

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Bacharelado em Gestão Pública

**O HIATO ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO
PÚBLICO GOVERNAMENTAL:**

Uma análise sobre o crédito adicional no orçamento público mineiro de 2011

Ana Paula Pires Lobato

Belo Horizonte

2013

Ana Paula Pires Lobato

O hiato entre o planejamento e a execução do orçamento público governamental

Uma análise sobre o crédito adicional no orçamento público mineiro de 2011

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de Graduação em Gestão Pública

Área de concentração: Planejamento Público Governamental

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras

Coorientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2013

Nome: Lobato, Ana Paula Pires

Título: O hiato entre o planejamento e a execução do orçamento público governamental. Uma análise sobre o crédito adicional no orçamento público mineiro de 2011

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal de Minas Gerais para
obtenção do título de Graduação em Gestão
Pública

Banca examinadora

Fernando de Barros Filgueiras (Orientador) UFMG/DCP

Márcia Miranda Soares (Coorientadora) UFMG/DCP

Agradecimentos

Ao meu pai Judas Thadeu por todo auxílio dado durante esse trabalho de conclusão de curso, me orientando e ajudando como sempre nos meus estudos.

À minha mãe Ivaldete e ao Carlos, por todo apoio concedido, aguentando minha ansiedade, alegria e lamúrias que envolveram a conclusão dessa tarefa.

À CAMGE/TCEMG pela oportunidade de estágio que me proporcionou um novo olhar sobre essa temática do planejamento e orçamento público.

Aos professores do curso de Gestão Pública pelo conhecimento repassado durante o curso de graduação.

RESUMO

O planejamento público é um instrumento de gestão governamental que está em constante evolução. As experiências passadas, os estudos e leis elaboradas foram fatores que contribuíram para esse avanço. Devido ao sistema federativo brasileiro, o desenvolvimento verificado no planejamento público da União é transmitido aos estados e municípios. Mas, no caso de Minas Gerais, ainda é observada uma peculiaridade, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, que é um planejamento de longo prazo que subsidia a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, o plano de médio prazo. Porém, de nada adianta um planejamento se não há condições dele ser implementado, por isso foi criado o Choque de Gestão em 2003, um processo de reengenharia da administração pública mineira, que tem como objetivo aproximar o planejamento da execução orçamentária. Contudo, visto que a execução orçamentária brasileira é autorizativa e que o planejamento dessa execução pode ser alterado ao longo do ano por meio do processo de créditos adicionais, isso pode gerar uma alteração no planejamento de médio e longo prazos. Além do mais, esse recurso é utilizado com bastante frequência, podendo levar a significativas alterações, chegando até a acarretar desvio de objetivos priorizados no PMDI e no PPAG. Esse fato tem levado alguns estudiosos a refletirem sobre a eficácia do planejamento governamental. Meu objetivo é analisar o que ocorre na prática do orçamento público, se há realmente um hiato entre a sua execução e o seu planejamento. Para tal, será analisado em que proporções se observa a execução do planejamento e como são realizadas as suas alterações. Se elas são verdadeiras mudanças de prioridade ou há uma linha comum entre o que é previsto e o que é executado. Como proposta de análise, será realizado um estudo de caso sobre a Lei Orçamentária no período de 2011 de Minas Gerais, que é o meio pelo qual se executa o PPAG em cada exercício financeiro.

Sumário

1. Introdução.....	7
2. O planejamento governamental orçamentário no Brasil atual	9
2.1 Precedentes históricos do planejamento governamental brasileiro	9
2.2 O planejamento orçamentário brasileiro na nova ordem constitucional.....	18
2.3 O planejamento orçamentário estadual em Minas Gerais.....	20
3. A execução do orçamento público no governo de Minas Gerais.....	24
3.1 Diretrizes da execução orçamentária mineira	24
3.2 Créditos adicionais suplementares: alterando o planejamento orçamentário	28
4. O hiato entre planejamento e execução orçamentária em Minas Gerais.....	43
5. Considerações Finais.....	49
Bibliografia	52
Anexo.....	55

1. Introdução

O tema a ser discutido neste trabalho é o planejamento público mineiro com foco na utilização de créditos adicionais pelo governo. Esse recurso é utilizado com bastante frequência durante a execução do orçamento, o que leva alguns estudiosos a refletirem sobre a eficácia do planejamento governamental.

O planejamento brasileiro está tendo uma evolução, percebida desde o primeiro mandato de Getúlio Vargas, até o governo atual de Dilma Rousseff. Verifica-se que ao longo desses 73 anos, ele foi se aproximando do orçamento público, tornando-se mais condizente com a realidade. Adequou-se à descentralização de poderes, imposta pelo federalismo na relação entre a União, Estados e Municípios e acrescentou a obrigatoriedade de se ter uma unidade e uma padronização orçamentária. Isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento que deve seguir regras padronizadas de elaboração.

O período de duração dos planos foi alterado, sendo atualmente planejado para 4 anos e chamados de Plano Plurianual - PPA. Nota-se que planejamentos de mais longo prazo são passíveis de erros e de sofrerem com mudanças econômicas que servem de justificativas para se utilizar do recurso de crédito adicional, para ajustar o planejamento ao orçamento em execução. Porém, atualmente é possível perceber um elevado uso desse recurso de forma a alterar o planejamento inicial. Além do mais, devido ao caráter autorizativo dos orçamentos, verifica-se a ausência de execução em parte dele. Devido a isso, muitos estudiosos procuram averiguar os motivos desse distanciamento entre o planejamento e a sua execução.

Meu objetivo é analisar o que ocorre na prática do orçamento público, se há realmente um hiato entre sua execução e o seu planejamento ou não. Para tal, será analisado em que proporções se observa a execução do planejamento previsto e como são realizadas as suas alterações. Se elas são verdadeiras mudanças de prioridade ou se há uma linha comum entre o que é previsto e o que é executado.

A justificativa para a escolha do tema é a sua importância para o controle das contas públicas e para o planejamento do desenvolvimento do País. E o desejo de verificar na prática o que ocorre com o planejamento e a execução do orçamento público mineiro.

Como proposta de análise, será realizado um estudo de caso sobre a Lei Orçamentária de 2011 do governo do Estado de Minas Gerais, que é o meio pelo qual se executa o PPAG -

Plano Plurianual de Ação Governamental¹ - em cada exercício financeiro. Para esse estudo de caso serão utilizadas informações da Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais sobre a previsão e execução do orçamento público e do site da transparência de Minas Gerais.

Para atingir os objetivos propostos será necessário primeiramente realizar um diagnóstico sobre o planejamento público brasileiro por meio de experiências passadas. A partir da compreensão dessas questões macros, elas poderão ser levadas para um universo menor, referente ao planejamento no Estado de Minas Gerais, consubstanciado no Plano Plurianual de Ação Governamental- PPAG. Esses estudos serão realizados através de obras de autores sobre o tema do planejamento e orçamento público e através de leis como a 4.320/64, a 8.666 de 1993, a Constituição Federal de 1988, Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 e o Regimento Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais - ALMG.

Esses estudos também contribuirão para o campo acadêmico, pois embora o tema seja de grande valia para o nosso planejamento público, são poucos os trabalhos realizados com esse fim.

O trabalho em questão está dividido em três capítulos: o primeiro, *O planejamento governamental orçamentário no Brasil atual*, está dividido em três seções. A primeira, *Precedentes históricos do planejamento governamental brasileiro*, objetiva analisar os avanços e as defasagens das técnicas de planejamento ao longo dos anos para se obter um diagnóstico, retirando conclusões sobre as características do atual planejamento. A segunda seção, *O planejamento orçamentário brasileiro na nova ordem constitucional*, tem o objetivo de analisar as normas do atual planejamento brasileiro presentes na Constituição Federal de 1988. A última seção, *O planejamento estadual orçamentário em Minas Gerais*, finda situar o leitor quanto às normatizações do planejamento no Estado de Minas Gerais, além de analisar como ocorreu esse planejamento.

O segundo capítulo, *A execução do orçamento público no governo de Minas Gerais*, é dividido em duas seções. A primeira, *Diretrizes da execução orçamentária mineira*, será composto por um estudo das leis que regulamentam a execução orçamentária em Minas Gerais, também como objetivo de introduzir o que será tratado na seção posterior, fornecendo dados necessários à sua compreensão. A segunda seção, *Créditos adicionais suplementares*:

¹ Nome dado ao PPA no Estado de Minas Gerais

Alterando o planejamento orçamentário, detalha as leis que regulam a utilização de créditos adicionais em Minas Gerais de forma a subsidiar a análise da Lei Orçamentária Anual - LOA - no exercício de 2011, que também é analisada de forma bastante aprofundada, procurando unir a teoria com a prática.

A análise feita sobre a LOA mineira, no exercício de 2011, é baseada nos dados contraídos do Relatório Anual de Avaliação e do Relatório Institucional de Monitoramento, ambos elaborados pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, referentes ao PPAG 2008-2011, no exercício financeiro de 2011 e por Consulta avançada da Execução orçamentária da despesa do Estado, no exercício de 2011 concernente aos dados orçamentários do crédito autorizado disponível no portal da transparência de Minas Gerais. As informações retiradas desses meios possibilitaram a elaboração de um banco de dados que foi manipulado por mim ao longo deste trabalho. Os frutos desse banco de dados são as tabelas 1, 2 e 3 presentes na segunda seção do segundo capítulo.

O último capítulo, *O hiato entre planejamento e execução orçamentária em Minas Gerais*, será feita uma análise conjugada do primeiro e do segundo capítulo com o objetivo de mostrar o hiato visto entre o planejamento e a sua execução.

2. O planejamento governamental orçamentário no Brasil atual

2.1 Precedentes históricos do planejamento governamental brasileiro

O planejamento brasileiro é fruto de experiências obtidas ao longo de anos de prática governamental. Como observado por Rezende (2009), o início do pensamento a respeito do planejamento brasileiro ocorreu juntamente com a segunda guerra mundial, no governo de Getúlio Vargas. A crise internacional advinda do clima de guerra entre os países e a necessidade de mudanças, tanto administrativas quanto econômicas, para reduzir a dependência que o Brasil tinha com outras nações, endossavam a necessidade de realizar um planejamento público no país.

Os planos desse período se constituíram de um caráter econômico e utilizavam-se dos conhecimentos adquiridos no planejamento das guerras para realizar o planejamento público governamental. Foi esse o contexto do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional, de 1939, e do Plano de Obras e Equipamentos, de 1943. Ambos de caráter quinquenal, regidos por um orçamento público anual flexível, com regras pouco

críticas no que tange à inscrição de despesas em Restos a Pagar², o que favorecia à execução dos Planos. Nota-se que, se a curto prazo, essa flexibilização orçamentária parece ser positiva, a longo prazo ela se mostra inviável, pois, como veremos nos planos seguintes, desequilíbrios orçamentários acumulados durante anos sem um correto planejamento acarretam acréscimo constante de dívidas públicas referentes aos anos anteriores, além de facilitar possíveis desvios financeiros.

Como destacado por Rezende (2009), o Plano Especial e o POE assemelhavam-se mais a um rearranjo orçamentário para execução de projetos e investimentos tidos como prioritários, com o reforço de verbas e de controles sobre a sua execução do que um planejamento sistemático. Eles não diferem, neste aspecto, de iniciativas adotadas no Governo Fernando Henrique, com os Programas Brasil em Ação e Avança Brasil, e também com o atual Programa de Aceleração do Crescimento. Quanto aos avanços trazidos por esses planos, destacam-se o seu pioneirismo na realização de um planejamento para intervenção estatal na economia brasileira e os frutos gerados por organismos criados e especializados para realização desse fim.

A terceira experiência de planejamento governamental foi em 1950, no governo Dutra, com o Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. Criado em um cenário de pós-guerra, o qual os países tentavam se reestruturar, investindo na ideia de planejamento e intervenção do Estado na economia, o Plano SALTE se estruturou em meio a diversos eventos em prol da ideia de planejar no Brasil. Interessante notar que nesse mesmo período foi promulgada uma nova constituição, a de 1946, que apontou diversos avanços se comparada à de 1937, vide a ampliação de direitos individuais, políticos e democráticos. De acordo com Giacomoni (2009), essa nova constituição incluiu princípios básicos para o orçamento público, reforçou a independência dos três poderes e evidenciou de forma clara o papel do Tribunal de Contas como auxiliar do Poder Legislativo para o controle das contas referentes ao Poder Executivo. Essas duas inovações, como veremos a seguir, impactaram positivamente no planejamento brasileiro.

Ao fortalecer a independência dos três poderes, as atribuições de cada um foi reforçada, tornando-as mais equilibradas. Foi acrescentada a importância do plano ser elaborado não

² De acordo com o artigo 36 da lei 4.320/64, consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não-processadas.

apenas pelo Poder Executivo, como ocorria anteriormente, mas também de maneira conjunta com o Poder Legislativo. A Constituição de 1946 não aceitava mais a existência de orçamentos paralelos, devido ao princípio da unidade que, de acordo com Giacomoni (2009), obriga a existência de um orçamento único para cada ente federado. Devido a limitações financeiras e aproximando-se do final do governo Dutra, em 1951, o Plano SALTE foi levado ao fim sem que na prática chegasse a ser executado.

Em 31 de janeiro de 1951 Getúlio Vargas retornou ao poder e com o apoio da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, mais conhecida como Abbink - devido a John Abbink, personalidade de liderança na comissão -, estruturou de forma quinquenal (1952-1956), o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico, mais conhecido como Lafer. Ele tinha as características, de caráter econômico, do plano de seu antigo mandato. Como apontado por Rezende (2009) os órgãos criados nesse período deixaram uma rica quantidade de estudos sobre a conjuntura econômica brasileira e o sobre planejamento, além de ter treinado uma gama de profissionais especializados nesse último tema. Dentre essas contribuições temos os benefícios trazidos pela criação do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico -, que foi mais um instrumento de fortalecimento à estratégia de planejamento governamental. Cabe notar que nesse período foi instituído o Grupo Misto CEPAL-BNDE, composto pela união dos trabalhos desenvolvidos pela Abbink e a CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe -, formando um grupo único de conhecimentos sobre o planejamento e intervenção do Estado na indústria. Salienta-se que a criação desses órgãos e os trabalhos por eles realizados foram de grande valia para o avanço da temática do planejamento no Brasil, que seguiu adquirindo um espaço cada vez maior nas gestões presidenciais seguintes.

