



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Mestrado em Ciência Política

**Evolução recente da Política Ambiental no Brasil:
uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003**

Karen de Oliveira Silverwood-Cope

Brasília, setembro de 2005

Karen de Oliveira Silverwood-Cope

**Evolução recente da Política Ambiental no Brasil:
uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Paulo du Pin Calmon

Brasília, setembro de 2005

Karen de Oliveira Silverwood-Cope

**Evolução recente da Política Ambiental no Brasil:
uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Paulo Calmon (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

Prof. David Fleischer
Universidade de Brasília

Prof. Donald Sawyer
Membro externo

Este trabalho é dedicado ao meu querido Tiago.

AGRADECIMENTOS

Ao apoio da minha família, em especial Tiago, minha mãe Ana e minha tia Ida;
Ao meu amigo Lucídio;
Ao Instituto de Estudos Sócioeconômicos (INESC);
Ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília;
E ao meu orientador Calmon.

SUMÁRIO

Lista de tabelas	7
Lista de gráficos	8
Lista de siglas	9
Glossário	10
Resumo	12
Abstract	13
1. Introdução	14
2. Revisão de literatura	16
2.1. Custos transacionais	16
2.2. Instituições	18
2.3. Mudança institucional	20
2.4. Custos transacionais, instituições e política ambiental no Brasil	21
3. Processo orçamentário	25
3.1. Execução orçamentária	28
3.2. Planejamento e orçamento no Brasil	30
4. Política ambiental	37
4.1. Breve histórico	38
4.2. Agenda ambiental	40
4.3. Execução da política ambiental	42
5. Abordagem metodológica	47
6. Resultados e discussão	55
6.1. Resultados do relatório de gestão	75
7. Conclusão	89
8. Referências bibliográficas	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Lista de programas selecionados	43
Tabela 2: Média de variáveis e indicadores por grupos de natureza	55
Tabela 3: Indicadores por programas	58
Tabela 4: <i>Ranking</i> de grupos por média de indicadores	65
Tabela 5: Relação entre problemas e grupos de programas	71
Tabela 6: Frequência de tipo de custo transacional por grupos	80
Tabela 7: Frequência de tipo de custos transacionais por grupos	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira	57
Gráfico 2: Comparação dos indicadores IDF, IDPPA e IDLOA	59
Gráfico 3: Histograma do IDF	61
Gráfico 4: Histograma do IDLOA	62
Gráfico 5: Histograma do IDPPA com <i>outlier</i>	63
Gráfico 6: Histograma do IDPPA sem <i>outlier</i>	63
Gráfico 7: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de <i>Administração</i>	66
Gráfico 8: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de <i>Outros</i>	67
Gráfico 9: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de <i>Recursos hídricos</i>	68
Gráfico 10: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de <i>Infra-estrutura</i>	69
Gráfico 11: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de <i>Preservação do meio ambiente</i>	70
Gráfico 12: Boxplot do IDF comparando a distribuição entre grupos	72
Gráfico 13: Boxplot do IDLOA comparando a distribuição entre grupos	73
Gráfico 14: Boxplot do IDPPA comparando a distribuição entre grupos	74
Gráfico 15: Problemas citados Relatórios de Avaliação Anual de Programas	78
Gráfico 16: Programas com maior número de problemas diferentes	79

LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

IDF – Indicador de desempenho por execução física

IDLOA – Indicador de desempenho por execução da LOA por meta física

IDPPA – Indicador de desempenho por execução do PPA por meta física

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPCA - Índices de Preços ao Consumidor Amplo

ISO - International Organization for Standardization

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos

OSCIPS - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente

PPA – Plano Plurianual

PPBS – Plannig, Programming and Budgeting System

PPG7 - Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

GLOSSÁRIO

Ciclo orçamentário: etapas constituintes do processo orçamentário: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação.

Contingenciamento: procedimento utilizado pelo Executivo para retardar ou não executar parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária

Crédito adicional: crédito destinado além das autorizações previstas na lei orçamentária. Pode ser suplementar, adicional ou extraordinário.

Despesa pública: execução do orçamento composta por diferentes etapas: empenho, liquidação e pagamento. As despesa são classificadas quanto: à categoria econômica e ao grupo de despesa a que pertence; à forma de sua realização ou à modalidade de aplicação dos recursos (anexo da Portaria nº 5 de 20 de maio de 1999).

Execução orçamentária: consiste na materialização da autorização para gasto (créditos orçamentários) constante da lei orçamentária e nas leis que a alterem.

Lei de Diretrizes Orçamentárias: elaborada anualmente pelo Executivo submetida à aprovação do Legislativo, contendo as metas e prioridades da administração pública federal para cada exercício financeiro. Ainda, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. (§ 2º do Artigo 165).

Plano Plurianual: lei editada a cada quatro anos que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. (§ 1º do Artigo 165).

Proposta orçamentária ou Projeto de Lei Orçamentária Anual: proposta elaborada anualmente pelo Executivo, submetida à aprovação do Legislativo, com a estimativa da receita e a fixação da despesa para determinado exercício financeiro. Deve estar de acordo com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Receita pública: conjunto de recursos que o Governo espera arrecadar para determinar as despesas, composta por: previsão, lançamento e recolhimento.

Restos a pagar: a Lei nº4.320/64 determina que restos a pagar resultam de despesas empenhada mas não pagas até o dia 31 de dezembro (encerramento do exercício financeiro). Constituem obrigações a pagar do exercício seguinte. (§ 5º do Artigo 165).

RESUMO

A política ambiental é o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação humana sobre o meio ambiente, portanto, o não atendimento das demandas sociais ambientais pode significar a não preservação do meio ambiente. Para verificar a capacidade de atendimento dessas demandas, considerando as metas planejadas pelo Governo, é importante compreender como se comporta a execução orçamentária da política ambiental e quais são seus principais obstáculos. Portanto, o objetivo desse estudo é caracterizar a execução da política ambiental em função dos programas do Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. A pesquisa é realizada sob a ótica das contribuições neo-institucionais sobre instituições, custos transacionais e mudança institucional e, também, das contribuições dos modelos de interpretação do processo orçamentário, entendido como o pilar estruturante da política ambiental. O delineamento adotado constitui uma estrutura de metodologia indutiva em um estudo de caso exploratório. O desempenho da execução da política ambiental é compreendido em termos de três indicadores, sendo eles: o indicador de desempenho de execução do PPA por meta física (IDPPA), o indicador de desempenho de execução do total de LOAs por meta física (IDLOA) e o indicador de desempenho de execução de metas físicas (IDF). Para complementar a compreensão do comportamento dessas variáveis e buscar as suas possíveis relações causais, são utilizados dados qualitativos obtidos nos relatórios oficiais de gestão anuais dos gestores dos programas. Foi verificada a existência de uma matriz institucional com altos custos transacionais que se origina da dificuldade na atuação dos atores e na execução da política, uma vez constatados os baixos resultados da execução dos programas da política pública ambiental.

ABSTRACT

Environmental policy is understood as the set of goals and instruments that aim at reducing the negative impacts of the human action over the environment. To verify Government's capacity to meet environmental demands, it is important to understand the execution of environmental policy as well as its main obstacles. It is therefore the objective of this dissertation to characterize the execution of the environmental policy in terms of programmes in the Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. The theoretical basis of this study focus is on the concepts of institutions, transactional costs and institutional change, and includes as well an analysis of the contributions of budgetary process models. The research was developed around an exploratory case study according to the inductive method. The performance of the execution of environmental policy is measured with three indexes: cost per unit in PPA (IDPPA), cost per unit in the total of LOAs (IDLOA) and index of physical production (IDF). The study analyses qualitative information obtained in the official annual reports of management, produced by the managers of the programmes, in order to complement the understanding of these variables, and to search possible causal relations. The study verified the existence of an institutional matrix with high transactional costs produced by the difficulty of the actors in executing the policies, and evidenced by the lack of satisfactory results in the performance of environmental policy programmes.

1. INTRODUÇÃO

O tema da pesquisa é a implementação da política ambiental. Com esse intuito, o objeto da pesquisa consiste no estudo da implementação dos programas do Plano Plurianual 2000/2003 de caráter ambiental.

É importante analisar os programas de governo constantes no Plano Plurianual, tendo em vista que representam o planejamento de ações do Estado de impacto na sociedade. Na realidade, o Plano Plurianual é o instrumento de consolidação da ação governamental que orienta, em conjunto com demais instrumentos, os rumos a serem seguidos pela administração pública e os resultados a serem buscados. Assim, justifica-se analisar a ação governamental para o meio ambiente por meio da implementação dos programas ambientais do Plano Plurianual.

Nesse sentido, a implementação da política consiste na execução orçamentária dos programas. Sua execução satisfatória é relevante na medida em que demonstra a capacidade do governo em planejar as metas e atingir os resultados, que, no caso ambiental, implica na redução dos impactos negativos da ação humana sobre o meio ambiente e a garantia de sua preservação.

Para verificar a capacidade do Governo de atendimento de demandas sociais em relação ao meio ambiente é importante compreender como se comporta a execução da política ambiental e quais são seus principais obstáculos. Nesse sentido, a pesquisa consiste em um estudo de caso sobre a execução da política ambiental com base nos programas do Plano Plurianual (PPA) 2000/2003. Portanto, seu objetivo é caracterizar a execução física e financeira da política ambiental em função dos programas do PPA 00/03, especificamente: (a) descrever a execução orçamentária dos programas da política ambiental; (b) verificar o desempenho da execução destes programas por meio da evolução de indicadores; (c) levantar os obstáculos relacionados ao desempenho da execução dos programas, e (d) caracterizar os custos transacionais da sua execução.

O comportamento dos programas da política ambiental, assim como seu resultado, é medido por meio de indicadores de desempenho calculados a partir da execução de metas dos programas. Os problemas relacionados ao desempenho da execução dos programas são

levantados e caracterizados por meio do conceito de custos transacionais, definido pela teoria neo-institucional como os obstáculos à execução eficiente dos programas, ou ainda, como os preços para interação dos indivíduos em uma sociedade (North, 1990).

Para atingir os objetivos da pesquisa pretende-se responder às seguintes questões: (a) como é a execução orçamentária dos programas da política ambiental que constam no Plano Plurianual? (b) Qual o seu desempenho, ou seja, a execução física e financeira cumpre as metas planejadas? (c) Quais os principais obstáculos ocorridos durante a sua execução? (d) Qual a relação entre dotação orçamentária do Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a posterior execução física e financeira dos programas? (e) Existe relação entre os obstáculos apontados pelos gestores dos programas e o desempenho físico financeiro dos programas?

A pesquisa inicia com a revisão de literatura acerca do conceito de custos transacionais, de instituições, de mudança institucional e processo orçamentário. Em seguida, é abordada a política ambiental por meio de um breve histórico e contextualização sobre o PPA 00/03 e o meio ambiente.

O capítulo de abordagem metodológica descreve todos os procedimentos e instrumentos utilizados para a coleta e análise dos dados. Neste capítulo é apresentada construção dos indicadores de desempenho. Os programas são analisados individualmente e também em grupos, selecionados de acordo com sua natureza. Depois, os dados qualitativos acerca dos custos transacionais são identificados e relacionados ao seu desempenho.

Os resultados são apresentados em conjunto com a discussão, norteados pelas questões de estudo. São apresentados primeiramente os resultados da análise quantitativa sobre o desempenho da execução individual e em grupo dos programas, seguida pelos resultados da análise qualitativa sobre os custos transacionais da execução.

Finalmente, é apresentada a conclusão retomando a temática da execução da política ambiental em função dos resultados obtidos.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Na revisão de literatura são apresentados conceitos que auxiliam a análise da política ambiental no Brasil. Primeiro, são abordadas as contribuições neo-institucionais sobre instituições, custos transacionais e mudança institucional e, em seguida, as contribuições dos modelos de interpretação do processo orçamentário, entendido como o pilar estruturante da política ambiental.

2.1 Custos transacionais

Basicamente, o que se explica sobre os custos transacionais é o fato de serem custos que decorrem da interação entre os indivíduos. A relação ou transação entre os indivíduos é composta por uma série de ações. Por exemplo: (a) é mensurado o que está sendo trocado, seja um produto ou serviço; (b) as informações sobre as condições do que está sendo negociado são checadas; (c) os direitos e deveres são observados e (d) a execução do acordo se torna um contrato entre as partes. Cada ação desta pode resultar em custos. Além disso, caso se deseje firmar um contrato é necessário o monitoramento das ações acordadas (Espino, 1999). Portanto, a relação entre os indivíduos, ou agentes, é complexa podendo gerar inúmeros custos. Custos transacionais muito altos podem dificultar ou até impedir as relações econômicas, políticas e sociais entre indivíduos.

Desenvolvida a partir da análise da eficiência das relações econômicas, a teoria dos custos de transação assumiu também a perspectiva de custo transacional político. Na taxonomia de Dixit (1997), os custos de transação políticos compreendem:

“These are to be interpreted very broadly, as the “comparative costs of planning, adapting, and monitoring task completion under alternative governance structures”(Williamson, 1989,0.142), or “the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements” (North, 1990,

p.72). In particular, the focus is on the evolution of governance structures (institutions, contractual forms, etc) to cope with the transational costs.” (Dixit, 1997, p. 31)

A importância do conceito de informação incompleta é apontado por North (1990), pois, na sua definição, o foco do custo transacional político é relacionado ao efeito da falta de informação na tomada de decisões. Os custos para se impor idéias ou propor alternativas a um problema variam de acordo com as circunstâncias do mercado político e são fundamentais para as escolhas dos agentes. Segundo o autor, os custos transacionais advêm do reconhecimento que a imperfeição do mercado, a racionalidade limitada e a limitação na capacidade cognitiva dos atores criam uma esfera de difícil interação.

Ademais, North (1990) também menciona a racionalidade limitada e a capacidade cognitiva limitada para explicar a relação entre os indivíduos que produz os custos transacionais. A racionalidade limitada presume que a complexidade de fatores envolvidos em uma situação, somada às limitações físicas e psicológicas dos indivíduos em processar informações, reduz a capacidade de maximização da tomada de decisão entre o menu de alternativas. Este quadro conceitual se funda em cinco preceitos: problemas são tão complexos que são absorvidos em partes; a maximização é substituída pela satisfação, pois não são consideradas todas as alternativas possíveis e seus resultados; a busca por alternativas de solução aos problemas é limitada e estável, as organizações evitam incertezas e ações estimadas, e são estabelecidos padrões de ações para medir situações recorrentes. A capacidade cognitiva limitada pressupõem que o comportamento humano possui limitações de processamento das informações. Portanto, ainda que houvesse um ambiente de informações perfeitas e completas os agentes não seriam capaz de deter a informações e processá-las.

De modo similar, na definição de Espino (1999) os custos transacionais são aqueles que impedem a eficiência nas transações econômicas ou políticas determinados pela assimetria de informações, pela preservação dos direitos de propriedade e pela necessidade de monitoramento da execução dos acordos entre os agentes, ou seja, a falta de credibilidade dos contratos como também afirma Dixit (1997).

2.2 Instituições

No campo do neo-institucionalismo, as instituições foram amplamente analisadas por vertentes que acabaram desenvolvendo argumentos em linhas distintas, mas baseadas em pressupostos similares.

“Podem ser identificados pelo menos quatro ‘novos institucionalismos’, representados pelos seguintes trabalhos: a) de March & Olsen (1989), que do ponto de vista metodológico crítica os postulados da escolha racional e enfatiza os elementos de ritual, rotina e acaso na vida social, com desdobramentos empíricos sobretudo na área de estudos da burocracia e das organizações; b) Shepsle e associados, que, na mais pura tradição de social choice e individualismo metodológico, introduziram as instituições como solução para os problemas de caos e instabilidade em escolhas majoritárias, com aplicações que se restringem basicamente ao estudo do legislativo (Shepsle, 1989); c) do neoinstitucionalismo econômico, que, a partir da teoria microeconômica, inaugura uma perspectiva em que as instituições são entendidas como ‘contratos’ (arranjos destinados a reduzir ‘custos de transação’ e a minimizar as perdas da relação ‘principal-agente’), com fecundos e inúmeros desenvolvimentos nas áreas de organização industrial e teoria da firma e, no caso da ciência política, na análise de burocracias e do Legislativo (Melo, 1996b; Kiewiet & McCubbins, 1991); e d) de Skocpol e associados, que enfatizam a estrutura interna do Estado e as burocracias públicas como variáveis centrais da explicação (Evens et al., 1985). Thelen e Steinmo (1992) apresentam uma tipologia que distingue o institucionalismo histórico (que enfatiza o papel das idéias, estruturas institucionais e organizacionais na definição das preferências dos atores (suas estratégias e metas) do institucionalismo ancorado na escolha racional (para o qual as preferências dos atores são endógenas e as instituições constituem o contexto estratégico que circunscreve a interação dos atores)” (Melo, 1997, p. 81).

Nesta pesquisa é utilizado, principalmente, o trabalho de North (1990) que engloba elementos dessas vertentes com foco no impacto das instituições e dos custos transacionais no processo político, além da dinâmica de desenvolvimento das instituições. Segundo o autor, as instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou seja, são limitações à interação humana. Independentemente de serem formais ou informais as instituições definem a interação entre os homens e proporcionam uma estrutura às relações diárias de qualquer sociedade. Em meio ao contexto adverso e ineficiente, os atores buscam minimizar os custos transacionais e, por isso, criam mecanismos institucionais que propiciem estabeleçam regras e tragam eficiência ao processo político. Assim, a existência dos custos de transação é responsável pelo surgimento das instituições, que têm por objetivo reduzir a incidência dos custos transacionais nas relações e

maximizar os resultados (North, 1990).

No campo econômico, as instituições podem cumprir tanto o papel de melhorar a alocação de recursos, proporcionando a eficiência econômica, o bem-estar social e a distribuição de recursos como, se forem mal formuladas, conduzir à concentração de renda ou à ineficiência na alocação de recursos. No campo político, se bem elaboradas, as instituições servem para gerar cooperação e coordenação porque atuam diretamente sobre as escolhas dos atores na ação coletiva, diminuindo os riscos e incertezas. Neste caso, as instituições favorecem a difusão e redução dos custos da informação; promovem vigilância e cumprimento dos contratos e direitos de propriedade; facilitam soluções a problemas de custos transacionais, e outros. Quando ineficientes, propiciam o aumento de custos transacionais, o que por sua vez aumenta os ambientes de risco e incerteza. Nesse sentido, é papel do Estado estimular a aprovação de um aparato normativo que dê estabilidade às relações econômicas e sociais e cabe aos atores políticos a negociação e o cumprimento de padrões informais de comportamento que estimulem a cooperação política (North, 1990).

Para Hall e Soskice (2001), as relações entre atores estão sujeitas aos custos transacionais, mas para minimizá-los eles utilizam os mecanismos de coordenação, cooperação e comunicação por meio do estabelecimento de instituições. A criação de instituições, por exemplo, possibilita a troca de informações, monitoramento, sanções, execução de contratos e outros mecanismos que diminuem os custos transacionais.

Não foram encontrados estudos com o enfoque similar ao de North (1990) para a análise da execução da política ambiental. Os trabalhos teóricos utilizados, como Dixit (1997) e North (1990), buscam responder como os custos transacionais econômicos e políticos explicam o comportamento dos agentes nos países. A resposta encontrada é o fato de a ineficiência das instituições aumentar os custos transacionais, o que dificulta a interação entre os agentes e compromete o bom funcionamento do sistema, seja ele político ou econômico.

No campo dos conceitos teóricos, ainda cabe explorar a mudança institucional. Considerando que as instituições estruturam as relações políticas, o resultado da execução das políticas está estreitamente ligado à eficiência destas instituições. Porém, as instituições mudam ao longo do tempo e sua dinâmica pode alterar o quadro de relações políticas (North, 1990). Por isso, é importante compreender a influência da dinâmica das instituições nos resultados da política.

2.3. Mudança institucional

Os estudos sobre a dinâmica das instituições resultante da ação de sua interação com os atores foi inicialmente influenciado por abordagens evolucionárias, principalmente, a partir do artigo de Alchian (Alchian apud North, 1990). Esperava-se que as instituições ineficientes fossem eliminadas dando lugar às instituições mais eficientes. Assim, haveria uma constante evolução rumo à eficiência. Porém esta abordagem não explica a situação de países em desenvolvimento, ou, simplesmente, da permanência de algumas estruturas institucionais ineficientes nos países.

Em contraponto a esta perspectiva, North (1990) desenvolveu uma outra teoria acerca da mudança institucional buscando responder sobre o que determina os diferentes padrões de evolução dos países e como explicar a sobrevivência de economias com baixas performances ao longo do tempo.

Buscando responder às perguntas, o autor faz uma analogia entre teoria de mudança tecnológica e teoria de mudança institucional e cita o artigo de W. Brian Arthur (Arthur apud North, 1990) que apresenta uma teoria sobre o porquê de algumas tecnologias predominarem mantendo sua posição de monopólio. Em resumo, o autor baseia-se em custos de transação para explicar os princípios que explicam a persistência de arranjos institucionais, ainda que ineficientes, como, por exemplo, a sobrevivência de economias com baixas performances ao longo do tempo. Existem altos custos fixos com a criação de instituições porque os custos de aprendizado de novas instituições são grandes; a coordenação entre atores já está representada nos contratos, e a resistência a mudanças dos atores. Enfim, a existência de um marco institucional reduz as incertezas e prolonga a continuidade desse mesmo marco. Assim, uma matriz institucional possui um conjunto de fatores interdependentes que produzem retornos crescentes, determinando o caminho a ser percorrido pelas economias.

Ao longo do tempo ocorrem mudanças incrementais das instituições. Quando uma instituição é mudada, o processo de aprendizado dos atores tem altos custos porque exige que os atores mudem seu comportamento em relação ao que já haviam se adaptado. O alto custo da reorganização dos atores acaba reforçando a tendência de manutenção das instituições, ainda que sejam ineficientes. O arranjo institucional faz com que os atores se coordenem de modo a maximizar seus ganhos, buscando retornos crescentes.

As mudanças incrementais das instituições são caracterizadas pela dependência da trajetória (*path dependence*) e persistência de padrões de desenvolvimento de longo prazo para as economias (*lock in*) (North, 1990). A dependência da trajetória é um conceito que interpreta historicamente o desenvolvimento dos países entendendo que há dependência dos arranjos ins-

titucionais já constituídos. O conceito de *lock in* significa que, uma vez criadas, as instituições têm mecanismos auto-reforçantes que fazem com que elas subsistam. Estes mecanismos são os próprios princípios, acima apontados, de alto custo do processo de aprendizado dos atores, as externalidades e a limitação dos modelos subjetivos de compreensão dos atores.

Portanto, as mudanças institucionais que ocorrem são pequenos ajustes de pouco impacto na estabilidade do arranjo existente. Elas ocorrem devido à alteração nos incentivos aos atores, que são estimulados a mudar seu comportamento, mas este é um processo lento e incremental. Mudanças radicais são fruto de situações extremas como revoluções.

2.4. Custos transacionais, instituições e a política ambiental no Brasil

Os custos transacionais da execução orçamentária da política ambiental são os obstáculos que se apresentam para obtenção de resultados. Embora sejam conseqüências naturais da interação entre os indivíduos, devido aos pressupostos de assimetria informacional, racionalidade limitada e manutenção dos direitos de propriedades, os custos transacionais comprometem a obtenção de resultados da política pública.

Neste sentido, a utilização deste conceito é relevante para compreender quais os obstáculos se colocam para execução de uma política ambiental eficiente, atingindo os resultados pretendidos pelo Governo no planejamento de suas ações e recursos.

Não foram encontradas pesquisas que utilizem este conceito para a compreensão dos problemas de execução da política ambiental. No entanto, o entendimento de obstáculo à obtenção de resultados permite assumir a semelhança entre custos transacionais e falhas de governo. Especificamente, falha de governo é:

“Falhas de governo são características intrínsecas do mesmo, sem relação direta com os indivíduos que ocupam cargos públicos... Trata-se de limitações impostas pelo jogo de interesses e pelo estágio de amadurecimento dos sistemas de governo que determinam sua performance. Falhas de governo podem levar à desconsideração ou ao desperdício de propostas cristalinas de aprimoramento da gestão ambiental.” (Little, 2003, p. 321)

Nesse caso, estudos como o de Little (2003) utilizam o conceito de falha de governo para verificar os fatores que prejudicam a obtenção de resultados dos programas. No livro, são analisados cinco casos da política ambiental na busca para identificar padrões de falhas de

governo na gestão da política ambiental. As principais falhas identificadas são: (a) assimetria informacional que permite a ação oportunista de agentes e dificulta a transparência das negociações; (b) ausência de pressão social ou responsabilização por meio de canais de controle institucionalizados sobre os representantes não eleitos no Executivo; (c) comportamento burocrático dos agentes públicos, ou seja, comportamento de aversão ao risco e inovação, preso a rotinas da administração; (d) capacidade interna limitada das organizações do Governo, pois faltam incentivos à melhoria do trabalho, capacitação e recursos; (e) capacidade externa limitada das organizações do governo que não conseguem se articular com outras agências relevantes; (f) a fragilidade do sistema legal no qual as leis não são implementadas e seu cumprimento não é monitorado e (g) a atuação de grupos de interesse de forma desigual pressionando a tomada de decisão governamental.

