.

Nessa perspectiva, as quatro perguntas que orientaram a construção da estratégia global de ação de curto e longo prazo no estado foram: “**Onde estamos?**” que teve como objetivo a avaliação dos principais aspectos sobre a situação econômica e social em que o estado estava inserido; construiu-se, portanto, dos diagnósticos de potencialidades e oportunidades. “**Aonde podemos chegar?**”, cujo objetivo foi a criação de cenários exploratórios; a partir dessa pergunta foi possível traçar as estratégias globais que levariam o estado a um dado futuro pretendido. “**Aonde queremos chegar?**” trata-se da construção das expectativas do cenário futuro do estado e teve como base as expectativas e pretensões para o ano de 2020. “**Como podemos chegar?**” trata-se da construção das agendas de prioridades e opções estratégicas para se conseguir alcançar os objetivos e metas governamentais. Juntas as perguntas formaram um conjunto de opções de ações que originaram as estratégias que o levariam ao atingimento das metas e objetivos governamentais.

6.1.2 Considerações sobre a segunda fase do Choque de Gestão

Em sua segunda fase, o programa foi denominado de “Choque de Gestão: Estado para Resultados”. Nessa fase registraram-se algumas mudanças relativas ao aprimoramento do programa. A primeira delas foi a reavaliação do PMDI, que passou a compreender o período de 2007-2023. Notou-se, todavia, que a ideia síntese do PMDI anterior, que foi “*Tornar Minas o melhor Estado para se Viver*”, manteve-se, assim como também a essência geral do programa. A novidade dessa fase é que agora o programa teve seu foco específico nos resultados que o estado esperava alcançar, tendo como base os resultados previstos pelo planejamento governamental estadual. Mais uma vez, a intenção da administração pública estadual foi criar condições que facilitassem a aproximação de suas ações planejadas (PPAG), a exata execução (LOA) do plano, como fora proposto no início do programa, bem como ilustrado no Gráfico 9 (5-B), o que dá a dimensão de eficiência e eficácia às ações de governo, caso ocorra tal aproximação entre PPAG e LOA durante o período de vigência do plano.

Nessa fase foram criadas 11 áreas de resultados⁴³, que funcionaram como uma espécie de carteira de programas prioritários do governo mineiro. Nesse sentido, “o

⁴³ As áreas de resultados na segunda fase do programa choque de gestão são: defesa social; desenvolvimento do norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; educação de qualidade; inovação e tecnologia; investimento e valor agregado da produção; logística integrada e desenvolvimento; protagonismo juvenil; qualidade e inovação em gestão pública; qualidade fiscal;

PPAG 2008-2011 transpõe, na forma de programas estruturadores, a estratégia principal do PMDI”, o que também caracterizou a intenção de integração entre os instrumentos de planejamento (FIG. 5), cuja interação tendeu a facilitar a aproximação entre os instrumentos de planejamento do estado.

Notou-se também que tanto as ações financeiras do estado como a qualidade da gestão pública, alvos na primeira fase, continuaram a fazer parte do programa Choque de Gestão, uma vez que, nessa segunda fase, essas questões ainda foram tratadas como essenciais para o sucesso do planejamento governamental, podendo afirmar, com isso, que tais ações ainda são propulsoras do programa (MINAS GERAIS, 2012a).

Os compromissos do Governo de Minas de qualidade fiscal e aprofundamento da questão eficiente operam como baluarte do estado para resultado, conceito inédito no país de avaliar o poder público por sua capacidade de alterar, de forma objetiva, a realidade dos mineiros. [...] Para tanto, o conceito de equilíbrio fiscal, antes restrito aos resultados em endividamento e superávit, é ampliado em direção à qualidade fiscal, que incorpora indicadores objetivos, não só de desempenho e metas fiscais para o setor público, como também de agregação de valor público, isto é, a capacidade do estado de prover serviços públicos de forma universal, com qualidade e, principalmente, sem onerar adicionalmente a sociedade (MINAS GERAIS, 2012a, v. I, p. 14).

Numa outra leitura do PPAG 2008-2011, agora também considerando as ações que dizem respeito à qualidade fiscal e à qualidade e inovação da gestão pública, pode-se afirmar que são 13 os programas estruturadores nessa segunda fase do Choque de Gestão. Na visão do governo estadual, as áreas de resultados representam alguns das maiores “desejos” dos cidadãos residentes no estado, motivos que as tornam prioridades para o estado mineiro.

Ademais, percebeu-se que o modo, ou melhor, a maneira de elaboração dos relatórios de avaliação anual do PPAG também sofreu mudanças. Agora as metas físicas e financeiras foram tratadas separadamente, ou seja, na avaliação da eficiência dessas ações foram consideradas apenas as metas físicas ou financeiras, evitando-se, assim, as superposições de dados que não trazem consonâncias entre si, como ocorria na primeira fase.

rede de cidades e serviços; redução da pobreza e inclusão produtiva e vida saudável. Quanto aos objetivos específicos de cada uma dessas áreas, bem como demais informações complementares, consultar o PMDI 2007-2023 e o PPAG 2008-2011.

Em relação a essa questão, inferiu-se que, na primeira fase do programa, no momento de avaliação anual do PPAG, os relatórios da SEPLAG tratavam as metas financeiras (A) separadas das metas físicas (B). No entanto, quanto se fazia o cálculo para saber sobre a eficiência das ações, utilizava-se a seguinte fórmula: metas financeiras divididas pelas metas físicas; o resultado encontrado, segundo o governo, representaria, então, a eficiência dessa ação governamental, isto é:

$$\text{Eficiência da ação (A/B)} = \frac{\text{A (metas financeiras)}}{\text{B (metas físicas)}}$$

Percebe-se, no entanto, que o resultado dessa fórmula não trazia informação fidedigna a respeito da eficiência das metas analisadas, porque ela comparava variáveis completamente diferentes. De acordo com essa constatação, tem-se que os relatórios de avaliação da SEPLAG nessa primeira fase do programa não traziam informações confiáveis a respeito da real eficiência alcançadas pelas ações governamentais no período. Isso não significa que os resultados gerais do programa foram cravados de informações não verdadeiras ou ineficientes, mas as informações que constaram nos relatórios de avaliação da SEPLAG foram desconexas e de difícil interpretação.

É evidente que nem tudo ocorreu como esperado. E como se tratou dos primeiros relatórios de avaliação, estes apresentaram informações controversas a respeito da eficiência das ações do governo em alguns de seus projetos. Assim, no sentido geral, a primeira geração dos relatórios de avaliação do PPAG, quando eles trataram das funções e/ou programas de governo, apresentou casos em que faltou a indicação de metas físicas ou financeiras, o que prejudicou a avaliação em si. Outra questão verificada diz respeito às metas e objetivos que faziam parte de mais de um programa de governo e o modo como foram organizadas no relatório não possibilitou avaliação individual de um dado órgão, Secretaria ou programa, uma vez que as informações eram encontradas em mais de um instrumento de planejamento de longo prazo, no PPAG, por exemplo.

Além disso, não existiu uma versão consolidada dos relatórios produzidos, o que dificultou a avaliação e acompanhamento geral, visto que algumas ações poderiam ser completadas, excluídas ou acrescentadas durante o ano de execução ou de um ano a outro no programa. Nesse sentido, considera-se que o modo como os relatórios foram apresentados faz com que sua análise seja de difícil interpretação e confusa, por estarem

fragmentados, quando se fala de ações ainda em execução durante mais de um exercício. Por esses motivos decidiu-se não demonstrar o exato grau de distanciamento entre PPAG e LOA para o período posterior ao Choque de Gestão, mas apenas ilustrações gráficas capazes de representar esse fenômeno.

Também foi observado que para fins de avaliação anual do PPAG (2004-2007) a SEPLAG criou um método em que cada um dos projetos teria ou deveria ter um indicador, que deveria ser analisado em relação a um dado índice esperado previamente construído. Tratava-se, portanto, “da situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador ao longo do período de vigência do PPAG, normalmente com periodicidade anual” (MINAS GERAIS, 2008, p. 15). Ressalta-se que o objetivo desse índice, bem como do indicador, foi avaliar cada programa quanto à sua eficiência e verificar se determinada ação está ou não obtendo o sucesso esperado.

As avaliações, todavia, deveriam trazer informações quanto à evolução e à possibilidade de sucesso dos objetivos previstos para cada indicador e/ou programa, o que faltou nos primeiros relatórios. Nesse sentido, as informações seriam fundamentais para a administração pública mineira, principalmente com a possibilidade de melhorar a qualidade da gestão pública, bem como de suas finanças. Assim, acredita-se ser esse o sentido primeiro da avaliação do PPAG, como corroborado a seguir.

A avaliação do Plano Plurianual tem como principal objetivo proporcionar mais transparência às ações de governo, fornecendo informações sobre o desempenho dos programas, contribuindo para a prestação de contas à Assembleia Legislativa e à sociedade em geral. Os resultados auxiliam a tomada de decisão, fornecendo informações úteis à ação governamental, ampliando os conhecimentos sobre os programas e a oportunidade de reflexão dos envolvidos em sua implementação, buscando sempre a construção coletiva de soluções para a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no plano e nos orçamentos anuais (MINAS GERAIS, 2008, p. 13).

Ademais, apesar da questão abordada, que evidenciou falha ou deficiência nos relatórios de avaliação do PPAG 2004-2007, detectou-se que os objetivos gerais do planejamento governamental no estado foram cumpridos. Por esse motivo, existiu tendência à aproximação entre o que foi planejado pelo programa Choque de Gestão no PMDI e no PPAG e as respectivas traduções em ações efetivas nos instrumentos como LDO e LOA, esta última, principalmente, conforme ilustrado no Gráfico 9 (5-B). Consideraram-se para esse feito as ações tratadas como prioritárias de gestão financeira propostas pelo estado, além dos resultados gerais das ações governamentais, resultados

que são corroborados por órgãos de controle interno e externo, como AUGE e TCEMG, respectivamente, e pela comunidade acadêmica, em relação aos trabalhos acadêmicos que tratam do assunto. No sentido geral, as ações governamentais propostas pelo estado foram alcançadas.

Nessa segunda fase do programa, as falhas identificadas pelos relatórios de avaliação do PPAG foram resolvidas, constatando-se que, atualmente, na avaliação anual do PPAG 2008-2011, levou-se em conta a eficiência de cada meta separadamente. Ou seja, nas metas financeiras são levados em consideração os resultados financeiros alcançados, com base em uma previsão inicial, ou seja, as metas financeiras podem ser obtidas a partir da seguinte fórmula:

$$\text{Eficiência da ação (A)} = \frac{A2 \text{ (metas financeiras alcançadas)}}{A1 \text{ (metas financeiras previstas)}}$$

O mesmo ocorre com as metas físicas, que podem ser obtidas pela seguinte fórmula:

$$\text{Eficiência da ação (B)} = \frac{B2 \text{ (metas físicas alcançadas)}}{B1 \text{ (metas físicas previstas)}}$$

Assim, entende-se que essas fórmulas conseguem medir o grau de eficiência das ações governamentais, tanto nas dimensões financeiras quanto nas dimensões físicas. Outra novidade referida, ainda sobre o relatório anual de avaliação da SEPLAG, é que o atual relatório traz uma dimensão temporal anual, ou seja, a análise é feita dentro do mesmo exercício financeiro (janeiro a dezembro), o que facilita a análise e a interpretação geral dos resultados do programa. Essas mudanças são uma evolução do modelo anterior, que no sentido geral era confuso e de difícil interpretação. Percebeu-se que as demais questões relativas à MAPG nessa segunda fase do programa seguiram os mesmos procedimentos da primeira fase e não apresentaram mudanças na sua metodologia.

6.2 Finanças estaduais: resultados gerais das duas fases do programa

Esta seção tem por objetivo apresentar os resultados gerais alcançados pelo estado de Minas Gerais quanto ao saneamento de suas finanças públicas, que foi tratado como um dos principais objetivos governamentais, conforme esclarecido na

subseção 6.1.1, que tratou dos objetivos e metas do governo mineiro quanto à recuperação do quadro financeiro do estado.

A seção traz também consonância com os objetivos específicos dos projetos estruturadores que dizem respeito à qualidade fiscal e à qualidade e inovação da gestão pública, uma vez que os resultados desses projetos estão diretamente relacionados ao sucesso geral que comumente são atribuídos ao programa, conforme defendido pelo estado a partir de seus instrumentos de planejamento financeiros e orçamentários.