Juscelino Kubitschek - JK - se apoderou dos avanços adquiridos com os planos anteriores e realizou o Plano de Metas, com o principal objetivo de trazer progresso ao Brasil, mesmo que para isso fosse necessário comprometer o orçamento e trazer maior dependência financeira ao país. Interessante notar que na mudança presidencial alteram-se as formas de interpretar os cenários e com isso modificam-se as prioridades. Se antes a preocupação dos governantes era de combater a dependência externa e de apoiar o nacionalismo, com a ascensão de JK isso mudou completamente, foi dada exacerbada importância ao capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira e, como veremos a seguir, essa escolha trouxe avanços quanto ao desenvolvimento, mas também prejuízos financeiros ao país.

De acordo com Rezende (2009), a principal diferença entre o Plano de Metas e os planos anteriores era o fato de que, nesse programa, o Governo Federal não assumia a responsabilidade exclusiva pela sua implementação. Essa distribuição de responsabilidade com o setor privado era bastante favorável à execução do plano, pois o seu sucesso não dependia mais de limitações e dificuldades trazidas pela burocracia administrativa e orçamentária e imputadas aos órgãos da Administração Direta. Nota-se que nos dois primeiros planos o Poder Executivo dispunha de elevada influência, tanto no financiamento, quanto na execução dos planos, isso mudou apenas no Plano SALTE, quando o Poder Legislativo teve sua influência ampliada. Destaca-se que essa participação nas decisões por parte do legislativo tornou a coordenação da política econômica mais difícil, especialmente quando divergências políticas e posições ideológicas distintas eram levadas em consideração. Por isso, a participação de instituições privadas trazia tantos avanços, tanto em relação ao financiamento quanto à celeridade da tomada de decisões. Nos atuais planejamentos, podemos perceber a constante evolução de parcerias como essas iniciadas no governo de JK, entre instituições públicas e privadas, elas ganham um espaço cada vez maior e de mais destaque na administração pública.

Outro avanço indispensável trazido pelo Programa de Metas foi a inclusão de metas físicas a serem alcançadas, isso permitiu uma verificação mais clara do planejamento e possibilitou um controle mais efetivo sobre ele. Esse é um ponto crucial do planejamento ao qual irei me deter mais adiante, pois de nada adianta um planejamento se ele não é executado. Atualmente, esse é um dos desafios do governo, pois, como veremos nos capítulos seguintes, mesmo com toda a evolução na temática do planejamento, realizar metas físicas compatíveis ao que se previu inicialmente ainda é uma tarefa bastante complexa.

Em 1962, no governo de Jânio Quadros, foi criado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que não gerou muitos frutos devido à profunda instabilidade política e econômica do período. As constantes pressões de setores privados, a ausência de condições políticas necessárias para outorgar as medidas presentes no Plano³ e a grande dificuldade para o Executivo impor sua agenda ao Legislativo foram empecilhos para a execução do plano. Porém, como pontuado por Rezende:

³ Lembrando que a instabilidade política no momento era causada pela interferência externa para que a ameaça comunista seja sanada, motivo de deposição de Jânio Quadros. A instabilidade econômica era devido à crise econômica deflagrada após o governo de JK.

O esforço desenvolvido durante o trabalho de elaboração desse plano contribuiu para dar mais um passo importante no sentido da criação de condições propícias ao fortalecimento da atividade de planejamento no Brasil. (Rezende, 2009. anexo I. p.5)

O fim do Governo de João Goulart pela tomada de poder dos militares modificou consideravelmente o contexto dos planos seguintes. Se antes, na constituição de 1946, os três poderes foram equilibrados, impactando os planos de forma a dificultar a tomada de decisões, no governo militar isso foi diferente. Os planos seriam mais facilmente implementados devido à supremacia do Poder Executivo perante o Legislativo durante a ditadura. Vê-se, porém, que as diretrizes políticas para a industrialização do país não sofreram grandes modificações e os avanços no planejamento adquiridos pelos planos anteriores seriam substancialmente utilizados durante todo o período. Mas, antes de adentrar aos planos do período militar, é imprescindível discorrer sobre uma lei que impactou profundamente o planejamento brasileiro e ainda é uma das mais importantes leis que contribuem para a normatização desse tema, a Lei Complementar nº 4.320 de 17 de março de 1964.

Como indicado pelo preâmbulo dessa Lei, ela estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Nela, estão importantes conceitos de direito financeiro e contabilidade pública que irão guiar os orçamentos daqui em diante. Ela foi extremamente necessária para a normatização da elaboração dos orçamentos públicos de todo o país de forma padronizada, deixando o controle orçamentário mais fácil de ser realizado. Nota-se que a realidade dos orçamentos nesse período era a seguinte:

*as finanças públicas sem contabilidade, sem estatísticas; os balanços, fictícios; e os orçamentos elaborados arbitrariamente sobre cálculos que eram simples conjeturas. Daí o arbútrio tributário; a confusão fiscal; a injustiça na arrecadação e até o crime no emprego dos dinheiros públicos*⁴

A solução para esses conflitos foi alcançada mediante a elaboração da Lei 4.320/64, com a adoção de um modelo padrão para os três níveis de governo, assim como é visto atualmente. Cabe ressaltar que é exatamente essa padronização que nos permite analisar a evolução do planejamento brasileiro no âmbito da União como subsídio para compreensão do

⁴ Trecho do documento elaborado pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças como subsídio às discussões da 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, 1940. p.42. apud Giacomoni, 2009. p.46.

planejamento a nível estadual. Essa padronização permitiu que toda a evolução observada no âmbito da União tivesse reflexos no planejamento orçamentário dos Estados e Municípios.

As normas de padronização e os princípios presentes nessa lei interferiram positivamente no planejamento público, que passou a dispor de maior segurança na elaboração da matéria orçamentária e possibilitou um maior controle e equilíbrio do orçamento público governamental.

O período militar trouxe ainda mais avanços para o planejamento brasileiro, nas palavras de Rezende:

A história do planejamento econômico no Brasil ganha novos contornos com a tomada do poder pelos militares em 1964. Como veremos em seguida, as linhas gerais da política de industrialização adotada nas décadas anteriores não foram substancialmente alteradas e a capacidade técnica acumulada durante esse período contribuiu para o aprofundamento do planejamento governamental que ganhou nova força com a hegemonia absoluta que o Poder Executivo adquiriu a partir de meados dos anos sessenta e, em especial, durante a década de setenta. (Rezende, 2009.p.3)

O PAEG, Plano de Ação Econômica do Governo, foi a primeira experiência de planejamento no governo militar, elaborado para o período de 1964 a 1966, sendo criado para conter o agravamento da inflação, o desequilíbrio nas contas externas, recuperar a taxa média de crescimento no país e manter a redução das disparidades regionais e sociais. O contexto de elaboração do PAEG era de crise econômica, mas o fato de estar em uma ditadura facilitou a tomada de decisões e a implementação do plano já que todo esse processo era centralizado e não eram consideradas opiniões divergentes ao Poder Executivo. Esse cenário perdurou até o fim do governo militar e, como veremos, os planos que se seguiram foram tentativas de conter a crise no país causada pelo crescimento da inflação e estagnação econômica.

O Plano que sucedeu o PAEG, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, foi também elaborado por Castelo Branco, previsto para o período de 1967 a 1976, ele representava um grande avanço quanto ao planejamento devido ao seu caráter de longo prazo. Ele foi precedido de aprofundados diagnósticos, feitos pelo recém-criado EPEA - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - a partir de modelos macroeconômicos para identificar os fatores que levavam ao crescimento econômico e ao desenvolvimento do país. De acordo com Rezende, "o Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma

visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer com que eles fossem respeitados."(Rezende, 2009,p.5).

Porém, na prática esse plano não foi executado, pois a chegada ao poder de um novo presidente levou ao seu abandono e à elaboração de um novo plano, o PED, Programa Estratégico de Desenvolvimento, para o período de 1968 a 1970. Para favorecer a sua execução, Costa e Silva criou a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento⁵, a comando do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral. Essa comissão, também integrada pelos Secretários Gerais de todos os ministérios elaborou o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos. De acordo com a avaliação do IPEA (1979), o PED teve um importante papel no controle da inflação e na reativação do crescimento, durante o período que estava em vigência. Importante destacar que juntamente com o plano, o novo presidente, Costa e Silva, outorgou a Constituição de 1967. As modificações dadas à nova constituição que mais impactaram na forma de construção dos planos seguintes foram a concentração da maior parte do poder de decisão nas mãos do Executivo e a competência somente ao Executivo de legislar em matéria de orçamento, em contradição à Lei Complementar nº 4.320/64.

O quarto plano elaborado no período militar foi no governo de Garrastazu Médici, o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, promulgado em setembro de 1970, foi feito de forma a conter metas de médio e longo prazos. As metas de médio prazo correspondiam ao período do mandato presidencial, de 1970 a 1973, e faziam parte de um programa acompanhado da elaboração do Orçamento Plurianual de Investimentos, iniciado no governo anterior. Por sua vez, as metas de longo prazo foram incluídas no sistema de Planos Nacionais de Desenvolvimento para serem executadas em etapas. Vale destacar que essas duas etapas faziam parte da norma instituída pelo Ato 43 de 1969 que obrigava os planos nacionais de desenvolvimento a serem acompanhados pelos orçamentos plurianuais de investimento. Importante destacar que esse ato demonstrava a preocupação em cumprir toda a execução do Plano, já que ele vincula o planejamento realizado no plano com o orçamento plurianual de investimento. Outra inovação foi que esses planos deveriam ser aprovados pelo Congresso no primeiro ano de cada administração e complementados pelos Orçamentos Plurianuais de Investimentos para os três anos seguintes.

⁵ De acordo com Rezende, 2009, essa Comissão foi a primeira tentativa de organizar um sistema de planejamento, que será oficialmente criado no início dos anos setenta.

Dessa forma, o primeiro desses planos, o I PND, estava previsto para ser entregue logo após a conclusão desse Plano de Metas, em 1971. Para garantir que o planejamento cumprisse todas as suas fases e garantisse uma plena execução foi criado o Sistema Federal de Planejamento. Esse sistema, de acordo com Rezende (2009), tinha o objetivo de coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução; assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades; modernizar a administração pública e estabelecer um fluxo permanente de informações. Ele era composto pelos órgãos tanto da administração direta quanto da indireta do governo e era coordenado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - MPCG. Isso proporcionava a ele grande habilidade nesse ciclo de planejamento, execução e controle de políticas públicas, uma vez que havia a interação de tantos órgãos em prol desse objetivo. Somado a isso, havia ainda outro fator de articulação que ampliava a capacidade de execução do planejamento, o MPCG também organizava as ações a cargo de estados e municípios através de seus respectivos órgãos centrais de planejamento. Toda essa estrutura proporcionou uma satisfatória execução do plano. De acordo com Rezende (2009), o I PND conseguiu ultrapassar a meta de crescimento econômico, pois tinha um forte apoio estatal e havia uma conjuntura econômica internacional favorável. Em contrapartida, não conseguiu reduzir as diferenças entre o ritmo de expansão da indústria e da agricultura, tendo a primeira uma expansão bem mais elevada se comparada à segunda.

O II PND, elaborado para o período de 1975 a 1979, no governo de Ernesto Geisel, alterou o sistema de planejamento do governo anterior. Segundo Rezende (2009), Geisel discordava da ideia de se ter um ministro com tanto poder e responsabilidade como acabava ocorrendo no I PND. Geisel transformou o Ministério do Planejamento em Secretaria Geral do Conselho de Desenvolvimento, diretamente ligada à Presidência da República, conseqüentemente, a sua posição de instituição encarregada de coordenar o processo de planejamento e acompanhar sua implementação é reforçada. Essa secretaria era responsável pelas dimensões mais relevantes da ação governamental, tendo influência sobre os mais diversos órgãos da administração pública de forma hierarquizada.

Por isso, o período compreendido pelo II PND, pode ser considerado como o ápice do planejamento no Brasil. Cabe destacar que as diretrizes e prioridades do governo eram estabelecidas através desse Plano, e para sua execução, eram disponibilizados recursos do orçamento que seriam supervisionadas pelos Ministérios de cada área de competência. Em

cada Ministério havia uma equipe técnica qualificada para manter a articulação dos componentes desse sistema. Por fim, o IPEA exercia o papel de apoio às tarefas de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas e programas presentes no Plano. Como apontado por Gremaud e Pires (1999 *apud* Rezende 2009, anexo I p. 9) a estratégia do II PND permitiu um elevado crescimento econômico em um cenário mundial adverso, mas isso ocorreu às custas de uma expansão do endividamento externo que, como veremos a seguir, irá proporcionar sérias dificuldades para os governos posteriores.

O III PND, estruturado para o período de 1980 a 1985, não abarcou em suas ações a conjuntura econômica mundial e não realizou um diagnóstico sobre a economia brasileira que estava com dificuldades para administrar a dívida externa e conter as pressões inflacionárias. O objetivo desse plano de acelerar o crescimento econômico às custas do endividamento foi mantida, mesmo sem condições para tal. Apesar da boa engenharia de planejamento e da importância fornecida a ele, o Brasil não conseguiu implementar o III PND devido à crise externa, ao seu exorbitante endividamento e ao enfraquecimento do Poder Executivo durante o período de transição para a democracia, o que contribuiu para reduzir sua capacidade de articulação das decisões governamentais. Foi nesse momento que o Brasil se inseriu em uma grave depressão que durou até 1984, quando o restante do mundo já estava se recuperando da crise econômica.