Essas falhas foram observadas como as que mais afetam a qualidade da gestão ambiental do Governo no período de 2000 a 2003. No caso da elaboração da política de prevenção de acidentes com fogo na Amazônia, por exemplo, a autora Ana Cristina Barros (*apud* Little, 2003) a ausência de informações do Governo sobre a realidade ambiental da região dificulta o desenho correto da política pública e também sua posterior avaliação. Outra falha é a fraqueza de instituições para controle social, pois as pressões são pontuais, estimuladas pela mídia quando ocorrem catástrofes. A capacidade organizacional interna e externa das organizações públicas também é um ponto crítico porque a falta de agilidade de ação e articulação apropriadas é fatal nos casos das queimadas e incêndios. A ação de grupos de interesse se concentra no conflito de posições entre os grandes fazendeiros, ambientalistas e os pequenos produtores. Na análise do autor, o interesse do grupo mais forte, os grandes fazendeiros, é de manter a legislação e políticas sobre fogo ineficientes, de modo que eles possam manter suas práticas de manejo da terra e produção.

No caso das políticas de uso e ocupação do solo Agnes Fernandes (*apud* Little, 2003) aponta a ausência de canais de controle popular sobre as ações de órgãos estaduais e prefeituras municipais, comprometendo a análise e avaliação sobre a pertinência dos instrumentos usados nessas políticas públicas. A baixa qualificação e o desestímulo das organizações governamentais interferem na qualidade da gestão e implementação das políticas. Em especial, a descontinuidade administrativa provoca mudanças internas nas organizações que interrompe e modifica a política pública. Soma-se a essas falhas, a excessiva e ineficiente legislação que tem causado conflito e dificultado a articulação entre os atores.

Na política florestal da Amazônia Sérgio Gonçalves (*apud* Little, 2003) aponta que o comportamento burocrático dificulta o desenvolvimento de políticas inovadoras e eficientes, havendo uma baixa capacidade organizacional interna da administração pública em incorporar

inovações e melhorias no desenho das políticas.

Por fim, Miguel Scarcello (*apud* Little, 2003) trata da existência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como espaço democrático de deliberação para as políticas e normas para a gestão ambiental. A crítica apontada no texto é que este espaço não tem sido suficiente para dirimir os conflitos de interesse, ou seja, as opiniões divergentes dos atores no estabelecimento das diretrizes para a formulação e monitoramento dos programas. A informação incompleta é a falha que desestrutura a ação dos conselheiros e enfraquece o poder desse espaço.

As falhas apontadas pelo autor podem ser entendidas como exemplos de custos transacionais que comprometem a qualidade da política ambiental. São elementos estruturais presentes na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política ambiental.

O método de análise dos textos organizados por Little (2003) não é utilizado nesta pesquisa porque baseia-se na análise de atores externos ao Governo, a sociedade civil, enquanto esta pesquisa se propõe a levantar os custos indicados pelos próprios executores da política, foco menos privilegiado em outros estudos sobre a política ambiental.

O vínculo entre os custos transacionais e o objeto da pesquisa é o fato desse conceito explicar a relação entre os indivíduos e a existência de dificuldades para execução da política ambiental. É importante ressaltar que os custos transacionais não são a causa para o baixo ou alto desempenho da execução da política, mas constituem um esclarecimento sobre os problemas relacionados a essa etapa das políticas públicas.

Os custos transacionais estão nas esferas econômica, social e política nas sociedades, sendo administrados por meio das instituições. A relação entre as instituições e a execução da política ambiental é a restrição às atividades dos atores causada pelo conjunto de regras formais e informais. O efeito das instituições pode aumentar ou diminuir a incidência de custos transacionais, o que implica no desempenho da política e na obtenção de resultados.

Aplicando a idéia da mudança institucional à política ambiental, percebe-se que a sua execução é determinada por instituições e custos transacionais que apresentam uma dinâmica de manutenção. É importante ressaltar que os resultados da execução da política não são contextualizados por um processo de evolução em que se espere melhores resultados no futuro. Este é um aspecto importante na compreensão da análise da política, pois os custos levantados na execução da política ambiental podem não ser corrigidos ao longo dos anos. Ao contrário, estes custos transacionais merecem ainda maior atenção porque podem revelar uma tendência de manutenção, constituindo um padrão de comportamento.

Assim como não foram encontradas pesquisas anteriores que identificassem custos transacionais e instituições da execução da política ambiental, também não foi encontrado ne-

ningum estudo que apresentasse a dinâmica institucional com a perspectiva de North (1990). Neste aspecto esta pesquisa contribui na tentativa de aplicar a teoria na compreensão das ineficiências da execução da política ambiental.

Além dos conceitos anteriores desenvolvidos, é importante para o entendimento da execução da política ambiental abordar o processo orçamentário, pois as regras do processo orçamentário são os pilares da política ambiental. O complemento para o levantamento das instituições orçamentárias da política ambiental é a apresentação das teorias sobre o processo orçamentário que explicam o impacto do orçamento nas políticas públicas.

3. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Existem dois modelos de entendimento do processo orçamentário considerados importantes para analisar a execução orçamentária da política ambiental por apresentarem um visão sistêmica da implementação das políticas. Os modelos são o incremental e o repetitivo. A perspectiva apresentada por estes modelos são complementares aos conceitos neo-institucionais previamente citados. Alguns pressupostos entre os modelos sobre o processo orçamentário e o neo-institucionalismo são consideradas compatíveis, como a racionalidade limitada dos atores do processo e a idéia de incrementalismo na dinâmica das instituições. Nesta pesquisa assume-se que o orçamento é processo político e, assim, também pode ser interpretado à luz das instituições e dos custos transacionais políticos (Wildavsky, 1974).

Na verdade, não há uma perspectiva homogênea sobre o processo orçamentário. Os estudos sobre o processo orçamentário buscaram responder qual e como é o comportamento do orçamento nos países. As respostas divergem de acordo com a linha teórica de cada modelo. A seguir, são explicados os modelos incremental e repetitivo.

O modelo incremental, desenvolvido por Wildavsky (1964), consiste em observar o processo orçamentário na perspectiva política, considerando a racionalidade limitada dos atores, multiplicidade de variáveis envolvidas na tomada de decisão e a assimetria informacional. Os atores, nesse caso, buscam a satisfação, em detrimento da maximização. Então, com base em experiências anteriores, os tomadores de decisão fazem apenas ajustes para adaptar orçamentos anteriores aos novos contextos. Como ocorrem poucas mudanças no orçamento de um ano a outro, acaba se fixando um referencial histórico, pois o padrão estabelecido não se modifica. Isso causa a rigidez orçamentária, que perpetua a estrutura do planejamento e execução das políticas públicas. As mudanças significativas no orçamento podem ocorrer por pressões externas, embora o padrão de comportamento para o orçamento seja a manutenção da alocação de recursos prévia. A principal crítica que este modelo recebe é não explicar os casos em que há mudanças significativas no orçamento.

O modelo incremental não detalha processo e possíveis causas que levam ao incrementalismo em contextos diferenciados, como é o caso de países em desenvolvimento. Dife-

rentemente, para especificar as restrições por qual passam países em desenvolvimento, Caiden e Wildavsky (1974) elaboram o modelo repetitivo.

O modelo repetitivo é significativo para o estudo da execução da política ambiental porque avalia especificamente a situação de países em desenvolvimento e enfoca sua dificuldade com o processo de planejamento e orçamento, além de apresentar uma visão complementar aos conceitos do incrementalismo, de custos transacionais, instituições e mudanças institucionais anteriormente explorados.

A problemática do orçamento e planejamento em países pobres envolve como pano de fundo o debate sobre a própria condição de subdesenvolvimento. A operacionalidade de mecanismos fundamentais na administração pública se torna ponto de estrangulamento da ação governamental. A realização de políticas públicas se compromete dadas essas características.

O principal questionamento dos autores é como ambientes com instabilidade política, economias pobres e incerteza fiscal podem propiciar espaço para reformas no planejamento e orçamento. Mas o que ocorre especificamente com os países subdesenvolvidos? Caiden e Wildavsky (1974) encontram a resposta utilizando um conceito ampliado de pobreza. A falta de dinheiro não é o principal problema crônico e estrutural desses países, mas sim a falta de capital humano qualificado, falta de informação e pobreza de suas instituições. A pobreza deixa os países mais vulneráveis às incertezas, o que aumenta as dificuldades para o desenho e implementação das políticas. Segundo os autores, a confluência da pobreza e da instabilidade é crucial para o planejamento e orçamento.

Outros fatores distinguem o sucesso de países ricos dos pobres: nos países ricos há uma redundância funcional. Isto significa que há margens de reserva em recursos humanos, qualificação, recursos materiais e de infra-estrutura, de modo que sempre se mantém a qualidade durante a implementação das políticas. Nos países pobres há uma falta crônica da redundância. Outro ponto é a insegurança causada pela inexistência de instituições políticas que ofereçam garantias ao cidadão, pois a estrutura institucional política nos países pobres não se submete ao controle social e legitima o uso do poder político além do atendimento das demandas sociais. Por fim, há a questão da informação disponível, onde países ricos dispõem de sistemas de informações que mantêm a qualidade gerencial das políticas públicas, enquanto nos países pobres, a falta de informação, por exemplo, sobre as receitas e seus gastos, dificultam um desenho de política e implementação eficientes.

Os autores observaram que nos países em desenvolvimento há um grande descompasso entre o planejamento de metas financeiras e a execução financeira das políticas. Isso ocorre por causa da distância entre a aprovação de autorização do gasto e a liquidação financeira do recurso, somada à instabilidade econômica e social, como reduções drásticas de capital estran-

geiro, inflação, aumento dos custos do projeto. Outro ponto que interfere na relação entre planejamento e orçamento é o hábito de superestimar os gastos e subestimar as receitas para garantir a implementação do programa frente à instabilidade crônica. Isso resulta em planejamentos e estimativas irreais.

O fenômeno do “orçamento repetitivo” é outra interferência citada pelos autores. Embora os Ministérios setoriais elaborem seus orçamentos segundo suas necessidades de recursos, ainda estão sujeitos ao controle do Ministério da Fazenda, que determina o repasse dos recursos de acordo com as prioridades econômicas e monetárias do país.

Nesse processo, o orçamento acaba sendo redesenhado segundo outras prioridades causando atrasos e descontinuidades no fluxo de capitais. No entendimento dos autores é como se o orçamento estivesse sempre em negociação, sendo feito e refeito ao longo do ano e sujeito a critério políticos e econômicos, em detrimento do técnico. Assim, as estimativas para o planejamento acabam sendo feitas de forma pouco cuidadosa. Efeito secundário dessa dinâmica é a disputa por recursos que se cria entre os órgãos e a busca de autonomia e independência financeira com a criação de fundos setoriais.

Somada à falta de recursos, observa-se a incapacidade de sua utilização racional. Há um comportamento cíclico de ineficiência entre planejamento e orçamento. Portanto, com os problemas estruturais citados, o planejamento é mal elaborado, não são realizados monitoramento e avaliação dos programas e, assim, uma falha alimenta a falha da etapa seguinte. Desse modo, percebe-se que o contexto de execução de uma política é comprometido por custos transacionais de execução do orçamento, que é um processo político transversal a todas as políticas.

Considerados esses pontos, percebe-se que a interpretação do processo orçamentário se complementa com os conceitos neo-institucionais de dependência da trajetória e *lock in* que acompanha estes países. Uma vez que países pobres enfrentam custos transacionais causados pelo ambiente de pobreza, risco e incerteza, as instituições condicionam o processo orçamentário em uma dinâmica incremental ou repetitiva como um modo mínimo de obter resultados para as políticas. Além disso, esse contexto tende a se manter devido à rigidez das instituições, segundo a teoria da mudança institucional. Em consequência, mantêm-se os custos transacionais. Essa é a lógica que integra a utilização dos conceitos de custos transacionais, instituições, mudança institucional e modelos incremental e repetitivo para a análise da execução da política ambiental.

Portanto, os modelos incremental e repetitivo são uma visão sistêmica das instituições e sua dinâmica no campo do planejamento e orçamento das políticas públicas que apontam as regras e obstáculos para execução das políticas. Desse modo, se somam ao estudo sobre a política ambiental de Little (2003), que também aponta as regras e obstáculos da execução da política ambiental, porém se utilizar os mesmos conceitos.

Em seguida são esclarecidas quais são as instituições que delimitam a execução da política ambiental no Brasil, ou seja, como é a estrutura e o funcionamento da execução orçamentária e o que se discute na literatura sobre suas dificuldades.

3.1. Execução orçamentária

A implementação da política ambiental significa, em termos operacionais, a execução física e financeira dos programas da política ambiental. Para esclarecer estes elementos, a seguir, é explicado o processo orçamentário.

Orçamento e planejamento são instrumentos da administração pública que surgiram com base no sistema de administração dos Estados modernos no século XIX. Ao longo dos anos, foram se adaptando à conjuntura do pensamento político e econômico dominante, do liberalismo ao Estado de bem-estar, e às necessidades da economia e da administração pública de cada país.

O orçamento tradicional foi instrumento da administração pública foi criado em 1822 na Inglaterra e foi adotado por vários outros países no mesmo período. O contexto de sua criação era um ambiente de liberalismo econômico que ressaltava a necessidade de contenção do aumento das despesas públicas e do controle dos políticos. O orçamento tradicional permitia a análise das receitas e despesas e significou um grande avanço para a contabilidade dos recursos do Estado, embora não incluísse a questão do planejamento da ação do Estado.

A concepção do orçamento como um instrumento de organização e planejamento da ação do Estado surgiu no conceito moderno do orçamento no século XX (Giacomoni, 2002). Neste novo entendimento, o orçamento é um instrumento com a função de auxiliar a programação, execução controle da ação do Estado. O conceito moderno foi reforçado pelo pensamento keynesiano na década de 30, que reforçava a importância da política fiscal ativa dos Governos, e pela conjuntura de crises econômicas e guerras, que causaram contestações à forma como a ação do Estado vinha sendo realizada.

Assim, cada vez mais, os Estados precisaram reformas as estruturas da administração pública e criar novos instrumentos. Neste sentido, o planejamento contemporâneo foi desenvolvido pelos Estados em resposta à complexidade das relações sociais, políticas e econômicas. É uma estratégia do Governo para realizar as políticas públicas e estabelecer estratégias de coordenação entre os atores. O que diferencia o planejamento das demais atividades da administração pública é a possibilidade ser voltado para o desenvolvimento, no sentido de construção e condução de

crescimento econômico e social. O planejamento é processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária (in Cínara: Pereira, 1999, pg 30).

De acordo com Giacomoni (2002), o planejamento foi o instrumento administrativo que ganhou mais notoriedade nos últimos 30 anos. A tendência de aproximação entre planejamento e orçamento se iniciou nos anos 60 com o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (Plannig, Programming and Budgeting System - PPBS). O PPBS é um sistema capaz de definir objetivos, tempo de duração, indicadores de desempenho e outras características dos programas ou projetos de acordo com a meta prevista e orçamento disponível.

Os principais problemas enfrentados pelo PPBS foram a crise econômica, a falta de pessoal especializado para fazer as análises e previsões e dificuldades políticas nas relações entre Legislativo e Executivo, devido ao fato de o Congresso aprovar a proposta de orçamento elaborada pelo Executivo.

Na América Latina, em geral, se utiliza o modelo de Orçamento-Programa, modelo recomendado pela Organização das Nações Unidas na década de 60, elaborado com base no modelo norte-americano de Orçamento por Desempenho. De forma semelhante ao PPBS, o Orçamento-Programa é um modelo de orçamento de desempenho que apresenta para cada orçamento os propósitos, objetivos, custos dos meios e insumos e medidas de desempenho por programa (Giacomoni, 2002), mas se diferencia do PPBS por articular a estrutura do orçamento mais próximo ao conceito de orçamento moderno.

O Orçamento-Programa tem as seguintes características: (a) elo entre planejamento e as funções executivas da organização; (b) os recursos são alocados em função de objetivos e metas; (c) as tomadas de decisão orçamentária são feitas com base em análises técnicas; (d) o orçamento é elaborado com o custos de todos os programas, inclusive os que extrapolam o exercício; (e) a estrutura do orçamento é feita de acordo com os aspectos administrativos e de planejamento; (f) utiliza o critério de classificação funcional-programático, que classifica as políticas e despesas em função de programas; (g) utiliza indicadores e medidas de desempenho dos trabalhos e dos resultados e (h) o controle do orçamento visa avaliar a eficiência e eficácia da ação governamental (Giacomoni, 2002). As principais críticas são a dificuldade de implementar as mudanças no processo orçamentário que o modelo propõe, como a evolução dos mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho dos trabalhos. Em muitos países, constatou-se a dificuldade em definir os produtos finais devido às limitações de mensuração física para os programas.

A integração entre planejamento e orçamento é bastante criticada por Wildavsky (1974). Para o autor, a característica destes modelos, como o PPBS e o Orçamento-Programa, é o incrementalismo, quer dizer, não há flexibilidade na elaboração do orçamento e nem espaço

para inovações, pois a tendência é manter o orçamento anterior. A inércia sobre os programas já existentes garante-lhes vantagens em relação a programas novos. Ao contrário, a tendência do planejamento é a criação de novos programas e a demanda por novas tomadas de decisões. Portanto, segundo o autor, planejamento e orçamento têm tendências conflitantes que dificultam sua integração.

3.2. Planejamento e orçamento no Brasil

No caso brasileiro, as experiências de planejamento estiveram associadas ao processo evolutivo do orçamento, porém são bem mais recentes. A experiência brasileira com o orçamento formal foi iniciada formalmente na Constituição Imperial de 1824, delegando ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária e à Assembléia Geral sua aprovação. Nesse período o orçamento teve dificuldades de implementação devido à falta de uma administração pública unificada com capacidade de comunicação, de recolhimento de impostos e conflitos com normas legais.

Na verdade, desde a instauração da República o orçamento passou por várias mudanças. Foram reformas e mudanças de regras que se adaptavam, na maior parte das vezes, à conjuntura política nacional. A última grande mudança orçamentária foi feita em 1988. O orçamento público brasileiro Federal, Estadual e Municipal assumiu as atuais regras em 1988, durante a Assembléia Nacional Constituinte. Ficou estabelecido no artigo 165 da Constituição sua normatização, dispondo sobre o funcionamento do orçamento, distribuindo deveres e funções entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O processo orçamentário criado segue o modelo do Orçamento-Programa sob os princípios (a) de universalidade, pois contém todas as despesas e receitas do Estado, (b) de unidade, na medida em que as unidades governamentais apresentam possuem apenas um orçamento, e (d) de anualidade, que determina a regularidade e temporalidade do processo.

O conceito de orçamento moderno, que orientou a reforma de 1988 buscou integrar ao máximo planejamento e orçamento fundamentada na idéia de que “A lei orçamentária expressa a atividade financeira do Estado, receitas e despesas, identificando-se as políticas públicas adotadas pelo Governo em termos qualitativos e quantitativos.” (CEFOP, Processo Orçamentário: pág 4)

Cabe ao Poder Executivo elaborar as propostas de Leis Orçamentárias. O Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Orçamento, tem a prerrogativa de fazer as alterações na proposta enviada pelo Executivo segundo regras e práticas definidas.

O Orçamento da União é composto pelos orçamentos: fiscal, que compreende as receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta; seguridade social, que inclui todas as entidades de seguridade social, e, por fim, de investimento das empresas estatais, que compreende o orçamento de investimento das empresas estatais. (Giacomoni, 2002)

Desde 1988, com a nova Constituição, a estrutura do orçamento é baseada em três peças, o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As Leis seguem o princípio e técnicas do orçamento-programa, que organiza por meio de programas o planejamento, administração e gestão pública dos recursos. Sob essa ótica, o orçamento é a ligação entre o planejamento e as funções executivas do Governo.

O PPA é o instrumento de planejamento das ações governamentais por quatro anos, substituindo o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI). A estrutura de organização do PPA foi feita dentro do marco de orçamento-programa. No caso do PPA 2000/2003 *Avança Brasil*, recorte da presente pesquisa, há divisão em programas diversos de caráter multifuncional e multisetorial, quer dizer, podendo estar em diferentes funções e constar em diversos órgãos:

- Programas Finalísticos: voltado para o atendimento de demandas sociais.
- Programas de Serviço ao Estado: resultam em bens e serviços prestados diretamente ao próprio Estado.
- Programas de Gestão de Políticas Públicas: ações do Governo para formulação, supervisão, avaliação de políticas públicas.
- Programas de Apoio Administrativo: colaboram para a consecução dos objetivos dos demais programas.

Dentro de cada programa há uma subdivisão em ações, um nível de atividade do Governo abaixo do nível de programa, classificadas em:

- Atividades; Projetos; Operações Especiais: financiadas total ou parcialmente com recursos da União;
- Outras Ações: São custeadas por fonte de recursos como parcerias, fundos constitucionais, linhas de crédito de órgão oficiais de crédito e outros.

As demais Leis, LOA e LDO, são anuais. A LDO elege as metas e prioridades da

administração pública Federal e orienta a elaboração da LOA. A LOA estima a receita e a fixação da despesa para cada ano. Essas Leis se organizam em seqüência, quer dizer, primeiro se sanciona o PPA, em seguida, anualmente, a LDO e a LOA.

Tais Leis envolvem ações *ex-ante*, a elaboração e discussão da proposta de Lei realizadas antes de sua aprovação, e *ex-post*, a implementação da política orçamentária, controle e avaliação. Na descrição de Vieira (2001) as instituições relevantes para análise *ex-ante* do orçamento são: a vinculação de receitas; restrições constitucionais ao poder de fazer emendas dos parlamentares sobre a proposta do Executivo; a dotação de despesas sob alocação genérica, que significa que a alocação do recurso pode ser feita sem o destaque do destino; o caráter autorizativo do orçamento e a ausência de legislação complementar de finanças. No caso da avaliação *ex-post* são relevantes as instituições: a figura do duodécimo, que permite que o Executivo efetue despesas no limite de até um doze avos ao mês enquanto o orçamento não seja aprovado pelo Congresso; a utilização de mecanismos retificadores, no caso, os créditos suplementares e os contingenciamentos, o que significa a limitação às despesas determinadas pela administração financeira do Executivo por meio de cortes lineares de despesas segundo categorias econômicas.

Em cada etapa do processo orçamentário participam atores com interesses diversos. Políticos e burocratas de organizações diversas interagem em diferentes instâncias da administração pública sob as regras orçamentárias, formando um jogo complexo de relações. No Executivo, os atores principais são o Ministério da Fazenda, controlando os gastos, e os demais Ministérios demandando recursos. No Congresso, os parlamentares e os grupos de pressão. O Executivo se responsabiliza pela elaboração da proposta orçamentária e por sua implementação, enquanto ao Congresso cabem tarefas de controle político e financeiro. As atividades de discussão das propostas de Lei Orçamentárias, assim como mecanismos de avaliação e monitoramento, são compartilhados pelos dois atores.

Ainda, vale explicitar o sistema de informações sobre o orçamento e a forma de execução orçamentária. O sistema de informação sobre o orçamento é composto, além das Leis Orçamentárias, pelo conjunto de instrumentos de execução: cronogramas de Desembolso; Previsão de Arrecadação dos Tributos e Contribuições Federais; Instruções Normativas e Normas de Execução e Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.

A realização da despesa pública, ou seja, a execução orçamentária é realizada em etapas. O primeiro estágio é o empenho, no qual o Governo fica obrigado a fazer o desembolso financeiro; o segundo é liquidação, no qual é verificado o direito adquirido do credor; e o terceiro é o pagamento, no qual se finaliza a despesa de fato.

Dessas etapas resultam uma ferramenta orçamentária bastante utilizada pelo Governo, os “restos a pagar” (Giacomoni, 2002). Isso ocorre quando as despesas empenhadas, não

pagas até o dia 31 de dezembro, fim do ano financeiro, não canceladas pelo processo de análise e depuração e, que atendam os requisitos previstos em legislação específica, ficam para o ano seguinte.