É importante ressaltar, ainda, que os resultados que serão apresentados retratam também o período anterior ao programa Choque de Gestão, isto é, o período anterior a 2003, o que também ajuda na compreensão, comparação e análise dos dois períodos aqui estudados.

Assim, serão apresentados apenas alguns resultados financeiros e orçamentários alcançados pelo governo do estado. Todavia, apesar de serem apenas três os exemplos apresentados a seguir, a partir deles será possível entender o esforço da administração pública estadual no sentido de conseguir equilibrar e manter sob controle as contas do estado. Os exemplos ainda possibilitam melhor compreensão dos demais resultados alcançados pelo estado mineiro que, na maior parte das vezes, são atribuídos ao sucesso do programa Choque de Gestão.

É notória a soma de esforços para buscar a recuperação financeira do estado mineiro. Verificou-se que esse esforço foi tratado como uma das metas principais no planejamento geral governamental, ou seja, no PMDI e PPAG do período, sendo, assim, um dos objetivos prioritários do programa Choque de Gestão. Especificamente o saneamento das finanças estaduais só foi possível por causa do alcance e manutenção do equilíbrio fiscal, segundo afirmações dos governos de Aécio Neves e de Antônio Anastasia.

É nesse sentido que se apresentam aqui três resultados gerais que, juntos, representam e evidenciam o controle e equilíbrio das finanças públicas estaduais, verificando-se a rápida recuperação ainda nos primeiros anos do programa Choque de Gestão. Assim, os exemplos que serão apresentados a seguir dizem respeito, respectivamente, aos resultados orçamentários ou resultado do balanço orçamentário,

aos limites previstos em lei sobre as despesas com pessoal da administração pública estadual e, por último, ao limite de endividamento do estado.

A análise de cada um dos exemplos descritos tem como propósito checar se o planejamento governamental elaborado para sanear as finanças estaduais surtiu os efeitos desejados, ou seja, se o planejamento do estado para essa área específica foi ou não eficiente e eficaz. Sabe-se, de antemão, que os resultados que serão evidenciados, somados a outras ações governamentais previstas, trazem consonância com o conjunto dos 10 objetivos prioritários do Choque de Gestão em sua primeira fase, bem como com as 13 áreas de resultados da segunda fase do programa.

Dito isso, entende-se que o saneamento das finanças públicas do estado foi uma das principais metas governamentais, visto que sem recursos financeiros assegurados aliado à gestão eficiente e eficaz de ações públicas, somado a um ambiente econômico interno e externo favorável, dificilmente haveria condições gerais que favorecessem o desenvolvimento do estado mineiro, seja social ou econômico. Assim, essa opção de ação foi a mais viável, pois se pressupõe que deve ser uma das primeiras ações de governo, posto que as questões financeiras e orçamentárias são fundamentais para a propulsão das demais ações. No caso do Choque de Gestão, foram executadas ao mesmo tempo, o que também possibilitou a integração das ações governamentais no período, como coadunado nas estratégias de duplo planejamento previstas pelo programa.

Nessa perspectiva, considera-se como resultado orçamentário⁴⁴ o resultante da apuração da relação entre as receitas totais arrecadadas (Rt) diminuídas as despesas totais realizadas (Dt) constantes no orçamento do ESTADO num mesmo exercício financeiro, podendo o resultado dessa relação (Rt – Dt) ser superavitário ou deficitário. Isto é, a primeira situação ocorre quando os resultados das contas do estado são positivos, o que quer dizer que (Rt) é igual ou maior que (Dt). Nesse caso também se

⁴⁴ Trata-se, portanto, do resultado do balanço orçamentário do estado ou resultado fiscal, quando se confrontam os totais entre as receitas e despesas orçamentárias de um dado exercício financeiro. Aqui, na apuração do resultado orçamentário estão incluídas as operações de crédito, ou seja, a contratação e/ou renovações de empréstimos (contratação de dívidas) externos tomados pela administração pública estadual. O orçamento fiscal do estado de Minas Gerais abrange todas as despesas correntes e de capital, referentes a todos os Poderes do estado, compreendendo órgãos, entidades (autarquias e fundações), fundos e empresas estatais dependentes. O orçamento de investimento das empresas controladas pelo estado abrange apenas as despesas de capital referentes às empresas independentes nas quais o estado detenha, direta ou indiretamente, a maior parte do capital social, com direito a voto.

considera que o resultado é equilibrado. O resultado é deficitário ou negativo quando se verifica, após a execução do orçamento, que (Rt) foi menor que (Dt).

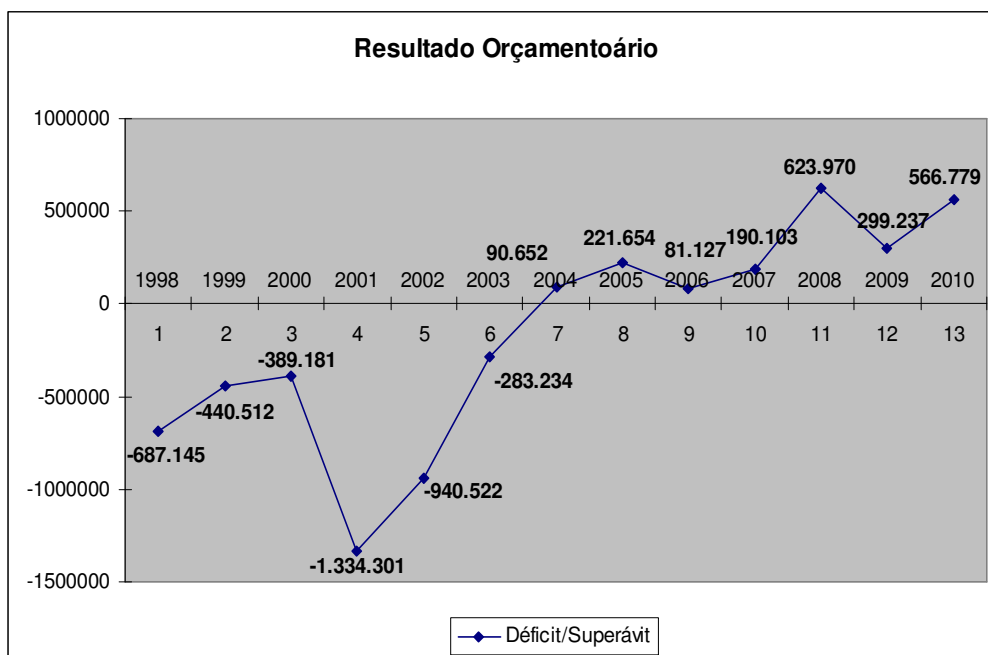
Quanto aos resultados orçamentários apurados, o estado de Minas Gerais conseguiu equilibrar suas contas orçamentárias a partir do ano de 2004, decorridos seis anos consecutivos de déficits. E, ainda, que o resultado superavitário se manteve ao longo dos anos subsequentes, isto é, até o ano de 2011, data da última apuração⁴⁵. Isso representa recuperação e equilíbrio das finanças do estado mineiro. Pode-se dizer também que os resultados orçamentários superavitários favoreceram as demais ações e políticas governamentais.

Seguindo ainda nessa perspectiva, o “déficit zero”, como foi chamado o equilíbrio das contas “orçamentárias” do estado mineiro pelo Governo Aécio Neves, pode ser atribuído às várias ações governamentais internas que se convergiram para dotar este estado de capacidades técnicas e financeiras para atingir seus objetivos e metas dispostas no plano global de ação. As questões econômicas nacionais e internacionais também favoreceram o programa, visto que essas questões influenciam diretamente o mercado interno do estado. É importante dizer também que o déficit zero anunciado pelo governo mineiro significa, na verdade, que Minas Gerais conseguiu manter suas contas em dia, não que quitou suas dívidas.

Os resultados alcançados podem ser acompanhados no Gráfico 10, que apresenta a trajetória dos déficits e superávits nominal do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais ao longo de 13 anos consecutivos, o que compreende o período anterior e posterior ao programa Choque de Gestão.

⁴⁵ Considerou-se para esse fim o Boletim Informativo CEI-PIB 1º trimestre de 2011, que apresenta apenas os resultados no primeiro trimestre apurado pelo Centro de Informações e Estatísticas da Fundação João Pinheiro.

Gráfico 10 – Resultado do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais para o período anterior e posterior ao Choque de Gestão (em milhões - R\$)



Fonte: Noman (2006, p. 305); Minas Gerais (2005; 2007a; 2011b; 2009).

Resultados orçamentários incluindo as operações de crédito.

O Gráfico 10 traz a trajetória do resultado orçamentário de Minas Gerais, salientando-se que os resultados anteriores a 2004 eram deficitários, o que também ajuda a explicar algumas das dificuldades financeiras enfrentadas por este estado na época, principalmente no período do final da década de 1990 e início da década de 2000, quando o país atravessou um período ajustamento de sua economia no pós-Plano Real.

Há de se considerar, ainda, que, apesar de ter registrado crítico resultado orçamentário deficitário em 2001, quando exibiu o maior pico negativo, houve provável indício de recuperação já no ano seguinte e que os déficits do orçamento foram diminuindo ao longo dos anos, culminando em resultado superavitário a partir de 2004, que se manteve até o ano de 2010. Com isso, a recuperação das contas orçamentárias do estado já tendia a um movimento de recuperação desde o ano de 2002, conforme demonstrado no Gráfico 10.

Com isso, a recuperação da capacidade orçamentária, ou seja, da arrecadação de recursos mínimos para a manutenção do estado já pendia para recuperação no momento anterior ao programa Choque de Gestão. Pode-se atribuir que esse movimento ascendente do comportamento do orçamento se comportou melhor no

momento do programa Choque de Gestão, visto que a primeira fase desse programa teve mais concentração de esforços para se chegar a um rápido patamar de equilíbrio do orçamento. Na segunda fase do programa as questões financeiras e orçamentárias estaduais continuaram a serem tratadas como prioritárias para o governo. Dessa constatação, é inegável que os fatores internos também contribuíram para o sucesso de grande parte das ações e políticas públicas desenvolvidas pelos governos durante a execução do programa Choque de Gestão.

Outra questão de fácil percepção no Gráfico 10 é a queda brusca do resultado orçamentário obtido em 2009, de 47,96% em relação ao exercício anterior. Essa queda pode ser atribuída à crise internacional iniciada no mercado imobiliário dos Estados Unidos e que teve reflexos em todo o mundo, mas com efeitos reduzidos no mercado brasileiro⁴⁶. No entanto, houve uma recuperação também rápida em 2010, constituindo recuperação de 90,83% em relação ao ano de 2008.

Ademais, o equilíbrio das contas públicas do estado mineiro possui ainda relação com as outras mudanças ocorridas, notadamente em relação à gestão financeira estadual, como o aumento no nível de arrecadação de tributos gerais, especialmente de ICMS. Esse imposto representa a maior parte dos tributos totais arrecadados pelo estado, de ajustamento e alinhamento em relação aos gastos gerais do estado com pessoal, aos limites impostos pela LRF/00 e aos limites de endividamento do estado, entre outras medidas tomadas com o objetivo de controlar e melhorar o gasto público.

Nessa perspectiva, no planejamento governamental do período as questões relativas às despesas com pessoal (servidores públicos estaduais) também mereceram tratamento especial. Esse é um grupo de despesas muito representativo para os gastos gerais do estado e que consome parte significativa de seu orçamento anual. Portanto, ao pretender recuperar as finanças estaduais, essa administração pública também teve como prioridade a gestão dos gastos com seu pessoal.

O próprio nome do programa Choque de Gestão, em sua primeira fase, já fazia menção à preocupação da administração pública estadual em melhorar as

⁴⁶ É certo que houve crescimento e amadurecimento da economia brasileira ao longo das últimas décadas. No entanto, os efeitos da crise internacional iniciada em 2008 foram amenizados no país, devido ao fortalecimento do mercado nacional, conseguido a partir de uma série de políticas de “estímulos fiscais e financeiros” concedidos pelo governo federal a alguns setores da economia (automobilísticos, materiais de construção civil e eletrodoméstico, por exemplo). Esses incentivos serviram como forma de “blindar” a economia nacional contra os efeitos da crise.