Em 1985, como marco do início do Estado democrático, foi elaborado o I PND da Nova República que não chegou a ser executado devido a diversos fatores: havia um cenário de divergências entre planejamento e fazenda desde o governo anterior, o que reduziu o espaço do planejamento nas decisões da política econômica do país e das ações de governo; o IPEA se enfraqueceu e com isso a estrutura técnica de planejamento foi se esvaziando e perdurava a instabilidade política e econômica do Brasil, frutos da hiper-inflação e da perda de hegemonia do poder executivo nas decisões políticas com o advento da democracia.

Como defendido por Rezende em sua obra *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*, é esse o momento em que o planejamento no Brasil inicia o seu declínio. Ao realizar uma análise retrospectiva do planejamento desde o seu crescimento, auge, até esse momento de decadência, percebe-se que a somatória de todas as experiências de planos anteriores, leis e decretos construídos para sua evolução juntamente com as estruturas criadas para a implementação da ideia e ação de planejar no Brasil, contribuíram positivamente para o desenvolvimento prático e teórico do tema. Mas o seu desenvolvimento

apenas se torna possível se os representantes do governo assim o permitirem. Isso, por exemplo, foi visto no governo militar, mais precisamente no mandato de Geisel. Ao transformar o ministério de planejamento em uma secretaria ligada à presidência ele forneceu total atenção ao setor, possibilitando seu desenvolvimento. O fato desse ser um período de autoritarismo em que o Executivo dispôs de maior hegemonia também favoreceu a agilidade na tomada de decisão e na sua execução. Porém, ressalta-se que essa agilidade na tomada de decisões por meio do autoritarismo traz consequências desastrosas para o desenvolvimento da sociedade civil como partícipe da polis. Em períodos democráticos, essas decisões são mais difíceis de serem tomadas, pois dependem do aval de vários atores políticos envolvidos que acabam por beneficiar a qualidade das decisões.

2.2 O planejamento orçamentário brasileiro na nova ordem constitucional

A Constituição Federal de 1988 apresenta-se como outro marco importante para a temática do planejamento e do orçamento público, destinando uma seção só para esse tema, do artigo 165 ao 169, com a consagração de diversos princípios e normas. Vários dos princípios observados nessa constituição já foram contemplados em normas e constituições anteriores, mas nem por isso ela deixa de ter um caráter inovador no tema. Suas novidades estão principalmente no artigo 165, na obrigatoriedade de elaboração do PPA - Plano Plurianual -, LOA - Lei Orçamentária Anual - e LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias -, no artigo 166 na reinserção do Poder Legislativo na elaboração e controle do PPA, LDO, LOA e dos créditos adicionais e no artigo 167, no que tange ao princípio do equilíbrio orçamentário.

O artigo 165 institucionaliza três importantes instrumentos de planejamento e orçamento público que deverão ser periodicamente elaborados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo de cada unidade federativa, são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é um plano elaborado para um período de quatro anos, referente ao segundo ano de um mandato presidencial e primeiro ano do mandato subsequente. Como apontado pelo §1º desse artigo, ele deve ser elaborado de maneira regionalizada, atendendo às desigualdades de cada localidade, nele deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para cada despesa governamental. É importante destacar que, apesar de termos visto anteriormente a prática de planos governamentais amplos, com a mesma duração, em nenhuma outra constituição, lei ou decreto foi observada uma normatização como essa. O PPA apresenta-se como uma inovação por conter "*a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública,*

orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual" (Giacomoni, 2009, p.215).

A LDO é outra inovação presente nessa carta constitucional, elaborada de forma anual, ela estabelece metas e prioridades, baseadas no PPA, de maneira a orientar a LOA. De acordo com o §2º do artigo 165, nela deverão constar as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA, como regulamentado pelo §5º, deverá ser composta pelo orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social, de forma a conter todas as receitas e despesas do Estado, respeitando o princípio da universalidade⁶. Em suma, observa-se no artigo 165, as normatizações necessárias para a execução do planejamento de maneira a proporcionar um adequado controle do Poder Legislativo sobre o Executivo.

No artigo 166 fica clara a reinserção do Poder Legislativo no processo de elaboração e controle, tanto do planejamento orçamentário quanto de sua execução no que tange aos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais⁷. Vê-se que após 20 anos de ditadura militar, caracterizada por uma supremacia do Poder Executivo em relação ao Legislativo, essa nova constituição trouxe a democracia e o reequilíbrio entre os três poderes. No §1º é devolvido ao Poder Legislativo, através de uma comissão mista formada por senadores e deputados, a competência de examinar e emitir parecer sobre os assuntos referentes aos projetos referidos acima. No §2º, o Legislativo retorna com o direito de elaborar emendas aos projetos de lei referentes ao orçamento, contribuindo com o executivo para uma adequada elaboração do PPA, LDO e LOA. Salienta-se que, como previsto nos §3º e 4º, as emendas referentes à LOA apenas poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

O artigo 167 trata sobre as vedações ao orçamento, e é nesse artigo que se encontram um importante princípio, o do equilíbrio. O princípio do equilíbrio, mostra-se como uma solução para um problema que, como vimos ao longo de todo este trabalho, ocorria com frequência nos planos e orçamentos anteriores. A preocupação de manter um equilíbrio entre as receitas

⁶ Universalidade é o princípio que determina que todas as despesas e receitas deverão estar presentes no orçamento.

⁷ De acordo com o artigo 40 da Lei Complementar 4.320/64, são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento, essa temática será tratada de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

e despesas do governo não eram a prioridade dos governantes. Os planos eram elaborados de maneira paralela ao orçamento central, nem todas as despesas estavam presentes nele, não havia um adequado controle do Poder Legislativo sobre o orçamento, até por que não havia a aplicação de princípios orçamentários que facilitassem esse controle. Todas essas questões e as suas soluções foram sendo resolvidas na prática da elaboração e execução dos planos, que causavam déficits e endividamentos ao setor público. Com isso, através da elaboração de leis e normas, foram consagrados vários princípios que contribuíram para o maior controle do equilíbrio orçamentário, mas nenhum era tão explícito e específico para essa finalidade como esse presente na Constituição Federal de 1988, no inciso III do artigo 167 que diz o seguinte:

Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Nas palavras de Giacomoni: "*A regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimento e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços.*"(Giacomoni, 2009, p.82)

2.3 O planejamento orçamentário estadual em Minas Gerais

O planejamento mineiro sofreu e ainda sofre muita influência do planejamento realizado pela União. Ele obedece à Lei Complementar 4.320/64, abordada no capítulo anterior e é elaborado em consonância com a Constituição Federal de 1988, no que tange a elaboração do PPA, LDO, LOA, dentre outras normatizações. Há, porém, algumas diferenças peculiares ao Estado de Minas Gerais, o PPA, é denominado Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - é também elaborado de 4 em 4 anos, mas responde a um plano de ainda mais longo prazo, o PMDI, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

Como destacado por Rezende (2009), o período de quatro anos ainda pode ser visto como um curto prazo. É muito difícil que uma adequada estratégia de desenvolvimento, comprometida com a questão social, necessite de apenas quatro anos, essas mudanças normalmente precisam de um tempo maior para que surtam efeitos positivos na sociedade, caso contrário serão apenas paliativos. É com o intuito de favorecer um efetivo desenvolvimento social, baseado em um plano de longo prazo, que foi ordenado o PMDI.

O primeiro PMDI foi aprovado pela Lei de nº 506 de 1995 e elaborado para vigorar no período de 2000 a 2003, foi apresentado como uma estratégia para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais e, como preconizado no próprio plano, surgiu como uma iniciativa de planejamento de longo prazo para romper as amarras impostas pelos contextos econômicos sofridos pelo estado e realizar uma mudança social efetiva. Ele teria o dever de amparar o PPA e, apesar desse primeiro PMDI ter sido elaborado para um período de curto prazo, o mesmo do PPA, como veremos a seguir ele será posteriormente preparado para um período maior.

O segundo PMDI, elaborado no governo de Aécio Neves, dispôs de um período de planejamento de 2003 até 2020. Esse planejamento estava inserido no processo de implementação da reforma administrativa do estado, o Choque de Gestão. De acordo com Corrêa (2007), "*O 'Choque de Gestão' pode ser definido como o processo de reengenharia pela qual passou o estado de Minas Gerais*". O Choque de Gestão foi baseado na reforma administrativa brasileira de Bresser Pereira, ocorrida em 1995, somado à lógica de planejamento estratégico baseada em resultados. Isto é, na transferência do foco de controle sobre a administração pública, do processo de execução do planejamento, para os resultados obtidos nessa execução. Foi dada uma maior flexibilidade aos administradores públicos, reflexo dessa redução do controle no processo de execução do planejamento, para que o administrador público pudesse agir com maior autonomia e agilidade, para atender ao objetivo pretendido pelo Estado, aumentando as chances de execução do que foi planejado.

Segundo Rezende:

A excessiva rigidez das normas é um obstáculo que precisa ser removido. Ela se manifesta sob a forma da vinculação de receitas, da ausência de graus de liberdade dos órgãos setoriais para administrar os recursos e do excesso de controles burocráticos que asfixiam o gestor. Com isso, a reação à excessiva rigidez leva à deturpação de conceitos e incentiva a imaginação para interpretar as normas de modo a atender a interesses particulares. (Rezende, 2009.p.26)

Por isso é tão importante a flexibilidade defendida pelo Choque de Gestão, ela tem um importante papel de unir o planejamento com a sua execução, fortalecendo, dessa forma, o próprio planejamento de modo a não transformá-lo em uma ficção. Dessa forma, além da estratégia de flexibilização da execução orçamentária, foram utilizadas estratégias de planejamento de curto - LDO e LOA - , médio - PPAG - e longo prazos - PMDI - cumprindo,

dessa forma um ciclo orçamentário de planejamento estratégico que pode ser visualizado por meio da figura a seguir:

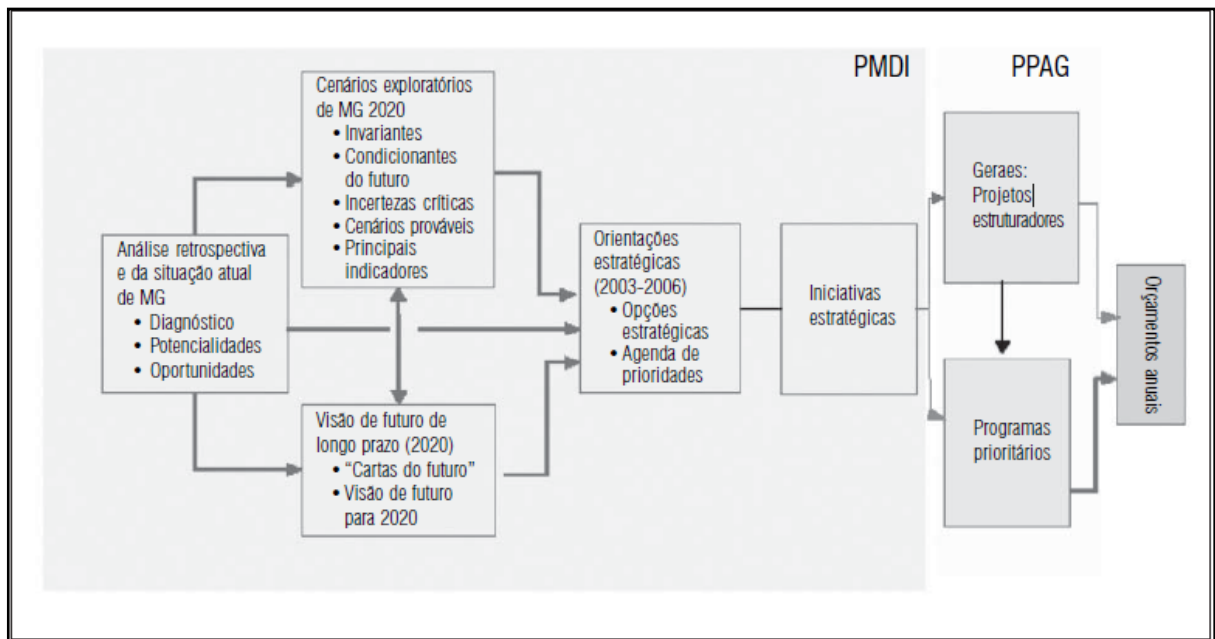


Gráfico 1 - Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020

Fonte: Corrêa.p.494

Como pode ser visto na figura acima, o PMDI é elaborado de forma a conter uma análise retrospectiva do estado. Cabe dizer que a compreensão do cenário atual apenas é completa se temos uma noção do passado. Saber as deficiências e dificuldades do passado nos fornece subsídios para entender o que deve e o que não deve ser feito na gestão atual, apenas por meio do entendimento das experiências anteriores é que conseguimos evoluir e pensar em novas alternativas para o futuro. Futuro esse que deve ser, e é traçado no PMDI por meio da visão, missão e metas que o Estado pretende seguir. O PMDI, adota, portanto uma metodologia de elaboração baseada em três grandes questões:

- onde estamos? – Diagnóstico da situação atual construída também por meio do estudo retrospectivo da administração.
- aonde pretendemos estar? – Cenários futuros são confeccionados a partir da visão, missão e metas discutidas pelo governo
- como “chegar lá”? – Estratégia e Programas Prioritários são elaborados como um caminho para atingir às metas traçadas.

