

Avaliação do desempenho institucional

A experiência italiana relatada por Putnam e a 'presteza orçamentária' do governo mineiro

Márcia Prímola de Faria



O indicador 'presteza orçamentária', proposto por Putnam (2000), visa verificar se o orçamento anual foi aprovado até 1º de janeiro, início do exercício. Considerando que a legislação vigente em Minas Gerais prescreve que o Governador deve encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária do Estado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro (30 de setembro), e o mesmo deve ser devolvido pela Assembleia Legislativa ao Governador para sanção até o término da sessão legislativa (geralmente, 15 de dezembro), deduz-se que tal norma objetiva que o processo legislativo orçamentário se encerre no exercício anterior a sua execução, isto é, que o orçamento esteja publicado até 31 de dezembro, para entrada em vigor em 1º de janeiro. Nos últimos dez anos, apenas os orçamentos dos exercícios de 1996 e 1997 foram aprovados no exercício anterior. Assim, conclui-se que somente nesses exercícios o governo mineiro obteve desempenho satisfatório no que tange à presteza orçamentária, nos termos utilizados por Putnam (2000) e percebe-se a possibilidade de relacionamento do método utilizado para avaliar o desempenho governamental italiano a outras gestões, especificamente, a mineira.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar a possibilidade de relacionamento entre os escritos de Robert D. Putnam, em 'Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna', sobre a avaliação do desempenho institucional italiano e a gestão pública mineira.

Visando atingir o objetivo proposto, inicialmente, foram feitas considerações sobre como avaliar o desempenho institucional de acordo com Putnam. Posteriormente, foi escolhido o indicador 'presteza orçamentária' proposto por Putnam, a fim de mostrar a possibilidade de aplicabilidade e relacionamento do método utilizado para avaliar o desempenho governamental italiano à gestão pública mineira. A escolha desse indicador foi devido à importância do orçamento para a determinação das ações governamentais a serem executadas anualmente e por trabalhar com análise contábil no setor público, fator que facilita o acesso à legislação orçamentária e possibilita a constatação, ou não, da presteza orçamentária em Minas Gerais nos últimos dez anos, mediante verificação

de aprovação das leis orçamentárias até 1º de janeiro. Foram trabalhadas questões atinentes à legislação orçamentária e jurisprudência brasileira que permitem ao leitor constatar que o nosso processo de elaboração da lei orçamentária também deve ser concluído até 1º de janeiro. Foram evidenciadas as datas de conclusão do processo orçamentário nos últimos dez anos em Minas Gerais. Ao final, foram apresentadas breves considerações sobre a prestação orçamentária mineira no período de 1996 a 2005.

A abordagem do tema se justifica porque as questões levantadas por Putnam na obra 'Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna' evidenciam a importância da 'comunidade cívica' para o desenvolvimento de um governo eficiente; conseqüentemente, é um norteador para outras análises investigativas do desempenho de governos representativos, inclusive para o Brasil.

A avaliação do desempenho institucional na visão de Putnam

Putnam (2000) fez uma avaliação multifacetada de cada um dos vinte governos regionais italianos para averiguação das causas do êxito ou fracasso institucional, sendo que a instituição avaliada foi o governo representativo. Intrigou-lhe o fato de o governo regional da Emilia-Romagna ter prosperado e os de outras regiões, como os da Puglia, Calábria, Sicília, Sardenha, Campania e Molise, não terem tido o mesmo resultado.

Nesse sentido dizem os doutrinadores democráticos de John Stuart Mill a Robert Dahl *apud* Putnam (2000, p. 77) que "a principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos". Além dessa sensibilidade, acrescenta Putnam (2000) que um bom governo age com eficácia em relação às demandas dos cidadãos, ou seja, é eficaz.

De acordo com Putnam (2000), uma avaliação criteriosa do desempenho governamental deve preencher quatro requisitos:

1) Tem que ser abrangente, isto é, a amostra deve ser a mais ampla possível e envolver as mínimas coisas que os vinte governos regionais fizeram. Dizendo de outra maneira, seria abranger todas as áreas de atuação governamental.

2) Tem que ser internamente coerente, ou seja, por atuar em diferentes áreas, os governos não têm um resultado final como uma empresa, logo devem considerar a multidimensionalidade. Um governo terá êxito ou fracasso se seus indicadores classificarem empiricamente as regiões, mais ou menos, do mesmo modo.

3) Tem que ser confiável, ou seja, o desempenho institucional tem que ser razoavelmente duradouro e, não, instável, sendo esperada uma variação ao longo dos anos, principalmente, no início, quando o governo ganha fôlego.