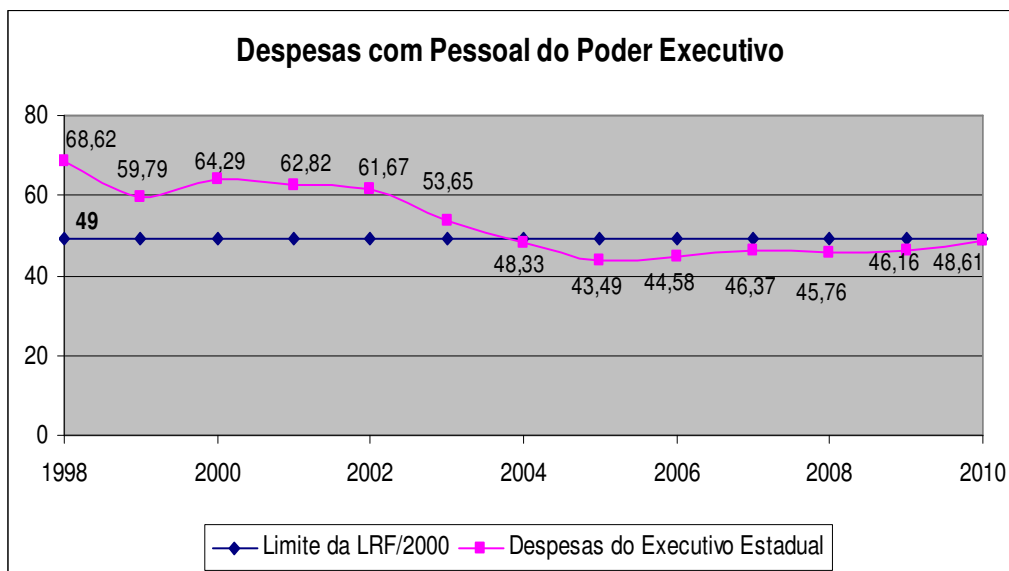
condições gerais dos servidores públicos. Por outro lado, a entrada em vigor da LRF/00 que, entre outros assuntos, também chamou a atenção para esse grupo de despesas, impôs um teto máximo permitido para dispêndio de recursos para esse grupo de despesas. Esse teto engloba os três poderes da administração pública brasileira nos três níveis de governo. Percebe-se, com isso, que tanto o governo nacional quanto os subnacionais e municipais tiveram de se adequar às novas exigências e limites legais, sob pena de responsabilidade.

Especificamente no âmbito estadual do Poder Executivo, o limite de despesas com pessoal, imposto pela LRF/00, é de 49% de sua Receita Corrente Líquida (RCL)⁴⁷. Outra observação, no mesmo sentido, é a imposição do limite de 60% da RCL com as despesas gerais com pessoal do estado, o que, neste caso, somam-se às despesas de todos os Poderes (Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público).

Nesse sentido, ao analisar os resultados dessas despesas específicas, verificou-se que os limites legais foram alcançados, tanto para o Executivo quanto para os demais Poderes da administração pública estadual. A representação pode ser visualizada no Gráfico 11. Contudo, esse gráfico traz apenas os resultados do Poder Executivo estadual mineiro, lembrando que a exigência de limites com despesas de pessoal se deu a partir de 2000, ano em que entrou em vigor a LRF. Dessa forma, os resultados anteriores demonstrados no Gráfico 11 seguiram os mesmos requisitos dessa lei, apesar de não serem obrigatórios.

⁴⁷ Considera-se RCL o total da receita corrente arrecadada num período de 12 meses (exercício financeiro), reduzindo-se as parcelas que, por imposição constitucional, são transferidas aos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema previdenciário, as receitas provenientes de compensações financeiras entre regimes previdenciários, como também as duplicidades (Inciso 1º do artigo 2º da LRF e artigo 4º da Resolução nº. 43/01 do Senado Federal). (MINAS GERAIS, 2007a, p. 31).

Gráfico 11 – Representação dos limites, em percentual, das despesas com pessoal no Poder Executivo estadual, tendo como limite o imposto pela Lei Complementar 101 de 2000 (LRF/00), isto é, 49% da RCL (valores em percentual)



Fonte: Noman (2006, p. 306) e Minas Gerais (2007a; 2011b).

Ao analisar o Gráfico 11, observa-se um movimento de queda desse grupo de despesas, o que pode ser percebido a partir do ano de 2000. No entanto, o estado conseguiu atingir o limite da LRF/00 somente em 2004, mantendo-se abaixo desse limite até o último exercício apurado, ou seja, do ano de 2010. Há de se considerar, no entanto, que a tendência à queda observada no gráfico ocorreu a partir do ano de 2000, momento anterior ao Choque de Gestão.

O controle dos gastos com pessoal do Poder Executivo estadual é atribuído, pelos Governos Aécio Neves e Antonio Anastasia, a uma série de inovações de gestão públicas trazidas pelo programa Choque de Gestão. Essas inovações fizeram com que este estado não só chegasse ao limite de gasto com pessoal imposto por lei, como também possibilitou a criação de condições gerais que contribuíram para o aumento de salários e benefícios dos servidores públicos, contratação de mais servidores, de melhorias das condições gerais de trabalho, aprovação de planos de carreira, promoção de treinamento e desenvolvimento dos servidores públicos, incentivos à capacitação profissional e pagamentos de prêmios, em dinheiro, para servidores das secretarias e de órgãos públicos, que conseguiram atingir a meta estipulada pelo governo a partir do Acordo de Resultados.

Ao avaliar os gastos gerais do estado em relação aos gastos totais com pessoal, agora somados todos os três Poderes mais o Ministério Público, verifica-se que os resultados também foram satisfatórios sob a ótica na LRF/00, sendo que esses gastos se mantiveram dentro dos limites impostos pela lei, que é de 60% da RCL, ou seja, índice mais baixo que o imposto pela lei.

Assim, os resultados alcançados pelo estado para esse grupo de despesas específicas foram eficazes quando se considerou que o estado mineiro melhorou os índices de gastos com pessoal (atingiu os objetivos propostos) e eficiente quando se considerou que as metas alcançadas foram cravadas de economicidade (meios e técnicas usadas produziram economia ao Estado). Em outras palavras, o estado não só conseguiu manter seus gastos abaixo dos índices estipulados pela LRF/00, como também criou condições que favoreceram a contratação de mais funcionários públicos, a ampliação de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores do estado e a melhoria nas condições gerais de trabalho e atendimento, entre outros.

Há divergências quanto ao método de calcular as despesas com pessoal no estado de Minas Gerais. Nos documentos públicos de 2001 e 2002, os relatórios contábeis e de auditoria, por exemplo, destacaram que a opção adotada quando se tratou do tema foi a Instrução Normativa nº. 05/2001⁴⁸ do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG (MINAS GERAIS, 2001), em vez dos dispositivos constantes nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000. A Instrução do TCEMG, ao tratar de despesas com pessoal no estado de Minas Gerais, exclui algumas despesas que na LRF são observadas para fins de cálculo do limite de despesas com pessoal, o que pode causar divergências de dados a respeito das despesas com pessoal.

⁴⁸ A redação da Instrução Normativa nº. 5 do TCEMG: Art.: 1º - Os artigos 3º, 5º, 6º e 7º da Instrução nº. 1 de 18 de abril de 2001 passam a ter a seguinte redação: “Art. 3º - No limite global de despesas de pessoal do estado e dos municípios, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, não se incluem, por não poderem ser contingenciados pelos administradores, os gastos com aposentadorias e pensões dos Poderes e instituições a que se refere o artigo 20 da Lei Complementar nº. 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e empresas estatais.” “Art. 5º - As pensões pagas aos servidores de quaisquer dos Poderes e instituições do estado são de responsabilidade do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) e do Instituto de Previdência dos Servidores Militares (IPSM), conforme o caso, e nos municípios onde houver instituto de previdência próprio, do respectivo órgão previdenciário e tais dispêndios não compõem o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo.” “Art. 6º - As pensões pagas pelo Instituto do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG), autarquia integrante da Administração Indireta do Poder Legislativo, não compõem o montante de gasto com pessoal desse mesmo Poder.” “Art. 7º - O prazo para que o estado e os municípios se adequem ao limite de gasto com pessoal, constante do artigo 19 da Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000, corresponde aos exercícios financeiros de 2001 e 2002.”

É preciso atentar para o fato de que os dados do Gráfico 11 levaram em consideração as regras da LRF/00 e não da Instrução Normativa do TCEMG que, quando observadas, apresentam resultados ainda melhores que os obtidos, já que seus cálculos excluem várias despesas constantes na LFR/00.

Completando os exemplos dessa primeira análise, tem-se, por último, a avaliação dos resultados quanto ao nível de endividamento do estado. Pode-se dizer que o controle do nível de endividamento do estado mineiro iniciou-se em 1998, momento em que se deu o acordo da dívida do estado com a União, conforme tratou a seção 5.2 deste capítulo. Ademais, existem ainda as exigências constantes também na LRF/00, que foram promulgadas após o acordo, estabelecendo limites de endividamento dos estados brasileiros ao longo dos anos. Isto é, segundo as disposições da LRF/00, que foram regulamentadas pelas Resoluções nº. 40/01 e nº. 43/01 do Senado Federal (BRASIL, 2001), foram criados limites para endividamento dos entes da federação, ou seja, um teto de endividamento (dívida consolidada líquida - DCL) que não poderia ultrapassar o limite de 200% da RCL⁴⁹ do exercício financeiro anual no ano de 2016. Além disso, as resoluções previram, também, trajetória de endividamento anual para os entes da federação como forma de controlar o endividamento ao longo do tempo.

Os resultados que serão apresentados no Gráfico 12 revelam o comportamento da DCL nos exercícios financeiros no período de 1998 a 2011, representando, assim, os resultados do terceiro trimestre de cada exercício financeiro. No entanto, para o ano de 2011 foram observados apenas os dados apurados no primeiro trimestre desse último ano.

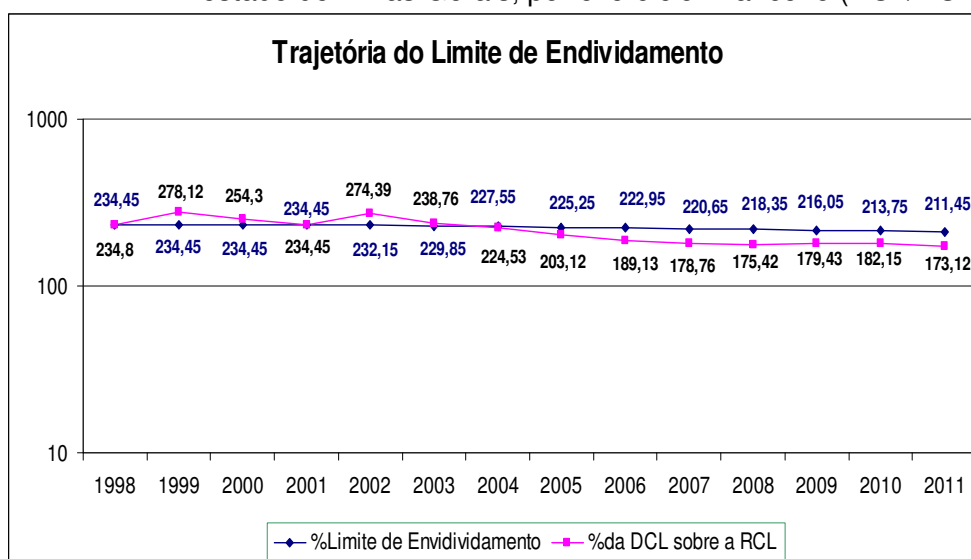
A trajetória de que trata o Gráfico 12 demonstrou que o estado mantém sob controle seu endividamento e que desde o ano de 2004 a dívida consolidada do estado está abaixo do limite imposto por lei. Observou-se também aqui tendência à queda no nível de endividamento do estado a partir de 2002, no sentido de chegar ao teto estabelecido por lei. Os dados aqui obtidos são reforçados por diversos documentos públicos sob responsabilidade de órgãos de controle interno e externo do estado e pelo CEI da FJP, órgão oficial de estatística de Minas Gerais. É importante ressaltar, ainda,

⁴⁹ O conceito de DCL de que trata o artigo 30 parágrafo I da LRF/2000 é regido pelas Resoluções nº. 40/01 e nº. 43/01 do Senado Federal e corresponde à dívida pública consolidada menos as deduções que compreendem as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, líquidos dos restos a pagar processados.

que as informações aqui disponibilizadas não querem dizer que a dívida do estado diminuiu, mas que ele a mantém sob controle, isto é, abaixo do teto imposto por lei.