Como apontado por Rezende:

A Inserção de uma visão estratégica no planejamento governamental depende do estabelecimento de uma seqüência de procedimentos que se inicia com a identificação das prioridades nacionais, a tradução dessas prioridades em objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de tempo, a definição do que precisa ser feito para alcançar esses objetivos, o estabelecimento de etapas e das respectivas metas a serem atingidas para esse fim, e a seleção de indicadores a serem utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos, quando necessário. (Rezende, 2009. p.25)

Apesar de se ter dedicado bastante atenção à elaboração desse PMDI a partir da elaboração dos diagnósticos sobre o passado, dos cenários atuais e das perspectivas futuras a serem implementadas no período de 2003 a 2020, em 2007, no segundo mandato de Aécio Neves, foi institucionalizado outro PMDI, dessa vez para o período de 2007 a 2023. As alterações observadas entre esses dois planos foram apuradas no PMDI 2007-2023:

Durante o processo de atualização do plano, os quatro futuros distintos para o Estado configurados na elaboração da primeira versão, em 2003, foram revisitados e tiveram seu horizonte de prospecção estendido para o período 2007-2023. Em seguida, foram criados oito grupos de trabalho envolvendo técnicos do Governo e especialistas convidados, com o objetivo de focalizar estes cenários em algumas áreas específicas. O produto resultante desta etapa é o detalhamento dos quatro Cenários Macro e suas respectivas focalizações. (...) foi mantida a Visão de Futuro de Longo Prazo para Minas Gerais definida na primeira versão do plano. Em 2003, foram consultados membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que redigiram “Cartas do Futuro”, descrevendo a situação de Minas Gerais a longo prazo e configurando as linhas gerais de uma imagem ao mesmo tempo desafiadora, viável, consistente, sustentável e desejável do futuro do Estado, nas dimensões econômica, social, ambiental, de informação e conhecimento e regional.(...) Nesta nova versão do plano, a sociedade mineira continua a ser inspirada pela visão de futuro de, até 2023, fazer de Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver.(...) Como consequência desta revisão do PMDI, a carteira de Projetos Estruturadores, intitulada “GERAES”, está sendo renovada para direcionar a ação coordenada do Governo e seus parceiros. Os Projetos Estruturadores são o detalhamento gerencial das ações que conduzirão o estado à visão de futuro e se constituem as principais prioridades do Governo Aécio Neves.(PMDI. 2007-2023. p.5- 6)

Salienta-se que além dessa alteração de 2007, foi deflagrada uma terceira, a elaboração do PMDI 2011-2030 que é o quarto PMDI elaborado no período de quatro mandatos

governamentais. Verifica-se portanto que esse plano de longo prazo, que era para ter uma duração de no mínimo dez anos, está sofrendo alterações a cada gestão, alterando constantemente o seu planejamento inicial. Nota-se que revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída fazem parte da visão estratégica do estado como forma de adequação do planejamento. O problema é se não for apenas uma revisão e sim uma mudança constante de diretrizes de tal maneira a se descaracterizar o planejamento realizado. Observa-se que assim como o PMDI, o PPAG, previsto para um período de quatro anos, também sofre revisões, porém de caráter anual.

O que resta saber é quanto à LOA, sendo ela o meio pelo qual se executam os planejamentos elaborados pelo estado, será que sua execução é fidedigna ao planejamento? Isso é o que veremos no capítulo seguinte, com o estudo da LOA de Minas Gerais referente ao exercício financeiro de 2011. Essa LOA responde às diretrizes do PPAG 2008-2011, que, por sua vez, obedece ao PMDI 2007-2023.

3. A execução do orçamento publico no governo de Minas Gerais

3.1 Diretrizes da execução orçamentária mineira

Algo imprescindível para compreensão de nosso tema é que os recursos de que tratam a LOA tem um caráter autorizativo. Isso implica que, apesar de realizado o planejamento com a fixação das despesas e estimativa das receitas, as despesas não se constituem de fato como uma obrigação. O processo de execução orçamentária vai além de seu simples planejamento, pois depende de vários outros fatores que são muitas vezes empecilhos para sua efetivação. Vejamos como isso ocorre.

Primeiramente, não basta ser autorizado o crédito orçamentário para que determinada ação possa ser executada. A execução da despesa orçamentária depende do procedimento de licitação ou do processo de dispensa ou de inexigibilidade, conforme estabelecer a Lei de Licitações, e da conclusão de três estágios da despesa: o empenho; a liquidação; e o pagamento.

O processo de licitação, como forma de se atender ao princípio de igualdade está previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 que assim dispõe: *‘ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a*

todos os concorrentes ...". A Lei 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações, regulamentou a forma de elaboração do procedimento de licitação e discriminou os casos de exceção, nos quais deverá ser feito um processo de compras por dispensa ou inexigibilidade de licitação para aquisição de bens, serviços ou obras.

Após definido o fornecedor, será emitido o empenho com a anotação do saldo orçamentário, deduzindo o valor da despesa do saldo anterior. Em seguida, fica autorizada a aquisição do bem ou do serviço que apenas pode ser efetivada a partir do processo de liquidação. Nesse processo o servidor competente deverá comprovar a entrega do produto e verificar se ele condiz com o que foi solicitado. Só após isso pode ser efetivado o pagamento da despesa e assim concluído o processo de execução financeira de uma dada despesa. Salienta-se que durante esses processos podem ocorrer diversas situações não previstas, seja no momento da licitação ou na fase de liquidação da despesa, que podem levar a um gasto superior ou inferior ao que foi planejado. Veremos mais adiante um exemplo para cada uma dessas situações, mas antes será preciso a compreensão de mais algumas questões referentes à organização da LOA.

De acordo com Giacomoni (2009), a LOA obedece uma estrutura funcional programática, isto quer dizer que todos os gastos governamentais devem ser distribuídos de acordo com a função que eles exercem dentro do estado, isto é, se exercem uma função administrativa, de indústria ou de segurança pública. Além dessa organização funcional, a LOA ainda apresenta uma divisão em programas que se subdividem em ações. De acordo com o art.4º da lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 que dispõe sobre o Plano Plurianual da União para o período 2008/2011, programa é o: *"instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido"*; e ação: *"instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza"*. A cada uma dessas ações é disponibilizado um crédito orçamentário, que é *"um conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela LOA"*(Giacomoni, 2009. p.294). Ao crédito orçamentários é destinado um valor de dotação que é o "montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário" (Giacomoni, 2009. p.294), contendo um limite de recurso financeiro autorizado para a execução de uma dada despesa.

Sintetizando essas informações têm-se que após a elaboração da LOA, com a repartição do crédito orçamentário autorizado, com o valor da dotação para cada programa e ação, quando for o caso, a sua execução é iniciada através da utilização do mecanismo de licitação, e posterior empenho do valor a ser gasto daquela dotação. Após o empenho, há a liquidação, com a efetiva entrega do bem ou do serviço prestado, para só assim realizar o pagamento efetivo.

Vejamos agora o exemplo prático desse processo com duas ações planejadas na LOA do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2011: a "*Gestão da infraestrutura esportiva*" e a "*Urbanização de Favelas e Revitalização do Arrudas/Tereza Cristina*". A primeira é relativa à modernização do Mineirão e faz parte do programa "*Copa do Mundo 2014*", que abrange outras ações. Os créditos orçamentários para esse programa e essa ação comportaram uma respectiva dotação inicial no valor de R\$78.339.331,00 e R\$15.929.331,00. Sua execução financeira no final do exercício de 2011, após a conclusão das etapas anteriormente descritas, foi de R\$4.826.057,02, isto é, aproximadamente 30% do que foi previsto inicialmente. Nesse caso, essa baixa execução ocorreu devido a paralisação da contratação do fiscalizador da obra, o que levou à suspensão do pregão⁸ que apenas foi autorizado a prosseguir no dia 14/06/2011⁹.

A segunda ação, "*Urbanização de Favelas e Revitalização do Arrudas/Tereza Cristina*" do programa "*RMBH*", foi uma obra orçada inicialmente no valor de R\$25.534.613,00. Iniciado o processo para sua execução verificou-se a necessidade de aumentar a dotação para cobrir despesas não previstas no planejamento; foi então autorizado um acréscimo na dotação, o que possibilitou uma execução financeira no valor de R\$63.481.817,85, isto é, aproximadamente 148% a mais do valor previsto inicialmente.¹⁰

É devido a questões como essa, não prevista no momento do planejamento, que alguns defendem a adoção de um orçamento mais flexível. Segundo Giacomoni,

Seria impraticável se, durante sua execução, o orçamento não pudesse ser retificado, visando atender a situações não previstas quando de sua elaboração

⁸O pregão é uma das cinco modalidades de licitação, ele é aplicado "para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado"(Giacomoni, 2009, p.299)

⁹Informações retiradas do Relatório Anual de Avaliação, PPAG 2008-2011, Exercício 2011, p.384.

¹⁰ Relatório Anual de Avaliação, PPAG 2008-2011, Exercício 2011, p.272

ou, mesmo, viabilizar a execução de novas despesas, que só se configuram como necessárias durante a própria execução orçamentária. (Giacomoni, 2009, p.304)

Porém, essa realidade não é tão simples e nem essa questão é verificada como um consenso dentre os estudiosos do tema. Em sentido contrário a um orçamento mais flexível, há quem defenda que: *"sendo os créditos consignados na lei orçamentária resultado de um ato de autorização, o Poder Executivo nem sempre os executa, o que transforma o orçamento público numa ficção"* (Giacomoni, 2009, p.283). A partir dos estudos de Giacomoni (2009), podemos perceber, portanto, duas correntes distintas sobre o tema. A primeira, formada pelos cientistas Rudolf Von Gneist e Paul Laband (1979), defende que a lei orçamentária deve restringir-se a autorizar a arrecadação de receitas e a realização de despesas. Para eles, o orçamento não se comporta como uma obrigação jurídica de obtenção de receitas e realização de gastos. Constantino Mortati apóia essa tese labandiana. Para ele, *"a lei orçamentária não cria legislação financeira sobre receitas e despesas, apenas autoriza o Poder Executivo a cumpri-las sob certas condições e limites financeiros"* (citado em Giacomoni, 2009, p.284). Outro autor que defende essa mesma ideia é Louis Trotabas, para ele a essência da Lei Orçamentária está na autorização.

Quanto aos gastos, a autorização orçamentária carece de virtude criadora, ela é simplesmente 'a condição de realização das despesas públicas, ou seja, juridicamente, um ato-condição'. Quanto às receitas, a autorização orçamentária tampouco estabelece regra geral alguma, é a condição necessária para que possam ser arrecadadas.¹¹

A segunda corrente, a antilabandiana, citada por Giacomoni (2009) é formada por estudiosos como J. Afonso da Silva, no seu entendimento:

É certo que os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei de orçamento. Não pode deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamento, sem razão justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-los, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso, ficando sua efetivação

¹¹Citado em Garcia, Eusebio G. Introducción al derecho presupuestario. Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1937. p. 160-161 apud Giacomoni, 2009. p.284

dependendo de sua vontade exclusivamente. (Garcia, 1937 apud Giacomoni, 2009)¹²

Tendo em vista essas duas correntes, faz-se necessária a discussão sobre os pontos cruciais de divergência entre elas: a primeira é de que parte dos créditos autorizados na lei orçamentária não é executada; e a segunda é de que essa não-execução de parte dos créditos orçamentários autorizados transforma o orçamento numa ficção. Vejamos, então, até que ponto essas duas questões são verificadas no caso do orçamento público de Minas Gerais, referente ao exercício de 2011.

3.2 Créditos adicionais suplementares: alterando o planejamento orçamentário

Antes da verificação das questões postas acima, torna-se necessário realizar uma explanação mais detalhada sobre os créditos autorizados para melhor compreender suas possibilidades de alcance e suas limitações dentro da lei. Primeiramente, é preciso realizar uma diferenciação conceitual entre dois tipos de créditos existentes: os créditos orçamentários e os créditos adicionais. Os créditos orçamentários são aqueles estabelecidos inicialmente na LOA, eles também apresentam um caráter autorizativo, mas o modo como são instituídos diferem legalmente em relação ao processo de formação dos créditos adicionais. Os créditos orçamentários formam um conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela LOA no momento em que ela entra em vigência. O crédito orçamentário também é conhecido como crédito inicial ou crédito previsto.

Por sua vez, o crédito adicional, que dispõe igualmente de um caráter autorizativo, é definido pela Lei Complementar nº 4320/64 em seu artigo 40 como: "*as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento*". Elas são, portanto, aprovadas após a instituição da LOA, quando, no momento de execução, são percebidas a ausência de despesas que deveriam estar previstas na LOA, mas não o foram, ou a insuficiência de dotação para a realização de despesas já computadas. Como pode ser visto no artigo 41 da Lei 4.320/64, os créditos adicionais são classificados em: suplementares, especiais, e extraordinários. Os suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária, eles se adequam aos casos em que foi prevista uma despesa, mas a dotação para ela foi insuficiente para cobrir todos os seus gastos. Já os especiais são destinados a

¹²SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 272 apud Giacomoni, 2009. p.285

despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, é o caso de despesas não previstas na LOA, mas que devem ser incluídas para a concretização de um dado objetivo estatal. Por fim, os extraordinários, são: "*destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (CF/88, artigo 41, inciso III)*".

Tendo em vista que o foco desse trabalho é a análise dos créditos adicionais, utilizando como parâmetro o orçamento público mineiro de 2011, e que de acordo com dados obtidos no "Relatórios Técnico Sobre as Contas do Governador do Estado", no exercício de 2011, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não foram abertos créditos especiais ou extraordinários nesse exercício de referência, apenas serão analisados nesse estudo os créditos adicionais suplementares. Devido a isso, cabe um melhor detalhamento sobre esse tipo de crédito adicional.