4) Tem que corresponder aos objetivos e aos critérios dos protagonistas e dos membros da instituição, uma vez que se constituem governos democráticos, responsáveis perante os cidadãos das várias regiões.

Visando preencher esses quatro requisitos, o autor propõe doze indicadores (estabilidade dos gabinetes, prestação orçamentária, serviços estatísticos e de informação, legislação reformadora, inovação legislativa, creches, clínicas familiares, instrumentos de política industrial, capacidade de efetuar gastos na agricultura, gastos com unidade sanitária local, habitação e desenvolvimento, sensibilidade da burocracia) da eficácia governamental nas vinte regiões da Itália, procurando avaliar a continuidade administrativa, as deliberações sobre as políticas e a implementação das políticas em diversos setores.

Além do exposto, Putnam (2000) ressalta que a avaliação feita abrangeu, em sua maioria, o período de 1978 a 1985,

após a edição da Lei nº. 382/76 e os 616 decretos de 1977 que delegaram poderes e transferiram recursos substanciais para todas as regiões; e que um indicador sozinho não é suficiente para classificar uma região, devendo a análise ser feita conjuntamente, propiciando uma sólida avaliação do êxito ou fracasso das instituições.

Quanto à prestação orçamentária, indicador objeto de estudo deste trabalho, Putnam (2000) avaliou o período de 1979 a 1985, visando checar a aprovação do orçamento anual até 1º de janeiro, uma vez que, a partir de 1972, todas as regiões italianas deviam estar com a lei orçamentária aprovada até aquela data. Constatou que, praticamente, nenhuma região cumpriu tal meta e que, no início dos anos 80, todas as regiões foram prejudicadas por atrasos orçamentários. Constatou, ainda, que o melhor e pior desempenho ficou com Friuli-Venezia e Calábria, que aprovaram seus orçamentos até 27 de janeiro e até 07 de agosto, respectivamente.

Segundo Putnam (2000), os doze indicadores evidenciam a diversidade de coisas que os governos modernos fazem para os cidadãos e pelos cidadãos e deixam claras as diferenças de desempenho entre as regiões, sendo possível concluir que as que têm um gabinete estável aprovam seus orçamentos no prazo, utilizam seus recursos conforme planejado, introduzem novas leis, costumam ser as mesmas que oferecem creches e clínicas familiares, têm um planejamento urbano, concedem empréstimos aos agricultores e respondem prontamente às cartas dos cidadãos. A eficácia e a sensibilidade do governo (parâmetros do governo democrático) mostram-se estreitamente interligadas. Quanto ao desempenho institucional e à satisfação do eleitorado, também é possível afirmar que estão diretamente relacionados, pois, nas regiões em que houve um bom desempenho, a maioria das pessoas está satisfeita. Em tal satisfação a fidelidade

partidária influência, mas é fator menos decisivo para o grau de satisfação do que o desempenho governamental. Ainda constatou-se, por uma sondagem em 1982, que mais da metade dos líderes comunitários mantém contatos regulares com as autoridades regionais e que 59% afirmam que o governo regional influenciou muito ou razoavelmente os interesses das organizações que eles representam. Enfim, ao menos na Itália, o povo sabe distinguir o bom e o mau governo.

Concluindo, Putnam (2000) ressalta que há regiões mais bem governadas que outras; mesmo quando os governos têm a mesma estrutura e contam com os mesmos recursos jurídicos e financeiros, a eficácia institucional em geral varia de uma região para outra independentemente de um programa mais amplo ou de um orçamento mais eficiente. Há interesses por trás do desempenho, bom ou ruim. Todavia é possível identificar o bom governo – aquele que na maior parte do tempo serve aos interesses da maioria da população.

O processo orçamentário brasileiro

Ressalta-se que, nos termos da Constituição da República (art. 24), compete a todos os entes federados legislar concorrentemente sobre orçamentos; logo, como é objetivo deste estudo o processo orçamentário mineiro, serão feitas referências à Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989. Antes, porém, é preciso definir orçamento.

De acordo com Valmor Slomski (2001, p. 214):

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como

base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico, será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa; e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil.

Lino Martins da Silva (2003, p. 26):

O orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício é um instrumento da moderna administração pública.

O estudo do orçamento pode ser considerado do ponto de vista objetivo ou subjetivo. No aspecto objetivo, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva, executiva e crítica).

No aspecto subjetivo constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar a priori, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

Desse modo, o Orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, conseqüente, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo. [...]