Concluiu-se, assim, que o estado mineiro atingiu nível satisfatório em relação às suas dívidas, o que significa o controle dessa dívida, e não sua quitação. E implica que o estado conseguiu manter sua dívida em patamar aceitável por lei e que consegue honrar seu pagamento.

Gráfico 12 – Trajetória, em percentual, de ajuste da dívida consolidada do estado de Minas Gerais, por exercício financeiro (DCL/RCL)



Fonte: Noman (2006, p. 306) e Minas Gerais (2011; 2012b).

No sentido geral, no Gráfico 12 os ajustes feitos pela administração pública mineira para manter a dívida consolidada do estado dentro dos limites legais foram alcançados, o que permitiu que este estado conseguisse autorização para contratar novas dívidas, por meio de operações de crédito, como se vê:

Em razão dos resultados apresentados, Minas Gerais obteve o reconhecimento pleno da nova realidade fiscal, pela União e pelos organismos financeiros multilaterais, o que se traduziu, em dezembro de 2005, tanto na aprovação de nova operação de crédito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, quanto na autorização do Senado Federal para Minas Gerais contratar operação de crédito com o Banco Mundial, após mais de 10 anos da última contratação que o estado logrou realizar (NOMAN, 2006, p. 307).

Como visto, os esforços empreendidos para sanear as finanças estaduais, bem como para mantê-la sob controle, apresentaram resultados positivos, o que também favoreceu as demais ações governamentais. Prova disso são os aspectos gerais do

estado, que refletiram diretamente em suas finanças, na manutenção de sua estrutura, sua capacidade de arrecadar tributos e despender recursos diversos, notadamente aqueles que favoreçam seu desenvolvimento social e econômico. As somas de tais fatores representam “boa saúde” financeira do estado mineiro. Justamente nesse sentido a recuperação da capacidade de gestão das finanças estaduais se mostrou eficiente e eficaz, quando se considera que os métodos usados, ou seja, os instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário foram ao mesmo tempo gravados de economicidade e favoreceram o alcance dos objetivos programados. O sucesso é atribuído, pelos Governos Aécio Neves e Antonio Anastasia, ao conjunto das ações de todo o programa Choque de Gestão.

Contudo, a recuperação das finanças estaduais, bem como as melhorias da gestão públicas conquistadas pelo estado mineiro a partir de 2003, possui também estreita relação com as questões econômicas e políticas nacionais e internacionais. As questões externas⁵⁰ ao estado também contribuíram para o sucesso geral do programa, visto que a economia nacional apresentou movimento de crescimento e estabilidade. Isso resultou em um cenário econômico nacional bastante aquecido, com recordes de nível de emprego e renda, de oferta de crédito, de crescimento da indústria e comércio, por exemplo, que resultou num aspecto geral favorável da economia nacional, com reflexos positivos também para a economia mineira, conforme defendido por Oliveira (2011).

As somas desses fatores certamente contribuíram para que o estado conseguisse sua recuperação financeira. Considera-se também nessa perspectiva que o comportamento da economia de Minas Gerais é diretamente influenciado pela economia nacional, conforme exposto no início do capítulo cinco.

Ainda em relação à economia nacional, sabe-se que esta sofreu pequena retração em meado de 2008 e 2009, devido à crise internacional iniciada nos Estados Unidos. Seus efeitos foram minimizados por uma série de políticas econômicas e fiscais adotadas pelo governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). Além disso,

⁵⁰ Percebeu-se que em inúmeras publicações que trataram das questões econômicas relacionadas ao Brasil e ao estado de Minas Gerais, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, CEI - FJP, Banco Central, revistas especializadas e publicações acadêmicas, por exemplo, os resultados gerais favoreceram na propulsão dessas duas economias. Citam-se como exemplo a queda da taxa de desempregados e a queda da inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna e Índice Geral de Preços do Mercado), para o Brasil, o aumento da arrecadação de impostos, principalmente de ICMS, e o crescimento no nível geral da atividade econômica, para o estado de Minas Gerais. Esses são apenas alguns exemplos do conjunto de vários fatores que tiveram comportamento que favoreceu o crescimento da economia brasileira e mineira dessa última década (OLIVEIRA, 2011).

durante essa crise o país estava mais fortalecimento que em épocas passadas, o que ajudou a minimizar seus efeitos no mercado interno.

Num aspecto geral, acredita-se que o conjunto das ações produzidas pelo estado mineiro, algumas passíveis de controle por parte da administração pública estadual, somada às ações externas ao estado, como o controle inflacionário, o aquecimento da economia nacional, crescimento do PIB nacional, crescimento do nível do emprego e renda e crescimento do crédito, entre outros, também foi fator que favoreceu o sucesso do programa Choque de Gestão dos governos de Minas Gerais. Dito isso, a soma desses fatores foi, também, fundamental para o sucesso do programa, especificamente em relação aos resultados financeiros e orçamentários aqui apresentados.

6.3 Avaliação geral do planejamento financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais: principais considerações sobre os períodos anterior e posterior ao programa Choque de Gestão⁵¹

Esta seção tem por objetivo apresentar alguns dos principais aspectos sobre a construção e tratamento do planejamento financeiro-orçamentário no estado mineiro. Segundo a ótica deste autor, é mais uma tentativa de fazer um paralelo das duas fases estudadas nesta pesquisa e demonstrar as principais características do modelo de gestão financeira de cada uma dessas fases. No final desta seção existe, ainda, o APÊNDICE A, com o Quadro 2, que faz a análise geral comparada e sintética dos períodos de PPAGs avaliados, de modo a facilitar a comparação geral desses períodos. É nesse sentido que se apresentarão as principais contribuições e críticas dos períodos aqui investigados.

Conforme evidenciado ao longo desta pesquisa, viu-se que o planejamento governamental é, sem dúvidas, um instrumento de gestão pública capaz de subsidiar as decisões do governo. E, também, que essa ferramenta de gestão ganhou notoriedade no país nas últimas três décadas, principalmente após a promulgação da CF/88, que tornou

⁵¹ Consideraram-se, também, nesta avaliação as análises e informações apresentadas nos quatro Relatórios de Avaliação do PPAG no período de 2004-2007, bem como as apresentadas nos Relatórios do PPAG 2008-2011. É importante acrescentar que esse PPA ainda está em vigência, por isso levaram-se em consideração apenas as constatações sobre as avaliações dos períodos de 2008-2010, não sendo possível, portanto, avaliar esse PPAG por completo, já que ainda está em execução.

a elaboração de instrumentos de planejamento governamental uma obrigação. Como visto ao longo deste estudo, o planejamento governamental no Brasil hoje é traduzido com base em instrumentos como o PPA, LDO e LOA, cuja obrigação de elaboração se dá para toda a administração pública brasileira, isto é, a responsabilidade de se planejar as ações do estado é do chefe do Executivo, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Durante a década de 1990, o planejamento governamental foi tratado como uma simples obrigação constitucional, o que contribuiu para desviar as atenções do Poder Executivo em outras ações que julgou prioritárias. Parte dessa questão específica foi resolvida com a entrada em vigor da LRF/00, que ratificou a necessidade e obrigatoriedade da prática do planejamento pela administração pública brasileira. A contribuição para isso é porque a lei em questão também possui mecanismos que preveem punição aos agentes políticos e servidores públicos, caso algum deles não atente para os requisitos daquela lei, como o limite percentual de endividamento do estado e gasto com pessoal (servidores públicos), por exemplo, o que contribuiu, entre outros, para a qualidade do gasto dos recursos públicos regido pelo estado.

Com isso, houve mais preocupação da administração pública brasileira, que a partir dos fatores citados focou mais a elaboração do planejamento das ações de governo, o que decerto contribuiu para o controle da administração pública, principalmente dos recursos financeiros e orçamentários controlados por ela.

É nessa linha que se faz, agora, a avaliação final dos principais resultados alcançados pelo estado de Minas Gerais no trato de seu planejamento financeiro-orçamentário durante os períodos aqui estudados. Assim, as duas primeiras avaliações tratam do momento anterior ao programa Choque de Gestão, isto é, o período compreendido entre 1996 e 2002. Já a terceira avaliação trata do momento posterior ao programa, que compreende o ano de 2003 até o momento atual.

A primeira avaliação é do I PPAG/PMDI (1996-1999), cuja maior parte do período de execução ocorreu durante o Governo Eduardo Azeredo (1995-1998). Na geral análise desse período, constatou-se que o planejamento em si não foi executado, corrigido, acompanhado ou avaliado, detectando-se uma série de falhas e falta de informações e dados sobre grande parte das ações do governo. Além disso, não houve conexão, ou melhor, comunicação entre os órgãos públicos estadual e o órgão central de planejamento (SEPLAN). E, ainda, que este não promoveu nem orientou os demais

órgãos e instituições públicas estaduais quanto à prática do planejamento das ações setoriais, o que dificultou, também, a avaliação mais detalhada do período.

O planejamento governamental e, consecutivamente, o financeiro-orçamentário desse período, num sentido geral, foi tratado como um mero instrumento que deveria existir por imposição constitucional, e não como um instrumento de gestão capaz de subsidiar as ações do governo, conforme defendido neste trabalho.

Não existiu, também uma MAPG nem conexão entre os instrumentos de planejamento, o que ajuda a explicar e entender a falta de informações e dados gerais sobre as ações da administração pública estadual da época. Com isso, a soma destes e de outros fatores relatados na subseção 5.2 contribuiu para o não alcance de parte significativa do planejamento governamental, como corroborado pelos Relatórios de Auditoria sobre o PPAG/PMDI do período.

Levando em consideração o não alcance de grande parte das metas e objetivos governamentais previstos pelo planejamento governamental para o período, bem como a não verificação de meios e técnicas que favorecessem a economicidade dos recursos públicos aplicados pelo governo, afirma-se que, diante dos achados desta pesquisa, as ações governamentais do período e, consecutivamente, seu planejamento financeiro-orçamentário não foram eficazes nem eficientes.

O segundo momento de planejamento, o II PPAG/PMDI, do período de 2000-2003, mostrou-se inicialmente uma intenção, por parte do governo, de correção de uma série de questões que o estado julgava não produzir correspondência com os anseios da coletividade administrada. Nesse sentido, a opção adotada pelo governo da época (Itamar Franco, 1999-2002) foi o de, primeiro, fortalecer a administração pública estadual, tornando-a capaz de planejar melhor suas ações, conforme o PMDI 2000-2003, para posteriormente ampliar as ações públicas.

Essa opção de ação, num primeiro momento, indicava que o estado faria uma série de ajustes financeiros com vista a ampliar sua capacidade de investimentos e melhorar suas contas públicas. Nesse sentido, esperava-se que os instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário, já existentes, ajudassem a alcançar os objetivos e as metas governamentais previstas, subsidiando as decisões da administração pública estadual.

Apesar dos esforços do governo da época, muitas das ações previstas não alcançaram seus objetivos ou metas, o mesmo acontecendo no período anterior, qual seja, o afastamento das metas e objetivos governamentais previstos no PMDI/PPAG no decorrer da execução do planejamento. Ou seja, do PPAG/PMDI em relação à LOA. Esse fenômeno foi ilustrado no Gráfico 7, que apresentou o comportamento dos instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário do período. Percebeu-se, também, que não foi criada uma MAPG.

Há que se considerar uma especificidade no período em questão, que é de questões externas ao estado mineiro, mas que teve reflexos neste. Como exemplos de uma dessas questões externas têm-se os ajustes das políticas econômicas nacionais que visavam à estabilização da nova moeda brasileira, o Plano Real. Isso, somado aos reflexos da negociação das dívidas dos entes da federação, levou alguns dos estados a liquidar seus bancos para terem condições de negociar suas dívidas com a União, como é o caso de Minas Gerais. Percebeu-se que as questões externas também contribuíram para os resultados observados no estado mineiro na época, o que reforça a tese de que o planejamento das ações da administração pública, bem como a criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação desse planejamento, como os propostos aqui, poderia minimizar os efeitos de uma dificuldade qualquer enfrentada pelo estado.

Ficou patente que o planejamento governamental, notadamente o financeiro-orçamentário, apresentou, entre outros pontos, falhas na gestão de informações das ações governamentais, como falta de controle e acompanhamento das metas e objetivos previstos nos instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário por parte do órgão central de planejamento (SEPLAN), com exceção dos assuntos financeiros e contábeis do estado.