O modo como se faz a avaliação dos programas é outro importante aspecto da política pública. Nas palavras de Giacomoni (2002, p. 306) significa:

“A avaliação orçamentária é parte do controle orçamentário que analisa a eficácia e eficiência dos cursos de ação cumpridos e proporciona elementos de juízo aos responsáveis da gestão administrativa para adotar as medidas tendentes à consecução de seus objetivos e à otimização do uso dos recursos colocados à sua disposição(...)”

Significa que os programas e projetos devem produzir resultados e que estes são analisados em termos de eficiência e eficácia. A eficiência busca avaliar os resultados obtidos em relação aos recursos disponíveis com a utilização de índices de produtividade por custo e produtividade por mão-de-obra, por exemplo. A eficácia é a verificação de alcance de resultados conforme planejados.

A avaliação de eficiência e eficácia dos resultados é possível por causa da estrutura do orçamento-programa, que classifica a ação do Estado em programas e integra planejamento de metas com os custos e estimativas de orçamento.

No entanto, o julgamento sobre o desempenho dos programas pode ser mais amplo do que os conceitos econômicos de eficiência e eficácia. Wildavsky (1974) faz uma crítica ao conceito de eficiência aplicado para análise de políticas públicas. A eficiência mensurada por métodos da economia marginaliza o enfoque da racionalidade política. Embora útil, a eficiência pode ser instrumento limitado para compreensão e análise dos fatos.

A eficiência torna-se refém do sistema político porque a tomada de decisão das políticas é feita por aproximações em incrementos. Segundo o autor, é um procedimento seriado e corretivo em que predomina os critérios de negociação política em detrimento da racionalidade da análise custo-benefício. Portanto, os custos políticos para a realização das atividades impõem ao sistema outras variáveis que fogem à captura econômica da eficiência.

O principal ponto desse método de avaliação é a estrutura do programa com objetivos e resultados. Para o autor, é preciso que haja interesse da própria administração em fazer análises efetivas que supram as necessidades de informação dos altos funcionários, quer dizer, é preciso um incremento na demanda por esse serviço, principalmente, por parte de chefes de órgão, congressistas e presidentes.

A existência de análises de desempenho dos programas, no Brasil, é basicamente realizada em termos financeiros, metas físicas e indicadores. O órgão responsável pelas audito-

rias, Tribunal das Contas da União, pode determinar correções ou apenas sugerir-las. De modo geral, acontece que a elaboração dos relatórios de programas é feita por seus próprios gestores, ou seja, não há mecanismos de checagem na administração pública.

Além dos problemas apontados no orçamento-programa, há uma certa confusão entre a política e o programa no orçamento. O autor defende que a separação da análise da política e do orçamento-programa fortaleceria a oferta de boas análises. Do lado da oferta, isso seria feito por meio da desvalorização da quantificação vazia e prêmios aos analistas que atacassem os problemas das políticas. A política possui um marco lógico geral, implicando na concepção da ação governamental em sentido amplo, enquanto os programas são apenas as consolidações de projetos concretos. No caso brasileiro, é comum encontrar programas encaixados em políticas que pouco se relacionam. O resultado é que os programas atropelam e substituem as políticas, invertendo a ordem lógica do planejamento da ação governamental.

Nesta pesquisa, a análise da execução política ambiental foi feita com base na avaliação do Governo, somada ao conceito neo-institucional de custos transacionais. Na literatura neo-institucional, entende-se que os processos de políticas públicas são marcados por custos transacionais e que estes podem representar desafios na sua implementação. Uma forma de identificar os custos transacionais da execução dos programas de políticas públicas é utilizar as informações dos relatórios de avaliação de gestão elaborados pelo Governo. A avaliação dos programas é realizada por seu próprio gerente por meio do preenchimento de um questionário padrão com perguntas qualitativas e subjetivas. Em cada relatório são apresentadas avaliações quanto à realização física de cada programa, como seu objetivo, desenho, concepção, implementação e recomendações.

O objetivo dos relatórios é avaliar a execução dos programas com base em critérios previamente definidos. Eles são parte do processo mais amplo de monitoramento do Governo que avalia o resultado do programa, as condições gerenciais e o PPA. Portanto, os relatórios de gestão dos programas são parte de uma sistemática de avaliação do PPA. Outras duas avaliações integram esta sistemática, a avaliação setorial, elaborada pelo Ministério Setorial responsável pelo programa e a avaliação anual do PPA, elaborada pelo Ministério do Planejamento. Os três relatórios são organizados em um único documento, o Relatório Anual de Avaliação, e é enviado ao Congresso Nacional no prazo até 15 de abril.

Vale ressaltar a existência de várias críticas na literatura à forma como se produzem os relatórios e à sua autoria, como as críticas levantadas por Calmon e Gusso (2002). Os relatórios de gestão não são instrumentos de avaliação totalmente confiáveis porque são muitas vezes produzidos com base em procedimentos subjetivos e informações imprecisas. Não é possível saber a escala de avaliação utilizada pelos gestores, que pode preencher os formulários de

modo pessoal. Além disso, não há pessoal suficiente nos órgãos para realizar o monitoramento e avaliação com qualidade dos programas. Outra dificuldade identificada pelos autores é a exigência de relatórios anuais que não corresponde ao tempo de coleta dos dados e a inadequação dos indicadores de avaliação propostos. Assim, os gerentes acabam respondendo os relatórios com informações desatualizadas e, muitas vezes, erradas. O fato de ser um questionário padrão para todos os programas desrespeita as especificidades de cada um e compromete ainda mais a qualidade das respostas.

Embora o conteúdo dos relatórios de gestão deva ser olhado com crítica e, conseqüentemente, como um limite à identificação dos custos transacionais da execução dos programas, continua sendo um relevante fonte de avaliação dos programas produzidos pelo Governo.

Quanto mais ineficientes forem as instituições do processo orçamentário, maiores serão os custos transacionais para execução dos programas de políticas públicas, o que significa dificuldades para obtenção de resultados. Neste sentido, o Governo realizou as pesquisas “Avaliação da gestão do Plano” (<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>) em 2001 e, em 2000, a pesquisa “Desafios da gestão por programas” (http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameSet.htm). O objetivo das pesquisas é avaliar a capacidade do Governo Federal de implementar os programas definidos no PPA 2000- 2003 e apontar as restrições importantes no que diz respeito ao gerenciamento e à execução dos programas.

No ano de 2000, realizou-se a pesquisa entre os gestores sobre os principais problemas enfrentados. Foram avaliados 343 programas. Os principais problemas de execução foram: (a) comunicação entre os setores de finanças e orçamento; (b) aperfeiçoar a matriz institucional, envolvendo Estados e Municípios, criando mecanismos de participação social e controle social como forma de elevar a eficiência e qualidade do gasto; (c) melhorar a comunicação com outras unidades do Ministério/Órgão Setorial; (d) melhorar a comunicação entre as pessoas interessadas e envolvidas no processo de coordenação entre os órgãos envolvidos, e (e) alterar a matriz das fontes de financiamento. Quanto aos recursos financeiros liberados, a maioria afirma que os recursos foram insuficientes e os recursos humanos da gerência dos projetos foram suficientes.

No levantamento realizado pelo Governo em 2001 foram avaliados 362 programas. Foi apontado, majoritariamente, que (a) a estratégia de implementação do programa pode ser aperfeiçoada na organização dos trabalhos no âmbito da gerência; (b) a forma de envolvimento dos executores; (c) comunicação com outras unidades do Ministério; (d) a forma de envolvimento de outros Ministérios; (e) a forma de envolvimento com outras parcerias; (f) matriz das fontes de financiamento, e outros.

Os problemas que mais prejudicaram o desempenho de ações foram: (a) convênios, contratos e licitações; (b) contingenciamento orçamentário e financeiro; (c) atraso na liberação

de recursos; (d) exigências para com Estados e Municípios; (e) Licenciamento Ambiental e (f) Restos a Pagar.

Quanto à compatibilidade do fluxo de recursos financeiros com a programação, um problema freqüente citado nos relatórios, é a descontinuidade de fluxo que ocorreu em 52% dos programas contra 44% dos programas que tiveram liberação do fluxo compatível com a programação (4% não demandaram recursos orçamentários).

Tratando dos recursos humanos, o maior problema é a quantidade, quer dizer, há insuficiência de pessoal em 62% dos casos. A qualificação dos recursos é o segundo maior problema com 32%. Os recursos materiais e a infra-estrutura são adequados para implementação do programa em metade dos casos e inadequados nos demais 50%.

Considerando os conceitos expostos na revisão de literatura, o contexto da política ambiental, do orçamento e do planejamento, os dados sobre a execução da política ambiental são analisados. A seguir a metodologia da pesquisa é apresentada.

4. POLÍTICA AMBIENTAL

A política pública é mais ampla do que os programas orçamentários, pois consiste em um conjunto de princípios, interações, ações e instrumentos de finalidade e origem pública. Devido a sua complexidade, a política pública pode ser vista por inúmeros aspectos: processos dinâmicos entre atores, como a tomada de decisão, a interação entre atores e instituições, as etapas de formulação, avaliação e implementação de projetos e outros componentes não menos relevantes.

Da mesma forma, a política pública ambiental é maior do que o conjunto de programas da função de gestão ambiental do PPA 00/03. Ela contém fundamentos de ação, acordos, tratados e convênios que não necessariamente estão expressos nos programas. No entanto, nesta pesquisa, a política ambiental é delimitada pelos programas do PPA 00/03, o que impõe uma restrição à perspectiva ampla da política ambiental. Outra importante ressalva se refere ao conceito de política ambiental utilizado pelo Governo. Embora seja definida como um conjunto de metas e instrumentos para proteção do meio ambiente, muitas vezes é conflitante com os próprios programas do PPA que acabam causando a degradação ambiental.

A política pública para as questões do meio ambiente foi normatizada na Assembleia Nacional Constituinte, em 1988. A criação do Artigo 225 (Tít VIII, Cap VI), exclusivo para o meio ambiente, delegou ao Estado a função de preservar o meio ambiente e promover a gestão ambiental. Para compreendê-la é preciso observar a ação do Estado enquanto agente ativo promotor da gestão ambiental. Ainda, há que se considerar a participação de outros atores nacionais e internacionais no processo, assim como dos elementos de conjuntura, que muitas vezes justificam os custos transacionais para execução dos programas da política.

No Governo, os órgãos responsáveis pela execução da política ambiental no período de 2000 a 2003 foram Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional, Ministério de Previdência e Assistência Social, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação e Presidência da República. Além do Governo, participam da execução atores da sociedade civil nacional e internacional e organizações internacionais.

4.1. Breve histórico

A política ambiental de 1995 a 1998, o primeiro Governo de FHC, foi marcada pela distribuição de programas por outros Ministérios, além do Ministério do Meio Ambiente, como mostra o levantamento feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2001). O estudo mostra que os recursos orçamentários ambientais foram executados majoritariamente pelo Ministério do Planejamento e Orçamento no setor de saneamento, o equivalente a 69% do total de recursos ao meio ambiente. Os demais Ministérios executaram 4,8% dos recursos e o Meio Ambiente 26,2%.

No PPA 1996/1999, *Brasil em Ação*, uma importante fonte de recursos foram os financiamentos externos adquiridos com as parcerias e empréstimos pelos governos estaduais. A dependência do financiamento e doações externas trouxeram desvantagens ao deixar os programas suscetíveis à alternância de desembolsos e negociações de novos recursos e à instabilidade do ciclo de empréstimos em função do pagamento da dívida externa.

A promulgação da legislação ambiental atualizada foi elemento fundamental para implementação da política ambiental nesse período. Por exemplo, foram elaboradas a Lei de Recursos hídricos (Lei nº9.433/1997), a Lei de Crimes Ambientais (nº9.795/ 1999), a Lei de Educação Ambiental (nº 9.795/1999) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (nº 9.985/2000).

Houve o estímulo à descentralização da política ambiental com transferência de responsabilidades federais para órgãos regionais, estaduais e municipais, além de estabelecerem inúmeras parcerias com organizações da sociedade civil.

Dessa forma, o Governo planejava integrar as áreas ambientais, recursos hídricos e Amazônia. No campo dos recursos hídricos, especificamente, destacou-se a instituição do Plano Nacional de recursos hídricos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de recursos hídricos e o Conselho Nacional de recursos hídricos. Na política amazônica, foi criado o Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais no Brasil (PPG7).

No PPA *Avança Brasil* 2000/2003, o foco está na constituição dos eixos de integração e desenvolvimento, utilizando o fator ambiental como componente do Projeto Nacional de Desenvolvimento. A partir de 2000, os recursos orçamentários se concentraram no Ministério do Meio Ambiente, ao contrário do período anterior, mostrando que, no novo PPA (2000/2003), os programas ambientais foram majoritariamente alocados neste Ministério.

A análise da execução orçamentária do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2001) aponta que o orçamento ambiental foi destinado para programas de desenvolvimento

agrícola, agropecuário e de irrigação, que representou 81% do total de recursos do MMA pelos quatro anos. Ainda, o Inesc analisa que a política ambiental mais consistente do período está no IBAMA e nos três projetos: PPG7, financiado por doação dos sete países ricos; Plano Nacional de Meio Ambiente (PNMA), financiado por empréstimo do BIRD e o projeto Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), financiado por empréstimo do BID e desenvolvidos com apoio internacional. Os programas se concentraram nas linhas de unidades de conservação, controle e fiscalização, pesquisa e educação ambiental, projetos descentralizados e de fortalecimento institucional.

Portanto, desde de 1995, quando se inicia o Governo de FHC, há um processo de institucionalização da política ambiental, marcada pela definição de órgãos exclusivos, mudança do marco jurídico e, principalmente, tratamento exclusivo da questão ambiental, que anteriormente era utilizada para questões de saneamento e desenvolvimento agrário em detrimento dos problemas ambientais específicos.

A publicação *A era FHC e o Governo Lula* (Inesc, 2004) observa essa mudança e cita os principais elementos de conjuntura que influenciaram a institucionalidade da política ambiental.

A agenda da política pública ambiental na década de 90 foi fortemente pautada pela atuação da sociedade civil ambientalista. O movimento social ambientalista se institucionalizou, depois de um período formativo. Nessa nova fase, a homogeneização do discurso passou a levantar a problemática sobre poluição urbano industrial e agrária, sobre a preservação dos ecossistemas, degradação ambiental e desenvolvimento sustentável. A articulação com organismos internacionais que defendem meio ambiente e direitos humanos contribuiu igualmente para a consolidação do movimento social ambientalista nacional (Inesc, 2004).

A cooperação internacional foi fundamental para execução dessas políticas, não apenas na realização das metas físicas e financeiras dos programas, mas também na contratação de equipes gerenciais e locais para os programas. A formulação do PPA 2000/2003 na área ambiental foi marcada pelas relações internacionais, da mesma forma como pela pressão de movimentos sociais. Ao mesmo tempo em que o Governo Federal firmou acordos com organismos internacionais, os estados estabeleceram acordos de empréstimos e parcerias com atores internacionais.

Em 1999, foi regulamentada a “Nova Lei do Terceiro Setor”, que instituiu a figura das Organizações da Sociedade Civil para de Interesse Público (OSCIPS). Com isso, abriu-se um leque de possibilidades de estabelecimento de parcerias. Outra importante lei promulgada foi o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, algo que, assim como a legislação do terceiro setor, alterou o desenho ou o planejamento das políticas públicas ao criar novos instrumentos e instâncias para a implementação da política ambiental.

Em relação à legislação, também se destacam as dificuldades de execução de programas que exigem regularização fundiária e aqueles voltados a implementação de unidades de conservação. Segundo dados do Inesc (2003), houve nesse período uma terceirização da execução de políticas, pois a definição de áreas prioritárias para a conservação da natureza nos principais biomas brasileiros era feita por editais para contratação de consórcios.

A economia passou por período de grande restrição, pois somada à crise da Rússia em 1998, as altas metas de superávit também causaram impacto na política ambiental, gerando atrasos na liberação de recursos orçamentários. Comumente, os recursos chegavam aos órgãos executores dos programas no final do ano, o que prejudicou o desenvolvimento de grande parte dos programas e um acúmulo grande de restos a pagar, ou seja, despesas autorizadas mas não pagas no mesmo ano. Na análise do Inesc, o acúmulo de restos a pagar foi tão alto que em 2002 chegou a R\$ 36 milhões, quase 10% do total executado no mesmo ano.

Considerando a conjuntura política e econômica que influenciaram a política ambiental, Little (2003) cita quais são os desafios da política pública ambiental no Brasil nos últimos anos. O primeiro desafio é lidar com a heterogeneidade de atores envolvidos na política ambiental, instituições e agências governamentais, movimentos sociais, entidades produtivas, comunidade científica, sindicatos e organismos internacionais. O segundo desafio citado pelo autor é como incorporar a diversidade de atores nos processos de formulação e implementação da política pública ambiental. Terceiro, garantir a transversalidade da política ambiental, fazendo com que o meio ambiente seja fator incorporado em todas as políticas setoriais e, por último, enfrentar os diversos níveis da política pública ambiental, local, estadual, regional, nacional, continental e mundial, mantendo sua coerência e efetividade.

4.2. A agenda ambiental

O estudo sobre a política ambiental parte da análise dos programas de Governo para o setor. O corte dos dados foi feito com base no Plano Plurianual *Avança Brasil*. Em termos de planejamento da ação governamental, o *Avança Brasil* significa a clarificação dos objetivos e programas de desenvolvimento do Governo para o País. Desse modo, constitui um marco lógico com diretrizes estratégicas e macro objetivos do Estado.

O objetivo desse PPA é “ a reestruturação de toda ação do Governo em um conjunto de programas, entendidos como unidades de gestão, com definição clara dos objetivos e resultados esperados” (PPA 2000/2003, Orientação Estratégica). Com esse espírito, o Governo

estabeleceu quais seriam os princípios que norteariam sua ação em cinco Agendas: dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; de Gestão do Estado; Ambiental; de Empregos e de Oportunidade de Renda e de Informação e Conhecimento.

Entre as agendas estabelecidas, a ambiental constitui um macro planejamento orientador dos programas a serem realizados na função ambiental. Nela, o principal objetivo é incorporar a dimensão ambiental ao crescimento econômico baseado no conceito de desenvolvimento sustentável. Para tanto são consideradas as necessidades principais: a qualidade ambiental nas cidades, ecoeficiência no setor produtivo e gerenciamento de recursos hídricos, florestas e biodiversidade.

As diretrizes da política ambiental são definidas no documento do PPA 2000/2003 como forma de estruturar a política ambiental para atender às demandas sociais. Elas apontam as principais necessidades identificadas pelo Governo para questão ambiental no Brasil:

- Gerenciamento costeiro: promover a gestão integrada dos ambientes costeiros e marítimos.
- Potencial de Negócios: gerar oportunidades de investimento a partir da biodiversidade, ecoturismo, energia limpa, recomposição e manejo sustentável de florestas.
- Incentivos à Conservação: introduzir instrumentos de estímulo à conservação ambiental e inserir a variável ambiental nas decisões das agências oficiais de crédito.
- Educação Ambiental: promover a educação ambiental através de iniciativas que envolvam o Estado e a sociedade civil, com a qualificação de atores locais e do empresariado.
- Certificação Ambiental: promover o desenvolvimento da gestão ambiental nas empresas, incentivando a certificação, de acordo com as normas e padrões internacionais de qualidade (ISO1400).
- Zoneamento ecológico-econômico: apoiar o zoneamento nas áreas prioritárias para fins de ordenamento territorial.
- Equipamentos e Serviços: promover o desenvolvimento dos setores de equipamentos e serviços para conservação do meio ambiente.
- Projetos do Setor Público: melhorar a qualidade dos projetos do setor público em relação ao impacto destes para o meio ambiente.
- Aglomerações Urbanas: promover iniciativas que permitam enfrentar os desafios ambientais das aglomerações urbanas, tais como: poluição das águas, sonora, ar e

lixo.

- **Bacias hidrográficas:** estimular o manejo integrado das bacias hidrográficas, com ênfase na proteção de mananciais, na regularidade do abastecimento das populações e na qualidade das águas.
- **Cooperação:** incentivar a cooperação público/privado e regional/internacional voltadas para conhecimento e disseminação de modelos de gestão e tecnologias produtivas sustentáveis.
- **Tecnologias limpas:** adotar os processos tecnológicos, visando estimular as alternativas de produção redutoras de desperdícios, geradoras de produtos com ciclo de vida mais longo e de menor impacto sobre o meio ambiente.
- **Manejo de Recursos Naturais:** desenvolver tecnologias voltadas para o manejo adequado dos recursos florestais, hídricos, minerais, marítimos e pesqueiros.

Estes são, em termos conceituais, os princípios do planejamento governamental para o meio ambiente que orientam a elaboração dos programas. Cada programa deve estar em consonância com os princípios do planejamento e precisa apresentar objetivo, indicadores, metas físicas e financeiras. Essas informações orientam as etapas posteriores da execução orçamentária, como a programação e liberação de recursos da LOA. Com esses dados é possível monitorar e avaliar o planejamento e orçamentos públicos. Então, é possível fazer análises da política ambiental não apenas em termos de cumprimento de metas, mas também em termos de impacto socioeconômico dos projetos e respectivas ações.

4.3. Implementação da política ambiental

Os programas, a dotação financeira inicial, o total de recursos autorizados pelas LOAs, o total da execução financeira, os respectivos percentuais e o percentual médio de execução de meta física dos programas da política ambiental no PPA 2000/2003 são (tabela 1):

Tabela 1: Lista de Programas selecionados

Nº	Programa	Valor no PPA (R\$)	% total executado PPA	Valor total autorizado nas LOAs (R\$)	% Total executado LOA	Total Liquidado 2000/2003 (R\$)	% médio de cumprimento de metas físicas
1	ÁGUAS DO BRASIL	210.576.901,50	70%	198.369.285,51	74%	147.423.642,36	34%
2	AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL	160.442.251,99	98%	429.422.985,84	37%	157.699.923,39	46%
3	ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	37.189.229.722,27	24%	9.467.147.031,32	94%	8.910.794.680,44	31%
4	ATENÇÃO À CRIANÇA	1.677.687.478,53	92%	1.705.209.127,75	91%	1.548.094.330,73	22%
5	BIODIVERSIDADE E RECURSOS GENÉTICOS - BIOVIDA	71.157.325,33	83%	108.624.730,29	55%	59.322.369,39	44%
6	BRASIL JOGA LIMPO	75.955.480,74	162%	239.344.102,79	51%	123.230.199,12	52%
7	DESENVOLVIMENTO AGROAMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO - PRODEAGRO	114.050.592,16	70%	114.198.111,07	70%	80.034.958,95	78%
8	DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA LEGAL	8.114.090.679,11	8%	2.372.430.324,87	28%	667.518.614,45	25%
9	DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE	2.148.523.269,03	1%	23.153.640,40	55%	12.654.623,40	18%
10	DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS TECNOLÓGICOS	12.705.305,72	264%	39.076.037,25	86%	33.557.684,93	66%
11	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO	3.117.082.773,79	86%	2.707.038.053,47	99%	2.666.716.214,40	45%
12	DESPOLUIÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	163.925.401,00	50%	333.882.875,22	25%	82.427.375,57	30%
13	EDUCAÇÃO AMBIENTAL	49.527.619,90	56%	55.486.521,56	50%	27.628.454,04	33%
14	FLORESTAR	198.556.446,53	33%	133.568.186,28	49%	65.409.368,24	36%
15	FLORESTAS SUSTENTÁVEIS	78.930.629,34	81%	164.646.239,60	39%	63.744.619,65	40%
16	NOSSOS RIOS: ARAGUAIA-TOCANTINS	44.946.884,64	2%	8.065.558,05	10%	807.818,35	4%
17	NOSSOS RIOS: PARAÍBA DO SUL	15.668.168,65	64%	22.562.074,20	44%	9.971.803,72	74%
18	NOSSOS RIOS: SÃO FRANCISCO	96.872.623,24	26%	75.147.804,16	33%	24.745.743,91	38%
19	PANTANAL	341.182.828,35	4%	102.836.293,53	15%	15.087.699,32	25%
20	PARQUES DO BRASIL	197.631.624,68	84%	443.830.741,88	38%	166.930.704,35	47%

Continuação da Tabela 1: Lista de Programas selecionados

Nº	Programa	Valor no PPA (R\$)	% total executado PPA	Valor total autorizado nas LOAs (R\$)	% Total executado LOA	Total Liquidado 2000/2003 (R\$)	% médio de cumprimento de metas físicas
21	PLANO AGROPECUÁRIO E FLORESTAL DE RONDÔNIA - PLANAFLORO.	87.069.815,51	58%	93.224.174,83	54%	50.682.683,01	64%
22	PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.018.886.626,94	116%	1.202.598.749,28	98%	1.182.577.063,41	X
23	PREVENÇÃO E COMBATE A DESMATAMENTOS, QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS	135.970.081,24	105%	199.517.754,01	72%	142.974.761,88	34%
24	PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	118.756.076.252,58	120%	143.769.957.369,71	99%	143.033.492.418,51	37%
25	PROÁGUA - GESTÃO	547.776.331,77	44%	380.180.037,74	64%	241.436.022,26	20%
26	PROÁGUA INFRA-ESTRUTURA	4.824.136.488,51	58%	5.458.096.407,84	51%	2.786.794.926,55	73%
27	PROBEM DA AMAZÔNIA	62.815.599,23	69%	62.876.276,26	69%	43.086.090,23	18%
28	PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA	1.278.876.924,81	149%	2.252.111.293,85	84%	1.901.779.031,95	19%
29	QUALIDADE AMBIENTAL	394.808.717,18	67%	448.633.014,69	59%	266.363.834,06	30%
30	RECURSOS PESQUEIROS SUSTENTÁVEIS	159.618.804,45	170%	322.318.000,18	84%	271.306.324,23	51%
31	SEGURANÇA NUCLEAR	82.597.778,36	75%	82.371.375,82	75%	61.620.477,16	57%
32	TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO	3.238.918.760,22	2%	145.247.966,44	35%	50.920.265,12	26%
33	TURISMO VERDE	693.632.043,61	6%	89.941.230,15	43%	38.372.403,55	14%
34	ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO	482.280.992,71	2%	42.459.693,67	27%	11.464.854,02	38%
Total		5.465.947.330,11		5.096.869.796,16		4.851.372.705,43	

Fonte: PPA 2000/2003 – *Avança Brasil* - Banco de dados da Câmara dos Deputados

Os programas da política ambiental no PPA obtiveram uma dotação de R\$5.4 bilhões para a política ambiental ao longo dos quatro anos. Esse é o valor financeiro que foi planejado para a política ambiental no período de 2000 a 2003 e não corresponde, necessariamente, ao

valor financeiro executado, uma vez que o orçamento não é mandatório, apenas autoriza a realização da despesa.