De acordo com os artigos 42 e 43 da Referida Lei, os créditos suplementares necessitam ser autorizados por lei e abertos por decreto do Executivo e, haver recursos disponíveis, dispostos com a devida justificativa, contendo os motivos de sua abertura. Cabe notar que os recursos dos quais tratam esse artigo são provenientes de:

I - o superávit financeiro¹³ apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação¹⁴;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Além do mais, como amparado pelo art. 166, § 8º da CF/88:

Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser

¹³"Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas."(Constituição Federal de 1988, artigo 43, parágrafo 2)

¹⁴"Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício."(Constituição Federal de 1988, artigo 43, parágrafo 3)

utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Isso ocorre porque no processo de tramitação para a aprovação da LOA, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de vetar, emendar ou mesmo rejeitar dispositivos presentes nesse projeto de lei. Quando isso ocorre, alguns de seus créditos orçamentários podem ter suas dotações reduzidas ou até mesmo anuladas e o valor dessa dotação poderá ser reaproveitado em momento posterior, referente à criação dos créditos adicionais.

Abertos os créditos adicionais, eles serão somados aos créditos orçamentários iniciais e formarão o que pode ser chamado de crédito autorizado. Vejamos, então, como isso ocorreu no caso específico do orçamento público mineiro de 2011.

Abaixo pode ser vista uma tabela com seus valores compilados:

Em milhões de R\$

Tipo de orçamento	Previsão orçamentária (A)	Crédito autorizado (B)	Orçamento realizado (C)	Porcentagem do desvio (B-A)/A	Porcentagem do desvio (C-A)/A	Porcentagem do desvio (C-B)/B
Orçamento Fiscal ¹⁵	46.803	58.337	54.694	24,64	16,86	(6,24)
Orçamento de Investimento das Empresas Controladas	5.999	8.337	6.861	38,97	14,37	(17,70)
Total Geral	52.802	66.674	61.555	26,27	16,58	(7,68)

Quadro 1 - Dotações orçamentárias do crédito inicial, autorizado e executado no total da LOA de 2011

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do "Relatório Anual de Avaliação". PPAG 2008-2011. Exercício 2011. "Tabela 1: Programação e realização orçamentária por tipo de orçamento PPAG 2008-2011. Exercício 2011 - Minas Gerais".p.17

Como podemos observar na quinta coluna da tabela, houve uma elevada variação entre o que foi previsto para ser gasto no total da LOA, 52.802 milhões, e o que foi autorizado ao longo do ano, 66,674 milhões, apresentando um desvio de 26,27% do crédito autorizado em relação ao inicial. Porém, apesar de ser ter autorizado uma dotação desse valor, ele não foi gasto em

¹⁵ A alocação de Recursos do Orçamento Fiscal do Estado abrange a programação da ação governamental dos Poderes do Estado, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, bem como de seus fundos, órgãos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, incluído, nesse contexto, o orçamento relativo à Seguridade Social.

sua plenitude, sua execução foi de apenas 16,58% em relação ao previsto. Isto é, apesar de ter autorizado um valor de 13.872 milhões a mais do que o previsto, foi gasto apenas 8.753 milhões, ou seja, 92% do autorizado.

Nota-se que, no caso de Minas Gerais:

Para o ano de 2011, o Poder Executivo foi autorizado, pela LOA, a abrir créditos suplementares ao seu Orçamento até o limite de 10%, e o mesmo limite ao Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado. À Assembléia Legislativa e ao seu Fundo Habitacional foi autorizada a abertura de créditos suplementares também em 10% em cada um dos respectivos orçamentos, em conformidade com o disposto no inciso V do art. 62 da CE/89. No entanto, a partir de outubro de 2011, o limite do Poder Executivo para abrir créditos suplementares ao seu Orçamento até o citado limite de 10% foi modificado por meio da Lei 19.720, de 20/10/11, e passou, a partir dessa data, a vigorar com a seguinte redação: 'Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 18,5% (dezoito vírgula cinco por cento) da despesa fixada no art. 1º. (Relatório Técnico Sobre as Contas do Governador do Estado. TCEMG. 2011. p.2147)

Portanto, analisando a tabela 1 e as leis que regulamentam a autorização de créditos, vista no parágrafo anterior, pode-se observar que aparentemente houve, no orçamento mineiro de 2011, um percentual de alteração orçamentária maior do que o autorizado na LOA. Porém, ao estudar o "Relatório Técnico Sobre as Contas do Governador do Estado" elaborado pelo TCEMG¹⁶ no exercício de 2011, consta que o estado cumpriu o percentual para o orçamento fiscal. Na análise técnica do TCEMG consta que o percentual foi considerado cumprido porque alguns gastos não são incluídos no limite, é o caso de pessoal e encargos sociais; recursos vinculados e diretamente arrecadados; dotações referentes ao pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais; créditos à conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida a convênios, acordos e ajustes; suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos municípios e

¹⁶Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei 19.099/10 (LDO)¹⁷.

Deve ser salientado que a autorização de créditos do orçamento fiscal, que se incluem no cálculo do limite do percentual de alteração orçamentária, foram provenientes do Excesso de Arrecadação (Fonte 10 - Tesouro): R\$ 2.278.206.022,45 e de Remanejamento (Fonte 10 - Tesouro): R\$ 3.943.435.056,81. As outras alterações foram realizadas com recursos provenientes de Pessoal e Encargos Sociais; Recursos Vinculados; Recursos Diretamente Arrecadados; Pagamento de Dívida; Pagamento de Precatórios; Reserva de Contingência; Recursos constitucionais vinculados aos municípios; Leis específicas dos Tribunais, ALEMGO, Ministério Público e demais órgãos do Poder Judiciário; Remanejamento de dotações destinado à contrapartida convênio; Remanejamento suplementação interna ALMG; Superávit Financeiro; Saldo Financeiro com Trânsito Tesouro- contrapartida¹⁸.

Quanto ao orçamento de investimento, a tabela 1 apresenta uma variação em torno de 39%, porém o art. 9º da Lei 19.418, de 3/1/11, limita em 10% a variação do crédito inicial em relação ao autorizado. Os recursos para esse acréscimo da dotação foram provenientes do Tesouro Ordinário e Vinculado, Operações de Crédito, recursos próprios, recursos de outras entidades e de outras origens. Observa-se, portanto, que muitos dos recursos utilizados para os créditos adicionais são das próprias empresas, porém isso não justifica o não cumprimento do limite estabelecido.

Conclui-se, a partir da tabela anterior, que há um excesso de dotação orçamentária autorizada, mas não sabemos como ela se comporta. Se há um abuso na utilização desses créditos de forma a alterar significativamente as prioridades previstas na LOA, ou se há apenas correções desse planejamento. Portanto será analisado primeiramente a frequência com que ocorre essas alterações nas ações para depois analisar se há uma mudança de prioridade nessas alterações de forma a desconstruir o planejamento elaborado na LOA.

¹⁷Para mais informações ver: "Relatório Técnico Sobre as Contas do Governador do Estado". TCEMG. 2011. p.2145-2162.

¹⁸"Relatório Técnico Sobre as Contas do Governador do Estado". TCEMG.2011.p. 2148.

A tabela 1 a seguir - elaborada mediante dados disponibilizados pela Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais sobre a avaliação¹⁹ e monitoramento²⁰ do PPAG 2008-2011 e segundo informações do site da transparência de Minas Gerais²¹ - mostra as informações referentes ao orçamento fiscal da LOA no exercício de 2011. A escolha de trabalhar apenas com esse tipo de orçamento foi por que, apesar de se ter observado um maior desvio no orçamento de investimento, 39%, se comparado ao orçamento fiscal, 25%, a análise desse primeiro foi impossibilitada, pois não foram encontradas informações claras, simples e com o nível de detalhamento necessário sobre os créditos adicionais do orçamento de investimento. As informações postas no portal da transparência de Minas Gerais comportam apenas o orçamento fiscal, que representa 97% do orçamento total. Há informações sobre os créditos adicionais do orçamento de investimento, mas elas se encontram na forma de decreto expedido no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e são de difícil manuseio. Portanto, considerando que o banco total do orçamento público dispõe de 1312 ações das quais apenas 60 são do orçamento de investimento concluiu-se que o prejuízo não seria tão grande caso elas fossem retiradas.

Para a elaboração da tabela 1 foi necessário realizar um cálculo da porcentagem do desvio observado entre o crédito autorizado e o inicial e o realizado e o autorizado. Esse cálculo foi feito da seguinte forma:

Varição entre o crédito orçamentário previsto e o autorizado = $\frac{(C_a - C_i)}{C_i}$

Crédito autorizado (C_a) subtraído pelo crédito inicial (C_i) dividido pelo crédito inicial (C_i).
Para calcular o desvio do crédito autorizado em relação ao inicial.

Varição entre o crédito orçamentário autorizado e o realizado = $\frac{(C_r - C_a)}{C_a}$

¹⁹**Relatório Anual de Avaliação.** PPAG 2008-2011. Exercício 2011. Disponível em:

http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/relatorio_anual_avaliacao_vprincipal_2011.pdf

²⁰**Relatório Institucional de Monitoramento.** Janeiro a Dezembro de 2011. PPAG 2008-2011. Disponível em:

http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/monitoramento/relatorio_monitoramento_2011.pdf

²¹**Consulta avançada da Execução orçamentária da despesa do estado.** Exercício de 2011. Dados orçamentários do crédito autorizado. Disponível em: http://www.transparencia.mg.gov.br/consulta-avancada?u=cHVibGljYWRvci5waHA_ZGF0YT1ZV05oYjN4MmIyeDBZWEo4ZEdWdFIYdzRmR052WkdsbmIzeDhkR1Z0Y0c5eVIXeHBAr0ZrWlh4QIRsVkJUSHgxYm1sa1lXUmxmREY4WVc1dmZESXdNVEY4Ym1sMlpXeDhNWHgwWld4aGZlQmhjM052TTN4d1lXbDg%2C

Crédito realizado (C_r) subtraído pelo crédito autorizado (C_a) dividido pelo crédito autorizado (C_a). Para calcular o desvio do crédito realizado em relação ao autorizado.

Após a apuração desses cálculos, realizados para cada ação do orçamento fiscal, completando um total de 1252 ações, foi efetuado, por meio do programa Excel, uma distribuição de frequências, de modo a conter 12 intervalos distribuídos da seguinte forma: na primeira faixa estão presentes ações cuja dotação foi totalmente retirada; na segunda, ações que dispuseram de um decréscimo orçamentário de 80% até próximo de 100%; na terceira faixa, as que apresentaram redução de 60% até próximo a 80%; e assim por diante, até chegar na sétima faixa, a qual apresenta valores dos quais foi acrescida uma dotação de até 20%; na oitava há valores de acréscimo acima de 20% até 40%, e assim por diante. A última faixa apresenta dotações que tiveram seu crédito autorizado ou realizado com mais que o dobro do valor compreendido inicialmente. Lembrando que para ocorrer uma execução financeira maior que a prevista inicialmente na LOA deve-se autorizar uma dotação de crédito orçamentário, autorizado esse crédito, a execução financeira dessa ação não pode ser superior a ele. Para facilitar a compreensão dos dados, eles foram subdivididos em duas tabelas: "Variação entre o crédito orçamentário previsto inicialmente e o autorizado"; "Variação entre o crédito orçamentário autorizado e o realizado".

Intervalos de frequência		Frequência	AV (%)
-100	menor de -100	36	2,88
-80	]-100 a -80]	24	1,92
-60	]-80 a -60]	31	2,48
-40	]-60 a -40]	54	4,31
-20	]-40 a -20]	72	5,75
0	]-20 a 0	545	43,53
20	]0 a 20]	166	13,26
40	]20 a 40]	79	6,31
60	]40 a 60]	42	3,35
80	]60 a 80]	32	2,56
100	]80 a 100]	14	1,12
Mais	maior de 100	123	9,82
Inválidos		34 ²²	2,72
Válidos		1218	97,28

Tabela de Frequência 1 - Variação entre o crédito orçamentário previsto inicialmente e o autorizado

²² Essas 34 ações inválidas referem-se aos casos em que a previsão orçamentária era nula, 16 delas por serem não orçamentárias - que não dispõem de dotações no orçamento - e as outras 18 provenientes de veto, emenda ou rejeição durante a tramitação da LOA regulamentado pelo artigo 166, § 8º da CF/88.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do "Relatório Anual de Avaliação", PPAG 2008-2011, exercício 2011; Relatório Institucional de Monitoramento, Janeiro a Dezembro de 2011, PPAG 2008-2011; Consulta avançada da execução orçamentária da despesa do estado, exercício de 2011, dados orçamentários do crédito autorizado.

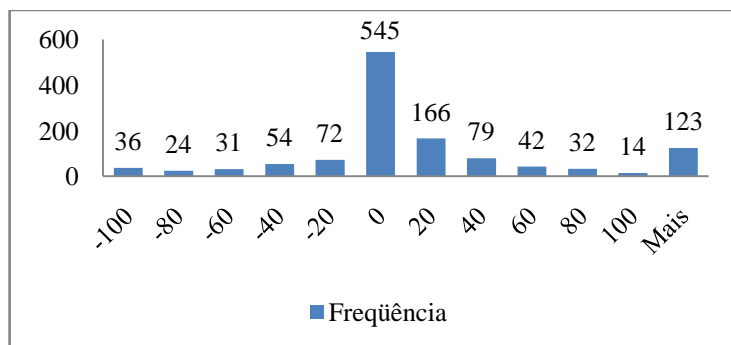


Gráfico 1

De maneira geral vê-se uma distribuição dos resultados desse histograma de forma a conter um excesso de ações com uma variação próxima de 0 e um restante distribuído em ações que tiveram seu crédito orçamentária reduzido ou acrescido de dotações.

Como observado no inciso III, do artigo 43 da Lei 4320/64 um dos recursos para a abertura do crédito adicional são os provenientes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, isto é, retira-se uma dotação de um dado crédito orçamentário referente a uma ação, por exemplo, para adicionar a outra. Isso é visto como algo incorreto para muitos autores, dentre eles Teixeira Machado & Heraldo Reis (1995 *Apud* Giacomoni 2009.p.294), visto que cada crédito orçamentário representa um objetivo concreto do estado e um interesse da comunidade, a retirada parcial deles pode se dar com base nas prioridades do governo, mas sua pura e simples anulação não pode ocorrer. Como podemos observar no quadro de frequências acima, a anulação completa de créditos orçamentários ocorreu em 2,88% dos casos, isto é, 36 das 1252 ações. As anulações parciais e totais do orçamento ocorreram em aproximadamente 17% dele. Em contrapartida, 36% do orçamento teve seu crédito autorizado aumentado.