Realçou-se, ainda, que faltou a construção de uma MAPG, que pode subsidiar decisões, antever cenários e possibilitar correções de eventuais desvios na condução das estratégias governamentais, independentemente da área de atuação do governo.

Levando em consideração esses aspectos descritos, bem como os achados referidos na subseção 5.3 desta pesquisa, apesar dos esforços empreendidos pelo governo da época, o planejamento governamental do período, notadamente o financeiro-orçamentário, não conseguiu alcançar as metas e objetivos previamente

previstos nos instrumentos de planejamento. Além disso, não foram observados o emprego de um meio ou técnica que favoreceria o alcance das metas propostas (*the best way*). Assim, considera-se, para fins deste estudo, que o planejamento financeiro-orçamentário do período não foi eficaz, nem eficiente, apesar de algumas metas/objetivos governamentais terem mostrado certa tendência à recuperação, como comprovou a seção anterior.

Por último, são avaliadas as ações de planejamento do período do programa Choque de Gestão, que compreende os Governos Aécio Neves (2003-2010) e Antonio Anastasia (a partir de 2010). Conforme esclarecido ao longo desta pesquisa, o Choque de Gestão trouxe várias novidades que contribuíram para melhorar as ações da administração pública estadual e as estratégias empregadas pelo programa uniram ações de curto e longo prazo. Isso possibilitou ao estado o alcance de grande parte das metas e objetivos previstos no planejamento governamental. Passa-se, agora, a avaliar os principais aspectos que levaram ao sucesso do planejamento governamental previsto por esse programa.

Ao contrário das fases anteriores, o Choque de Gestão conseguiu reunir os órgãos da administração pública, o que resultou na coesão e sinergia de ações desses órgãos. Conseguiu também gerenciar as informações produzidas de forma que o órgão central de planejamento (SEPLAG) conseguisse subsidiar as ações para toda a administração pública estadual. E fez com que a SEPLAG passasse a atuar como uma das principais Secretarias de Estado, uma vez que as informações produzidas e/ ou gerenciadas por ela passaram a orientar mais e melhor as ações do governo, ou seja, foi o órgão central de planejamento e gestão do governo estadual.

Toda a estrutura de planejamento governamental passou a ser avaliada constantemente, isto é, anualmente. É que este fato resultou na produção de informações diversas que, decerto, subsidiaram as decisões gerais do governo. Enfatizou-se, ainda, que o modo como se deram essas avaliações possibilitou correções e revisões das estratégias e das políticas públicas, favorecendo o controle de eventuais desvios de metas ou objetivos. Esses e outros instrumentos de planejamento fizeram parte de uma extensa MAPG, criada pelo programa Choque de Gestão, gerenciada e avaliada pela SEPLAG, com apoio e informações gerais de todos os demais órgãos e instituições da administração pública estadual.

A avaliação e revisão anual do PPAG é um dos mecanismos que mais contribuíram para a aproximação das metas e objetivos governamentais no período, visto que as avaliações trouxeram valiosas contribuições para a construção e reorientação das ações de governo para os anos seguintes. Nesse sentido, os relatórios de avaliação produzidos pela SEPLAG foram determinantes para subsidiar o conjunto de ações em administração pública estadual, principalmente na segunda fase do programa.

Assim, o modo como foram tratados os instrumentos de planejamento governamental no estado mostrou-se mais integrado e menos afastado das metas e objetivos perseguidos por ele. Em várias ações governamentais, principalmente as financeiras e orçamentárias, existiu conexão ou colamento entre planejamento (PPAG) e execução (LOA), conforme o Gráfico 9 (5-B), que demonstrou como ficariam o planejamento e sua execução após o programa Choque de Gestão.

Além disto, a forma como foram acompanhadas as ações do governo também contribuiu bastante para se chegar às metas previstas, dispondo as ações prioritárias do governo de uma equipe responsável pelo acompanhamento “diário” dessas ações, como geralmente ocorre na iniciativa privada com as empresas que possuem estrutura de trabalho com gerenciamento de projetos, por exemplo.

De maneira geral, as ações planejadas pelo estado foram executadas conforme previsto pelo planejamento governamental. Ainda, os instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário presentes no estado auxiliaram consideravelmente no alcance das metas e objetivos perseguidos pela administração pública estadual. Segundo essas considerações, bem como as informações apresentadas na seção 6.2, vê-se que o planejamento do estado, principalmente o financeiro-orçamentário, foi ao mesmo tempo eficaz e eficiente, na medida em que as metas e objetivos propostos pelo planejamento governamental foram alcançados, o que foi favorecido pelos meios e técnicas implementados pelo programa Choque de Gestão.

Chama-se aqui atenção especial para as ações que trataram da recuperação e manutenção das finanças públicas estaduais, que atualmente estão numa posição mais confortável e de equilíbrio, o que possibilitou, a partir da segunda metade da década passada aos dias atuais, mais participação do estado nas demais ações, o que certamente favoreceu toda a comunidade por ele administrada. Nos dias atuais, o planejamento do estado mineiro consegue subsidiar as decisões do governo no sentido

de favorecer toda a população deste estado. Tal evidência foi corroborada no PPAG 2008-2011, que demonstrou a visão do governo em relação a seu planejamento governamental:

A gestão intensiva dos projetos estruturadores garantiu uma efetiva integração entre o planejamento e o orçamento. Tal integração iniciada em 2003 foi concebida, na perspectiva de curto prazo, para permitir o ajuste fiscal e, respeitando esta restrição, alocar os recursos disponíveis nos projetos identificados como estratégicos. Além de definir o foco de atuação do governo, os projetos estruturados garantiram a aderência dos instrumentos de planejamento – notadamente o orçamento – à estratégia, [...]. (MINAS GERAIS, 2012, p. 34).

Após todas essas situações, reafirma-se que o planejamento, seja para o setor público ou privado, é um instrumento capaz de atuar como ferramenta que pode favorecer e subsidiar as decisões do administrador. Dessa forma, ficou demonstrado que o planejamento no setor público se tornou, ao longo das últimas décadas, uma ferramenta obrigatória da administração pública.

6.3.1 Análise crítica: a peculiaridade dos resultados contábeis e financeiros do estado de Minas Gerais

Este trabalho não poderia deixar de apresentar, também, sua crítica em relação ao modo como foram apresentados os resultados de algumas contas públicas do estado mineiro. Ao apresentar essa nova percepção crítica sobre o modo como as contas públicas foram apresentadas pelos governos estaduais nos últimos anos e aprovadas pelo TCEMG, a pesquisa tem como objetivo chamar a atenção para o modo “peculiar” com que este estado, principalmente nas duas últimas décadas, vem apurando e apresentando suas contas, o que não quer dizer que o modo com foram apuradas foi ilegal ou ilegítimo.

A presente crítica diz respeito ao modo como foram apurados alguns resultados contábeis do estado de Minas Gerais durante os últimos anos, o que vem chamando a atenção para essa questão específica, principalmente de pesquisadores que estudam a contabilidade e as finanças públicas.

Essa nova percepção levou também em consideração os estudos recentes do professor, pesquisador e economista mineiro Fabrício Augusto de Oliveira⁵², que nos últimos anos produziu diversos trabalhos sobre a economia do estado de Minas Gerais, especialmente as finanças públicas dos últimos governos mineiros. A análise traz, ainda, contribuições de outros autores que também estudaram as mesmas questões que serão abordadas a seguir.

Oliveira (2010b) chama de “contabilidade criativa”⁵³ a prática ou artifício contábil utilizado pelos setores públicos ou privados na tentativa de manipular ou flexibilizar os dados contábeis de uma organização. Para o autor, essa prática serve, basicamente, para melhorar o desempenho contábil de uma empresa, uma vez que seu uso faz com que se apresentem resultados mais favoráveis ao desempenho da organização.

Na mesma perspectiva, autores como Santos e Grateron (2003), Carvalho (2003) e Nóbrega e Salto (2009) convergem, na medida em que defendem que a prática da contabilidade criativa configura-se como uma maquiagem da realidade contábil e financeira da instituição, representando um risco à instituição que a pratica. Para os autores, a contabilidade criativa produz a falsa sensação e informação a respeito das questões contábeis e financeiras da instituição.

A maior parte das decisões de uma instituição é baseada em suas informações contábeis e financeiras. E se essas informações não traduzirem a realidade a que se propõem, por qualquer motivo, as decisões institucionais tomadas baseadas nessas informações certamente representarão prejuízos à instituição.

⁵² Fabrício Augusto de Oliveira é doutor em Economia, professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e da Universidade de Campinas, foi secretário-adjunto da Fazenda de Minas Gerais durante o governo de Itamar Franco. E possui diversos trabalhos relacionados à economia do estado de Minas Gerais.

⁵³ Oliveira (2010) argumenta que, após a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, a prática da contabilidade criativa tem sido utilizada tanto no governo federal quanto no governo de Minas Gerais. Segundo o autor, os governos de Minas Gerais têm usado esse artifício contábil para atingir os requisitos impostos por aquela lei, quando apresentadas suas contas públicas. Argumenta, ainda, que a partir dessa prática o governo de Minas Gerais tem publicado alguns de seus resultados financeiros, demonstrando cumprir os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, dando a ideia de que mantém suas contas sob controle, quando na verdade, camufla os reais dados da população, o que é endossado pelo TCEMG, já que há brechas na lei, 4.320/64, que permite o uso desse artifício (OLIVEIRA, 2010). O autor acrescenta que ao apresentar os resultados utilizando-se da contabilidade criativa o estado passa informação falsa de sua real situação contábil, o que pode traduzir-se em prejuízos no futuro.

A contabilidade é, atualmente, um instrumento fundamental para auxiliar a administração moderna e tem como principal objetivo a geração de informações para embasar as decisões a serem tomadas, bem como reduzir o seu grau de incerteza. [...] As informações geradas pela contabilidade [qualitativas e quantitativas] devem propiciar aos seus usuários base segura às suas decisões, pela compreensão do estado em que se encontra a entidade ou a empresa, seu desempenho, sua evolução e oportunidade que oferece (CARVALHO, 2003, p. 51 e 52).

No caso do setor público brasileiro, a prática da contabilidade criativa vai ao encontro da deficiência na lei que regulamenta e disciplina as regras gerais de contabilidade pública brasileira, especificamente a Lei nº. 4.320 de 1964 que, pela falta de atualização e de uma lei complementar sobre o assunto a que se referiu a CF/88, ainda permite certa flexibilização à administração pública brasileira quando se apresentam os resultados de suas contas gerais. Isso poderia ser amenizado caso essa lei fosse modificada ou atualizada à realidade atual do país, como defendido neste trabalho.

Na mesma perspectiva, agora em relação ao estado de Minas Gerais, ficou evidente também que o próprio TCEMG contribuiu ao endossar e permitir a prática da contabilidade criativa no estado, por ter permitido que se apresentassem contas públicas com critérios diferentes dos relacionados na LRF/00, como é o caso do gasto com pessoal, por exemplo. Os entendimentos daquele Tribunal produziram regras diferentes da LRF/00, o que deu ao administrador público, nesta última década, sempre uma opção de forma a permitir que se apresentassem sempre a melhor performance das contas estaduais diante de duas regras distintas.

A crítica que se faz a essa prática diz respeito não somente à real situação contábil-financeira do estado, mas também à qualidade do gasto público e eventual risco ou problema financeiro, que fica prejudicado quando se apresentam resultados não condizentes com uma realidade qualquer.

Tal prática vai de encontro às aspirações da sociedade civil, que tem clamado e lutado pelo controle e eficiência do gasto público no país. Dessa forma, defende-se também que à administração pública brasileira cabe zelar pela prestação de informações fidedignas, seja esta favorável ou desfavorável. E que a prática da contabilidade criativa contribui para disseminar uma “falsa publicidade” por parte de quem a pratica, uma vez que os resultados apresentados podem esconder uma situação que exige rápida ação para amenizar uma eventual catástrofe financeira ou orçamentária. Ao escondê-la, a administração pública coloca em risco uma possível opção de ação que

poderia resolver um problema qualquer no momento de apuração ou descoberta e não no futuro, quando geralmente se perde o controle de uma situação que poderia ter sido controlada se uma ação qualquer com vista a amenizar os efeitos não esperados fosse imediatamente posta em prática.