Os dados da execução da política indicam um cenário de execução total de R\$4.8 bilhões, ou 88% do total planejado no PPA para os programas selecionados. Para cada programa a média de execução em relação ao PPA é 71%. A não correspondência entre planejamento e execução ocorre por inúmeras razões que podem variar entre a dificuldade de realizar um planejamento com metas plausíveis e coerentes e as dificuldades de implementação dos programas.

Nesse sentido, vale ressaltar que os hiatos que justificam o descolamento entre planejamento e execução são bem mais amplos do que a etapa de execução orçamentária da política e estão na estrutura básica da administração pública.

Assim como o PPA, a autorização anual da LOA não obriga a execução do valor planejado. No total, nos quatro anos, foram autorizados R\$ 5 bilhões para a política ambiental, valor menor do que o planejamento Plurianual e mais próximo do valor financeiro total executado. Para cada programa a média de execução financeira em relação à LOA é de 58%. A média de alcance de metas físicas, é baixa, 38%.

Embora essas observações constituam um cenário geral sobre a política ambiental, a diversidade e variação entre os programas não permitem conclusões primárias a partir de uma perspectiva generalista. A análise mais detalhada sobre a política ambiental é feita no capítulo de resultados e é discutida em seguida.

A alocação dos programas nos órgãos foi realizada da seguinte forma: vinte e um no Ministério do Meio Ambiente, seis no Ministério da Integração Nacional, dois no Ministério de Previdência e Assistência Social, dois no Ministério de Ciência e Tecnologia, um no Ministério do Trabalho e Emprego, um no Ministério da Educação e um na Presidência da República. Portanto, a maior parte dos programas ficou sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e suas vinculadas.

Para compreender o sentido da execução física e financeira da política ambiental vale retomar os conceitos apresentados na revisão de literatura. Conforme foi apresentado, a política ambiental é delimitada por instituições, como o processo orçamentário, e custos transacionais que interferem na produção de resultados. Nesse processo, interessa saber quais os custos transacionais que permanecem como os maiores obstáculos para a efetividade dos programas. Por exemplo, nas duas pesquisas realizadas pelo Governo, levantando os problemas para a implementação das políticas enfrentados pelos gestores dos programas, foram apontados problemas de comunicação entre os órgãos gestores e executores dos programas, dificuldade para realização de convênios e contratos, além da falta de recurso financeiro.

A presença destes custos pode ser explicada pelas dificuldades apontadas no modelo

repetitivo de orçamento que esclarece que o principal problema dos países pobres não é o recurso financeiro propriamente, mas a capacidade de utilizá-los. As instituições do processo podem não contribuir para a superação dos custos transacionais e, conseqüentemente, comprometem a eficiência na obtenção de resultados.

Ao mesmo tempo, as respostas aos custos transacionais, ou seja, a capacidade de mudança e aperfeiçoamento das instituições para aumento da eficiência das políticas, é incremental, como apontado na teoria da mudança institucional e no modelo incremental do orçamento. A tendência é de que as instituições que determinam o comportamento dos atores continuem a estimular o mesmo comportamento ao longo do tempo.

O conceito do incrementalismo e da dependência da trajetória permite entender que o comportamento desse período da política ambiental faz parte um processo histórico e que pode significar um caminho a ser percorrido.

O entendimento da execução orçamentária da política ambiental, considerando suas características e obstáculos, é relevante porque pode contribuir para a sua otimização. Considerando os inúmeros problemas ambientais contemporâneos, a existência de uma política pública ambiental que produza os resultados planejados é fundamental para a conservação do meio ambiente.

5. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A pesquisa consiste em um estudo de caso exploratório, que segundo Yin (2005: 19), diferentemente de outras estratégias de pesquisa, é utilizado "quando se colocam questões do tipo 'como' e 'por que', quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto de vida real."

O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que possibilita o aprofundamento da compreensão sobre o objeto de estudo. Com base em uma teoria pode-se explorar com maior liberdade as características do objeto e esgotar as possibilidades de relações causais. Por ser um estudo detalhado, possibilita o encontro de especificidades que distinguem o objeto das demais realidades e também de características representativas de um contexto ou período. A representatividade do caso permite que ele seja um exemplo ou ilustre alguns aspectos de um fenômeno ainda maior no qual está inserido.

A principal crítica que se faz ao estudo de caso é o fato de ele não produzir resultados que sejam generalizáveis, pois nada assegura que suas características venham se repetir em outros casos. Porém, como esclarece Laville e Dione (1999) nada garante, *a priori*, que as conclusões de investigação de um caso possam ser aplicadas a outros casos, mas também nada o contradiz. Como afirma o autor, o estudo de caso é utilizado para precisar conhecimentos, esclarecê-los, aprofundá-los e destacar suas particularidades.

O objetivo da pesquisa é compreender o desempenho da execução orçamentária da política ambiental em termos de três indicadores de desempenho de execução, sendo o indicador de desempenho de execução do PPA por meta física (IDPPA), o indicador de desempenho de execução do total de LOAs por meta física (IDLOA) e o indicador de desempenho de execução de metas físicas (IDF) . Para tanto, pressupõe-se que o IDF está relacionado ao alcance de resultados e, portanto, o conceito é entendido neste estudo como o cumprimento de metas físicas dos programas de gestão ambiental, partindo do princípio de que o objetivo destas políticas é a realização das suas metas físicas. Em outras palavras, a realização das metas físicas dos programas é a informação real e concreta sobre a ação do Estado e representa o fim do processo de implementação da política. O IDPPA e IDLOA são avaliados por um índice do percentual médio

de execução por meta física, elaborado para cada programa de gestão ambiental do PPA. Neste sentido, a meta financeira é entendida como um meio para a execução da meta física.

Para avaliar a qualidade do processo de implementação da política ambiental é utilizado o indicador de desempenho, entendido como a relação entre o planejamento da execução financeira por unidade de meta física em relação à execução financeira por unidade de realização física. O desempenho da execução é analisado por meio de duas variáveis. A primeira elaborada de acordo com os dados do planejamento do PPA (IDPPA) e a segunda a partir do total das Leis Orçamentárias Anuais do mesmo período (IDLOA), de forma que os dados das duas variáveis possam ser comparados entre si.

É realizada a comparação entre IDLOA e IDPPA, ou seja, os dois instrumentos de planejamento da política ambiental. Também é verificada a existência de relação entre as variáveis, IDLOA, IDPPA e IDF, entre os programas.

O programa resume as ações da política pública ambiental, assim como contém suas metas e objetivos, portanto, é a unidade de análise da presente pesquisa. Os programas são compostos por várias ações e utilizá-lo como unidade de análise implica em ter uma visão macro da política ambiental, em detrimento de uma visão micro baseada nas ações dos programas.

A análise da execução dos programas da política ambiental é caracterizada pela alta variância dos dados de desempenho da sua execução, conforme apontado no capítulo 04. Por isso, os programas foram agrupados de acordo com sua natureza com intuito de permitir uma comparação mais detalhada do seu comportamento. Os grupos, assim como os programas, são avaliados quanto à sua execução por meio de análise estatística com o objetivo de verificar a tendência e a variabilidade dos dados. Também são empregadas ferramentas de estatística, utilizadas para verificar a existência de associações entre as variáveis da pesquisa, descritas posteriormente.

Em seguida, definido o quadro de desempenho de execução da política ambiental, os valores de IDLOA e IDPPA são comparados com o percentual de sucesso dos indicadores de Governo, elaborados para avaliar os resultados de cada programa.

Para complementar a compreensão do comportamento dessas variáveis e buscar as suas possíveis relações causais, são utilizados dados qualitativos obtidos nos relatórios oficiais de gestão anuais dos gestores do programas. Por fim, o quadro final é interpretado à luz da teoria neo-institucional.

Após uma apresentação resumida do delineamento adotado na pesquisa, segue o detalhamento das etapas mencionadas.

Conforme citado anteriormente, são avaliados os programas, considerados unidades representativas da execução da política ambiental. Estes dados estão contidos tanto nos documen-

tos de planejamento e orçamento da administração pública, como no PPA e na LOA. Dentro do universo dos programas, existem três classificações oficiais: programas de serviço ao Estado, de gestão de políticas e finalísticos. Foram selecionados apenas os programas finalísticos porque são voltados para o atendimento de demandas sociais, com impacto direto na sociedade. Os demais programas são destinados à melhoria da gestão pública. Dentre os programas finalísticos, são selecionados como recorte da pesquisa apenas os programas da função ambiental, por ser esta a função que inclui todos os programas ambientais.

As fontes dos dados são o PPA, as autorizações de orçamento da LOA e os dados de execução física e financeira dos programas.

O recorte temporal compreende o período dos anos de 2000 a 2003, por ser o PPA mais recente já encerrado, considerado, portanto, como mais representativo do atual contexto da política ambiental.

Na pesquisa, são utilizados dados secundários obtidos no PPA, na LOA e na execução orçamentária. Estes dados são coletados por meio de análise documental do banco de dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc¹. O banco de dados do Inesc é elaborado a partir de informações produzidas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, órgão institucional da Câmara dos Deputados, que disponibiliza no sítio da Câmara (www.camara.gov.br) as informações da execução financeira do orçamento. O objetivo do Inesc ao construir esse banco de dados é monitorar e avaliar a execução orçamentária dos programas do Governo. Os dados financeiros são deflacionados pelo índice IPCA² de seu respectivo ano e, no caso dos valores totais dos quatro anos, são deflacionados pela soma do IPCA do período. Além disso, são utilizados como fonte de dados, os relatórios de gestão anuais produzidos pelos gestores dos programas, disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br). Estes dados são utilizados para auxiliar a interpretação dos resultados da análise dos dados quantitativos.

Os indicadores foram construídos a partir dos dados de metas financeiras e físicas do PPA, as autorizações orçamentárias anuais da LOA com os créditos adicionais, os valores financeiros de execução anual dos programas, a execução financeira total e a execução física final dos programas. Os dados foram organizados em uma planilha de programas por variáveis.

Os valores de cumprimento de meta física são fornecidos por ação, ou seja, em uma unidade menor do que o programa. Então, é criado o índice percentual de cumprimento de metas físicas por ação e, em seguida, é calculada a média do índice para cada programa. Assim, os dados são convertidos para a mesma unidade de medida dos dados financeiros. Portanto, a variável IDF corresponde a este índice médio de alcance de metas físicas por programa. O IDF é a média das razões de execução física por meta física de cada ação do programa, sendo demonstrado a seguir:

$$\text{IDF} = [(\text{execução física da ação 1}/\text{meta física da ação 1}) + (\text{execução física da ação 2}/\text{meta física da ação 2}) + \dots + (\text{execução física da ação n}/\text{meta física da ação n})] / n$$

Onde "n" é o número de ações do programa. Da mesma forma, as variáveis de desempenho da execução do PPA e da LOA foram mensuradas em percentuais, sendo que os indicadores representam o custo estimado do programa pelo custo executado do programa para cada unidade física. A variável é calculada em relação às metas previstas no PPA e na LOA.

$$\text{IDPPA} = (\text{somatório das dotações iniciais das ações do programa} / \text{somatório das unidades de metas físicas das ações do programa}) / (\text{somatório da execução financeira das ações dos programas} / \text{somatório das unidades físicas executadas das ações do programa})$$

$$\text{IDLOA} = (\text{somatório dos totais das LOAs das ações do programa} / \text{somatório das unidades de metas físicas das ações do programa}) / (\text{somatório da execução financeira das ações dos programas} / \text{somatório das unidades físicas executadas das ações do programa})$$

Os indicadores, IDPPA e IDLOA, são medidas de eficiência dos programas que avaliam a correspondência entre o planejamento financeiro por unidade física e a execução financeira por unidade física de cada programa. O IDF mede apenas o percentual médio de realização das metas físicas, sem relação com o custo financeiro.

O comportamento do IDPPA e do IDLOA se diferencia pela diferença do valor financeiro da dotação inicial dos programas no PPA e do valor financeiro do total de autorizações de recursos das LOAs, uma vez que são relacionados aos mesmos valores de metas físicas, de execução financeira e realização das metas físicas.

O IDPPA e o IDLOA podem variar de 0% ao infinito. Porém, a situação ideal de eficiência para os programas é a correspondência entre planejamento e execução, o que ocorre quando as metas físicas e financeiras são iguais à execução física e financeira. Assim, o valor dos indicadores para a situação ideal de eficiência é 100% .

O limite inferior dos indicadores não atinge o zero, pois, por mais que o planejamento seja subestimado, resulta em números que tendem infinitamente ao zero. Por exemplo, se a estimativa de custo por unidade no PPA é de R\$ 1,00 por meta física e, ao final, a execução orçamentária equivale a R\$ 100,00 por meta física, o IDPPA atinge o valor de 0,01. Se a

execução equivalêsse a R\$ 1000,00, o IDPPA seria 0,001. Portanto, como o planejamento é o numerador do cálculo do indicador, todos os programas planejados têm um indicador diferente de zero, com qualquer valor por menor que seja. A redução dos indicadores a partir de 100%, revela a redução da correspondência entre planejamento e execução, revelando uma estimativa cada vez mais subestimada.

IDLOA e IDPPA < 100% → subestimação de metas financeiras por unidade física

No caso do limite máximo, não há teto para variação do indicador, a não ser a própria coerência dos dados. Quanto maiores os valores, a partir de 100%, diminui a correspondência entre planejamento e execução, revelando uma estimativa cada vez mais superestimada.

IDLOA e IDPPA > 100% → superestimação de metas financeiras por unidade física

O IDF, como percentual médio de realização física, mede apenas o quanto foi realizado em relação ao planejamento de metas físicas. Assim como nos indicadores anteriores, a execução ideal corresponde ao IDF de 100%. Esse índice pode variar de 0% ao infinito, contudo, existe o limite dado pela coerência dos dados, pois o índice, quando acima de 100%, significa a extrapolação das metas planejadas. Quando o índice equivale a 0%, representa a não execução física.

IDF < 100% → execução de metas físicas abaixo do planejado

IDF > 100% → execução de metas físicas acima do planejado

É importante ressaltar a limitação dos indicadores. Primeiramente, a adoção do planejamento de metas físicas e financeiras como o ponto ótimo na consideração da eficiência do desempenho dos programas. Devido a isso, os índices apenas informam o cumprimento da meta, sem avaliar a qualidade da execução e a relevância e suficiência dos resultados atingidos. Por isso, a pesquisa se limita a encontrar os valores de indicadores de desempenho em relação às metas, sem discutir se as metas estabelecidas são apropriadas para os programas.

Outra limitação é relativa às inferências realizadas de acordo unidade de análise desse estudo, os programas. Os programas são formados por um índice médio de ações, sendo que essas possuem distribuição variada e têm relevâncias distintas, o que não é levado em consideração pelo índice médio que define o valor dos programas. Portanto, a unidade de análise

não contempla a dimensão de relevância que uma ação pode ter em relação às demais, assim como não contempla a dispersão das ações dentro de cada programa. Essa é uma característica própria dos valores médios. A análise dos dados é realizada para cada programa de acordo com as variáveis da pesquisa por meio de estatística descritiva e inferencial. O objetivo é identificar as correlações, descrever a variância dos dados e levantar o padrão de comportamento da política ambiental. Também são verificadas correlações entre a IDF, IDLOA e IDPPA, assim como os indicadores e a dotação inicial no PPA, o total financeiro executado no período e o total das autorizações das LOAs.

Em seguida, os programas foram agrupados em categorias de acordo com sua natureza, classificação elaborada com base no objetivo de cada programa, contido no PPA autógrafa, coletado nos bancos de dados do Inesc. Os programas com objetivos afins são reunidos no mesmo grupo. Em razão de sua natureza são criados 5 grupos com intuito de minimizar a influência da diversidade e variância dos dados sobre a análise do comportamento dos programas. Foram criados os seguintes grupos:

- Grupo de *Infra-estrutura*: programas voltados para promoção do desenvolvimento e grandes obras - *Desenvolvimento Agroambiental do Estado do Mato Grosso; Desenvolvimento da Amazônia Legal; Desenvolvimento da Região Centro-Oeste; Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – Planaforo; Proágua-infraestrutura; Transposição de Águas do Rio São Francisco;*
- Grupo de *Preservação do meio-ambiente*: programas para proteção do meio ambiente e promoção da qualidade ambiental - *Amazônia Sustentável; Biodiversidade e recursos genéticos – Biovida; Brasil Joga Limpo; Educação Ambiental; Florestar; Florestas Sustentáveis; Pantanal; Parques do Brasil; Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais; Problema da Amazônia; Qualidade Ambiental; Recursos Pesqueiros Sustentáveis; Segurança Nuclear; Turismo Verde; Zoneamento Ecológico-Econômico; Proteção da Amazônia;*
- Grupo de *Administração*: programas finalísticos voltados para administração pública - *Assistência ao Trabalhador; Prestação Jurisdicional do Superior Tribunal de Justiça; Previdência de Inativos e Pensionistas da União;*
- Grupo de *Recursos hídricos*: programas referentes à proteção e melhoria dos recursos hídricos - *Águas do Brasil; Despoluição de bacias hidrográficas; Nossos Rios: Araguaia-Tocantins; Nossos Rios: Paraíba do Sul; Nossos Rios: São Francisco; Proágua-Gestão, e*

- Grupo *Outros*: programas diversos que possuem algumas ações voltadas ao meio ambiente - *Atenção à criança; Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação; Desenvolvimento de Serviços Tecnológicos.*

A análise dos grupos foi realizada por seus respectivos programas, identificando o padrão de comportamento para cada grupo por meio da análise de estatística descritiva. Em seguida, os grupos foram comparados com o objetivo de verificar a influência da natureza do programa na qualidade da execução.

Os dados quantitativos foram complementados com dados qualitativos obtidos nos relatórios de gestão anuais dos programas produzidos pelos seus respectivos gestores. Os relatórios de avaliação dos programas do PPA foram instrumentos elaborados pelo Governo Federal para completar o sistema de gerenciamento, monitoramento e avaliação da administração gerencial do PPA³. A sua primeira implementação foi no ano de 2000, portanto, o PPA 2000/2003 foi a primeira experiência de utilização dessas ferramentas de avaliação. De acordo com a metodologia da avaliação de programas dos relatórios de avaliação de 2000 (disponíveis em http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm):

“A avaliação dos programas do Plano Plurianual é uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão do Governo Federal. Seu objetivo é assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano como um todo, provendo subsídios para corrigir falhas de concepção e execução, atualizar objetivos e metas em relação às demandas da sociedade e garantir que os resultados desejados junto ao público-alvo ocorram efetivamente. A avaliação está, assim, orientada para a obtenção de resultados e tem como condicionante temporal o ciclo de gestão em cada exercício, que compreende a revisão anual dos programas, a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual. Os resultados da avaliação contribuem para a realização de cada uma dessas etapas, tornando mais consistente a alocação de recursos públicos federais aos produtos e serviços demandados pela sociedade.”

A avaliação dos programas é realizada por seu próprio gerente por meio do preenchimento de um questionário padrão com perguntas qualitativas e subjetivas. Em cada relatório são apresentadas avaliações quanto à realização física de cada programa, como seu objetivo, desenho, concepção, implementação e recomendações. O objetivo dos relatórios é avaliar a execução dos programas com base em critérios previamente definidos.

Com base nos relatórios foram listados os problemas citados pelos gestores de cada programa com objetivo de buscar possíveis explicações para o comportamento dos dados quantitativos, que, em última instância, constituem a medida de desempenho da execução do

programa. São destacados os problemas mais frequentes, os programas com maior número de problemas e os problemas relativos aos grupos de programas.

Por fim, os dados são analisados e interpretados à luz da teoria neo-institucional. Os problemas listados são agrupados em função do conceito de custos transacionais em três categorias: custos transacionais informacionais, de direitos de propriedade e de agência.

A partir desses resultados pretende-se caracterizar a execução da política ambiental no período de 2000 a 2003.

(Notas de rodapé)

¹ Organização não governamental criada em 1979 que faz análises das políticas públicas, tendo como base dados orçamentários, de forma a permitir o monitoramento das ações governamentais.

² Valores Reais (IPCA 2000 = 1636,1; IPCA 2001=1748,01; IPCA 2002 = 1895,72; IPCA 2003 = 21,74,68).

³ A administração gerencial é um sistema de administração pública orientada para os resultados de gestão.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para descrever o comportamento dos programas da política ambiental em termos de indicadores é realizada uma análise dos programas. Em seguida, é calculada a correlação entre os indicadores. A primeira análise se refere ao quadro geral de todos os programas da política ambiental. Os dados se apresentaram da seguinte maneira (tabela 2):

Tabela 2: Média das variáveis e indicadores dos programas da política ambiental

	Total da dotação inicial dos programas no PPA - em bilhões de R\$	Total de autorizações de recursos da LOAs - em bilhões de R\$	Total financeiro executado ao final dos quatro anos - em bilhões de R\$	Média do indicador de desempenho por meta física - IDF	Média do indicador de desempenho por execução PPA - IDPPA	Média do indicador de desempenho por execução LOA - IDLOA
Política ambiental	5.4	5.0	4.8	38%	283%	79%

Fonte: Banco de dados da Câmara dos Deputados

A dotação financeira inicial no PPA dos programas da política ambiental foi de R\$ 5.4 bilhões, dos quais foram executados 88%, equivalente a R\$ 4.8 bilhões de execução total. O total das autorizações da LOA é R\$ 5 bilhões.

A média do indicador de desempenho por meta física (IDF) é de 38%, sendo o desvio padrão dos dados de 18%. O programa de menor indicador foi *Nossos Rios: Araguaia - Tocantins* com 4% de execução e o maior foi *Desenvolvimento Agroambiental do Estado do Mato Grosso - Prodeagro* com 78% de IDF.

Na política ambiental, o IDF dos programas é baixo e demonstra, à despeito da sua execução financeira, que a sua execução final é comprometida por outros fatores que influenciam no processo de sua implementação. A execução das metas físicas dos programas é de suma importância porque significa a conclusão do processo de implementação do programa. Nesse sentido, os resultados físicos são entendidos como os que causam o impacto do programa na

sociedade. A partir deles é possível analisar as relações de custo e benefício de cada programa e verificar o quanto do que se planejou foi executado.

O IDPPA e o IDLOA indicam que o planejamento financeiro por meta física foi preciso, ou seja, se executou aquilo que se planejou, quando é 100%. Porém, quando esses valores são muito inferiores ou superiores à 100% significa que o planejamento foi sub ou superestimado, respectivamente. Então, por exemplo, um IDPPA de 3124% significa que o gasto para execução física foi muito menor do que a dotação inicial do programa estimou.