A partir desses dados, conclui-se que houve uma priorização de 36% das ações do orçamento, visto que foram retirados recursos de outras ações para serem incluídos nelas. De maneira geral, verifica-se que aproximadamente 57% do orçamento manteve uma relativa permanência das dotações do orçamento tal como planejado, desviando-se a no máximo 20%

do previsto na LOA. A outra metade serviu para o manuseio de redefinição das prioridades apontadas na LOA.

Como apontado na tabela 1 "Dotações orçamentárias do crédito inicial, autorizado e executado no total da LOA de 2011", apesar de terem sido autorizados créditos adicionais a um valor bastante superior ao previsto, eles não foram executados em sua plenitude. Basta saber como se deu essa execução.

Intervalos de frequência		Frequência	AV (%)
-100	menor de -100	133	10,62
-80	]-100 a -80]	102	8,15
-60	]-80 a -60]	96	7,67
-40	]-60 a -40]	120	9,58
-20	]-40 a -20]	145	11,58
0	]-20 a 0	603	48,16
20	]0 a 20]	0	0,00
40	]20 a 40]	0	0,00
60	]40 a 60]	0	0,00
80	]60 a 80]	0	0,00
100	]80 a 100]	0	0,00
Mais	maior de 100	0	0,00
Inválidos		53,00 ²³	4,23
Válidos		1199	95,77

Tabela 2 - Variação entre o crédito orçamentário autorizado e o realizado

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do "Relatório Anual de Avaliação", PPAG 2008-2011, exercício 2011; Relatório Institucional de Monitoramento, Janeiro a Dezembro de 2011, PPAG 2008-2011; Consulta avançada da execução orçamentária da despesa do estado, exercício de 2011, dados orçamentários do crédito autorizado.

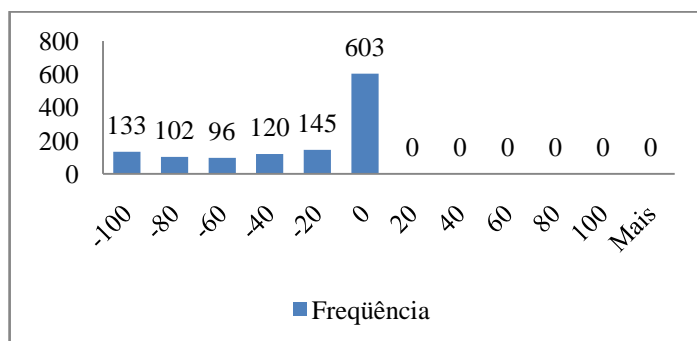


Gráfico 2

²³ Casos em que a realização financeira foi nula.

Como pode ser visto no histograma acima, grande parte da execução financeira ocorreu tal como foi autorizado, vide a barra no número 0. Como era de se esperar, não houve nenhuma realização financeira acima do que foi autorizado, porém, 47,60% das ações apresentaram uma execução financeira bem abaixo do autorizado, com um desvio em relação a ele superior a 20%. Destacam-se ainda a quantidade de ações sem realização financeira, 10,62%.

É fácil prever que a não execução financeira das ações irá alterar a execução física delas. Como disposto no Decreto 45.540/11, a anulação de dotações orçamentárias deve conter justificativa do órgão ou entidade para o cancelamento, especificando o impacto dessa decisão sobre o desenvolvimento do programa e das suas metas físicas. Na tabela a seguir é possível perceber os impactos da execução financeira das ações sobre as metas físicas ao verificar o desvio de execução delas em relação ao que foi previsto.

Intervalos de frequência		Frequência	AV (%)
-100	menor de -100	162	12,94
-80	] -100 a -80]	42	3,35
-60	] -80 a -60]	37	2,96
-40	] -60 a -40]	53	4,23
-20	] -40 a -20]	68	5,43
0	] -20 a 0	338	27,00
20	] 0 a 20]	147	11,74
40	] 20 a 40]	48	3,83
60	] 40 a 60]	30	2,40
80	] 60 a 80]	8	0,64
100	] 80 a 100]	16	1,28
Mais	maior de 100	73	5,83
Inválidos		230	18,37
Válidos		1022	81,63

Tabela 3 - Variação da previsão e realização física

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do "Relatório Anual de Avaliação", PPAG 2008-2011, exercício 2011; Relatório Institucional de Monitoramento, Janeiro a Dezembro de 2011, PPAG 2008-2011; Consulta avançada da execução orçamentária da despesa do estado, exercício de 2011, dados orçamentários do crédito autorizado.

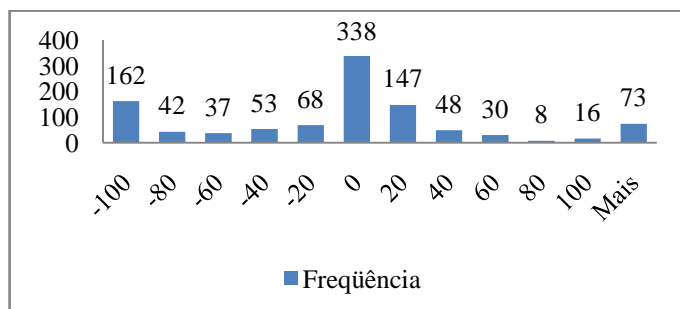


Gráfico 3

Nota-se que em 39% dos casos houve uma execução física condizente com o que foi previsto, tendo um desvio de no máximo 20%. 14% das ações apresentaram um desvio acima de 20% em relação a meta prevista, dispondo de uma execução superior a ela. Comparando os resultados da tabela de frequência 1 com esta, pode-se observar um descompasso entre a porcentagem de ações que tiveram um incremento de suas dotações iniciais, 36%, e a porcentagem de ações que tiveram sua execução física elevada, 14%. Para avaliar esse descompasso seria necessário um estudo mais aprofundado com metodologias estatísticas mais complexas e rigorosas, com programas como o STATA. Porém, dado o foco desse trabalho, optou-se por não aprofundar nessa questão. A análise foi, então, limitada em dois exemplos do orçamento de 2011: a ação "*Ampliação e Reforma do hospital municipal de Januária*", de código 4337, e a "*Reforma do hospital psiquiátrico judiciário Jorge Vaz em Barbacena*", 1150.

A primeira apresentou uma previsão financeira no valor de 3.351 mil, porém essa dotação foi anulada e a obra apresentou 99% de execução física. Em justificativa apontada no Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2008-2011 para o exercício de 2011, foi observada a seguinte afirmação:

A obra está em fase final de execução, com 99% de realizado físico. A execução física foi acima do programado devido à insuficiência de informações relativas ao andamento das obras realizadas por convênios na época do fixação da meta. Isto foi solucionado com a criação da Diretoria de Gestão da Rede Física que faz o acompanhamento das principais obras em Minas Gerais. A não execução orçamentária se deve ao fato de que a obra está sendo executada com recursos repassados ainda em 2010, provenientes do convênio 090/2010 (Relatório Anual de Avaliação. PPAG 2008-2011.Exercício 2011. p.416)

O segundo exemplo de ação, a "*Reforma do hospital psiquiátrico judiciário Jorge Vaz em Barbacena*" dispôs de uma dotação inicial no valor de 300 mil que foi totalmente executada, porém sua meta física não foi realizada. Em justificativa encontrada no Relatório Anual de Avaliação observou-se o seguinte: "*A obra teve inicio somente em 12/12, justificando o gasto neste mês, e a falta de execução física - já que a obra não foi concluída no ano de 2011.*" (Relatório Anual de Avaliação.p.210)

Portanto pode-se observar que apesar de se esperar uma lógica linear entre execução física e financeira, isso não é verdadeiro em todos os casos. Pode-se ter casos em que há execução financeira, mas não há física e vice-versa. Essa constatação comprova com maior veemência a imprevisibilidade orçamentária na qual o gestor público pode se deparar com cenários diversos. Nas palavras de José Afonso Silva:

É impossível prever com exatidão de detalhes as necessidades futuras devido, em grande parte, que as condições econômicas e as circunstâncias em que se desenvolvem as atividades têm variações. Essas variações, e os erros normais nas estimativas, podem ter como resultado maiores ou menores gastos que os previstos no orçamento, e é por esta razão que, na execução do orçamento, devem ser introduzidos critérios de flexibilidade. Silva, José Afonso da Op. cit. p. 310-311. apud Giacomoni, 2009. p. 287)

Segundo Giacomoni:

A flexibilidade é própria da natureza de toda a programação de trabalho ou plano administrativo. Produto da mente humana, qualquer objetivo, plano, programa ou meta deve poder ser revisado, a partir do momento em que se comprove inadequado ou não mais necessário. (Giacomoni, 2009. p.287)

Além do mais, como notado em momento anterior com o exemplo das ações "Gestão da infraestrutura esportiva" e "Urbanização de Favelas e Revitalização do Arrudas/Tereza Cristina", existem acontecimentos que impedem o início ou atrasam o prosseguimento de obras e serviços planejados. Isso ocorre, como também já foi dito anteriormente, devido ao longo processo observado entre a fase de autorização do orçamento e a sua efetiva realização. Como apontado por Giacomoni, há várias providências a serem adotadas antes da execução como a elaboração de projetos, orçamento e memoriais de execução, desapropriações, fase licitatória com frequentes atrasos em face das querelas judiciais, elaboração de contratos, dentre outras providências que não estão livres de erros ou de fatores controversos a elas que causam seu descumprimento ou atraso.

Como pudemos observar, no orçamento referente ao exercício de 2011, não houve uma execução nem física nem financeira fidedigna ao que foi planejado. Ocorreu uma grande utilização de créditos adicionais, a dotação autorizada para esses créditos não foi executada em sua plenitude e, como visto na tabela anterior, aproximadamente 29% do orçamento dispôs de uma realização física bastante inferior à prevista. Se por um lado é totalmente

compreensível a flexibilização orçamentária, por outro lado, os dados vistos até agora demonstram o grande desvio de execução orçamentária em relação ao seu planejamento. O que nos faz refletir sobre até que ponto essas alterações da LOA são realmente necessárias para ajustar o planejamento e fazer a correção de possíveis erros, ou se há realmente um abuso dessa flexibilidade orçamentária. Basta saber se esse desvio contribui ou não para a desconstrução do planejamento e para a sua transformação em uma ficção. O que está sendo discutido, portanto, não é a necessidade de flexibilização ou não dos orçamentos, mas sim, o que os gestores públicos fazem com ela. Veremos a seguir as alterações orçamentárias por funções a fim de verificar para qual direção houve o maior desvio entre o planejamento e a execução do orçamento.

O Estado de Minas Gerais apresenta ao todo 28 funções públicas: Encargos Especiais; Segurança Pública; Previdência Social; Saúde; Educação; Energia; Judiciária; Administração; Legislativa; Essencial à Justiça; Transporte; Indústria; Saneamento; Agricultura; Ciência e Tecnologia; Reserva de Contingência; Gestão Ambiental; Comércio e Serviços; Assistência Social; Cultura; Urbanismo; Desporto e Lazer; Habitação; Trabalho; Direitos da Cidadania; Organização Agrária; Comunicações; Relações Exteriores. Como indicado pela tabela verificada no Anexo 1, as funções que dispuseram de maior crédito inicial foram: Encargos Especiais, apresentando 22,62% da dotação total do orçamento; Segurança Pública, com 12,48%; Previdência Social, com 11,74%; Saúde, com 10,92%; e Educação, com 10,76%. Essas ações apresentam juntas 69% do orçamento. De acordo com o artigo 158 da CE/89:

A lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

Observa-se que as funções Saúde e Educação, apresentam-se como prioridade do governo, porém a Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer e Cultura não estão nem entre as dez de maior crédito inicial. Destaca-se que as dez funções de maior crédito inicial apresentam ao todo 91% do orçamento, as outras 18 funções devem se contentar com os 9% restantes. Além do mais, de acordo com o § 1º do artigo 158: "Os recursos para os programas de saúde não serão inferiores aos destinados aos investimentos

em transporte e sistema viário." Observa-se que a dotação inicial da função Saúde representa 10,92% do total do orçamento, sendo a de quarto maior valor orçamentário, enquanto a Transporte representa 2,03%, sendo a de 11º valor orçamentário.

Nota-se que desde o início, no momento de planejamento da LOA, já não foram observadas essas diretrizes constitucionais, mas veremos se isso foi corrigido no momento de autorização dos créditos adicionais ou não. A função Saúde, que no crédito inicial apresentava uma dotação inicial de 10,92% do total do orçamento, teve um aumento em torno de 8% através do processo de abertura de crédito adicional suplementar, mas esse aumento não foi proporcional ao das outras funções, visto que ela passou a representar 9,36% do orçamento total autorizado. Com isso a função saúde passou da quarta posição de maior dotação inicial para a sétima de maior dotação de crédito autorizado. Sua realização financeira foi ainda pior, apesar de ter autorizado um crédito superior ao inicial, essa dotação adicional não foi utilizada, sua execução foi 5% menor que a aprovada inicialmente na LOA. Deixou-se de investir 293 milhões de reais nessa função, aplicando ao todo 5,471 milhões de reais, destacando que a sua dotação inicial foi de 5,765 milhões de reais e a autorizada foi de 6,241 milhões. Sua posição nas despesas do orçamento público ficou sendo a sétima de maior valor orçamentário despendido na execução financeira.