Diante desse contexto, considerando também os estudos recentes sobre o tema, como os do Professor Fabrício⁵⁴, há evidências de que alguns resultados financeiros apresentados pela administração pública estadual nos últimos anos - geralmente os resultados favoráveis à administração estadual - foram conseguidos pela prática da contabilidade criativa. Para Oliveira (2011), essa prática se traduz principalmente quando se fazem os cálculos da RCL, que serve como base de cálculo para as demais contas do estado. Esse é o caso da DCL, do resultado orçamentário e do limite de gasto com pessoal, por exemplo. Observou-se, no entanto, que a contabilidade criativa tem sido utilizada principalmente a partir da década de 2000, curiosamente após a entrada em vigor da LRF/00.

É importante esclarecer que essa questão mereceu destaque por representar a preocupação deste autor em relação ao uso de técnicas de contabilidade criativa pela administração pública estadual, o que pode representar um risco às suas finanças e ao futuro do estado, já que tais técnicas, quando utilizadas, não traduzem a situação real das finanças gerais do estado. Outra questão que chamou a atenção refere-se à atuação inercial do TECMG que, sabedor de tal prática, nada tem feito ao longo dos últimos anos para amenizar seus efeitos.

É inegável que os resultados das contas gerais do estado, alguns deles apresentados neste trabalho, contribuíram para tirá-lo de uma grave situação financeira. Não há dúvidas de que os resultados alcançados nos últimos anos pelo estado permitiram que se ampliassem as ações e políticas públicas que favoreceram, de maneira geral, toda a população de Minas Gerais. No entanto, nada pode justificar o uso de meios e técnicas artificiosas que permitam a flexibilização de resultados financeiros e

⁵⁴ Em estudos recentes, o Professor Fabrício Augusto de Oliveira refaz os principais cálculos das contas públicas do estado de Minas Gerais, principalmente durante os Governos Aécio Neves, e apresenta os resultados das contas do estado, o que o autor chama de “artifícios flexíveis da contabilidade criativa”. Em tais estudos verificou que em alguns anos os resultados orçamentários do estado, por exemplo, foram deficitários, ou seja, os anos de 2007, 2009 e 2010, contrariando os resultados apresentados pelo estado e aprovados pelo TECMG. Neste caso, esses resultados foram apurados excluindo-se as operações de crédito. A justificativa do Professor Fabrício foi fundamentada porque, para ele, as operações de crédito tratam-se de contratação de dívidas e, por isso, não poderiam constituir receitas. Já para o estado, essas operações figuram nas receitas.

contábeis, pois tais técnicas podem contribuir para a enganosa sensação de tranquilidade financeira, quando na verdade os resultados camuflados podem representar risco no futuro e colocar em cheque todas as realizações e conquistas planejadas pela administração pública estadual. É neste sentido que se faz a presente crítica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer organização hoje, seja pública ou privada, já nasce em um ambiente complexo, globalizado e muito competitivo, o que exige dela constante desenvolvimento, aprendizagem, comunicação e troca, que vão desde insumos a experiências gerais. A competitividade faz com que a organização, entre outras coisas, planeje suas ações e recursos e faz dessa uma exigência vital para a sobrevivência de qualquer organização na atualidade, uma vez que o planejamento das ações e recursos organizacionais possibilita melhor controle e capacidade de reação às eventuais ameaças ou fragilidades, como também evidencia as forças e oportunidades organizacionais, o que torna a prática do planejamento um quesito obrigatório no dia-a-dia das organizações no mundo de hoje.

Como se viu ao longo desta pesquisa, o planejamento é uma ferramenta de gestão estratégica capaz de subsidiar ações e decisões que o administrador tem a seu dispor. É também uma ferramenta capaz de orientar os eventuais caminhos pretendidos para se chegar a um resultado qualquer esperado, o que pode representar ganhos à organização, que faz dessa uma ferramenta constante em seu dia-a-dia.

Especificamente na administração pública brasileira, o planejamento das ações e recursos governamentais tem sido uma preocupação presente dos administradores públicos que se veem constantemente em meio a uma enxurrada de demandas e obrigações, mas que muitas vezes não dispõem de recursos necessários para atender a todas as demandas apresentadas, sem sacrificar alguma obrigação. Isso dá ao planejamento financeiro e orçamentário público mais destaque e relevância, pois geralmente ações e decisões dos administradores públicos no Brasil estão diretamente relacionadas a dispêndio de recursos financeiros.

Sabe-se, ainda, que o planejamento governamental possibilita a organização de prioridades, de construção de caminhos e metas que podem contribuir para atender às demandas vindas da sociedade. Nesse sentido, o planejamento deve ser visto e tratado como estratégico, já que permite ao administrador público criar cenários, determinar metas e objetivos a serem alcançados no futuro, além de possibilitar a construção de bases sólidas para o desenvolvimento social e econômico do país, assegurando melhor qualidade de vida a toda a sua população. É assim também que o

planejamento representa uma economicidade à administração pública, já que possibilita mais controle de ações e gastos gerais de recursos públicos.

Ao avaliar a gênese do planejamento público, viu-se que essa ferramenta de gestão aos poucos ganhou importância no país. Na primeira metade do século XX planejaram-se apenas alguns poucos projetos nacionais com caráter desenvolvimentista, como estradas, construções de usinas, portos, aeroportos e hidroelétricas, por exemplo, geralmente grandes projetos de infraestrutura cujo intuito dos administradores da época era diminuir os gargalos que dificultavam o escoamento de produção no país e impulsionar seu ciclo de crescimento econômico.

Foi a partir da segunda metade do século XX que o planejamento governamental começou a contemplar também as metas econômicas e financeiras do estado, chamando a atenção para o controle do processo inflacionário, balanço de pagamentos, aumento do crédito no desenvolvimento da indústria e do comércio nacional, entre outros relacionados à impulsão e desenvolvimento do país. Foi a partir desse período que o planejamento passou a ter mais notoriedade nos assuntos financeiros e orçamentários do estado, notadamente devido à escassez de recursos diante da crescente demanda de bens e serviços públicos vitais para garantir o crescimento econômico e social do país. Além disso, pretendeu, com o planejamento financeiro e orçamentário no período, a diminuição da dependência financeira externa e o desenvolvimento da indústria nacional.

Os planos desenvolvimentistas e econômicos governamentais construídos ao longo século XX ajudaram no amadurecimento e no desenvolvimento de meios e técnicas da administração pública brasileira. Todos tiveram sua importância, mesmo os de pouca duração, mas um desses planos teve mais sucesso e destaque: o Plano Real de 1994, que deu mais possibilidades à prática do planejamento governamental, já que permitiu que se fizessem planejamentos com bases mais reais e seguras, dado que a inflação entrou num processo de controle, o que não ocorreu nem perdurou em outros planos no país.

Outros fatores primordiais também contribuíram para assegurar a prática do planejamento governamental, notadamente o financeiro e orçamentário, no país no fim do século passado, como a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu um sistema de planejamento para a administração pública brasileira nos três níveis de

governo, a instituição da eficiência como mais um princípio balizador da administração pública brasileira a partir de 1998, o movimento de reforma da administração pública iniciado em meados da década de 1990 e a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000.

Mesmo com todos esses fatores a favor do planejamento governamental e do controle das finanças públicas, ainda assim se percebeu que em alguns momentos o estado “se perdia” em meio à multidão de decisões e ações que deveria tomar. E, por sua vez, agia como se não houvesse caminhos ou opções de ações, produzindo a sensação de não comprometimento por parte do estado em relação às demandas da sociedade. O resultado foram serviços deficitários, má qualidade de gastos dos recursos públicos e problemas gerais de gestão, o que geralmente foi atribuído à burocracia da administração pública, não à falta de organização e planejamento governamental.

Em relação especificamente ao planejamento financeiro-orçamentário no estado de Minas Gerais, foram analisados dois momentos de planejamento financeiro-orçamentário distintos, o que englobou a gestão de quatro governos diferentes, sendo o primeiro período compreendido de 1996 a 2002 e o segundo de 2003 ao momento atual, respectivamente, momentos anterior e posterior ao programa Choque de Gestão.

Durante esses períodos houve mudanças no comportamento da administração pública mineira em relação a seu planejamento, chamando a atenção para o planejamento financeiro-orçamentário do estado. No primeiro período da análise (1996-1999), o planejamento existiu apenas como requisito obrigatório, não como opção estratégica de governo, o que não resultou na construção e na busca de objetivos e metas governamentais a serem alcançados. Já no segundo momento de planejamento estadual, ainda durante o primeiro período de análise, agora para o período de 1999 a 2003, houve inicialmente uma tentativa de fortalecimento da prática do planejamento governamental. Mas percebeu-se que essa opção inicial teve que ser colocada de lado devido ao agravamento do quadro financeiro e orçamentário estadual, o que levou ao abandono das metas e objetivos programados inicialmente pelo governo. Essa opção foi de encontro às ideias adotadas ao longo deste trabalho, já que se defendeu que o planejamento governamental é capaz de dar opções de ações mesmo em momentos de crise, como defendido pela pesquisa.

O segundo período de análise iniciou-se a partir de 2003 e segue até o momento atual, tendo o planejamento governamental atingido seus objetivos quando orientou as ações e decisões governamentais, favorecendo o alcance de metas e objetivos propostos pelo estado. Todo o sucesso do período e dos governos é, geralmente, atribuído ao programa Choque de Gestão, que alinhou as estratégias gerais do estado, fortaleceu a prática do planejamento financeiro-orçamentário e atingiu um nível satisfatório de metas e objetivos governamentais previamente determinados.

O sucesso ou fracasso das ações ou decisões da administração pública brasileira está diretamente relacionado ao seu planejamento, isto é, não se podem admitir ações ou decisões públicas sem estudos de viabilidade qualquer que meça o impacto, as reações e retornos sociais e financeiros à administração pública. É justamente aí que ganha importância o planejamento governamental, já que é uma ferramenta complexa com várias etapas que parece cumprir bem a missão constitucional atribuída à administração pública em qualquer nível de governo.

É nesse sentido que as ações públicas, quando planejadas, possibilitam controle e acompanhamento por parte da sociedade, principalmente aquela diretamente afetada por uma dada ação. Além disso, ao planejar suas ações a administração pública possui melhor controle de seus recursos, o que também contribui para evitar gastos desnecessários de recursos públicos.

De maneira geral, a pesquisa conseguiu demonstrar e comprovar, ao estudar o estado de Minas Gerais, que o planejamento governamental, especialmente o financeiro-orçamentário, é uma ferramenta fundamental capaz de atuar como orientador das ações e decisões da administração pública brasileira. Deve-se, para tanto, ser visto e tratado como um ferramenta de gestão estratégica, com o foco em objetivos e metas futuras a serem conquistadas. É necessário, para isso, aliar as ações e decisão do presente e do futuro, dando caráter de conexão e coesão ao plano global pretendido pela administração pública.

A construção constante do planejamento governamental foi também capaz de favorecer e desenvolver a administração pública no Brasil, uma vez que a ferramenta possibilitou e favoreceu a criação de cenários futuros capazes de dotar o administrador público de ideias e opções de ações que o subsidiam, em grande medida, na forma de agir no presente e no futuro. Funciona, assim, como uma espécie de maquete de opções

e ações ao administrador público, que se vê diariamente diante de diferentes demandas, cenários e estratégias a serem tomadas.

Quanto às ações e decisões dos administradores públicos, acredita-se que estas podem ser subsidiadas pelas ferramentas de planejamento governamental e os resultados alcançados representaram um compromisso com a qualidade e economicidade dos recursos e serviços prestados pela administração pública, quando se verificam a eficiência e eficácia da gestão e do planejamento governamental.

A expectativa é de que esta pesquisa possa contribuir tanto para a comunidade acadêmica, quanto para a administração pública brasileira, na medida em que discute e chama a atenção para um dos principais assuntos da atualidade nacional. Isso porque o assunto de que tratou este estudo é consonante com uma das principais questões da atualidade do país e nas últimas décadas esteve sempre presente nos palcos de discussão sobre a coisa pública, que dizem respeito à gestão e aos recursos financeiros administrados pelo estado no Brasil.

Os recursos financeiros arrecadados pelo estado a partir de sua gigantesca carga tributária nem sempre encontram, pela população, uma contrapartida que a justifique, sendo, por isso, motivo de insatisfações e protestos motivados pela não correspondência aos anseios dessa população.