Em relação ao IDPPA, a média é 283% e o desvio padrão dos dados é de 637%. O IDPPA demonstra que a dotação inicial no PPA foi maior do que a execução financeira. O custo por unidade executada é menor do que o custo por unidade planejada. Este fenômeno ocorre por dois motivos, o primeiro é o baixo percentual de execução física e o segundo pela superestimação de planejamento financeiro do PPA, uma vez que a diferença entre o valor da dotação inicial e do total de execução financeira é de 71%. Outro aspecto importante é o alto desvio padrão resultante dispersão entre os programas, pois os programas variam de IDPPA de 13%, *Proteção da Amazônia*, a 3124%, *Desenvolvimento da Região Centro-Oeste*.

Entretanto, o alto desvio padrão ocorre devido a 5 *outliers* que possuem IDPPA superestimado. Em ordem decrescente, são eles: *Desenvolvimento da Região Centro-Oeste* (3124%), *Transposição do Rio São Francisco* (1635%), *Zoneamento Ecológico-Econômico* (1599%), *Pantanal* (561%) e *Desenvolvimento da Amazônia Legal* (305%). Conseqüentemente, a média, enquanto medida não neutra, é deslocada mostrando um padrão de superestimação. No entanto, ao desconsiderar os *outliers*, a concentração dos 27 programas restantes ocorre em faixas de 13% a 246%, com média de 78% e desvio padrão de 59%. Esta média é pouco subestimada e se aproxima do percentual de 100%. Dois programas apresentaram maior proximidade entre planejamento e execução com indicador próximo de 100%, o *Florestar* e *Planaforo*, com 109% de IDPPA.

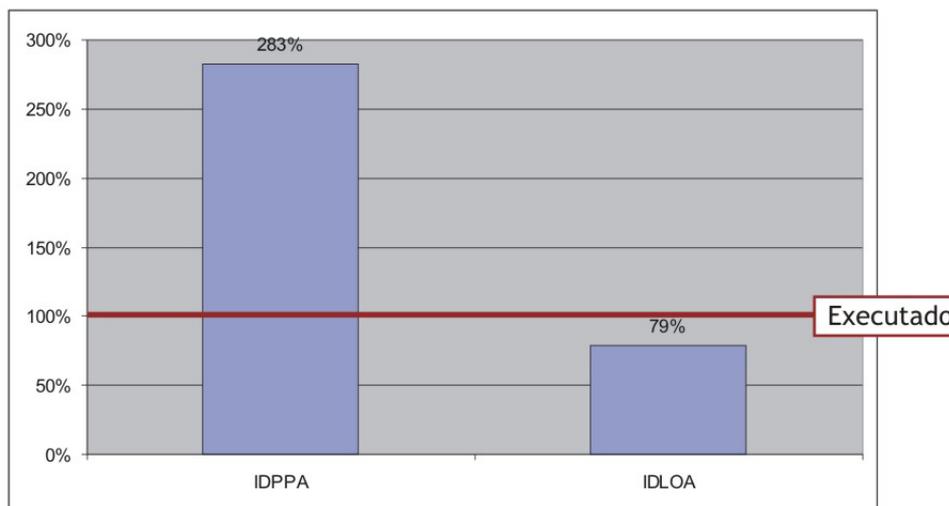
Para o indicador de desempenho de execução LOA por meta física (IDLOA) a média é 79% com desvio padrão de 43% entre os programas. Assim, o valor financeiro do total das LOAs foi menor do que a execução financeira. Os programas de menor e maior desempenho são, respectivamente, *Proteção da Amazônia* com 23% e *Pantanal* com 169%.

O IDLOA e IDPPA têm valores médios próximos, sendo que o desvio padrão do IDPPA é um pouco maior desconsiderando os *outliers*. A menor média e menor variação nos dados indicam que a autorização anual dos recursos financeiros realizados por meio da LOA e no PPA para a execução das metas físicas é próxima ao valor financeiro executado por unidade física. A média de 79% do IDLOA mostra que o gasto financeiro por unidade física foi um quinto a mais do que se estimou no total das autorizações anuais. Por exemplo, apenas um programa,

Brasil Joga Limpo, teve IDLOA de 100%.

Quando se analisa o PPA e a LOA do total de programas da política ambiental em função do valor executado por meio do gráfico abaixo (gráfico 1) tem-se que:

Gráfico 1: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira



O gráfico ilustra a diferença entre a média do total do IDPPA e do IDLOA em relação ao gasto por unidade realmente executado. Como os indicadores estão em função do gasto por unidade executado, considera-se que a execução seja 100% e os indicadores variam em relação a este parâmetro.

A coluna que representa o gasto financeiro por unidade PPA é próxima à coluna que representa o gasto financeiro por unidade LOA. Os dois indicadores são próximos a 100% e, em média, a execução é cerca de 20% maior nos dois casos, sendo ambas subestimadas.

Aparentemente, o comportamento dos indicadores leva a notar que tanto o PPA quanto a LOA tiveram comportamento padrão com pequenas diferenças entre a estimativa de planejamento, a programação da liberação financeira e a execução. No entanto, um olhar sobre os programas (tabela 3) mostra a grande variabilidade de valores e desempenhos.

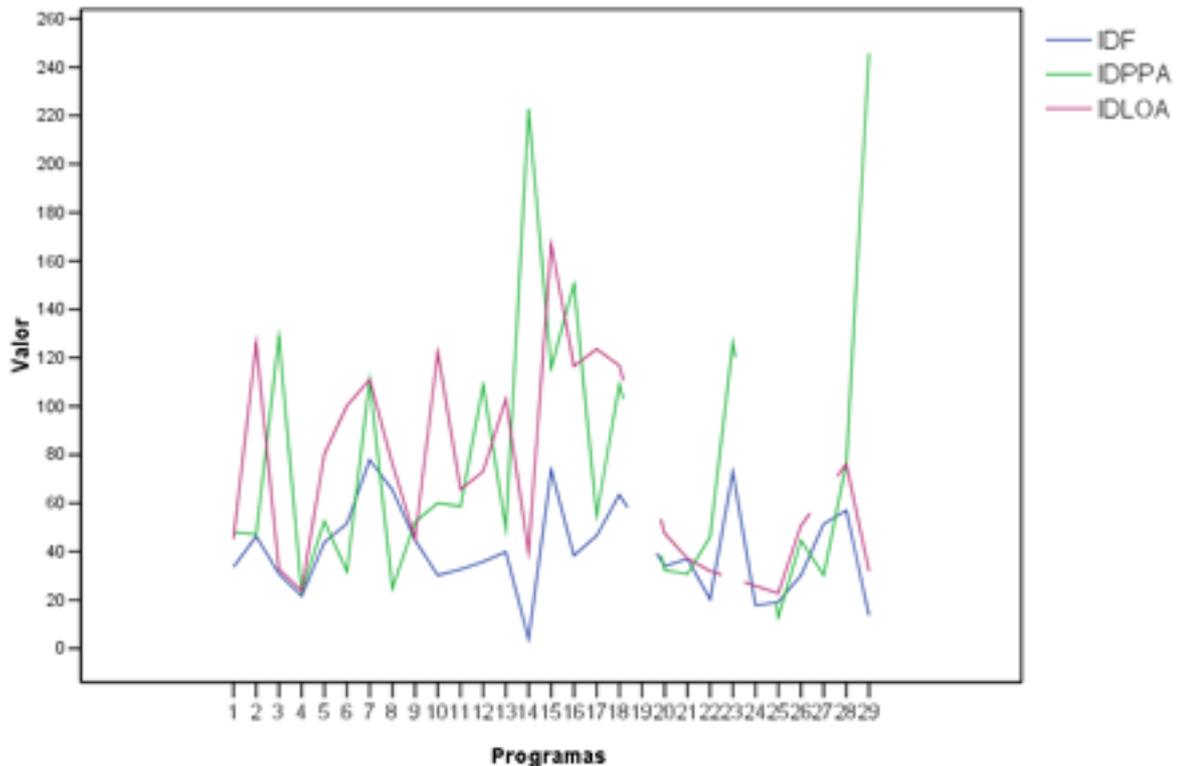
Tabela 3: Indicadores por programas

Programa	IDF	IDPPA	IDLOA
ÁGUAS DO BRASIL	34%	48%	45%
AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL	46%	47%	126%
ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR	31%	129%	33%
ATENÇÃO À CRIANÇA	22%	23%	24%
BIODIVERSIDADE E RECURSOS GENÉTICOS - BIOVIDA	44%	53%	80%
BRASIL JOGA LIMPO	52%	32%	100%
DESENVOLVIMENTO AGROAMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO - PRODEAGRO	78%	111%	111%
DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA LEGAL	25%	305%	89%
DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE	18%	3124%	34%
DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS TECNOLÓGICOS	66%	25%	76%
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO	45%	52%	45%
DESPOLUIÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	30%	60%	122%
EDUCAÇÃO AMBIENTAL	33%	59%	66%
FLORESTAR	36%	109%	73%
FLORESTAS SUSTENTÁVEIS	40%	49%	103%
NOSSOS RIOS: ARAGUAIA-TOCANTINS	4%	223%	40%
NOSSOS RIOS: PARAÍBA DO SUL	74%	116%	167%
NOSSOS RIOS: SÃO FRANCISCO	38%	150%	117%
PANTANAL	25%	561%	169%
PARQUES DO BRASIL	47%	55%	124%
PLANO AGROPECUÁRIO E FLORESTAL DE RONDÔNIA - PLANAFLORO.	64%	109%	117%
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	x	x	x
PREVENÇÃO E COMBATE A DESMATAMENTOS, QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS	34%	32%	47%
PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	37%	31%	37%
PROÁGUA - GESTÃO	20%	46%	32%
PROÁGUA INFRA-ESTRUTURA	73%	126%	143%
PROBEM DA AMAZÔNIA	18%	26%	26%
PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA	19%	13%	23%
QUALIDADE AMBIENTAL	30%	45%	51%
RECURSOS PESQUEIROS SUSTENTÁVEIS	51%	30%	61%
SEGURANÇA NUCLEAR	57%	76%	76%
TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO RIO SÃO FRANCISCO	26%	1635%	73%
TURISMO VERDE	14%	246%	32%
ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO	38%	1599%	141%

Cada programa apresenta um comportamento diferente em relação aos indicadores analisados. Para ilustrar o programa acima, *Brasil Joga Limpo*, possui IDLOA é 100%, o IDPPA, 32% e o IDF 52%. Estes percentuais significam que o programa apenas executou metade das metas físicas planejadas e que o gasto financeiro por meta física executado é coerente com a LOA. Enquanto isso, o gasto financeiro por meta física executada não corresponde a planejado no PPA, pois foi subestimada a relação de gasto por unidade no PPA. Considerando que se realizou a metade do planejado nas metas físicas, uma possível explicação seria a subestimação dos custos para cada unidade física no PPA, no entanto, o gasto por unidade física foi corrigido na LOA. Mesmo assim, a liberação de recursos da LOA não garantiu o desempenho satisfatório de metas físicas. Possivelmente, outras variáveis influenciam o processo de execução física, como os obstáculos enfrentados no processo de execução, entendidos nessa pesquisa como custos transicionais, estudados mais adiante.

De modo geral, os indicadores dos programas percebe-se que a capacidade de planejar e programar as ações e gastos foi baixa. A racionalidade do gasto implica em realizar a execução física e financeira de acordo com as metas estabelecidas. No caso, ela parece ser substituída pela variabilidade e incerteza que marcam a implementação de cada programa. A variação do comportamento dos indicadores está ilustrada no gráfico abaixo (gráfico 2).

Gráfico 2: Comparação dos indicadores IDF, IDPPA e IDLOA

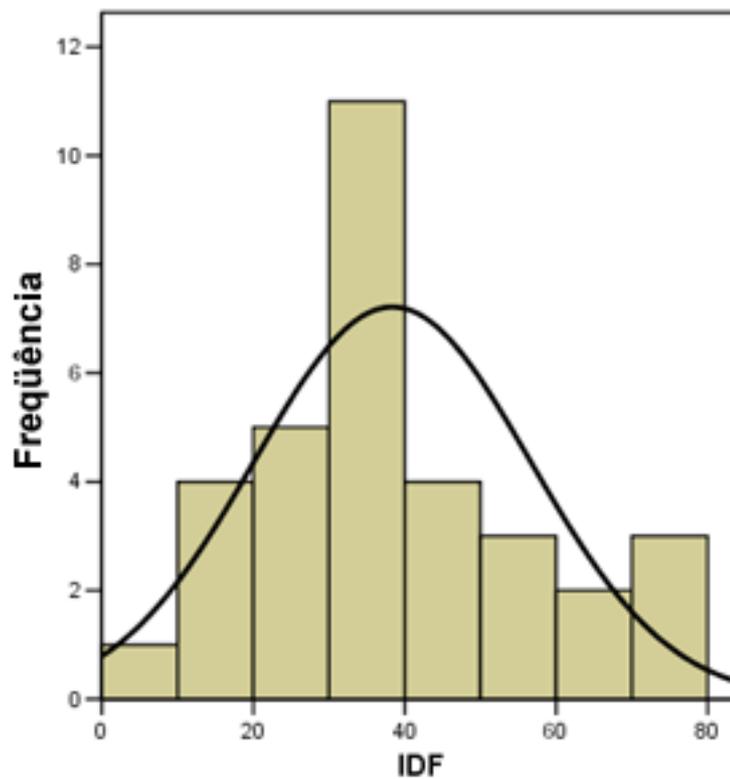


O gráfico foi elaborado considerando a variação dos três indicadores para cada programa. As linhas dos indicadores têm tendências distintas. A quebra no gráfico é causada pela falta de dados do programa *Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça*. Além de não se desenvolverem de forma similar, as linhas estão longe de acompanhar o percentual de 100%. A situação ideal de um planejamento e programação de recursos eficientes e execução de metas físicas eficazes é que formassem um linha constante no ponto 100%.

A dificuldade do planejamento e programação da implementação da política ambiental não fica tão evidente quando se mostram apenas a média e desvio padrão, porém basta observar os histogramas abaixo para concluir que os indicadores são distribuídos em faixas mais amplas e irregulares. O histograma é um gráfico de distribuição de uma variável quantitativa. As barras são contínuas, diferente de um gráfico de barras, porque demonstram a distribuição sequencial dos dados e, quando uma variável não possui valor em uma faixa de frequência, o seu espaço fica vazio. Portanto, a área visualizada no histograma representa os valores da variável distribuída pela sua frequência. O histograma auxilia a compreensão do padrão geral da distribuição dos dados e os desvios que quebram o padrão. O padrão é determinado pela sua forma, centro e dispersão.

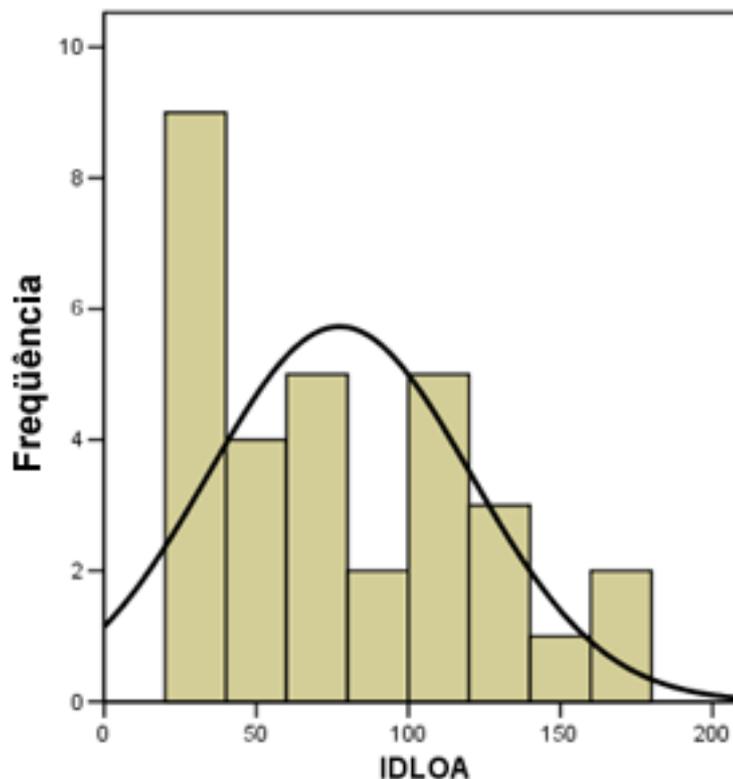
A distribuição do IDF (gráfico 3) ocorre nos valores de 0% a 80%. Há uma grande concentração de programas na faixa de 30% a 40% de realização de metas físicas. No entanto, nenhum índice ultrapassa a faixa dos 80%, apesar da alta amplitude. A sua área é relativamente simétrica, pois os se comportam de modo espelhado à direita e à esquerda a partir da faixa de maior concentração.

Gráfico 3: Histograma do IDF

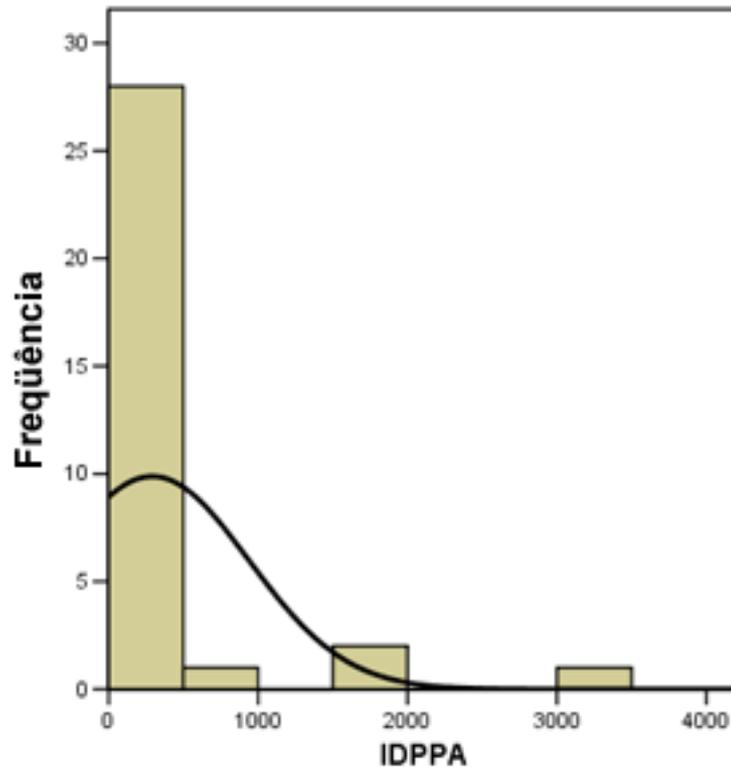
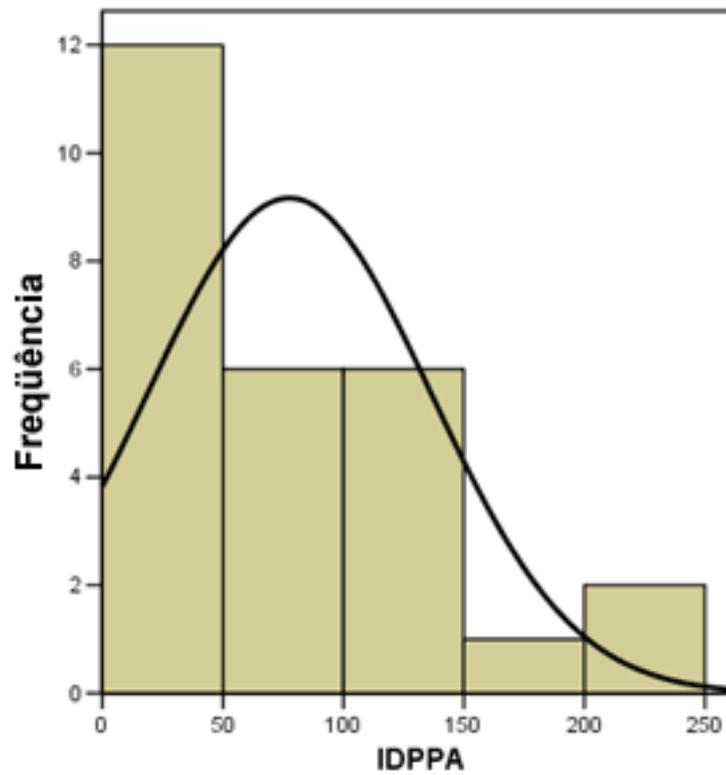


A maior frequência de IDLOA (gráfico 4) está na faixa de 20% a 40%. Esse índice também apresenta uma alta dispersão, variando entre o 23% e 169%, o que significa que existem casos de subestimação e casos de superestimação, sendo que cerca de dois terços dos casos são de subestimação.

Gráfico 4: Histograma do IDLOA



No caso do IDPPA, o primeiro gráfico mostra a influência dos *outliers* (gráfico 5), citados anteriormente. Excluindo os cinco programas discrepantes (gráfico 6), a distribuição de frequência é maior na faixa de 0% a 50%. Assim como no IDLOA, cerca de dois terços dos programas está abaixo dos 100%, revelando a tendência à subestimação. O restante dos casos superestima o planejamento do custo por unidade física em até 246%. A amplitude do IDPPA é maior do que o IDLOA, ou seja, seus limites máximo e mínimo são mais extremos.

Gráfico 5: Histograma do IDPPA com *outliers*Gráfico 6: Histograma do IDPPA sem *outliers*

A análise descritiva das variáveis é complementada por testes de correlação entre os indicadores. Os testes mostram que o IDF não tem correlação com o IDPPA, mas possui correlação positiva com o IDLOA, quando o IDLOA é inferior a 100% (Sig. = 0,007). Nos casos em que o IDLOA ultrapassa a 100% não há correlação com o IDF. Isso significa que a variação na superestimação da LOA não se relaciona ao número de realizações físicas dos programas.

Como a estimativa do gasto por unidade física está relacionada a sua execução física, no caso da LOA, implica que quando se autoriza mais recursos nas LOAs, aumentando o gasto financeiro por unidade física para os programas, se executa mais unidades físicas até o limite de 100% de IDLOA. Porém, as metas físicas utilizadas nessa pesquisa são constantes porque são definidas no PPA e se tornam referência ao longo dos quatro anos. Portanto, é a variação na relação de autorização e execução financeiras da LOA que provoca a variação da execução física.

Em outras palavras, quando o IDLOA é subestimado e se aproxima dos 100% a execução física aumenta, ou seja, quando a manutenção do gasto por unidade física é próximo ao programado existe maior chance de cumprimento das metas físicas. Por exemplo, o programa *Brasil Joga Limpo* com 100% de IDLOA teve 52% de IDF, porém o programa *Nossos Rios Araguaia-Tocantins* teve indicadores físico baixo e de gasto por unidade física subestimado, IDF de 4% e IDLOA de 40%. Assim, ilustra-se que para IDLOAs mais eficientes têm-se IDFs mais eficazes.

A correlação entre o IDF e a dotação inicial financeira dos programas no PPA e o total das autorizações financeiras das LOAs, assim como entre o IDF e o total financeiro executado é nula. A execução física das metas físicas dos programas é indiferente aos aumentos ou decréscimos nas dotações iniciais dos programas ou nas autorizações de recursos anuais ou na execução financeira. Mesmo programas com alta dotação inicial podem apresentar baixa execução física.

Portanto, apenas a dotação inicial no PPA não aumenta a execução física dos programas, pois a ausência de correlações nesse sentido indica que não basta aumentar a autorização financeira para um programa para torná-lo mais eficaz na execução das metas físicas, assim como, não adianta apenas aumentar a sua execução financeira. Conforme se mostra com a correlação entre IDF e IDLOA, o que faz diferença no aumento da execução física do programa é a manutenção da relação entre a autorização anual e a execução financeira por unidade física. Ou seja, é a eficiência do planejamento que permite aumentar o percentual de alcance de metas físicas dos programas.

O PPA e a LOA se comportam de maneiras distintas. Essa diferença é corroborada pela ausência de correlação entre o IDPPA e IDLOA. Não houve relação entre planejamento super ou subestimado em nenhum dos casos. Isso significa que os fatores determinantes para

o planejamento dos recursos no PPA podem não ser os mesmos para liberação de recursos da LOA. O valor financeiro planejado no PPA ou liberado nas LOAs para o programa não está relacionado ao desempenho da execução orçamentária. Programas caros ou baratos podem atingir os mesmos desempenhos, segundo os indicadores. Portanto, como não são esses elementos que implicam no bom desempenho do programa, podem influenciar outros elementos do contexto, como os obstáculos encontrados durante a execução de cada programa.