A função Educação dispunha de uma dotação inicial de 10,76% do orçamento total, isto é, a quinta da lista. Ela apresentou um aumento no crédito autorizado de aproximadamente 22%, porém, ainda sim, sua representatividade na dotação total do orçamento foi reduzida, passando a compor 10,42% do total autorizado. Interessante notar que apesar da queda de representatividade orçamentária, sua posição em relação às outras funções subiu, passando a ser a quarta de maior despesa autorizada. Sua realização financeira foi 17,29% superior à inicial, ou seja, houve uma execução de 982 milhões de reais a mais do que a prevista inicialmente, o que levou essa função a ser a terceira de maior execução financeira.

As funções Transporte, Saneamento, Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental, Cultura, Desporto e Lazer e Habitação, que deveriam ser prioridade no planejamento, apresentaram uma posição na lista de valor previsto do crédito orçamentário das funções respectivamente de 11º, 13º, 15º, 17º, 20º, 22º e 23º. A maioria delas apresentou aumento de créditos autorizados em relação ao inicial, e com exceção da "Gestão ambiental", e "Cultura", todas elas tiveram suas representatividades no total do orçamento autorizado ampliadas, passando a

ter uma posição quanto ao crédito autorizado de respectivamente 9º, 16º, 13º, 17º, 22º, 20º e 21º. Vemos portanto que a função Gestão Ambiental manteve a mesma posição, 17º, e as funções Saneamento e Cultura caíram de posição de 13º para 16º no primeiro caso e de 20º para 22º no segundo caso. Contudo, na execução orçamentária, elas foram inferiores aos seus créditos autorizados levando ao declínio de suas representatividades orçamentárias realizadas em relação às autorizadas. Porém, ao comparar esse resultado com a das outras funções temos que com exceção das funções Ciência e Tecnologia e Gestão ambiental, que tiveram suas posições reduzidas para respectivamente 15º e 18º, todas elas se apresentaram o mesmo patamar observado no crédito autorizado. A maioria delas apresentou uma execução financeira maior que a prevista com exceção das funções Saneamento e Gestão Ambiental.

Vale destacar as funções "Administração" e "Urbanismo", pois foram elas que realizaram maior desvio de execução financeira em relação ao previsto na LOA. O desvio da função "Administração" foi de 211%, ou seja, foi realizado 3.989 milhões de reais a mais do que o planejado na LOA e se antes, ele dispunha de uma dotação orçamentária igual a 4% do total do orçamento inicial, com esse desvio ele passou a ter 10% do total do orçamento executado. Sua posição inicial que era a 8º de maior dotação orçamentária na LOA, passou a ser a 5º de maior execução do orçamento. Por sua vez, a função "Urbanismo" apresentou um desvio na execução financeira de 144% em relação ao orçamento inicial, isto é, foi gasto 166 milhões a mais que o previsto na LOA, isso levou a função a uma dotação orçamentária de 0,22%, da LOA, para 0,46% do orçamento executado. Sua posição na lista de funções de maior crédito orçamentário inicial era a 21º no momento de realização orçamentária ele passou a ocupar a 17º posição nessa lista de funções

Em contrapartida ao aumento de gastos dessas duas funções, temos funções que tiveram uma redução da execução financeira em relação ao que foi previsto na LOA é o caso de: Relações Exteriores, com uma redução de 90%; Indústria, com 53% de redução; Saneamento, com 27%; Assistência Social, com 25%; Gestão Ambiental, com 24% de redução; Agricultura, com 3% de redução; Comunicações, com 2%; e Legislativa, com apenas 0,36% de redução da sua execução financeira em relação ao que foi previsto na LOA. Salienta-se que dessas, apenas as funções "Relações Exteriores"; "Saneamento"; e "Comunicações" tiveram seus créditos orçamentários reduzidos através do processo de aprovação de créditos adicionais.

Portanto, pode-se concluir que houve uma certa priorização das funções Administração e Urbanismo em detrimento das de "Saneamento"; "Comunicações" e "Relações Exteriores", no orçamento público mineiro referente ao exercício de 2011. Estudos maiores seriam necessários para realmente afirmar se essa priorização ocorre com frequência nos orçamentos mineiros. Porém, visto que esse é o último ano do PPAG esperava-se que ele apresentasse uma melhor execução, de preferência sem a priorização de funções.

4. O hiato entre planejamento e execução orçamentária em Minas Gerais

Observando a execução orçamentária de Minas Gerais em 2011, percebe-se que há um hiato em relação ao seu planejamento. Nota-se que esse distanciamento não é percebido apenas no caso mineiro, há estudiosos pesquisando sobre esse fenômeno no Brasil e em outros países em desenvolvimento. Puppim de Oliveira (2006) e Rezende (2009) são exemplos desses estudiosos.

Rezende (2009) defende que um dos fatores que levam ao desarranjo do planejamento brasileiro é o predomínio da preocupação com a estabilidade macroeconômica, direcionando o foco de atenções do Estado para o curto prazo. Para ele foi esse pensamento que levou o PPA 2003-2007 e o PPA 2008-2011, da União, a serem despidos de chance de execução. Em suas palavras esses planos foram:

documentos preparados com seriedade, mas despidos de quaisquer chances de execução, exibindo um forte contraste entre as respectivas ambições, espelhadas na multiplicidade de macro-objetivos, desafios, programas e ações e as limitações sob as quais foram concebidos.(Rezende, 2009. p.24)

Ou seja, o problema estaria na realização de um planejamento que não condiz com os verdadeiros interesses do governo. São planos que apontam para o direcionamento que o governo gostaria de realizar, mas não o faz por estar preocupado com outras questões econômicas. Para ele, o Brasil necessita de uma visão estratégica de planejamento que deve incluir suas limitações financeiras e institucionais, caso contrário, esse planejamento ficará despido de credibilidade.

Por sua vez, Oliveira (2006) acredita que o problema do planejamento brasileiro está na ênfase dada ao seu tecnicismo, com a elaboração de planos nos órgãos centrais do governo

para serem hierarquicamente implementados. Para ele o planejamento deve ser tratado como um processo de decisão de construção política e social. Em suas palavras:

Esses problemas no planejamento estão relacionados à ênfase dada ao tecnicismo, à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas. Isso tende a colocar sombra na parte mais importante do planejamento: o processo de decisão, que é uma construção política e social. (Oliveira, 2006.p.273)

Isto é, ao tratar o planejamento como algo totalmente técnico, buscando previsões econômicas, como se a realidade fosse se adequar ao planejamento, os gestores públicos estariam ignorando algo crucial na tarefa de planejar, o processo de implementação das políticas. Essa tarefa deve ser tratada como um processo de decisão entre a sociedade e o estado, buscando um comum acordo mais factível com as necessidades do local ao qual se deseja intervir. Adotando essas medidas o planejamento e a sua implementação estariam mais facilmente integrados. Segundo o autor, isso é bastante perceptível no caso brasileiro:

No Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento ainda é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista dominada por economistas e burocratas. Eles assumem que uma vez tendo o plano certo, a implementação sairá automaticamente. Porém, a realidade tem sido diferente: muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados. (Oliveira, 2006.p.274)

Rezende e Oliveira apresentam opiniões diversas sobre os motivos pelos quais o planejamento se distancia do orçamento. Rezende acredita que as técnicas de planejamento devem ser melhoradas para que se consiga sair de um foco de curto prazo e alcançar um de longo prazo. Isso se daria através de um planejamento estratégico contendo as limitações financeira e institucionais do país. Por sua vez, Oliveira acredita que o problema está justamente no tecnicismo exacerbado e que a solução estaria em uma melhor articulação entre o Estado e a sociedade civil, tratando o planejamento como um processo decisório, buscando incorporar as necessidades vistas na implementação das políticas públicas ao planejamento, e não o contrário, como tem sido feito.

Analisando a obra de Rezende de forma mais detalhada vemos que em seu artigo "Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução" ele busca abordar outros aspectos que podem se apresentar como barreiras para o bom desempenho do planejamento no caso brasileiro. Um deles é o tempo de elaboração, discussão e aprovação

dos planejamentos. Nas palavras de Rezende: *"O tempo disponível para a elaboração, discussão e aprovação do PPA é limitado, além de coincidir com a discussão do próprio orçamento no primeiro ano de um novo mandato."* Um segundo aspecto é a necessidade de identificação de riscos. Eles devem ser devidamente avaliados para que o governo possa se antecipar realizando um planejamento mais adequado. Verifica-se que riscos não previstos levam o governo a agir em desconformidade com o planejado para atender àquela situação de urgência. Se há uma engenharia apropriada para a medição desses riscos, as soluções poderão ser pensadas com antecedência, podendo ser de mais qualidade, mais baratas, sendo incluídas no planejamento do período de forma conjunta com as outras ações.

Note que Oliveira tem opinião um pouco diferente sobre essa possibilidade de prever riscos. De acordo com ele: *"Temos que reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro, da ideia do 'visionário' do líder iluminado. (...). Infelizmente, não temos o poder de controlar e prever o futuro; nem nós nem ninguém."* (Oliveira, 2006.p.284-285)

Apesar desses pontos de divergência entre os autores tratados acima, pode-se perceber, analisando a obra de ambos, que eles concordam em relação a alguns aspectos. Para os dois, a elaboração do planejamento ser em sua maioria de responsabilidade de órgãos centrais dificulta o seu desenvolvimento. Segundo Rezende:

É importante que os órgãos setoriais estejam também habilitados a elaborar seus planos estratégicos, a traduzir esses planos em objetivos, metas e ações plurianuais, e a defender suas reivindicações nas instâncias decisórias do Poder Executivo e do Parlamento.(Rezende, 2009.p.25)

Nota-se que para ocorrer um planejamento também a níveis setoriais é necessária a capacitação dos atores envolvidos nessa tarefa. De acordo com Rezende:

A diferença de capacidades administrativas é outro problema que merece atenção. Esforços recentes de melhoria da administração pública voltaram-se com prioridade para os órgãos centrais, ampliando a diferença entre estes e os órgãos setoriais. No entanto, a predominância das preocupações macroeconômicas fez com que a modernização dos órgãos centrais não desse prioridade a aspectos relacionados à coordenação das ações de governo, com o que a gestão pública padece de ineficiências dos órgãos encarregados da gestão dos programas setoriais e de um déficit de coordenação. Isso faz com que a implementação dos programas não dependa apenas da disponibilidade financeira. Carecem ainda de capacidade de gestão e de mecanismos eficazes de coordenação. (Rezende, 2009. p.26)

Para Oliveira também deve haver a capacitação dos servidores nos mais diversos órgãos setoriais, pois a centralização exagerada do processo de planejamento e a falta de articulação entre os diversos órgãos atrapalham o desenvolvimento do planejamento. De acordo esse autor:

Muitos países em desenvolvimento avançaram com respeito à capacitação técnica das organizações de Estado, mas ainda falta uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no planejamento das diversas políticas públicas. Este talvez seja o aspecto mais limitador do planejamento nos países em desenvolvimento, em particular o Brasil. Os recursos humanos e os equipamentos existem e muitas das organizações estatais estão capacitadas, mas o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e setor privado. (Oliveira, 2006.p.281)

Essa interação entre os diversos órgãos setoriais é tratada por Rezende da seguinte maneira:

Como a administração pública se organiza por setores, mas os problemas têm dimensão multisetorial, o sucesso do planejamento depende de uma boa sintonia das iniciativas a cargo dos órgãos setoriais, inclusive entidades da Administração Indireta, relacionadas a um determinado objetivo do plano, bem como da sincronia com que tais iniciativas são implementadas. (Rezende, 2009. p.29)

Nota-se portanto a importância de dividir a responsabilidade do planejamento com os órgãos setoriais, fornecer maior capacitação aos seus técnicos e incentivar a sintonia entre esses órgãos para o desenvolvimento do planejamento. Observa-se que grande parte dos problemas da administração pública ocorre em níveis multisetoriais, portanto, torna-se indispensável o trabalho conjunto dos diversos órgãos para proporcionar uma melhor efetividade do planejamento e de sua execução.

Porém, Oliveira (2006), vai além quanto aos problemas de articulação. Para ele isso não ocorre apenas dentro do estado, mas também entre o estado e a sociedade. Para esse autor esse é um fator limitante do planejamento que conseqüentemente afeta a implementação da política pública. Para Oliveira essa falta de articulação se deve principalmente ao longo período de ditadura pelo qual o Brasil passou. Observamos no primeiro capítulo que as decisões tomadas nesse período eram hegemônicas ao Poder Executivo, portanto opiniões da sociedade civil não eram levadas em consideração. O preço disso foi a redução da capacidade

do indivíduo de se envolver na política como cidadão, com todos os seus direitos e deveres que esse conceito implica. Sem uma articulação entre estado e sociedade não é possível realizar o planejamento baseado em um processo de decisão político e social tal como defendido por ele.

Levando essas considerações feitas por Rezende e Oliveira para o caso de Minas Gerais, vemos que o "Choque de Gestão" foi uma política que buscou a integração entre planejamento e execução. Foi idealizada com uma forte base técnica, buscando realizar o planejamento público nos órgãos centrais do governo com a elaboração de diagnósticos sobre o estado, análise do cenário atual e prospecções de como e onde o governo gostaria de chegar. Mas também se preocupou em ampliar o debate entre o estado e a sociedade civil. Para integrar esse planejamento à execução, o Choque de Gestão realizou as seguintes medidas:

Foram instituídos: o colegiado de gestão governamental e as câmaras temáticas; as áreas de planejamento, de gestão e de finanças de cada órgão e entidade foram integradas; a função de gerente executivo de projetos foi implementada; o comitê de governança eletrônica; e, entre outras iniciativas, o modelo de Oscip como estratégia de fortalecimento da sociedade civil na promoção de serviços não-exclusivos do Estado. (Corrêa, 2007.p.493)

Além dessas medidas, observa-se ainda a participação dos cidadãos no processo de planejamento da seguinte forma:

A cada ano de instituição ou revisão do PPAG, a Assembléia Legislativa passou a organizar audiências públicas do PPAG para que os cidadãos pudessem fazer sugestões de emendas ao plano, bem como pudessem cobrar do governo as ações previamente comprometidas pelo Executivo(Corrêa, 2007.p.495)

Como pode ser visto, aparentemente o "Choque de Gestão" apresenta-se como um processo de reengenharia do Estado, implementado com um foco bastante técnico, tal como defendido por Rezende, a partir de uma visão estratégica de planejamento, buscando realizar diagnósticos, minimizar possíveis riscos fazendo previsões do futuro para possibilitar o alcance de um objetivo esperado. Foi proposta a forma de planejar conjunta com o cidadão, defendida por Oliveira ao instituir o modelo de OSCIP como estratégia de fortalecimento da sociedade civil na promoção de serviços não-exclusivos do Estado; e as audiências públicas para elaboração e revisão do PPAG, para que os cidadãos possam dar sugestões aos gestores públicos a respeito do planejamento, buscando tratá-lo como um processo de decisão política

e social. Nota-se que essa proposta de planejamento elaborado de forma integrada com o cidadão, ainda apresenta-se como um processo em construção no Estado de Minas Gerais e ainda dispõe de muitas questões que precisam ser melhor trabalhadas.