Dessa forma, as questões relacionadas ao dispêndio de recursos públicos sempre denotam alguma importância, já que sem recursos financeiros o estado fica inerte diante da crescente demanda de bens e serviços públicos. Hoje, no país, a administração pública não consegue se mover sem que tenha que pensar em alguma espécie de recursos vinculados às suas finanças. Isso quer dizer que muitas das questões do dia-a-dia do estado relacionam-se a algum tipo de dispêndio de recursos público, seja para manutenção da máquina pública, para garantir serviços básicos como saúde, educação, segurança e saneamento, seja para ampliar ou melhorar a infraestrutura de escoamento das riquezas produzidas no país.

Todas essas questões ou demandas possuem, em menor ou maior grau, dependência aos recursos financeiros administrados pelo estado, o que certamente chama a atenção para o modo como a administração pública brasileira vem gerindo seus

recursos, principalmente os financeiros, que são arrecadados a partir de elevado grande número de tributos.

Por isso, estudar essas questões torna-se vital para pensar em mecanismos de gestão pública capazes de, entre outros fatores, diminuir o peso dos tributos da população de forma que, ao mesmo tempo, se consiga assegurar serviços e bens públicos cada vez mais universais, eficientes e eficazes, para que a população consiga ter ao menos a sensação subjetiva de contrapartida dos recursos arrecadados e administrados pelo estado. Acredita-se que esses sejam hoje os desejos maiores da população de todo o país. E o planejamento das ações financeiras e orçamentárias do estado contribui para isso.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Crescimento rápido e limites do modelo autárquico. *In*: LAMOUNIER, B. *et al.* **50 anos de Brasil, 50 anos de Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p.121-184.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 69-83.

ALMEIDA, Bernardo; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. *In*. VILHENA, R. *et al.* **O Choque de Gestão de Minas Gerais: políticas da gestão públicas para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 55.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. Brasília. 2004. 32 p. Disponível em: www.pralmeida.org. Acesso em: 24 de novembro de 2010.

ANASTASIA, Antonio Augusto. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. *In*. VILHENA, R. *et al.* **O Choque de Gestão de Minas Gerais: políticas da gestão públicas para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 13-17.

BATISTA, Fábio Ferreira. **A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado**. Texto para discussão n. 644. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_644.pdf. Acesso em: 26 de abril de 2011.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. MARE. **Plano-diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado – MARE, 1995. 83 p.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federal do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 de março de 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos estados**. Brasília: STN, 1997. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/LEI_9496.pdf. Acesso em: 04 de junho de 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Resoluções nº. 40/01 e nº. 43/01** de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001.

BREALEY, Richard A.; MYERS, Stewart C. **Princípios de finanças empresariais**. 5 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1998. 998 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 22-38.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Os desafios da estabilização postergada. *In: LAMOUNIER, B. et al. 50 anos de Brasil*, 50 anos de Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p. 185-274.

CARVALHO, Fábio Luiz. A contabilidade criativa e o “one-seven-one”. **Revista Acadêmica da FACECA – RAV**, v. 1, n. 3, p. 51-63, jan/jul. 2003.

CASTRO, Lavínia Barros. Esperança, frustração e aprendizado: A história da Nova República (1985-1989). *In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André et al. (orgs). Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005a, p. 116-140.

CASTRO, Lavínia Barros. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). *In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André et al. (Orgs). Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier. 2005b, p. 141-165.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos**: o capital humano das organizações. 8 ed., São Paulo: Atlas, 2004. 515 p.

CHING, Hong Yuh; MARQUES, Fernando; PRADO, Luciene. **Contabilidade & Finanças para não especialistas**. 2 ed., São Paulo: Pretence-Hall, 2007. 322 p.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 2 ed., Rio de Janeiro: FGV, 1969. 236 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16 ed., São Paulo: Atlas, 2003. 727 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed., São Paulo: Atlas, 2007. 800 p.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: Estado e industrialização no Brasil – 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985 *apud* OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **O orçamento público**: algumas considerações conceituais e suas implicações para o financiamento da educação. UFMS/CEUD/DED-UNUCAMP/FE/DASE. s/d, 17 p. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0505t.pdh>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2011.

FONTENELE, Alysson Maia. O orçamento público no Brasil: uma visão geral. **Jus Navegandi**, Terezina, ano 8, n. 62, 1 fev. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/37387>. Acesso em: 02 de março de 2011

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8 ed. revisada. Belo Horizonte: UFMG, 2009. 258 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14 ed., São Paulo: Atlas, 2007. 365 p.

GIACOMOMI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. 65 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5 ed., São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

GITMAN, Lawrence J. **Princípios de administração financeira**. 10 ed., São Paulo: Pearson, 2006. 745 p.

GONZAGA Jr. Jayme Frederico. *et al.* **Restrição orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**: um estudo para Minas Gerais (1995-2005). Textos para Discussão, nº 298. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. 28 p.

GUIMARÃES, Raul Marmo. **A dívida pública do estado de Minas Gerais**: os limites do ajuste. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FJP, 2003.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto *et al.* A integração planejamento-orçamento. *In*: VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 67-75.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). *In*: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André *et al.* (orgs). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 69-92.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 ed., Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 75-121

MARTINS, Falcão Humberto *et al.* Acordo de Resultados. *In*: VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão de Minas Gerais**: políticas da gestão públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 95-126.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006. 356 p.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília. Enap. 2006, p. 115-144.

MINAS GERAIS. **Balanco Geral 1999**. Relatório de Auditoria. Secretaria de Estado da Fazenda (SEE), 2000a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral**, Relatório de Auditoria, 2000b.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de 1988**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 04 de junho de 2011.

MINAS GERAIS. **Balanco Geral 2003**. Relatório de Auditoria. Auditoria-Geral do Estado (AUGE). 2004a.

MINAS GERAIS. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**: apresentada na reunião inaugural da segunda sessão legislativa ordinária da décima quinta legislatura. Belo Horizonte. Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2004b, 356 p.

MINAS GERAIS. **Balço Geral 2004**. Relatório de Auditoria. Auditoria-Geral do Estado (AUGE). 2005.

MINAS GERAIS. **Balço Geral 2006**. Relatório Contábil. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). 2007a.

MINAS GERAIS. **Balço Geral 2006**. Relatório de Auditoria. Auditoria-Geral do Estado (AUGE). 2007b.

MINAS GERAIS. **Balço Geral 2008**. Relatório Contábil. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). 2009.

MINAS GERAIS. **Balço Geral 2010**. Relatório Contábil. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). 2011a.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro (FJP) - Centro de Estatística e Informações (CEI). Séries Históricas 1995-2008. **Nova metodologia das contas regionais**. Belo Horizonte, 2011b. Disponível em: < <http://www.fjp.gov.br/index.php/servicos/81-servicos-cei/58-produto-interno-bruto-de-minas-gerais>. Acesso em: 22 de abril de 2011.

MINAS GERAIS. **Instrução Normativa nº. 5**. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TECMG). 2001.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**: uma estratégia para o desenvolvimento sustentável (2000-2003). Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Belo Horizonte: SEPLAN, 1999.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**: Minas Gerais do século XXI (2003-2020). Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Belo Horizonte: SEPLAG, 2003a.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental (2000-2003)**. 2003b. Disponível em: < <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>. Acesso em: 04 de junho de 2001.

MINAS GERAIS. **Balço Geral 2002**. Relatório de Contábil. Secretaria de Estado da Fazenda (SEE) 2003c.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental (2004-2007)**. 2008. Disponível em: < <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>. Acesso em: 06 de junho de 2001.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental (2008-2011)**. 2012a. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>. Disponível em: 06 de janeiro de 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Superintendência Central de Controladoria Geral – **Relatório de Gestão Fiscal. 2011**. Belo Horizonte, 2012b.

NÓBREGA, Maílson. **O futuro chegou**: instituições e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Globo, 2005. 399 p.

NÓBREGA, Maílson; SALTO, Felipe. Contabilidade criativa turva meta fiscal. Tendências consultoria integrada. Artigo publicado no **O Jornal Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30/11/2009.

NOMAN, Fuad. O equilíbrio das contas. *In*. VILHENA, Renata. *et al.* **O Choque de Gestão de Minas Gerais**: políticas da gestão públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 301-347.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Teixeira. **Os números da economia mundial, brasileira e mineira**. Belo Horizonte: Revista Mercado Comum, ed. 216, ano 18, abril/maio 2011.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Notas de sala de aula. **Curso de Mestrado em Administração Pública**, 1º trimestre. Fundação João Pinheiro, 2010a.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **A contabilidade criativa**: como chegar ao paraíso, cometendo pecados contábeis – o caso do governo de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010b. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A099.pdf>. Acesso em: 25 de setembro de 2011.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009. 325 p.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília. ENAP, 2006, p. 9-65.

PAULA, Ana Paes de Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005, 201 p.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 151 p.

SANTANA, Jorge; TESCAROLO, Frederico S.; COELHO, Renata. Compras governamentais. *In*: VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão de Minas Gerais**: políticas da gestão públicas para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 247-268.

SANTOS, Ariovaldo; GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Contabilidade criativa e responsabilidade dos auditores. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, SP ano XIV, n. 32, p. 7-22, maio/ago. 2003. Disponível em: <http://www.eac.fea.usp.br/eac/revista/revista_eac.asp?edicao=32>. Acesso em: 10 de outubro de 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 635.

SILVEIRA, José Paulo. A experiência de implantação do PPA: Avanços e desafios. *In*: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do estado no Brasil**. A nova gestão Pública. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002, p.165 - 171.

SIMONSEN, Mário Henrique. **Brasil 2002**. Rio de Janeiro: Apec-Bloch, 1972. 178 p.

TOLLINI, Helio. A melhoria na qualidade do processo alocativo dos gastos públicos: reforma orçamentária. *In*: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Balço da reforma do estado no Brasil. A nova gestão Pública. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2002, p.173-179.

VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. Estabilização, substituição de importações e crise cafeeira. *In.* LAMOUNIER, Bolívar *et al.* **50 anos de Brasil, 50 anos de Fundação Getúlio Vargas.** Rio de Janeiro: FGV, 1994. p. 123-184.

VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-Guerra (1945-1955). *In:* GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 21-44.

VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 363 p.

VILLELA, André. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963). *In:* GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 45-68.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma administrativa na era de Vargas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. 908 p.

APÊNDICE A – Quadro 2 - Análise Comparada Sintética dos períodos anterior e posterior ao Programa Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais: períodos de planejamento governamentais PMDIs e PPAGs

Governos	Construção do Planejamento Governamental e Financeiro-Orçamentário.	Interação dos instrumentos do Sistema de Planejamento do Estado.
Eduardo Azeredo (PPAG 1996-1999)	Planejamento governamental e, consecutivamente, o financeiro-orçamentário, construído de maneira superficial, sem dotação específica de orientar as ações e decisões de governo, por isso, chamado por este autor de planejamento “a toque de caixa”, pelo fato de ter sido identificado como planejamento construído “às pressas”, apenas para respeitar uma imposição constitucional e não como instrumento de gestão, capaz de subsidiar as ações e decisões de governo, conforme defendido nesta pesquisa.	Não houve interação nem comunicação eficaz entre os instrumentos de planejamento do estado.
Itamar Franco (PPAG 2000-2003)	Houve a intenção inicial do governo de fortalecer a prática do planejamento governamental. Nesse sentido, o estado deveria ser capaz de resgatar sua capacidade de planejamento governamental. Entretanto, a maneira como se deu a construção do planejamento estadual do período já deu indícios de descompasso, uma vez que verificou que o PPAG foi praticamente uma reedição do II PMDI e não trouxe, assim, as diretrizes, os objetivos e as metas que deveriam ter sido perseguidos pela administração pública no período, o que sugere, <i>a priori</i> , uma dificuldade na determinação e acompanhamento das metas e objetivos governamentais propostos pelo plano global de ação do governo.	Não houve interação e a comunicação dos instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário foi ineficiente, não se comportando como esperado, pelo contrário, a maneira como se deu o planejamento contribuiu para afastar o plano governamental da real execução orçamentária, o que desviou as metas propostas pelo governo em seu plano de ação, conforme ilustrou a FIG. 4.
Aécio Neves I (PPAG 2004-2007)	A construção do planejamento governamental se deu a partir do Programa Choque de Gestão, que primeiro alinhou todas as ações do governo do Estado e definiu o grau de prioridade de cada ação proposta. A partir desse programa o estado se estruturou na tentativa de buscar seu equilíbrio fiscal e financeiro e, paralelamente, procurou melhorar a gestão e ações públicas de forma a atender às demandas de da população. Dessa forma, o planejamento do período foi do tipo dual, uma vez que previu, ao mesmo tempo, ações de curto e longo prazo. Especificamente no Choque de Gestão as ações de curto prazo visaram à recuperação financeira e fiscal do Estado, bem como o alinhamento de órgãos e instituições da administração pública estadual, de forma a dar sinergia às ações e decisões do governo do estado. Já as ações de longo prazo tiveram como propósito tornar o estado o melhor para se viver, dentro dos parâmetros indicados pelo PMDI 2003-2020.	Os instrumentos de planejamento foram bem estruturados e integrados. A interação e comunicação desses instrumentos foram possíveis pela criação de estratégias de gestão do tipo MAPG, que permitiu a aproximação entre o plano (PMDI e PPGA) e sua execução (LDO e LOA).