O desempenho dos programas pode apresentar semelhanças quando implementados em contextos semelhantes. Por isso, é verificado o comportamento da execução orçamentária em grupos de natureza dos programas. Para tanto, são sumarizados os valores médios das variáveis (tabela 4), de modo que, em seguida, possa se fazer comparações entre os grupos.

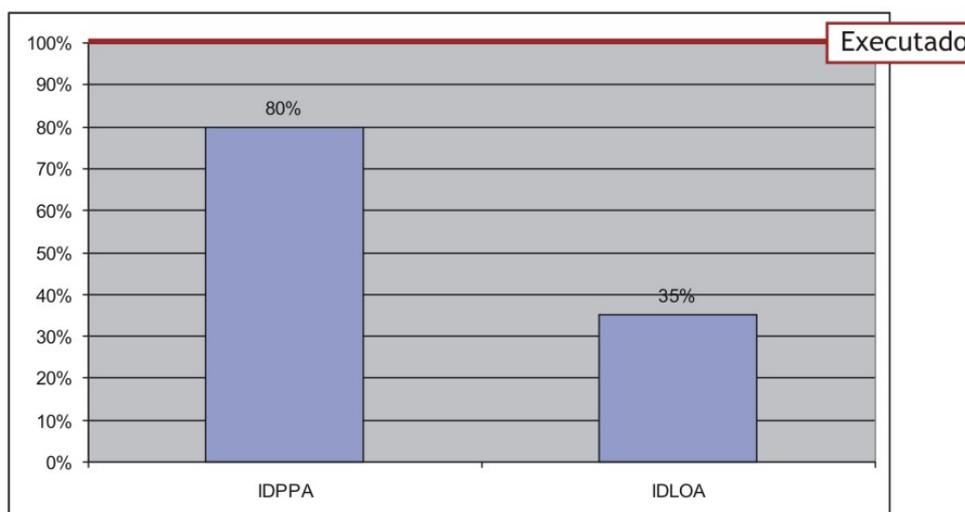
Tabela 4: Médias de variáveis e indicadores por grupos de natureza

	Média do total da dotação inicial dos programas ambientais no PPA - em milhões de R\$	Média do total de autorizações de recursos da LOAs - em milhões de R\$	Média do total financeiro executado ao final dos quatro anos - em milhões de R\$	Média do indicador de desempenho por meta física - IDF	Média do indicador de desempenho por execução PPA - IDPPA	Média do indicador de desempenho por execução LOA - IDLOA
Administração	52.321.3	51.479.9	51.042.2	34%	80%	35%
Outros	1.602.4	1.483.7	1.416.1	44%	33%	48%
Recursos hídricos	179.9	169.7	84.4	33%	107%	87%
Infra-estrutura	3.087.7	1.367.7	608.1	47%	902%	94%
Preservação meio ambiente	294.8	326.9	215.1	36%	189%	81%

Fonte: Banco de dados da Câmara dos Deputados

Grupo de *Administração*

O grupo de *Administração* representa 84% da dotação inicial total da política ambiental, sendo a maior dotação inicial entre os grupos. A sua execução financeira média é 87% da dotação inicial do PPA do grupo e 97% do total das LOAs do grupo. O IDF médio do grupo é de 34% com desvio padrão de 4% e o IDPPA é 80% com desvio padrão de 69% e IDLOA é 35% com desvio padrão de 3%. Com o gráfico abaixo se vê (gráfico 7):

Gráfico 7: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de *Administração*

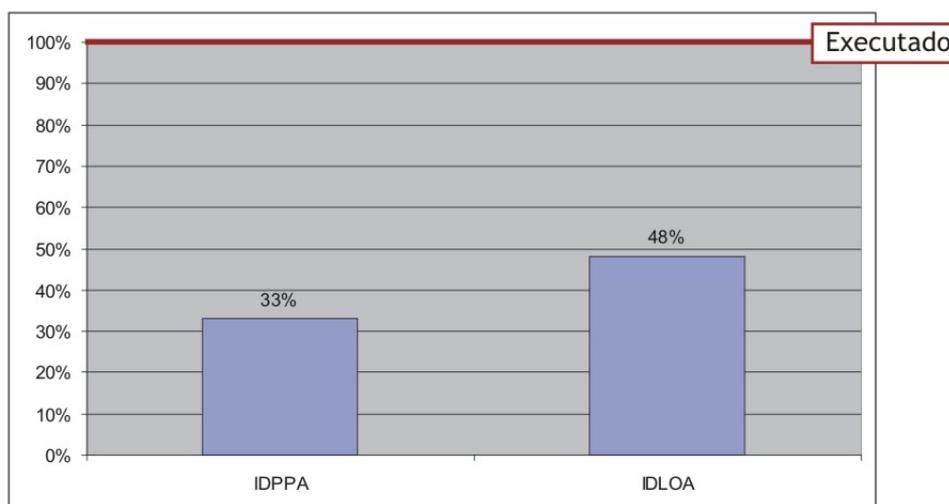
O baixo desvio padrão para a média do IDF mostra que houve um padrão de execução física comum aos três programas do grupo. O IDPPA médio foi próximo a 100%, o que significa que foi um grupo de programas que realizou um planejamento de gasto por unidade no PPA mais próximo ao que se executou, quando comparado ao IDLOA. A baixa média do IDLOA somada ao seu baixo desvio padrão permite afirmar a existência de um padrão de subestimação na liberação de recursos anual para esse grupo.

A estimativa de gasto por unidade física foi subestimada no PPA e LOAs, porém a distância da execução é maior em relação à LOA.

Grupo *Outros*

Este grupo representa 2,6% do total da dotação inicial no PPA da política ambiental. No grupo *Outros*, o valor médio de execução da dotação inicial é 88% e a execução média do total de autorizações da LOA é 92%. A média do IDF é 44% com desvio padrão de 22%, o que se explica por serem 3 programas diferentes, distribuídos entre IDF de 22% a 66%. O IDPPA médio é 33% com desvio padrão de 16% e o IDLOA é 48% com desvio padrão de 26%. Os programas não têm uma natureza em comum, sendo apenas aqueles que não pertenciam a nenhum dos demais grupos.

Analisando os indicadores por meio do gráfico (gráfico 8) percebe-se que:

Gráfico 8: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo *Outros*

Ao contrário do grupo de administração, a distância maior em relação à execução ocorreu com o planejamento de gasto por unidade do PPA. O planejamento plurianual e LOA são subestimados, porém o da LOA ficou menos distante da execução. Nesse grupo se produz metade do que se planejou para as metas físicas.

Grupo *Recursos hídricos*

O grupo de *Recursos hídricos* representa 0,6% do orçamento da política ambiental, segundo a dotação inicial no PPA, com seis programas. A execução financeira dos programas do grupo foi baixa em relação ao PPA, 43%, e em relação à LOA, 42%. A média de execução financeira desses programas foi baixa, mostrando a distância entre os valores planejados no PPA, na LOA e a execução final.

O IDF é 33% com desvio padrão de 23%, o percentual de execução mais baixo dos grupos até então analisados. O IDPPA é 107% com desvio padrão de 80% e o IDLOA é 87% com desvio padrão de 56%, o que significa que a execução financeira por unidade física é mais próxima das metas na LOA do que no PPA. No gráfico (gráfico 9) abaixo se vê:

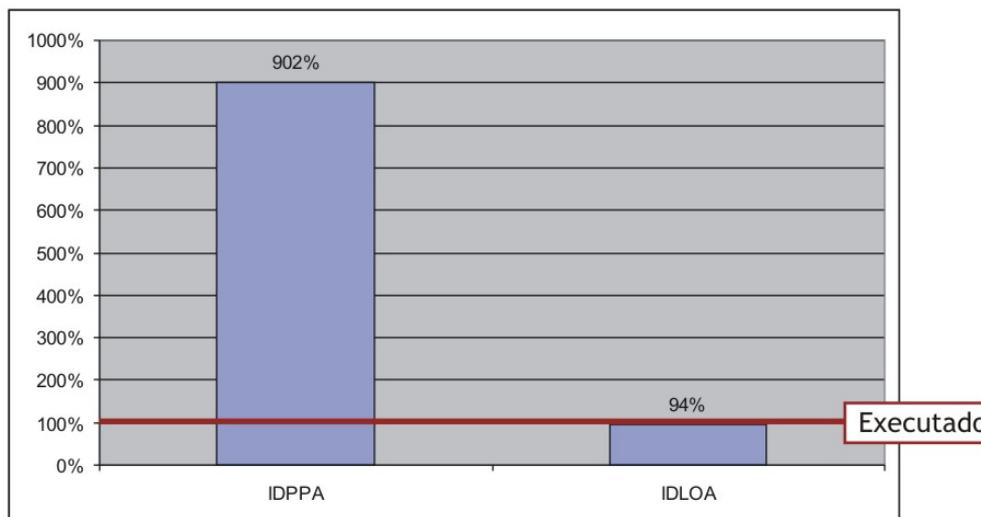
Gráfico 9: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de *Recursos hídricos*

Nesse grupo, os seis programas tiveram alto desvios para as médias dos IDPPA e IDLOA, o que indica que alguns programas subestimam enquanto outros superestimam o gasto por unidade física. Desse modo, os programas tiveram baixo desempenho porque ficaram acima ou abaixo de 100%. Porém, considerando apenas os valores médios, o grupo tem um planejamento próximo a 100%, pois os IDPPA e IDLOA se aproximam muito da execução. Ao contrário dos dois grupos anteriores, *Administração* e *Outros*, que são subestimados na relação de gasto por execução, neste grupo a relação é próxima a 100% tanto no planejamento plurianual como na LOA, à despeito do alto desvio padrão dos dados. No caso do IDF, os programas realizaram fisicamente um terço da meta, assim como no grupo *Administração*.

Grupo *Infra-estrutura*

O grupo de *Infra-estrutura* tem 6 programas com 10% da dotação inicial total da política ambiental. Sua execução financeira é de 33% em relação ao PPA e 49% em relação à LOA, na política ambiental. O IDF é 47%, o maior percentual de execução física dos grupos, com desvio padrão de 27%.

Os indicadores de desempenho IDPPA e IDLOA são 902% com desvio padrão de 1240% e 94% com desvio padrão de 38%. O alto valor médio do IDPPA mostra que o planejamento plurianual de custo por unidade física está longe dos valores executados, conforme mostra o gráfico (gráfico 10):

Gráfico 10: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de *Infra-estrutura*

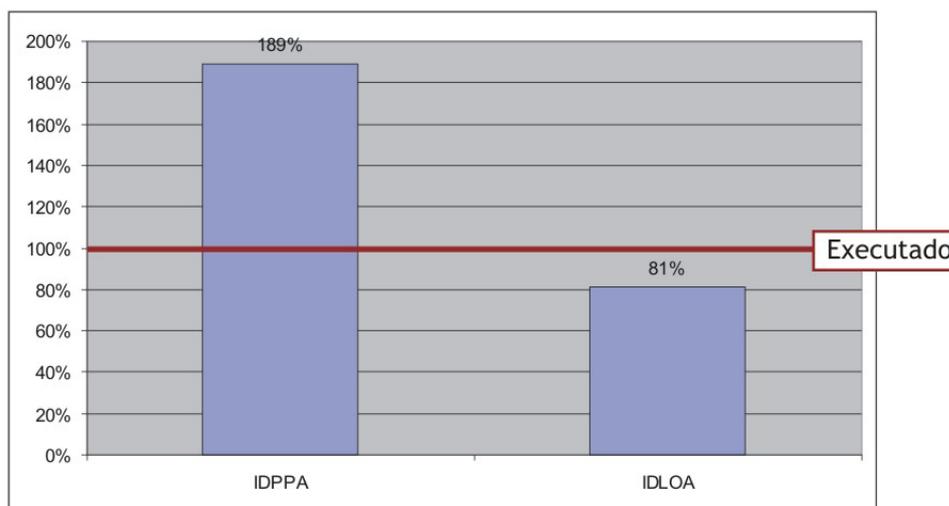
O IDLOA está próximo a 100%, enquanto o IDPPA é superestimado. Como há um alto desvio padrão não é possível definir um comportamento padrão neste sentido, mas é possível identificar quais os limites de super e subestimação que os programas podem atingir. No caso do IDPPA, o valor mínimo do indicador é 109% e chega a 3124%. No caso do IDLOA existem casos de subestimação que chegam a 34% e superestimação que chega a 117%. Apesar da média do IDF, os programas se concentram em dois grupos situados entre 10% e 30% e 60% e 80%, sendo um grupo heterogêneo. Comparado aos outros grupos, este apresentou a maior variação e distancia do IDPPA em termos relativos.

Grupo de *Preservação do meio ambiente*

Por fim, o grupo de *Preservação do meio ambiente* representa 2,7% do total da dotação da política ambiental e possui 16 programas. A execução financeira dos programas é, em média, 76% em relação ao PPA e 23% em relação à LOA, considerando a política ambiental. Portanto, houve aumento nas autorizações da LOA, se comparado ao montante da meta prevista no PPA, por isso a execução percentual média em relação à LOA é bem menor.

O IDF é 36% com desvio padrão de 13%, e se assemelha ao padrão dos demais grupos. O IDPPA é 189% com desvio padrão de 399% e IDLOA é 81% com desvio padrão de 43%. A variação de comportamento dos programas é muito alta, visto os desvios padrão encontrados, principalmente, no caso do IDPPA. O gráfico deste grupo (gráfico 11) se apresenta da seguinte forma:

Gráfico 11: Indicadores IDPPA e IDLOA em relação à execução financeira no grupo de *Preservação do meio ambiente*



Neste grupo, a execução financeira por unidade física foi próxima da LOA, sendo que esta foi um pouco subestimada como tem ocorrido nos demais grupos já analisados. A maior distância entre a execução final e a estimativa do PPA ocorreu pela superestimação do planejamento plurianual, o que apenas ocorreu em pequena proporção no grupo de *Recursos hídricos*. Contudo, a média do IDPPA é influenciada por um programa *outlier* de valor 1599%. O restante dos programas, na ausência deste, revelam uma média de 100%, com desvio padrão de 144%. Ainda, podemos observar uma concentração de 11 programas que subestimam o custo por unidade física. Os 3 programas restantes superestimam esse custo influenciando o valor da média. Portanto, a média não significa que o grupo possui alto desempenho.

Comparando os grupos, percebe-se que representam fatias de orçamento distintas dentro do escopo da política ambiental. O grupo de *Infra-estrutura* obteve a maior média de dotação inicial e o maior total de recursos autorizados, seguido pelo grupo *Outros, Preservação do meio ambiente, Recursos hídricos e Administração*.

Além da dotação inicial diferente entre os programas, outro sinal de suas dissimilaridades é o fato de apresentarem execuções financeiras distintas. As diferenças nos percentuais de execução orçamentária em relação ao PPA dos grupos ilustram a distinção entre a realidade de cada grupo.

De modo geral, os programas são diversos e, além de conterem montantes orçamentários distintos, estão alocados em diferentes órgãos da administração Federal, conforme visto anteriormente na revisão de literatura. Os programas de *Infra-estrutura* estão no Ministério da Integração Nacional, os de *Recursos hídricos* no Ministério do Meio Ambiente, os programas de *Administração* estão no Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência e

Assistência Social e os programas do grupo *Outros* estão no Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação.

Assim como os grupos diferem entre si, os programas que compõem o grupo não têm comportamento homogêneo. Por exemplo, o grupo de *Infra-estrutura* obteve um alto desvio padrão de 27% no IDF entre seus programas, enquanto no grupo *Administração* a diferença entre os programas para o mesmo indicador é de apenas 4%.

Para compreender o desempenho de cada grupo são analisados e comparados os resultados dos indicadores de desempenho. Ao ordenar os grupos de programas por maiores valores de indicadores tem-se que o grupo de *Infra-estrutura* apresenta o maior IDF e IDLOA mais próximo de 100%. Os demais programas ocupam posições variadas nas médias dos indicadores. A tabela abaixo (tabela 5) ilustra o ranking dos grupos.

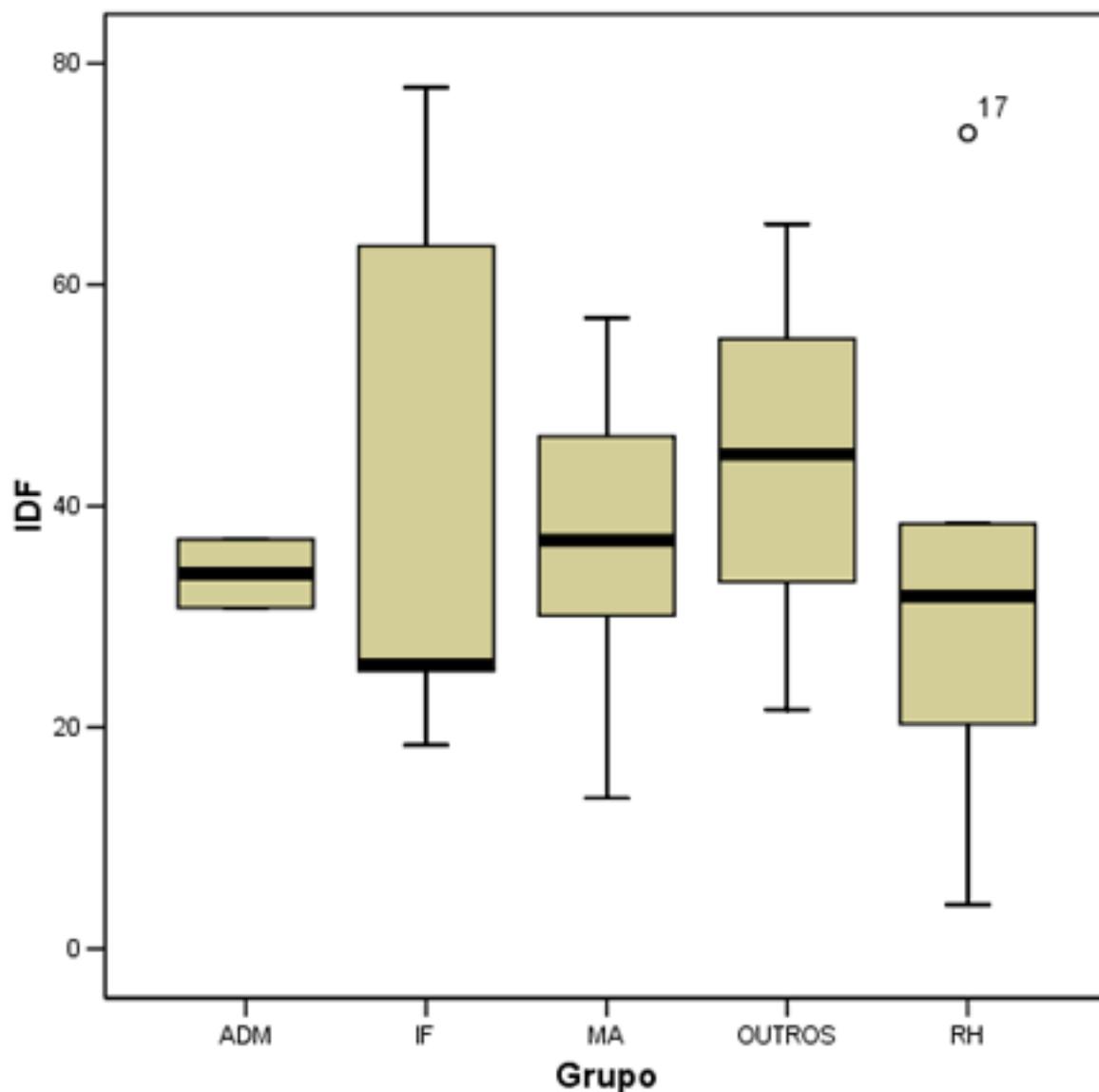
Tabela 5: *Ranking* de grupos por média de indicadores

	Média do indicador de desempenho por meta física	Média do indicador de desempenho por execução PPA mais próximo a 100%	Média do indicador de desempenho por execução LOA mais próximos a 100%
1°	Infra-estrutura	Recursos hídricos	Infra-estrutura
2°	Outros	Administração	Recursos hídricos
3°	Preserv. meio ambiente	Preserv. meio ambiente	Preserv. meio ambiente
4°	Administração	Outros	Outros
5°	Recursos hídricos	Infra-estrutura	Administração

O único grupo que manteve a mesma posição no *ranking* foi *Preservação do meio ambiente*, ocupando os valores médios entre os cinco grupos. Interessante notar que em todas as ocorrências os IDLOA são menores que 100%, ou seja, houve subestimação. Quanto ao IDPPA, apenas os grupo *Outros* e *Administração* subestimaram os gastos por unidade física e os demais os superestimaram.

Observando o gráfico de *box plot* (gráfico 12), fica evidente a diferença da distribuição dos IDFs dos programas de cada grupo, além da distinção entre os grupos. O *boxplot* é gráfico do sumário dos cinco números: mediana, 1° e 3° quartis e extremos máximo e mínimo. A mediana fornece o valor de centro da dispersão dos dados. Os quartis, assim como os extremos, auxiliam a compreensão da distribuição. A caixa mede os quartis e revela a concentração da metade central da distribuição. A linha interna à caixa revela a mediana, enquanto as linhas externas mostram a distribuição completa dos dados até os extremos. O *boxplot* é utilizado para a comparação entre as distribuições dos indicadores entre os grupos.

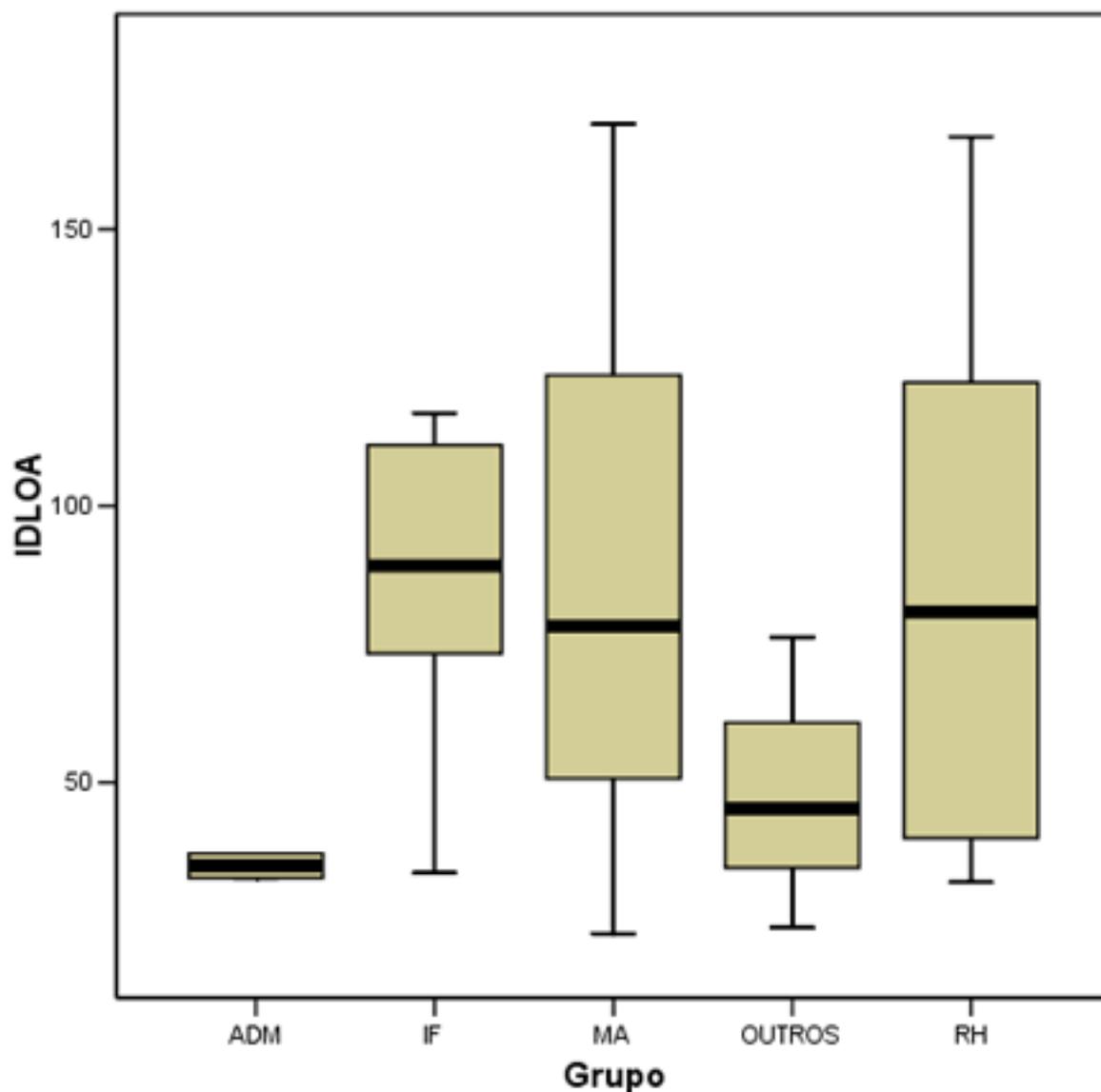
Gráfico 12: Boxplot do IDF comparando a distribuição entre os grupos



A variação do IDF dos grupos é menor, se comparada ao IDLOA e IDPPA. A distribuição no grupo *Preservação do meio ambiente* e *Outros* é simétrica, no entanto ela difere quando comparados os dois grupos. O restante dos grupos não apresenta distribuição simétrica, nem semelhante entre si. Interessante notar que no grupo *Infra-estrutura* a distribuição é mais desigual do que nos demais grupos e atinge os maiores percentuais de IDF.