As condições de implementação de um planejamento também dependem das capacidades que as organizações públicas detêm para tal. Por isso, além de fornecer capacitação aos técnicos, foi dada uma maior flexibilidade na execução dos orçamentos, buscando uma gestão por resultados. Porém, apesar desses avanços trazidos pelo Choque de Gestão, verificou-se, na prática, uma lacuna entre o planejamento e o orçamento mineiro de 2011, indicando a necessidade de melhora no planejamento. Oliveira aborda casos como esse em seu artigo ao qual o gestor público preocupa-se em unir planejamento e execução orçamentárias, mas que devido a algum motivo há uma falha. Segundo ele:

priorizam-se alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano vai ser implementado. Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Porém, por mais que se fiscalize, os resultados muitas vezes ainda são insatisfatórios porque houve diversos tipos de problemas institucionais, muito do planejado não era executável ou as condições iniciais mudaram com o tempo.(Oliveira, 2006.p.275-276)

Esse é o resultado percebido principalmente na área de educação. Apesar de ter sido elaborado um planejamento pensando no modo que ele seria implementado, com a cobrança de resultados almejados. Vê-se uma falha nesse processo com as próprias escolas forjando um bom resultado para o governo. A permanência de questões como essa terão graves consequência para o Estado, que deverá pensar em novas formas de planejar, evoluindo ainda mais nessa temática.

Como foi visto ao longo desse trabalho, o planejamento já evoluiu bastante. Porém, esse processo não pode parar. É possível observar, tomando como base os relatórios técnicos anuais de avaliação do PPAG elaborados pela ALMG e os relatórios técnicos sobre as contas do governador do estado feitos pelo TCEMG que o governo está preocupado em melhorar cada vez mais o planejamento e os resultados de suas políticas. O problema é como fazer isso considerando a complexidade dessa tarefa. Como apontado por Oliveira:

o processo de planejamento é um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam

aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas.(Oliveira, 2006. p.284)

Um possível caminho para atingir a esse tipo de planejamento almejado por Oliveira é continuar a capacitar os servidores públicos dos diversos setores de governo, reforçando a ideia do planejamento feito com o auxílio do cidadão e para o cidadão. Além de ter que melhorar a integração dos mais diversos setores do estado para atingir resultados mais efetivos. A transparência e a ética são importantes para que o estado mantenha uma relação positiva de troca de informações com a sociedade, ampliando a noção de cidadania nos indivíduos.

5. Considerações Finais

Analisando os planos anteriores ao período militar, observa-se que eles eram dotados principalmente de um caráter econômico. Eram paralelos ao orçamento central e não passavam de planos como o atual Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Esses planos foram evoluindo aos poucos juntamente com as técnicas de planejamento e de orçamento públicos. Eles passaram a ter uma dimensão maior e a intervir mais na economia e na sociedade.

No período militar os planos foram dotados do conhecimento adquirido nos governos anteriores e obedeciam a leis como a 4.320/64, que regulamentava o orçamento público do período. Nessa época o planejamento foi posto em um nível central de governo, sendo fornecida extrema importância a ele. Houve um aprimoramento do corpo técnico especializado na tarefa de planejar e os órgãos com essa atribuição foram dotados de maior importância dentro da administração pública. Porém, nota-se que apesar dos avanços observados, os governantes não conseguiram resolver os problemas que alguns planos objetivavam solucionar.

Os planos posteriores à constituição federal de 1988 foram dotados de técnicas mais robustas, levando em consideração mais fatores da realidade a qual os gestores gostariam de intervir. Foi incluída a visão do passado, a partir de diagnósticos sobre o período vivido; do presente, com as delimitações do cenário atual de necessidades e conquistas; e do futuro, com a perspectiva de como e onde os gestores públicos gostariam de avançar. Os planos foram

melhor elaborados dotando de uma estrutura de curto, médio e longo prazos para a conquista de mudanças sociais mais efetivas.

Vemos, portanto, que as estratégias de planejamento público governamental brasileiro já evoluíram bastante e tendem a avançar ainda mais. No caso de Minas Gerais, percebemos um igual avanço, devido a questões federativas e ao esforço de padronizar o orçamento público da União, Estados e Municípios. Porém, no caso específico desse estado, vemos uma política de reengenharia da administração pública denominada Choque de Gestão que buscou institucionalizar o planejamento estratégico, capacitar diversos órgãos e incorporar a importância da sociedade civil no momento de elaboração e revisão do PPAG. Essas metas procuravam melhorar a execução do planejamento público mineiro.

Porém, ao analisar a execução da LOA de Minas Gerais, no exercício financeiro de 2011, vemos que ainda assim o planejamento orçamentário se encontra distante de sua execução. A LOA foi alterada através do recurso dos créditos adicionais ao longo de todo o ano, de forma que em torno de 40% do orçamento sofreu uma variação maior que 20% do planejado inicialmente. Sua execução financeira foi baixa, sendo que aproximadamente 48% realizou menos de 80% do que foi autorizado nesse recurso de créditos adicionais. A realização física se comportou de forma que 29% das ações apresentaram uma realização física de até 80% do que foi planejado e 14% apresentaram execução de mais de 20% acima do previsto inicialmente.

A partir desses dados, pode-se observar um hiato entre o planejamento e a execução do orçamento público de Minas Gerais no exercício financeiro de 2011. Isso indica que ainda temos muito o que avançar quanto a essa temática, mas não estamos estagnados, estamos caminhando para isso. A flexibilidade orçamentária e o controle sobre os orçamentos são tarefas imprescindíveis para seu bom desempenho. Porém, o foco não pode se limitar a isso, para se ter uma união do planejamento e orçamento, é necessário um avanço em ambos os âmbitos de forma a atingir um equilíbrio. A capacitação e a atuação conjunta dos órgãos setoriais da administração pública também é necessária. Assim como a participação dos cidadãos é igualmente indispensável para a construção de um planejamento mais palpável, próximo à realidade do ambiente que o estado pretende intervir. Todos esses fatores poderão influenciar positivamente na aproximação do planejamento e da execução do orçamento público mineiro, visto que o orçamento é algo mais que uma simples previsão da receita ou

estimativa de despesa, sendo acima de tudo o meio pelo qual se executam planos de melhoria para a sociedade civil. É inconcebível, portanto, desvincular planejamento e orçamento, eles devem andar lado a lado para a conquista de um Estado mais justo e igualitário.

Bibliografia

BRASIL. **Lei nº 4.536 de 1922.** Organiza o código de contabilidade da união. Coleção das Leis do Brasil. 1922. V. 1., P. 82

BRASIL. **Lei Complementar nº 4.320 de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Senado 1964

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Senado 1993.

Consulta avançada da Execução orçamentária da despesa do estado. Exercício de 2011.

Dados orçamentários do crédito autorizado. Disponível em:

http://www.transparencia.mg.gov.br/consulta-avancada?u=cHVibGljYWRvci5waHA_ZGF0YT1ZV05oYjN4MmIyeDBZWEo4ZEdWdFlYdzRmR052WkdsbmIzeDhkR1Z0Y0c5eVlXeHBaR0ZrWlh4QlRsVkJUSHgxYm1sa1lXUmxmREY4WVc1dmZESXdNVEY4Ym1sMlpXeDhNWHgwWld4aGZlQmhjM052TTN4d1lXbDg%2C

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais.** RAP Rio de Janeiro 41(3):487-504, Maio/Jun. 2007

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

GARCIA, Eusebio G. **Introducción al derecho presupuestario.** Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1973.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 14 edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas S.A, 2009.

GREMAUD, Amaury Patrick e PIRES, Júlio Manuel. **O II Plano Nacional de Desenvolvimento**. In Kon, Anita (org.) Planejamento no Brasil II, São Paulo, Editora Perspectiva, 1999.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970**. Civilização Brasileira, 3ª edição, 1979.

IPEA/IPLAN. **Planejamento no Brasil**, mimeo, 1979.

LABAND, Paul. **El derecho presupuestario**. Madri: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

MARTONE, Celso. **Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)**. In Lafer Betty, Planejamento no Brasil. São Paulo, Editora Perspectiva, 1973.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. **Regimento Interno da Assembléia Legislativa: Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997, alterada pelas Resoluções nº 5.183, de 1998, nº 5.197, de 2000, nº 5.204, de 2002, nº 5.207, de 2002, nº 5.212, de 2003, nº 5.222, de 2004, nº 5.229, de 2005, nº 5.322, de 2008, nº 5.342, de 2010, nº 5.344 de 2011 / Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais . – 8.ed. – Belo Horizonte, 2011. Minas Gerais.**

OLIVEIRA, J. A. (2006). **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Públicas. Rio de Janeiro 40(2): 273-88, Mar./Abr..

REZENDE, Fernando. (2009), **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Texto para discussão n ° 4. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2009.

Relatório Anual de Avaliação. PPAG 2008-2011. Exercício 2011. Disponível em:

http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/relatorio_anual_avaliacao_vprincipal_2011.pdf

Relatório Institucional de Monitoramento. Janeiro a Dezembro de 2011. PPAG 2008-

2011. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/monitoramento/relatorio_monitoramento_2011.pdf

Relatório Técnico sobre as contas do governador do estado. Exercício de 2011.

Disponível em:

<http://www.tce.mg.gov.br/img/PrestacaoContasEstado/2011/Relat%C3%B3rio%20T%C3%A9cnico%20-%202011.pdf>

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. **Os princípios Orçamentários.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

Anexo

Apêndice A

Função	Crédito Inicial (A)	AV (%)	Crédito Autorizado (B)	AV (%)	Execução Financeira (C)	AV (%)	% desvio (B-A) / A	% desvio (C-B) / B	% desvio (C-A) / A
Encargos Especiais	11.946	22,62	13.672	20,51	13.636	22,15	14,45	(0,27)	14,15
Segurança Pública	6.589	12,48	7.740	11,61	7.529	12,23	17,47	(2,72)	14,27
Previdência Social	6.198	11,74	6.990	10,48	6.419	10,43	12,78	(8,17)	3,57
Saúde	5.765	10,92	6.241	9,36	5.471	8,89	8,27	(12,34)	(5,09)
Educação	5.682	10,76	6.947	10,42	6.664	10,83	22,27	(4,07)	17,29
Energia	4.469	8,46	6.623	9,93	5.691	9,25	48,21	(14,08)	27,34
Judiciária	2.940	5,57	3.187	4,78	3.103	5,04	8,40	(2,64)	5,54
Administração	1.891	3,58	6.357	9,53	5.880	9,55	236,12	(7,50)	210,90
Legislativa	1.265	2,40	1.271	1,91	1.261	2,05	0,45	(0,80)	(0,36)
Essencial à Justiça	1.207	2,29	1.281	1,92	1.242	2,02	6,12	(3,01)	2,93
Transporte	1.073	2,03	1.669	2,50	1.452	2,36	55,57	(12,99)	35,36
Indústria	855	1,62	1.052	1,58	402	0,65	23,04	(61,79)	(52,99)
Saneamento	458	0,87	385	0,58	334	0,54	(16,11)	(13,15)	(27,14)
Agricultura	443	0,84	531	0,80	431	0,70	19,87	(18,83)	(2,70)
Ciência e Tecnologia	352	0,67	582	0,87	360	0,58	65,20	(38,16)	2,16
Reserva de Contingência	338	0,64	0	0,00	-	-	(99,96)	(100,00)	(100,00)
Gestão Ambiental	320	0,61	348	0,52	244	0,40	8,76	(29,91)	(23,77)
Comércio e Serviços	264	0,50	500	0,75	391	0,64	89,21	(21,71)	48,12
Assistência Social	254	0,48	264	0,40	192	0,31	3,87	(27,45)	(24,65)
Cultura	137	0,26	172	0,26	147	0,24	26,04	(14,82)	7,36
Urbanismo	115	0,22	316	0,47	282	0,46	173,75	(10,83)	144,09
Desporto e Lazer	83	0,16	207	0,31	172	0,28	148,53	(17,09)	106,05
Habitação	80	0,15	201	0,30	159	0,26	152,51	(21,16)	99,09
Trabalho	35	0,07	56	0,08	38	0,06	60,97	(32,08)	9,33
Direitos da Cidadania	22	0,04	46	0,07	34	0,06	109,10	(24,84)	57,15
Organização Agrária	13	0,02	30	0,04	16	0,03	124,10	(45,24)	22,72
Comunicações	5	0,01	5	0,01	5	0,01	(1,33)	(0,47)	(1,79)
Relações Exteriores	1	0,00	0	0,00	0	0,00	(46,44)	(80,97)	(89,81)

Tabela - Dotações orçamentárias dos créditos inicial, autorizado e executado no total da LOA de 2011 por Função.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do "Relatório Anual de Avaliação". PPAG 2008-2011. Exercício 2011. "Tabela 5: Programação e execução orçamentária por função PPAG 2008-2011 - Exercício 2011 - Minas Gerais".p.21