Diante do explanado e da Constituição Estadual, constata-se que o orçamento não pode ser objeto de delegação, ou seja, o Governador deve elaborar a proposta de lei e enviar à Assembleia Legislativa, possuindo assim um processo legislativo especial (arts. 61, I; 66, III, I; 72, § 1º, II; 90, XI e 153, I, a, III). Segundo Silva (2003), esse processo legislativo especial compreende as fases

de iniciativa, discussão, sanção, veto, promulgação e publicação.

De acordo com a Constituição Estadual (art. 159, I), lei complementar vai dispor sobre os prazos da lei orçamentária. Como tal norma ainda não foi editada, atualmente vigora o prazo estabelecido nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 68, III), isto é, o Governador deve encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária do Estado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e o mesmo deve ser devolvido pela Assembleia Legislativa ao Governador para sanção até o término da sessão legislativa. O objetivo é que o processo legislativo orçamentário se encerre no exercício anterior a sua execução, enfim, que o orçamento esteja publicado até 31 de dezembro, para entrada em vigor em 1º de janeiro.

Apesar da legislação, de acordo com Silva (2003), o orçamento possui diversos aspectos: político, jurídico, econômico e financeiro. Devido ao cunho político muitas vezes o orçamento não é enviado pelo Governador ou não é devolvido pela Assembleia Legislativa dentro dos prazos estabelecidos nas normas. Confirmando essa afirmação, é oportuno mencionar a Consulta nº. 440.524, de 02 de abril de 1997, da Corte de Contas Mineira sobre o tema, que diz que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre o tratamento a ser adotado se o orçamento não for aprovado tempestivamente, por questões políticas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Minas Gerais para o exercício de 1997, por exemplo, dispôs que, caso a lei orçamentária não fosse sancionada até o final do exercício de 1996, ficava autorizada, até a sua sanção, a execução dos créditos orçamentários propostos no Projeto de Lei Orçamentária, à razão de 1/12 (um doze avos) ao mês. Ainda, o Tribunal de Contas de Minas Gerais discorre sobre a possibilidade, no regime vigente, de aprovar, sancionar, promulgar e publicar o orçamento no exercício a

que se destina. Assim, constata-se que Minas Gerais adota soluções paliativas, no sentido de não prejudicar as regiões pela falta de 'presteza orçamentária', se utilizados os termos de Putnam.

Leis orçamentárias anuais (1996-2005)

Consultando os Relatórios Técnicos emitidos pela Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado, 'Minas Gerais', constata-se que as datas de finalização do processo legislativo das leis orçamentárias mineiras, vigentes nos exercícios de 1996 a 1999 e de 2002 e 2005, foram as seguintes: Lei nº. 12.041, de 28 de dezembro de 1995; Lei nº. 12.421, de 27 de dezembro de 1996; Lei nº. 12.746, de 08 de janeiro de 1998; Lei nº. 13.189, de 22 de janeiro de 1999; Lei nº. 14.169, de 15 de janeiro de 2002; e Lei nº. 14.595, de 22 de janeiro de 2003.

De acordo com informações extraídas do site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (www.almg.gov.br), as Leis Orçamentárias nº. 13.471, de 18 de janeiro de 2000; nº. 13.825, de 24 de janeiro de 2001; nº. 15.031, de 20 de janeiro de 2004; e nº. 15.460, de 13 de janeiro de 2005 aprovaram os orçamentos para os exercícios de 2000, 2001, 2004 e 2005, respectivamente.

Conclusão

O indicador 'prestiza orçamentária', proposto por Putnam (2000), visa verificar se o orçamento anual foi aprovado até 1º de janeiro, início do exercício.

Considerando que a legislação vigente em Minas Gerais (art. 68, III, dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) prescreve que o Governador deve encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária do Estado até três meses antes do

encerramento do exercício financeiro (30 de setembro) e o mesmo deve ser devolvido pela Assembleia Legislativa ao Governador para sanção até o término da sessão legislativa (geralmente, 15 de dezembro), deduz-se que tal norma objetiva que o processo legislativo orçamentário se encerre no exercício anterior a sua execução, isto é, que o orçamento esteja publicado até 31 de dezembro, para entrada em vigor em 1º de janeiro.

Como, nos últimos dez anos, apenas os orçamentos dos exercícios de 1996 e 1997 foram aprovados no exercício anterior, ou seja, 28 de dezembro de 1995 e 27 de dezembro de 1996, respectivamente, conclui-se que somente nesses exercícios o governo mineiro obteve desempenho satisfatório no que tange a prestiza orçamentária. Nos demais exercícios, 1998 a 2005, os orçamentos foram aprovados dentro do próprio ano a que se referiam, tendo a data de aprovação oscilado entre os dias 8 a 24 de janeiro; conseqüentemente, o desempenho governamental mineiro quanto à prestiza orçamentária não foi satisfatório.