(CONTINUAÇÃO) APÊNDICE A - Quadro 2 - Análise Comparada Sintética dos períodos anterior e posterior ao Programa Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais: períodos de planejamento governamental PMDIs e PPAGs

Governos	Construção do Planejamento Governamental e Financeiro-Orçamentário.	Interação dos instrumentos do Sistema de Planejamento do Estado.
Aécio Neves II / Antônio Anastasia (PPAG 2008-2011)	Nesse período houve revisão do planejamento governamental. Como o governo anterior foi reeleito, não houve mudanças gerais ou construção de uma nova agenda de planejamento governamental. A única mudança verificada diz respeito aos novos alvos perseguidos pelo estado: os resultados. Essa fase é considerada a segunda geração ou segunda fase do programa Choque de Gestão. É importante destacar, aqui, que essa fase ainda está em execução, não sendo possível análise mais geral, nem completa do período.	Sistema de planejamento estruturado e integrado.
Governos	Atuação do órgão central de planejamento do estado	Tradução do planejamento proposto pelo governo do estado nos instrumentos de planejamento (PMDI/PPAG; LDO e LOA).
Eduardo Azeredo (PPAG 1996-1999)	A SEPLAN, que deveria ter atuado como órgão central de planejamento e orçamento do governo do estado no período, não teve participação efetiva neste quesito, deixando outras Secretarias de Estado e demais órgãos da administração estadual sem orientação quanto à participação individual no planejamento global do estado, o que resultou em falta de informações e dados individualizados e dispersos dos órgãos da administração pública durante toda a execução do planejamento governamental do período. Alguns dados ou informações, quando existiram, se mostraram desconexos ou incompletos, não contribuindo para orientar o planejamento do estado.	Verificou-se uma série de falhas na tradução do planejamento global governamental (PMDI/PPAG) nos demais instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário durante a execução. Como exemplo das falhas identificadas no Relatório de Auditoria publicado em 2000: não identificação de diagnósticos no PMDI e PPAG; Não observação do que fora previsto no plano global de ações, PMDI e PPPG, nos demais anos de execução desse plano; LDO genérica quanto às políticas definidas pelo PPAG; não definição na LOA de metas físicas e financeiras em alguns anos para algumas das funções propostas pelo governo, entre outras.

(CONTINUAÇÃO) APÊNDICE A – Quadro 2 - Análise Comparada Sintética dos períodos anterior e posterior ao Programa Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais: períodos de planejamento governamental PMDIs e PPAGs

Governos	Atuação do órgão central de planejamento do estado	Tradução do planejamento proposto pelo governo do estado nos instrumentos de planejamento (PMDI/PPAG; LDO e LOA).
Itamar Franco (PPAG 2000-2003)	Ressaltou-se situação idêntica ao momento anterior em relação à atuação do órgão central de planejamento e orçamento do governo estadual, que deveria ter sido função da SEPLAN.	Houve a construção do PMDI, que foi reeditado (em sua maior parte) em forma de PPAG, o que descaracterizou a função constitucional desse instrumento de planejamento. Ademais, a LDO também deixou de determinar as diretrizes para os orçamentos anuais e, quando fez, foi de maneira genérica (conforme destacou o Relatório de Auditoria publicado em 2003). Nesse sentido, a LDO se descaracterizou de função constitucional, uma vez que sua elaboração não foi capaz de traçar as metas e prioridades da administração pública nem de orientar os orçamentos anuais (LOA).
Aécio Neves I (PPAG 2004-2007)	A SEPLAG atuou como órgão central de planejamento e orçamento do estado. Funcionou como a principal Secretaria de Estado, uma vez que teve atuação como propulsora para os demais órgãos e secretarias do governo do estado, contribuindo na gestão, no treinamento e desenvolvimento de servidores públicos, bem como promovendo e desenvolvendo meios e técnicas de gestão capaz de atender aos requisitos proposto pelo governo em cada um dos órgãos públicos da administração estadual direta e indireta, a partir de Acordo de Resultados e da gestão de recursos financeiros e orçamentários em geral, por exemplo.	Os instrumentos de planejamento governamental global como o PMDI e o PPAG conseguiram ser traduzidos nas LDOs e LOAs, o que contribuiu para o sucesso geral tanto do programa quanto do planejamento governamental, especificamente o financeiro-orçamentário, que passou a ser tratado a partir de uma metodologia própria construída para favorecer a total integração entre o que foi planejado (PPAG) e a execução do plano em todo o período de ação (LOAs).
Aécio Neves II / Antônio Anastasi a (PPAG 2008-2010)	A SEPLAG continuou a ser o órgão central de planejamento e orçamento do estado, tendo função primordial nas orientações e definições das estratégias do estado.	Os instrumentos de planejamento governamental global como o PMDI e o PPAG (longo prazo) continuam a ser bem traduzidos nas LDOs e nas LOAs (curto prazo).

(CONTINUAÇÃO) APÊNDICE A - Quadro 2 - Análise Comparada Sintética dos períodos anterior e posterior ao Programa Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais: períodos de planejamento governamental PMDIs e PPAGs

Governos	Instrumentos de gestão que permitiram acompanhar, revisão, avaliar decisões e estratégias planejadas.	Quanto ao alcance das metas e/ou objetivos propostos pelos instrumentos de planejamento governamental
Eduardo Azeredo (PPAG 1996-1999)	Não existiram instrumentos de gestão capaz de promover ou permitir o acompanhamento, revisão ou avaliação do planejamento governamental durante toda a execução desse plano. Não existiram mecanismos de gestão do tipo MAPG, como as sugeridas nesta pesquisa, o que ajuda a explicar o descompasso entre os instrumentos de planejamento, bem como o não alcance de parte das metas e objetivos proposto.	Ficou constatado que as metas e objetivos governamentais propostos nos instrumentos de planejamento do estado não alcançaram o sucesso esperado.
Itamar Franco (PPAG 2000-2003)	O mesmo fenômeno anterior foi observado nesse período, pois, assim como o anterior, não houve instrumento de gestão capaz de auxiliar o planejamento governamental proposto para o alcance das metas e objetivos. Apesar da existência de um sistema de planejamento estadual público estruturado, na gestão desses instrumentos, principalmente o financeiro-orçamentário, não se consideraram mecanismos que possibilitassem o acompanhamento e avaliação sistemática do plano de ação, por exemplo. Não existiram mecanismos de gestão do tipo MAPG, como as sugeridas nesta pesquisa.	A série de falhas de gestão e de planejamento governamental identificadas desde a construção desse planejamento global governamental, somados à falta de metodologia do tipo MAPG e de estratégias de gestão gerais para o estado, desfavoreceu o alcance das metas e objetivos propostos pelo plano global. De maneira geral, apesar do esforço inicial do governo da época, muitas ações previstas não alcançaram seus objetivos ou metas, sendo observado o mesmo fenômeno ocorrido no período anterior, isto é, afastamento das metas e objetivos governamentais previstos no PMDI/PPAG no decorrer da execução do planejamento.

(CONTINUAÇÃO) APÊNDICE A - Quadro 2 - Análise Comparada Sintética dos períodos anterior e posterior ao Programa Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais: períodos de planejamento governamental PMDIs e PPAGs

Gover- nos	Instrumentos de gestão que permitiram acompanhar, revisão, avaliar decisões e estratégias planejadas.	Quanto ao alcance das metas e/ou objetivos propostos pelos instrumentos de planejamento governamental
Aécio Neves I (PPAG 2004-2007)	Com o Choque de Gestão foi criada uma metodologia de gestão que permitiu que todo o planejamento do estado, principalmente as ações tidas como prioritárias, fosse acompanhado, avaliado <i>a priori</i> e <i>a posteriori</i> e revisado, o que possibilitou correções de eventuais desvios e/ou mudanças de estratégias de gestão no decorrer de execução do plano de ação. Também favoreceu para aproximar o plano (PPAG) da real execução das ações (LOA), como ilustrado na FIG. 9 (5-B)..	As metas e objetivos gerais propostos no planejamento governamental, especificamente as referentes à recuperação da capacidade financeira e fiscal do estado, bem como o alinhamento de órgãos da administração pública estadual e seus servidores, todos esses alvos do programas em sua primeira fase alcançaram o sucesso gerais esperados.
Aécio Neves II / Antônio Anastasia (PPAG 2008- 2011)	Nesta fase houve revisão do método de avaliação anual do PPAG, bem como a ampliação do foco estratégico do governo, que passou a perseguir os resultados previstos em seu planejamento, sem se afastar dos objetivos e metas da fase anterior.	Apesar do programa ainda estar em vigor, algumas metas e objetivos perseguidos estão sendo alcançados (resultado parcial), entretanto, é importante dizer que as informações oficiais consolidadas que tratam das ações gerais do estado geralmente são publicadas no ano posterior ao término do PPAG, ou seja, o Balanço Geral do Estado será divulgado e publicado apenas em 2012.
Gover- nos	Quanto à eficiência do planejamento financeiro-orçamentário do período.	Quanto à eficácia do planejamento financeiro-orçamentário do período.
Eduardo Azeredo (PPAG 1996- 1999)	O planejamento financeiro-orçamentário do estado no período foi ineficiente, dado que não se observou, nos resultados gerais alcançados pelo estado, a otimização dos recursos empregados.	O planejamento financeiro-orçamentário do estado no período foi ineficaz, dado que não se atingiu grande parte das metas e objetivos propostos pelo planejamento governamental do I PMDI/PPAG.

(CONTINUAÇÃO) APÊNDICE A - Quadro 2 - Análise Comparada Sintética dos períodos anterior e posterior ao Programa Choque de Gestão no Estado de Minas Gerais: períodos de planejamento governamental PMDIs e PPAGs

Governos	Quanto à eficiência do planejamento financeiro-orçamentário do período.	Quanto à eficácia do planejamento financeiro-orçamentário do período.
Itamar Franco (PPAG 2000-2003)	O planejamento financeiro-orçamentário do estado no período, assim como no período anterior, também foi ineficiente, considerando que não houve nos resultados gerais alcançados pelo estado a otimização dos recursos empregados.	O planejamento financeiro-orçamentário do estado no período também foi ineficaz, considerando que não se atingiu grande parte das metas e objetivos propostos pelo planejamento governamental do II PMDI/PPAG.
Aécio Neves I (PPAG 2004-2007)	Considera-se que o planejamento financeiro-orçamentário do estado nesse período foi eficiente, uma vez que se verificou que as ações desenvolvidas foram cravadas de economicidade, que os métodos usados para alcançar tais metas e objetivos permitiram a ampliação e melhoria de serviços públicos e a contratação de mais servidores públicos, entre outros.	Considera-se que o planejamento financeiro-orçamentário do estado nesse período foi eficaz, uma vez que se verificou que as metas e objetivos propostos no planejamento foram alcançados. Consideraram-se, para esse efeito principalmente as metas e objetivos relacionados à recuperação financeira do estado.
Aécio Neves II / Antônio Anastasia (PPAG 2008-2011)	Acredito que é necessário avaliar o planejamento financeiro-orçamentário estadual de maneira geral, mas como essa fase ainda está em execução fica difícil fazer uma análise finalística das principais ações, entretanto, nos três primeiros anos do atual planejamento as ações alcançaram eficiência satisfatória, considerando, para isso, que os resultados gerais das contas do estado mantiveram-se positivos.	Acredito que é necessário avaliar o planejamento financeiro-orçamentário estadual de maneira geral, mas como ainda está em execução, fica difícil fazer a análise finalística das principais ações, entretanto, nos três primeiros anos do atual planejamento as ações alcançaram eficácia satisfatória, considerando, para isso, as metas e objetivos gerais alcançados pelo estado até o momento atual.