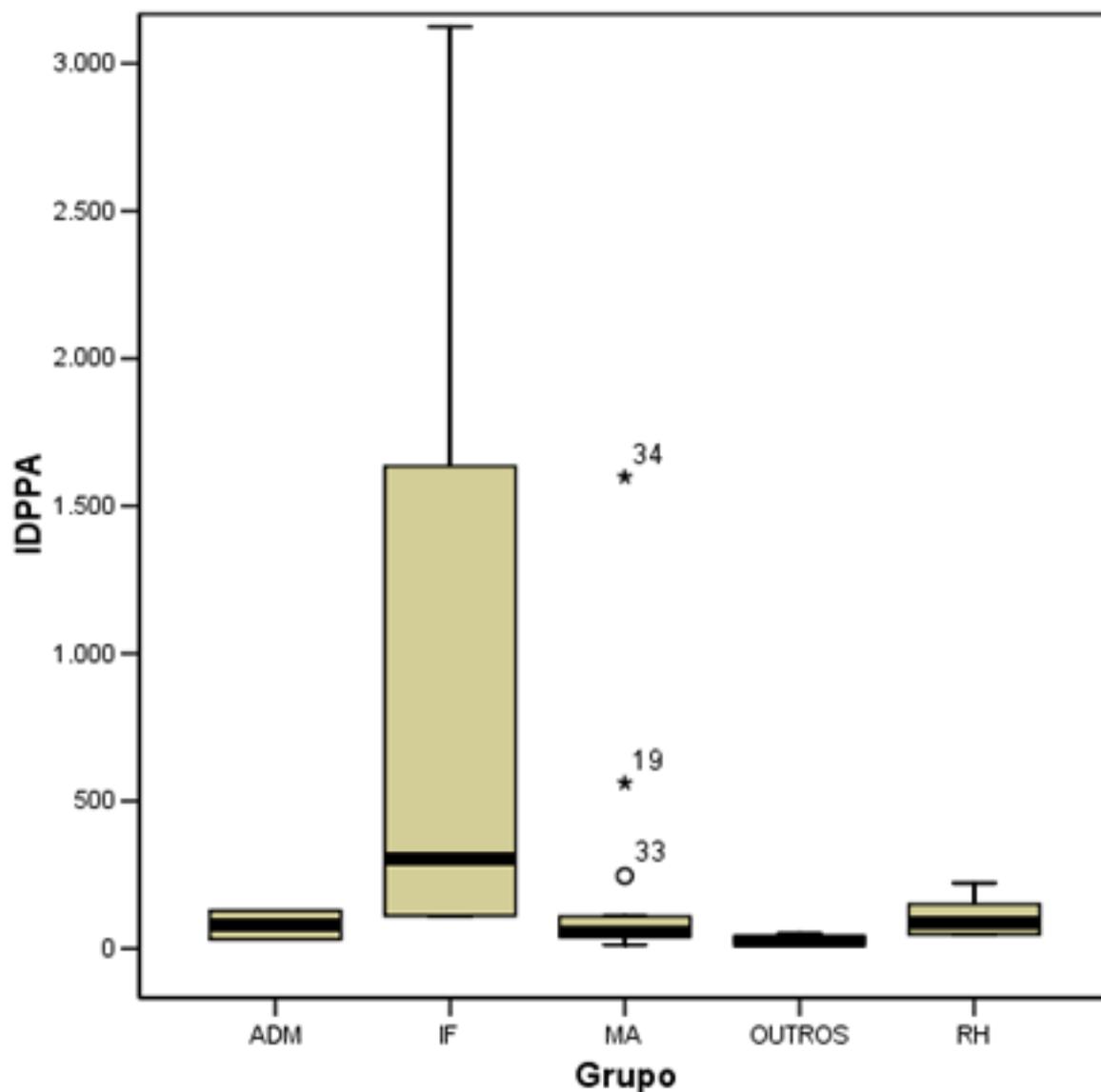
Quanto ao IDLOA (gráfico 13), o primeiro e o terceiro quartil são distribuídos aproximadamente de forma simétrica, com exceção do grupo de *Administração*. Entretanto, somente os grupos de *Recursos hídricos* e *Preservação do meio ambiente* apresentam distribuições similares. A comparação entre os grupos restantes é caracterizada pela alta variabilidade.

Gráfico 13: Boxplot do IDLOA comparando a distribuição entre os grupos



A distribuição de IDPPA (gráfico 14) mostra que o grupo de *Infra-estrutura* é discrepante, caracterizado pelos índices superestimados. Esse grupo possui comportamento diferente de todos os demais grupos. O grupo de *Preservação do meio ambiente* possui 3 programas com *outliers* de superestimação. O restante dos grupos também não segue um padrão e é distribuído de forma assimétrica, com casos de subestimação e superestimação.

Gráfico 14: Boxplot do IDPPA comparando a distribuição entre os grupos



Nos grupos também são realizados testes de correlação entre as variáveis que são apresentadas comparativamente.

As correlações entre a execução física e financeira apenas foram semelhantes em três grupos, *Outros, Administração e Recursos hídricos*, que apresentam correlação positiva entre o IDF e IDLOA. Isso significa que, reforçando a mesma correlação encontrada para a análise geral da política ambiental, o planejamento eficiente do custo por unidade está relacionado ao aumento do IDF. Portanto, as instituições da administração pública que resultam em LOAs eficientes podem ser as mesmas que aumentam a capacidade de execução física.

Os IDLOA e IDPPA se correlacionam negativamente no grupo *Infra-Estrutura e Administração*. Nestes grupos, o planejamento plurianual de gasto por unidade tem comportamento

inverso da LOA. Quando o IDPPA é superestimado, o IDLOA é subestimado e vice-versa. Uma possível explicação é a compensação originada pela superestimação no PPA corrigida na LOA, gerando sua subestimação. Porém, no grupo de *Preservação do meio ambiente* a correlação é positiva entre o IDPPA e IDLOA, ou seja, ambos indicadores têm o mesmo comportamento. Neste caso, a LOA é feita com a mesma orientação de gasto do PPA.

Por fim, para fazer a comparação entre os indicadores de desempenho desenvolvidos nessa pesquisa e os indicadores estabelecidos pelo próprio Governo para seus programas, é realizado o teste de correlação entre eles. Não se encontra correlação entre IDPPA, IDLOA, e IDF e os indicadores oficiais. Isso pode ocorrer pela diferença do método utilizado para avaliação do desempenho dos programas são diferentes, sendo que os procedimentos utilizados nesta pesquisa resultam em uma análise mais geral em comparação ao indicador do Governo. Esses são mais complexos e consideram também vários aspectos da conjuntura em suas fórmulas de avaliação.

Vale ressaltar que a análise da associação com os indicadores do Governo foi prejudicada pela grande quantidade de dados faltantes, pois dos 34 programas apenas 5 tiveram os indicadores apurados. A dificuldade com o indicador do Governo é analisada a seguir com o levantamento dos custos transacionais de execução da política ambiental.

Em resumo, a partir da análise dos grupos pode-se concluir que a execução da política ambiental é marcada pela baixa execução de metas físicas em todos os grupos. A variância entre os programas é alta e não existe correspondência entre o IDPPA e IDLOA. Outra característica é a correlação positiva entre IDF e IDLOA na análise de três dos cinco grupos. Esse é o resultado mais significativo constatado na análise de correlação das variáveis dos grupos.

6.1. Resultados dos relatórios de gestão

Alguns fatores podem estar relacionados à baixa execução física dos programas, às dificuldades em produzir os indicadores de avaliação do governo dos programas, aos erros de planejamento e as suas dificuldades de execução financeira.

Os dados qualitativos contêm informações dos gestores dos programas quanto às condições e desafios da implementação das políticas, apontando onde estão as adversidades da execução dos programas, entendidas como custos transacionais. A relação entre custos transacionais e orçamento pode ser observada na etapa de implementação dos programas, na qual são executados os gastos financeiros e as metas físicas. Nessa etapa, surgem vários obstáculos que

comprometem a qualidade do programa em relação as suas metas.

Para detalhar os desafios da política ambiental são levantados os comentários dos gestores dos programas em relação aos aspectos da execução dos programas.

O levantamento dos custos transacionais é importante para compreender o porquê do comportamento da execução dos programas na medida em que revela possíveis relações causais. Desta forma, são representativos do arranjo institucional da implementação da política ambiental.

A análise dos relatórios de gestão dos programas da política ambiental permite compreender 20 tipos de custos transacionais que marcaram a execução dos programas. Abaixo segue a relação dos custos transacionais encontrados e sua definição:

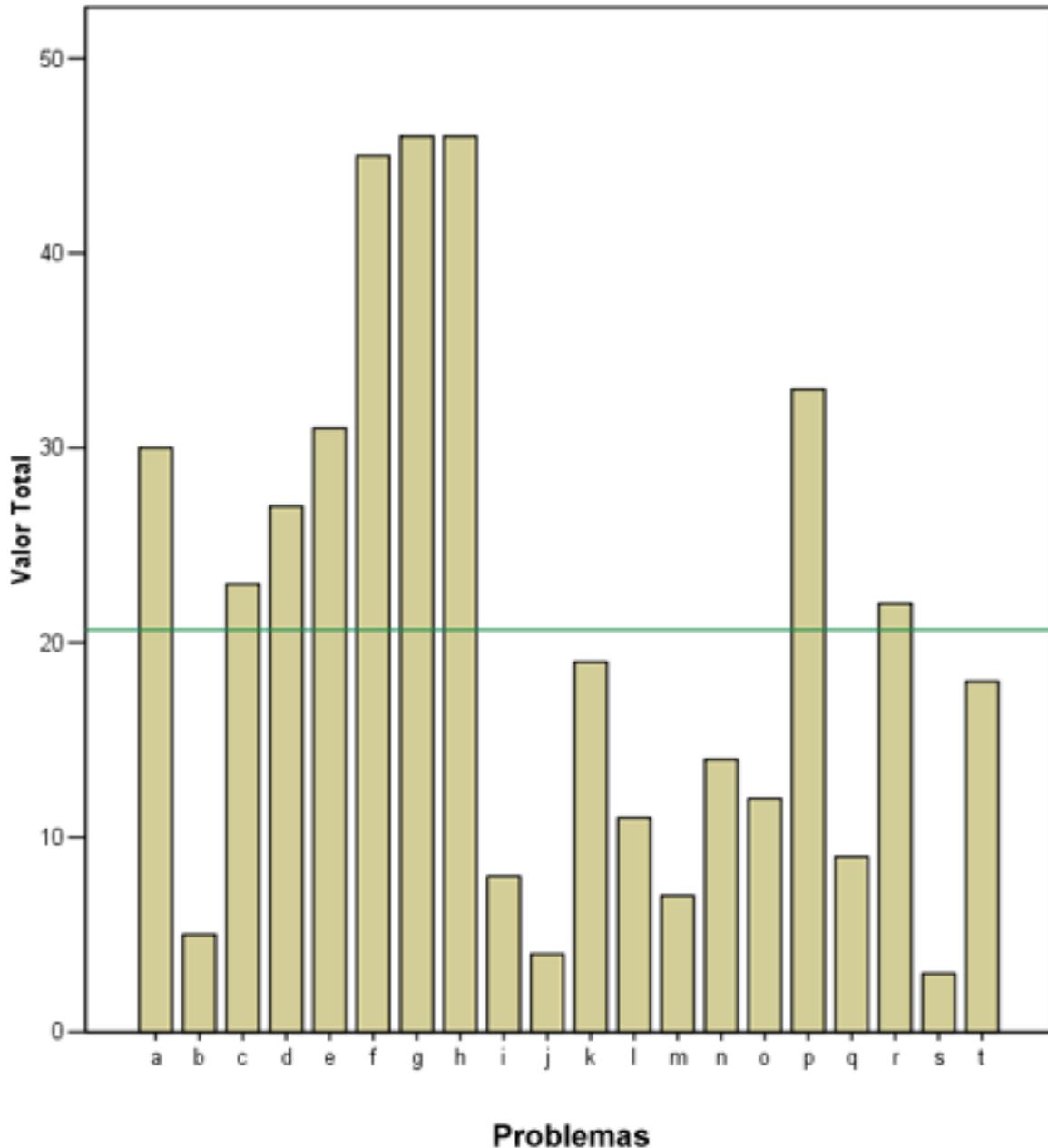
- a) insuficiência de pessoal nas equipes locais e gerenciais: falta de recursos humanos para execução, gerenciamento e coordenação das atividades do programa.
- b) troca/instabilidade da equipe: as mudanças no quadro dos recursos humanos desestabilizam a implementação do programa;
- c) quadro de recursos humanos desqualificados: capacitação dos recursos humanos é imprópria às necessidades do programa;
- d) insuficiência de recursos materiais e infra-estrutura: a equipe não dispõe de equipamentos, materiais em geral e infra-estrutura para atender às necessidades de implementação do programa;
- e) insuficiência de recursos financeiros: não houve verbas suficientes para implementar o programa;
- f) contingenciamentos: os limites de empenho determinado por autoridades superiores diminuem as verbas destinadas à implementação do programa;
- g) problemas de fluxo de recursos financeiros: descontinuidade, irregularidade e atrasos no repasse de recursos para execução do programa;
- h) inadequação de indicadores: O cálculo de indicadores está sub ou superestimado e não corresponde à realidade do programa.
- i) superestimação de metas físicas: as metas físicas foram planejadas acima da capacidade de execução, seja por desproporção ao planejamento financeiro, seja por problemas técnicos e estruturais;
- j) subestimação de metas físicas e financeiras: as metas físicas planejadas não resolvem

- o problema ao qual o programa se propõe a solucionar;
- k) problemas de coordenação entre os órgãos executores: os diversos órgãos envolvidos na implementação do programa não conseguem coordenar suas ações, dividindo atribuições e responsabilidades;
 - l) problemas de comunicação entre órgãos e setores executores: os órgãos responsáveis pela implementação do programa não conseguem estabelecer troca de informações de forma ágil e eficaz;
 - m) problemas com procedimentos legais: arranjos institucionais legais dificultam ou impossibilitam a implementação do programa, como licitações e licenças ambientais;
 - n) dificuldades na celebração de contratos e convênios para obter financiamento externo: arranjos burocráticos e amarras legais criam obstáculos para estabelecimento de novas fontes de financiamento para o programa;
 - o) dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas: problemas federativos de ordem legal e institucional trazem obstáculos para implementação do programa;
 - p) concepção e/ou objetivos e desenho do programas inadequados: o programa foi mal formulado e traz incoerências para sua implementação;
 - q) eleições e lei eleitoral: o processo eleitoral em 2002 afetou o repasse de recursos e a continuidade de implementação do programa;
 - r) questões institucionais: a criação, desenvolvimento ou extinção de agências e institutos, mudanças na estrutura organizacional dos órgãos causaram problemas gerenciais para a execução do programa;
 - s) problemas com gerenciamento e/ou monitoramento: o gerenciamento e/ou monitoramento mal realizados prejudicaram a implementação do programa; e
 - t) não execução: o programa não foi executado, embora constasse no planejamento.

Foi elaborado um quadro de levantamento da frequência de ocorrência dos custos transacionais (gráfico 15). Os problemas citados acima da média, 20,65 ocorrências por problema, são, em ordem decrescente: atrasos e descontinuidade no fluxo de recursos financeiros, inadequação dos indicadores dos programas, contingenciamentos, concepção e/ou objetivos e desenho do programa inadequados, insuficiência de recursos financeiros, insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais, insuficiência de recursos materiais e infra-estrutura, quadro

de recursos humanos descapacitados/inadequado, e questões institucionais. Os três custos transacionais menos citados são: não execução, subestimação de metas físicas e/ou financeiras e troca e/ou instabilidade de equipe técnica e/ou gerencial.

Gráfico 15: Problemas menos citados nos Relatórios de Avaliação Anual de Programas

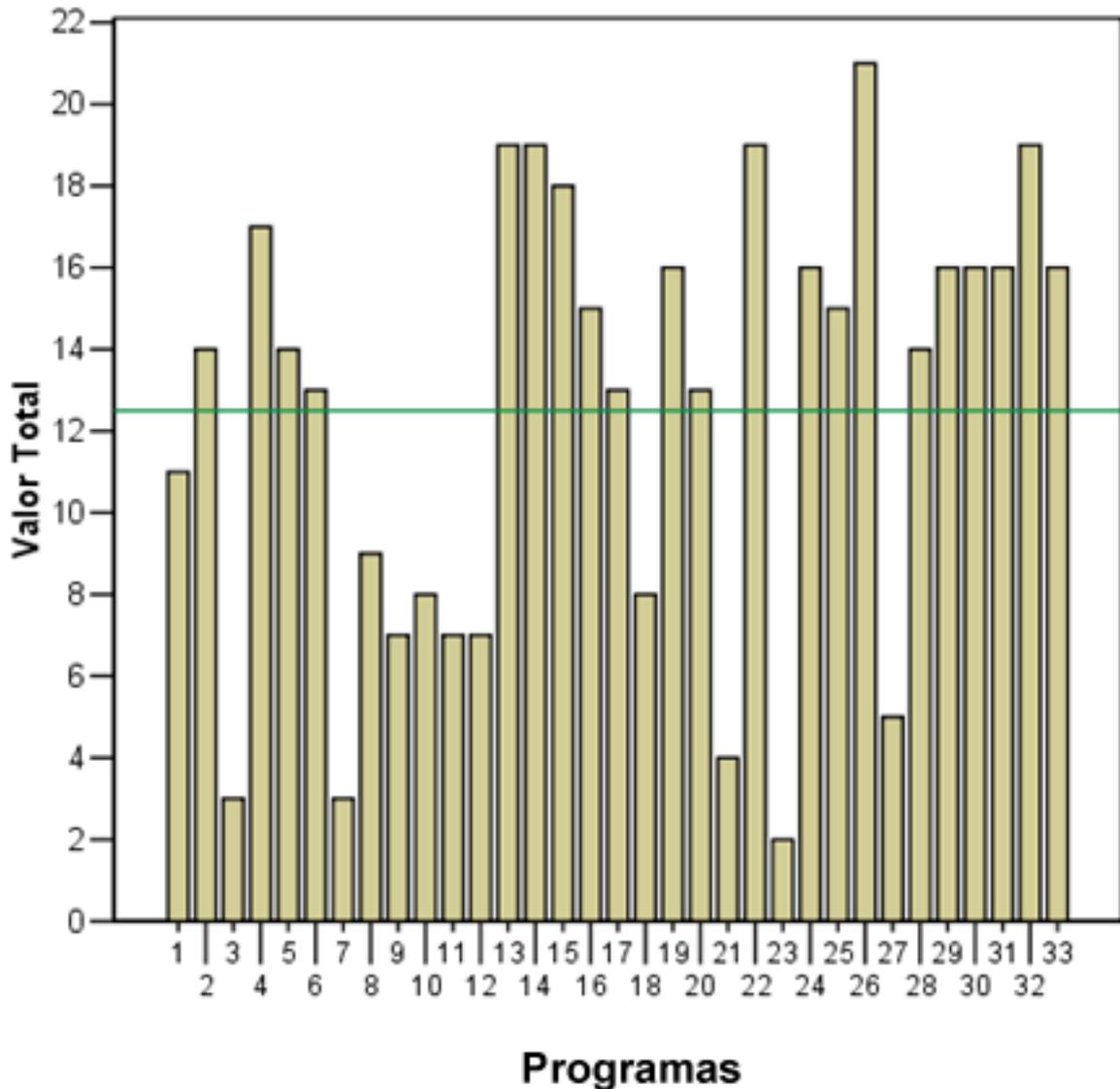


Os problemas com maior número total de citações não correspondem, necessariamente, àqueles mais recorrentes, pois podem ter sido citados de forma distribuída entre os programas. Analisando os dados percebe-se que os problemas citados são conjunturais. Apenas 6% dos programas enfrentaram o mesmo problema ao longo dos quatro anos, enquanto todos os

programas enfrentaram três problemas diferentes pelo menos uma vez. A maior parte apresenta baixa frequência de problemas, mas grande variabilidade de ocorrência.

Os problemas mais recorrentes (gráfico 16), ou seja, aqueles que aparecem citados nos quatro anos no mesmo programa são: insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais e descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, ambos no programa *Segurança Nuclear* e problemas com procedimentos legais como licitações e licenças ambientais no programa *Transposição de Águas do Rio São Francisco*.

Gráfico 16: Programas com maior número de problemas diferentes



A média de frequência de problemas por programa é 12,5. Os programas que apresentaram citação de problemas acima da média são, em ordem decrescente, *Problema da Amazônia*, *Educação Ambiental*, *Florestar*, *Prevenção e Combate a Desmatamentos*, *Queimadas e Incêndios Florestais*, *Turismo Verde*, *Florestas Sustentáveis*, *Atenção à criança*, *Pantanal*, *Proágua - ges-*

tão, Recursos Pesqueiros Sustentáveis, Segurança Nuclear, Transposição de Águas do Rio São Francisco, Zoneamento Ecológico-Econômico, Proágua - infra-estrutura, Nossos Rios Araguaia Tocantins, Amazônia Sustentável, Biodiversidade e recursos genéticos – Biovida, Qualidade Ambiental, Parques do Brasil, Nossos Rios Paraíba do Sul e Brasil Joga Limpo .

Para compreender o comportamento dos programas em relação à sua natureza é realizada análise estatística descritiva em cada grupo (tabela 6).

Tabela 6: Relação entre problemas e grupos de programas

Grupo	Média de frequência de problemas	Desvio padrão	Frequência total de problemas
Administração	1,7	1,5	5
Outros	10,7	5,5	32
Recursos hídricos	11,7	3,7	70
Infra-estrutura	9	5,4	54
Preservação meio ambiente	15,8	3,8	252

Grupo de *Administração*

No Grupo de *Administração* são citados 5 problemas nos relatórios de gestão com média de 1,7 problemas por programa e desvio padrão de 1,5. O problema mais citado, com duas citações, foi: problemas de comunicação e informação entre os órgãos gestores. Em seguida, foram citados apenas uma vez: descontinuidade ou atraso no fluxo de recursos financeiros, inadequação de indicadores e concepção, objetivo ou desenho do programa inadequado.

Os programas são multifuncionais e envolvem diferentes órgãos e Ministérios. Por isso, para otimizar a execução do programa é essencial que haja fluxo de informação entre as organizações gestoras e executoras do programa. Quando a rede de informações não é formada, os custos transacionais sobem muito e tornam todo processo ainda mais ineficiente. Conseqüentemente, o monitoramento e avaliação do programa são comprometidos (Caiden e Wildavsky, 1974).

O grupo apresenta alto percentual de execução financeira e, de fato, os relatórios de gestão indicam problemas com os aspectos de geração de informação e comunicação.

Grupo *Outros*

No Grupo *Outros* são citados 11 diferentes problemas, sendo a frequência total de citações 32. Em média 10,7 problemas por programa e desvio padrão de 5,5. Em comum, os três programas enfrentaram dificuldades quanto a insuficiência de recursos financeiros; inadequação de indicadores e contingenciamentos.

O grupo *Outros* enfrentou a insuficiência de recursos financeiros como maior problema, o que significa que o planejamento de metas financeiras ficou aquém do necessário para os objetivos dos programas. Nesse caso, é possível que tenha faltado informação para planejamento adequado à necessidade de recursos.

Os programas do grupo enfrentaram em comum problemas financeiros, porém, comparando com os resultados dos indicadores, o gasto financeiro por unidade física executado é maior do que o planejado. Então, os IDPPA e IDLOA são subestimados. Além disso, o grupo teve um percentual de execução financeira em relação ao PPA de 88%, o que mostra que foi um programa de alta execução financeira. Este grupo obteve o segundo maior IDF dos grupos, 44%. Ainda que seja um percentual baixo, está relativamente maior que três outros grupos.

Portanto, os indicadores apontam que o custo por unidade física foi maior do que o esperado, provavelmente, por algum problema contextual. Devido a isso, apesar de ter gasto grande parte dos recursos planejados, foi realizado fisicamente menos da metade da meta física.