Cabe lembrar que o desempenho insatisfatório no indicador escolhido não quer dizer que o governo mineiro não teve um desempenho institucional satisfatório, pois, conforme Putnam (2000) ressalta, um indicador sozinho não é suficiente para classificar uma região, mas o objetivo desse trabalho foi evidenciar a possibilidade de relacionamento do método utilizado para avaliar o desempenho governamental italiano a outras gestões, especificamente, a mineira.



Márcia Prímola de Faria – Contadora, Membro da Academia Mineira de Ciências Contábeis, Professora de Orçamento e Contabilidade Pública da PUC/MG, Técnica de Invenção de Contas do Estado de Minas Gerais e Mestranda em Ciências Sociais pela PUC/MG.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Promulgada em 5 de setembro de 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a 22ª outra emendação. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*. Brasília, Poder Executivo, 5 maio 2000.
- MACHADO J., José Teodoro, RES. Instituto do Curso A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 3ª ed., rev. atual., Rio de Janeiro, IBAM, 2000/2000.
- MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte – MG. Promulgada em 22 de setembro de 1989.
- MINAS GERAIS. Lei nº. 13.471, de 18 de janeiro de 2000. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2000. *Jornal Minas Gerais*. Diário da Manhã, Belo Horizonte – MG, em 19.01.2000, pág. 1, col. 1.
- MINAS GERAIS. Lei nº. 13.825, de 24 de janeiro de 2001. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2001. *Jornal Minas Gerais*. Diário da Manhã, Belo Horizonte – MG, em 25.01.2001, pág. 1, col. 1.
- MINAS GERAIS. Lei nº. 15.031, de 20 de janeiro de 2004. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2004. *Jornal Minas Gerais*. Diário da Manhã, Belo Horizonte – MG, em 22.01.2004, pág. 1, col. 1.
- MINAS GERAIS. Lei nº. 15.460, de 13 de janeiro de 2005. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2005. *Jornal Minas Gerais*. Diário da Manhã, em 14.01.2005, pág. 1, col. 1.
- MINAS GERAIS. Processo nº. 442.183, Balanço Geral do Estado de Minas Gerais – exercício de 1996. *Jornal Minas Gerais*. Belo Horizonte, 18 jul. 1997. Diário da Legislação, Anexo, p. 2.
- MINAS GERAIS. Processo nº. 474442, Balanço Geral do Estado de Minas Gerais – exercício de 1997. *Jornal Minas Gerais*. Belo Horizonte, 18 jul. 1998. Diário da Legislação, Anexo, p. 1.
- MINAS GERAIS. Processo nº. 495008, Balanço Geral do Estado de Minas Gerais – exercício de 1998. *Jornal Minas Gerais*. Belo Horizonte, 03 ago. 1999. Diário da Manhã, Legislação e Publicações de Terceiros, Anexo, p. 2.
- MINAS GERAIS. Processo nº. 624944, Balanço Geral do Estado de Minas Gerais – exercício de 1999. *Jornal Minas Gerais*. Belo Horizonte, 05 set. 2000. Diário da Legislação, Anexo, p. 10-11.
- MINAS GERAIS. Processo nº. 676774, Balanço Geral do Estado de Minas Gerais – exercício 2000. *Jornal Minas Gerais*. Belo Horizonte, 26 set. 2003. Diário da Manhã, Legislação e Publicações de Terceiros, Caderno I, Anexo, p. 3.
- MINAS GERAIS. Processo nº. 884371, Balanço Geral do Estado de Minas Gerais – exercício 2003. *Jornal Minas Gerais*. Belo Horizonte, 31 ago. 2004. Diário da Manhã, Legislação e Publicações de Terceiros, Caderno I, Anexo, p. 3.
- MINAS GERAIS. Invenção de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº. 440.524. Formulada pelo Prefeito Municipal de Capim Branco, Sr. Alcirio Machado, a fim de obter dados em relação a aprovação do orçamento de 1297. Belo Horizonte, São das Secções do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 02 abr. 1997. Disponível em: www.tce.mg.gov.br/consulta/. Acesso em 22 jul. 2005.
- PUTNAM, Allen D. *Comunidade e desestrutura: a experiência de Italia moderna*. Robert D. Putnam com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti. Tradução Luiz Alvaro Morandini. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. Título original: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*.
- SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- ILGEMSI. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2001.