Grupo de *Infra-estrutura*

No Grupo de *Infra-estrutura* o total de problemas citados é 54. Em média 9 problemas por programas e desvio padrão de 5,4. Entre os cinco programas três problemas são mais frequentes, contingenciamentos, dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas e eleições e lei eleitoral. Os programas com mais problemas são *Proágua-infraestrutura* e *Transposição de Águas do Rio São Francisco*. Os problemas mais frequentes nesse grupo: insuficiência de recursos financeiros, contingenciamentos, descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, problemas de coordenação entre os órgãos executores, problemas de comunicação/informação entre órgãos e setores executores, dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas e eleições e lei eleitoral.

O contingenciamento foi o problema mais citado no grupo de *Infra-estrutura*. Como aponta Caiden e Wildavsky (1974), cabe ao Executivo o papel de zelador das contas públicas, em especial, o Ministério da Fazenda, que é responsável por determinar os limites para reali-

zação de empenho e despesas, à despeito das deliberações realizadas pelo Congresso ou pelos planejamentos realizados. Depois da definição do contingenciamento pela Fazenda, os demais órgãos se ajustam e analisam as possibilidades de ação em função dos recursos disponíveis. É um processo descendente que se sobrepõe ao planejamento realizado, comprometendo o alcance das metas.

O grupo enfrentou a baixa execução financeira tanto em relação ao PPA, 33%, quanto ao total das LOAs, 49%. Mesmo com o cenário de baixa execução financeira, a execução física é relativamente a mais alta dos grupos, com IDF de 47%.

Grupo de *Recursos hídricos*

No Grupo de *Recursos hídricos* são citados 70 vezes os problemas, sendo a média de 11,7 problemas por programa e desvio padrão de 3,7. O programa *Proágua – Gestão* foi o que enfrentou maior número de problemas, 16. Os problemas principais compartilhados foram: inadequação de indicadores, questões institucionais e contingenciamentos. O programa *Despoluição de Bacias hidrográficas* apresentou menor citação de problemas de execução, apenas 7.

O grupo de *Recursos hídricos* teve dificuldades em relação à inadequação de indicadores. Esse tipo de dificuldade se relaciona ao desenho do programa, que não consegue estabelecer indicadores que mensurem as suas ações e às dificuldades de seu monitoramento, que não conseguem obter informações para realizar as mensurações.

Os problemas financeiros e de informação são os mais frequentes no grupo, o que concorda com os dados quantitativos de baixa execução financeira e física dos programas.

Grupo de *Preservação do meio ambiente*

No grupo de *Preservação do meio ambiente* são citadas 252 vezes os problemas, sendo a média de 15,8 problemas por programa com desvio padrão de 3,8. Os programas não diferem muito quanto ao número de problemas enfrentados durante a sua execução. Os extremos ficam nos programas *Problema da Amazônia* com 21 problemas e *Proteção da Amazônia* com 5. Nesse grupo, todos os problemas foram citados ao menos uma vez. Os mais citados foram: descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, contingenciamentos; insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais e inadequação de indicadores.

No grupo *Preservação do meio ambiente* ocorre com maior frequência o problema de descontinuidade e atraso no fluxo de recursos, contingenciamentos e insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais. As dificuldades com recursos financeiros podem explicar a

baixa execução financeira do grupo, em média 53% em relação ao total das LOAs. A execução física medida pelo IDF é de 36%, valor próximo a média de IDF dos grupos.

Os resultados do quadro quantitativo, citados previamente, (baixo IDF médio, correlação entre IDF e IDLOA e não correlação entre o IDF e o volume de recursos financeiros destinados aos programas seja no PPA ou nas LOAs) quando confrontados com os resultados da análise qualitativa de ocorrências altas de custos transacionais (contingenciamentos, descontinuidade e atraso no fluxo de recursos financeiros e insuficiência de recursos financeiros) mostram que os resultados dos dados qualitativos reafirmam os resultados dos dados quantitativos.

O primeiro conjunto de resultados obtidos na análise quantitativa mostra que a execução das metas físicas não está associada às dotações financeiras apenas, mas sim à dotação financeira juntamente com a execução financeira do planejamento. A relação que se coloca é entre um planejamento eficaz e a execução de metas físicas. Nesse sentido, a existência do recurso financeiro somente não afeta a execução dos programas, porém, os problemas com contingenciamentos e atrasos no repasse de recursos afetam a execução da meta financeira prevista. Quanto menos o gasto por unidade física previsto nas LOAs é subestimado, ou seja, quanto mais perto do IDLOA 100%, maior é a execução física.

A ocorrência alta de problemas de execução financeira, causada pelos problemas citados acima, compromete a relação entre o planejamento e a execução financeira final, o que faz com que a maior parte dos programas seja super ou subestimada.

Na realidade, a estipulação das metas físicas e financeiras no planejamento, a coleta dos resultados e o preenchimento dos relatórios de gestão pelos gestores dos programas são realizados em condições precárias e apresentam limites para permitir generalizações.

A estimativa das metas é feita em condições de baixa capacidade de planejamento. A problemática do orçamento e planejamento em países pobres é que a operacionalidade de mecanismos fundamentais na administração pública se tornam ponto de estrangulamento da ação governamental. A realização de políticas públicas se compromete dadas essas características. As restrições por qual passam países em desenvolvimento são apontadas por Caiden e Wildavsky (1974). Os autores apontam que ambientes com instabilidade política, economias pobres e incerteza fiscal não conseguem propiciar espaço para planejamento e execução do orçamento eficazes. Essas economias vivem em ambientes de pobreza, incerteza e instabilidade que geram grande restrição para planejamento de políticas públicas.

Assim, cabe questionar se, enquanto processo político, a execução dos programas observadas tem desempenho satisfatório. Para os países em desenvolvimento prevalece um entendimento baseado no modelo repetitivo do orçamento em que os atores são constrangidos a atuar de modo pouco eficiente por pressões externas e fatores randômicos que, conjuntamente,

afetam a alocação de recursos e execução física e financeira das políticas (Caiden e Wildavsky 1974). Além disso, a teoria cultural do orçamento apresenta outra perspectiva em que as variáveis endógenas, como as relações de clientelismo e patronagem, conformaram uma estrutura de instituições informais que produz a ineficiência e mantêm o processo orçamentário em nível subótimo.

A observação dos problemas da execução aponta para a reflexão sobre a qualidade da execução. A análise da execução não engloba a qualidade do processo orçamentário, por isso, observá-la é complemento importante para análise. O que se coloca no debate sobre a alocação de recursos públicos está menos relacionada à capacidade de cumprir o planejamento do que com a capacidade de elaborar um bom planejamento. Embora esses fatores estejam relacionados, têm resultados distintos, pois a efetividade de um programa resulta da eficácia do cumprimento do planejamento e da eficiência da execução.

Portanto, há uma matriz institucional associada a uma dificuldade na atuação dos atores que manteve a implementação da política pública ambiental ineficiente. Os recursos humanos, materiais e financeiros não tiveram uso otimizado na execução da maior parte dos programas e tampouco foram eficazes, pois houve baixa capacidade de alcance das metas previstas, principalmente, das metas físicas. Com esse desempenho, conseqüentemente a efetividade também fica comprometida. Além disso, é constatado que, na política ambiental, a falta de comunicação entre os órgãos gestores e executores dos programas compromete o seu monitoramento e apuração dos resultados. Um exemplo da dificuldade de estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas é a alta quantidade de não apuração dos índices do Governo para avaliação de cada programa.

Para interpretar o significado dos problemas levantados é utilizado o conceito de custos transacionais à luz da teoria neo-institucional. Os custos transacionais são resultados da interação entre atores e instituições para execução dos contratos estabelecidos entre os atores no processo político e, neste sentido, explicam alguns desafios da administração pública na execução dos programas (Espino, 1999).

Um contrato exige compromisso entre as partes e é crível quando é claro, compreensível por todos e irreversível depois de estabelecido (Dixit, 1997). Por isso, é importante que a flexibilidade de adaptação dos contratos às adversidades não altere ou comprometa os acordos estabelecidos entre os atores. No entanto, em países em desenvolvimento, como citado por Wildavsky (1974), há incerteza na conjuntura futura e falta de credibilidade nos contratos, mesmo os contratos estabelecidos por meio de planejamento de metas físicas e financeiras para os programas de políticas públicas.

No caso da política ambiental, o estabelecimento de contratos, segundo o entendi-

mento da teoria neo-institucional, se choca com os problemas citados para execução da política no relatórios de gestão.

Partindo do princípio de que os atores dos processos políticos se relacionam por meio de contratos e os atores organizados no papel de contratantes ou contratados, percebe-se a existência de custos transacionais de agência nos relatórios de gestão. A perspectiva política do processo orçamentário coloca que para a execução dos programas são necessários o estabelecimento de vários contratos entre as organizações planejadoras, as financiadoras e as executoras. Os problemas que caracterizaram as relações de agência, ou seja, entre atores, são aqueles em que há dificuldades nas relações contratuais (Dixit, 1997). Por exemplo, os contingenciamentos são expressões da dificuldade de relação entre o Ministro da Fazenda e os Ministros setoriais na definição dos cortes de recursos, pois as relações entre eles são desiguais e alguns setores estão mais seguros contra os cortes do que outros. Em outras palavras, o contingenciamento é uma forma de quebra de contrato feito entre os atores em processos de tomadas de decisão anteriores. Citações de alguns problemas, como os especificados a seguir, demonstram a dificuldade para delegar as ações do contrato e para executá-las: troca/ instabilidade da equipe técnica e/ou gerencial, insuficiência de recursos financeiros, contingenciamentos, descontinuidade e/ou atraso no fluxo de recursos financeiros, problemas de coordenação entre os órgãos executores, questões institucionais, não execução e monitoramento e gerenciamento. Devido ao conjunto de regras formais e informais que delimitam o processo político do orçamento, os contratos estabelecidos entre planejadores, financiadores e executores são quebrados e não se produz os resultados necessários.

Outro tipo de custo transacional constado a partir da citação dos problemas nos relatórios de gestão é o custo transacional informacional, aquele que envolve dificuldades na obtenção e produção de informação. Os problemas que caracterizam este custo são: insuficiência de pessoal nas equipes locais e/ou gerenciais, quadro de recursos humanos descapacitados/inadequado, insuficiência de recursos materiais e infra-estrutura, inadequação de indicadores, metas físicas inadequadas/superestimadas, subestimação de metas físicas e financeiras, problemas de comunicação/informação entre órgãos e setores executores e concepção e/ou objetivos e desenho do programa inadequado.

Esses problemas significam as dificuldades advindas da informação incompleta e assimétrica que comprometem a ação e controle entre atores e, assim, o andamento do processo político orçamentário (Dixit, 1997 e North, 1990). A informação é peça fundamental para organização e continuidade do processo político orçamentário, incluindo a execução dos programas. Por exemplo, quando não há informações suficientes, não há como saber se o andamento da execução de um programa está de acordo com o previsto e nem avaliar se atingiu os resultados

esperados. Além disso, a informação incompleta e assimétrica aumenta o risco e incerteza para as tomadas de decisão, o que diminui a possibilidade de cooperação e coordenação entre os atores do processo, seja planejadores, financiadores ou executores dos programas.

Por fim, são citados problemas entendidos como custos transacionais de direito de propriedade, que envolvem a definição de direitos e deveres entre os atores. Os direitos de propriedades são importantes no processo político orçamentário porque restringem a ação dos agentes e esclarecem o sistema de regras formais das relações e processos políticos. São os problemas: procedimentos legais como licitações e licenças ambientais, dificuldades na celebração de contratos e convênios para obter financiamento externo, dificuldades nas relações entre os Estados, Municípios e a União para executar os programas e eleições e lei eleitoral.

Os custos transacionais de agência acumularam 189 citações nos relatórios de gestão, enquanto os custos de informação, 182 e o de direitos de propriedade 42.

No quadro geral, os problemas de relação de agência são os mais citados. São contingenciamentos, atrasos e descontinuidade no fluxo de recursos financeiros, insuficiência de recursos financeiros, humanos, material e de infra-estrutura. O problema informacional mais citado é a inadequação de indicadores, qualificação de recursos humanos. Quanto aos custos transacionais de direitos de propriedade, o mais citado é questões institucionais.

A partir dos dados expostos na tabela abaixo (tabela 7) é possível comparar os custos transacionais de execução enfrentados por grupo.

Tabela 7: Frequência de tipo de custos transacionais por grupos

	Administração	Outros	Recursos hídricos	Infra-estrutura	Preservação meio ambiente	Total
Custo transacional de agência	1	15	35	27	111	189
Custo transacional de informação	4	16	29	19	114	182
Custo transacional de direitos de propriedade	0	1	6	8	27	42
Total	5	32	70	54	252	

Observando a tabela, três aspectos se destacam. Primeiro, o grupo de *Administração* concentra problemas relacionados aos custos transacionais de informação. Segundo, o grupo de *Preservação do Meio ambiente* possui o maior número dos três tipos de custo, por ser o que contém maior número de programas. Por fim, o restante dos custos transacionais estão distribuídos entre os grupos, sendo que o número de custos de informação e de agência é consideravelmente

superior aos de direito de propriedade.

Os custos transacionais de agência, os mais encontrados, indicam que há dificuldade no estabelecimento e cumprimento dos contratos. O planejamento e orçamento são formas de contrato entre Congresso, Governo Federal e burocracias das agencias governamentais. É uma rede de comunicação em que todos os envolvidos transmitem suas preferências aos demais e têm os *feedbacks* necessários para o andamento do processo e que afeta a capacidade de execução dos programas de políticas públicas (Espino, 1999). Neste caso, contingenciamentos e falta de recursos humanos são ocorrências muito citadas como problemas que resultam da quebra de contratos. Os programas do PPA têm sua execução afetada por duas características básicas do processo político orçamentário brasileiro: são constantemente submetidos a restrições orçamentárias e fiscais, a despeito do planejamento, e o caráter autorizativo e não impositivo da execução de recursos (Calmon e Gusso, 2002).

De forma geral, o problema orçamentário principal para execução dos programas da política ambiental não é o recurso financeiro, mas todo o caminho e estrutura para obtê-lo. Por exemplo, em alguns problemas de financiamento internacional a dificuldade não é o recurso para contratar e qualificar os recursos humanos, mas as complicações do sistema burocrático para se fazer a contratação ou a qualificação. Não significa que a pouca disponibilidade de recursos não seja um problema, mas que o arranjo institucional complexo parece ser obstáculo ainda maior. Outro exemplo, são os programas ligados a *Recursos hídricos*, que mesmo com recursos financeiros, tiveram problemas por causa de questões institucionais devido à criação da Agência Nacional de Águas e finalização do sistema legal de recursos hídricos.

Caiden e Wildavsky (1974) argumentam que a falta de dinheiro não é o principal problema crônico e estrutural desses países, mas sim a falta de capital humano qualificado, falta de informação e pobreza de suas instituições. A pobreza deixa os países mais vulneráveis às incertezas, o que aumenta as dificuldades para o desenho e implementação das políticas. Segundo os autores, a confluência da pobreza e da instabilidade é crucial para o planejamento e orçamento.

No texto “A Experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil”, Calmon e Gusso (2002) afirmam que os problemas de execução do planejamento são causados pela não incorporação do novo modelo de gestão dos programas do PPA pelos órgãos do Governo.

“...o que gera conflitos de competência e de tomada de decisão sobre a alocação de recursos, o monitoramento, a prestação de contas e a implementação de mudanças nos diversos programas e ações.” (Calmon e Gusso, 2002 ,p. 33).

A citação dos autores ilustra algumas dificuldades na relação entre atores causada por marco institucional inapropriado ou ineficiente.

Os custos informacionais indicam que, além dos problemas com recursos financeiros citados nos custos transacionais de agência, outros custos transacionais interferem na qualidade da execução dos programas. Como apontado por Calmon e Gusso (2002), existe pequena integração entre as instituições produtoras de informação e os atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação do PPA. A falta de uma rede de comunicação aumenta o conflito do processo político do orçamento e desestrutura os processos de tomadas de decisão. Os autores também mencionam a baixa qualidade dos indicadores porque são, na maior parte, abrangentes ou não apuráveis, o que resulta numa grande dificuldade de construção de um sistema de monitoramento.

A distribuição dos custos transacionais constatada resulta das instituições que pausatam as ações dos atores no processo político orçamentário da política ambiental. O retrato da execução dos programas da política ambiental, na perspectiva neo-institucional, é:

- Ausência de compromisso para execução dos contratos entre planejamento e execução, uma vez que não há correspondência entre as metas físicas e financeiras planejadas e os resultados alcançados;
- Falta estabelecer uma rede de comunicação entre os gestores e executores dos programas para construir um sistema de monitoramento e avaliação eficientes, e por fim,
- Falta assegurar credibilidade ao planejamento, entendendo que ele expressa também um contrato, e em decorrência da credibilidade, aumenta as possibilidades de cooperação e coordenação entre os atores.

7. CONCLUSÃO

O planejamento e orçamento, entendidos como instituições, exercem um papel fundamental no ordenamento das relações entre os atores para a execução das políticas públicas. Na perspectiva neo-institucional as instituições são endógenas ao sistema político, o que significa que são elementos constitutivos do processo político, sendo fundamento da formulação e implementação das políticas públicas. O processo de tomada de decisão dos atores é pautado pelos custos transacionais e pelas limitações que as instituições impõem, sejam elas formais, como as leis, ou informais, como a cultura. A interação entre as instituições orçamentárias da política ambiental e os custos transacionais do seu processo político de execução orçamentária é determinante dos resultados da política pública ambiental.

No estudo de caso da política ambiental houve alto custo transacional caracterizado pelas evidências de problemas de relações de agência que comprometeram a execução dos programas e o cumprimento das metas. Além disso, foram verificados problemas informacionais, pois os órgãos envolvidos na política pública ambiental não conseguiram formar uma rede de informações, essencial para a eficiência e eficácia do processo, e choque com direitos de propriedade em áreas federativas, pois as leis ambientais e fundiárias contribuem para a incerteza e risco do estabelecimento de contratos.

Portanto, há uma matriz institucional com altos custos transacionais que se origina na dificuldade de atuação dos atores e nos obstáculos da execução da política, uma vez constatados os baixos resultados da execução orçamentária dos programas da política pública ambiental. Os recursos humanos, materiais e financeiros não tiveram uso otimizado na execução da maior parte dos programas e tampouco foram eficazes, pois houve baixa capacidade de alcance das metas previstas, principalmente, das metas físicas avaliado pelo IDF.

Uma outra característica constatada na pesquisa é o alto desvio padrão e variabilidade dos programas, principalmente dos IDLOA e IDPPA, o que impossibilita generalizações sobre o comportamento padrão de execução dos programas. Mesmo quando se analisa a execução dos programas com um filtro constituído a partir da sua natureza, quer dizer, os grupos, a variabilidade dos programas é alta, de forma que os grupos super e subestimam o valor no IDPPA e no

IDLOA.

A análise da execução dos programas da política ambiental realizada contribui para mostrar como foi o seu desempenho, em termos de indicadores de desempenho, e quais foram os custos transacionais enfrentados pelos atores para sua execução.

O delineamento adotado permitiu responder às questões levantadas para o estudo, cruzando dados qualitativos, obtidos por meio de análise textual, com dados quantitativos, por meio de indicadores elaborados para avaliar o desempenho da execução dos programas.

Este estudo pode auxiliar na redução do impacto negativo dos problemas relacionados à implementação da política ambiental sistematizando as informações levantadas pelos seus próprios executores, como no caso dos dados dos relatórios de gestão anual dos programas. Os resultados da pesquisa foram obtidos com intuito de contribuir para otimização da execução da política ambiental na consecução de suas metas aumentando, assim, o alcance de resultados dos programas.

Na tentativa de diminuir os custos transacionais, que comprometem a implementação dos programas analisados, recomenda-se reforçar e garantir o cumprimento dos contratos, quer dizer, tornar o planejamento um instrumento de qualidade e efetivo na administração pública. Planejamentos bem elaborados podem resultar na melhor ordenação da interação entre os atores e permitir maiores ganhos e, assim, podem ser um dos meios para promover o aumento de resultados dos programas.

Contudo, a análise dos dados apresenta limites para pesquisa em relação a sua fonte de dados primários. As metas físicas e as metas financeiras estipuladas no PPA e os relatórios de gestão não são fontes de dados totalmente críveis, porém são a única fonte disponível ao público para avaliar o desempenho dos programas sob o ponto de vista dos executores. Os relatórios de gestão ainda precisam ser aprimorados e as metas físicas têm bastante descrédito por serem elaboradas de forma não sistematizada ou incremental pelos planejadores dos programas.

Outra limitação da pesquisa refere-se ao delineamento adotado, uma vez que considera as metas de planejamento do Governo como parâmetro de mensuração da execução orçamentária. O planejamento é comumente criticado por ser elaborado sob muitas restrições, o que compromete sua qualidade. Por isso, cumprir as metas não significa, necessariamente, resolver um problema social.

Como questões futuras de pesquisa, sugere-se fazer uma análise da série histórica da execução dos programas ambientais em diferentes PPA para avaliar a evolução do seu desempenho. Também seria interessante mapear quais são os fatores conjunturais que mais afetam a política ambiental na tentativa de compreender quais elementos estão relacionados à temática ambiental. Para uma compreensão mais detalhada do processo orçamentário ambiental, vale

aprofundar os conhecimentos sobre o desempenho de cada organização da administração pública detalhadamente, seus processos e demandas. Por fim, sugere-se uma pesquisa que explore a efetividade dos programas, avaliando os resultados e abordando os aspectos sobre a qualidade do gasto público.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBETTA, Pedro A. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. 4º ed. Florianópolis: editora UFSC, 2001.
- CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur . A Experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. in *Planejamento e Políticas Públicas - IPEA* . Brasília: n° 25 jun./dez. 2002.
- CEFOR. *Processo Orçamentário no Poder Legislativo*. Brasília: setembro de 2001.
- CONORF. *Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual /2000-2003 e do Orçamento 2001*. Brasília: fevereiro de 2001.
- DIXIT, Avinash. *The Making of Economic Policy*. Cambridge: MIT Press, 1997.
- ESPINO, JOSÉ AYALA. *Instituciones y Economía*. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1999.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 11º edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2002.
- GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- GOVERNO FEDERAL. *Avaliação da gestão do Plano*. 2000. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/default.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2005.
- GOVERNO FEDERAL. *Desafios da gestão por programas*. 2001. Disponível em: http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2005.
- GOVERNO FEDERAL. *Metodologia da Avaliação de Programas dos Relatórios de Avaliação de 2000*. Disponível em: http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/frameset.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2005.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, 2001.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Political Studies, dezembro, 1996.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. *A Era FHC e o Governo Lula*. Brasília, 2004.

- _____. Boletim Orçamento e Política Ambiental: *Amazônia Sustentável a distância entre intenção e gesto*. Brasília, Ano I, nº 1, abril de 2002.
- _____. *Políticas Públicas Sociais. Um novo olhar sobre o orçamento da União*. Brasília, 2001.
- LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Belo Horizonte: editora UFMG e Porto Alegre: editora Artes Médicas, 1999.
- LITTLE, Paul E. (organizador). *Política Ambiental no Brasil*. Brasília: editora IIEB, 2003.
- MALTZMAN, Forrest. *Competing Principals*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.
- MELO, Marcus André. *O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional de 1993/1996*. Revista Brasileira Ciências Sociais, 1997, 33: 63-85.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- REZENDE, Fernando *et al* (organizador). *Orçamento Público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROCHA, Cínara Maria Carneiro. *Orçamento Público no Brasil: Uma estudo exploratório dos créditos adicionais 1995 a 1999*. Brasília: Dissertação de mestrado do Departamento de Administração, 2001.
- VIEIRA, Laércio Mendes. *O Processo orçamentário Brasileiro e o modelo Principal-Agente: Uma análise política positiva*. Brasília: Dissertação de mestrado do Departamento de Economia, 2001.
- WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: John Wiley & Sons, 1974.
- WILDAVSKY, Aaron *et al*. *A Theory of the Budgetary Process*. American Political Science Review, September 1966, vol LX, N.8.
- WILDAVSKY, Aaron. *Budgeting: A Comparative Theory of the Budget Processes*. New Brunswick, Transaction Books, 1986.
- WILDAVSKY, Aaron. *Salvando a Análise de Políticas do Método de Orçamento-Programa*. Em *Política X Técnica no Planejamento*. Eds. Ray Bromley e Eduardo Bustelo. Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.
- WILDAVSKY, Aaron. *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company, 1992.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso*. 2º ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.