

**SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE INTERNO  
E A ANÁLISE DE DESEMPENHO BASEADA EM INDICADORES DE  
EFICÁCIA:**

**a proposição de uma abordagem da despesa pública em educação focada  
no programa de ensino fundamental no Município de Cerro Grande do Sul.**

*Parte I*

*Sandro Trescastro Bergue,  
Economista*

**Agosto de 2001**

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA .....</b>	<b>4</b>
<b>2. JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....</b>	<b>6</b>
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>7</b>
3.1 A RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL.....	7
3.2 DISPÊNDIO PÚBLICO: O GASTO SOCIAL MUNICIPAL.....	8
3.2 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO .....	10
3.3 ORÇAMENTO PROGRAMA .....	11
3.4 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	12
3.5 OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE .....	12
3.6 INDICADORES DE DESEMPENHO: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE .....	15
<b>4. ANÁLISE DE DESEMPENHO: ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>18</b>
4.1 INDICADORES DE EFICIÊNCIA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO.....	19
4.2 INDICADORES DE EFICÁCIA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO .....	23
5.3 SISTEMA DE CONTROLE E INFORMAÇÕES GERENCIAS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	33
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>35</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>38</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>39</b>

**SISTEMAS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE INTERNO E A ANÁLISE DE  
DESEMPENHO BASEADA EM INDICADORES DE EFICÁCIA:  
a proposição de uma abordagem da despesa pública em educação focada no programa de  
ensino fundamental no Município de Cerro Grande do Sul.**

*Sandro Trescastro Bergue<sup>1</sup>*

*Resumo*

*O texto foca a possibilidade e relevância da adoção de um sistema integrado de indicadores de desempenho que contemple variáveis multidimensionais com o propósito de servir como **instrumento de planejamento e avaliação de resultados da ação do Poder Público**. Procura-se evidenciar a possibilidade e conveniência de uma proposta de gestão que avance em relação às atuais práticas focadas em avaliações eminentemente quantitativas que expressam a mera noção de utilização de recursos.*

*Objetivamente, propõe-se a necessidade de que as ações de planejamento e controle da Administração transcendam a abordagem de utilização eficiente dos recursos, ressaltando a importância de conhecer em que medida os recursos investidos nos programas apresentaram os **resultados** esperados, bem como o monitoramento da evolução histórica do desempenho destes gastos. O desenvolvimento do tema baseia-se nas noções de eficiência, que identifica-se com o melhor uso dos recursos da organização, e de eficácia que sugere uma análise a partir da perspectiva de sua performance externa, ou seja, o nível de aceitação de seu produto frente às necessidades prioritárias. Assim, ainda que os níveis de produção de bens e serviços públicos sejam otimizados (eficiência), resulta saber em que nível o produto da ação estatal está atingindo os resultados esperados (eficácia).*

## **INTRODUÇÃO**

Os movimentos convergentes com o redimensionamento do Estado, combinados com experiências recentes envolvendo modelos alternativos de gestão pública, respondem por transformações que têm evidenciado o fortalecimento da instância local de governo. Este paradigma emergente de gestão pública, entre outros aspectos, enfatiza os ideais de democracia e cidadania, ressaltando a participação e o controle da sociedade civil sobre a administração.

---

<sup>1</sup> Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Administrador de Empresas, Economista, Mestre em Administração, Professor da Universidade de Caxias do Sul - UCS e da Faculdade Porto-Alegrense de Ciências Contábeis e Administrativas - FAPCCA.

Ao Estado local, tendo em vista a função social que legitima sua existência, compete a oferta de bens e serviços públicos cuja demanda varia de intensidade na proporção direta das necessidades das diferentes camadas da sociedade. Neste contexto de mudanças e ascensão do cidadão a um patamar de maior destaque no planejamento e condução das políticas públicas, impõe-se a qualificação da gestão das finanças, sobretudo no que tange ao correto diagnóstico, implementação e acompanhamento dos resultados das políticas públicas, de forma sistemática e consistente.

Este estudo foca a importância de um sistema de planejamento e controle que contemple indicadores de eficiência e eficácia das políticas públicas. Destaca-se nesta abordagem a importância de expandir as fronteiras das ações de controle para além da noção de eficiência, incorporando-se também o conceito de eficácia dos programas (resultado).

O tratamento do tema envolve uma sucinta delimitação e contextualização do objeto de estudo, seguida de um breve substrato teórico necessário ao desenvolvimento do tema em análise. A parte seguinte contempla um estudo de caso centrado no programa de ensino fundamental do município de Cerro Grande do Sul. Referida análise evidencia as principais potencialidades e restrições acerca da adoção de indicadores de desempenho orientados para a aferição da eficácia de programas previstos no orçamento público municipal. Finalmente, são formuladas considerações acerca do estudo e propostos temas para pesquisas subsequentes.

## **1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA**

No Brasil imperam em termos quantitativos os municípios de pequeno porte populacional, assim entendidos aqueles com uma população residente igual ou inferior a 10.000 habitantes<sup>2</sup>. É preciso dizer, que o pequeno porte populacional do município, ao tempo em que aproxima a administração pública do cidadão, oferecendo condições de maior participação, tem como principal deficiência a fragilidade das estruturas administrativas em suas diversas dimensões, entre as quais o segmento voltado à gestão das finanças. Estas limitações, por sua vez, repercutem sobremaneira na qualidade do produto do setor público na esfera local.

Outro aspecto importante a observar neste contexto, com sensível impacto sobre as finanças públicas de municípios de pequeno porte, é o processo de descentralização das ações do Poder Público via transferência sistemática de competências e atribuições da esfera central para a municipal, fenômeno que pode ser considerado relativamente recente no cenário nacional, acentuando-se visivelmente a partir da década de 80. Em que pesem as divergências de

entendimento acerca do equilíbrio ente o comprometimento de recursos públicos e as correspondentes fontes de financiamento, observou-se, desde então, significativas transformações na estrutura de receita e despesa pública municipal, bem como nos correspondentes níveis de qualidade dos serviços e bens públicos disponibilizados à coletividade. Essa evolução processou-se, cumpre assinalar, a despeito de não existirem indicadores capazes de aferir a dimensão qualitativa do desempenho do setor público local, ou seja, avaliar em que medida a ação do Estado local tem alcançado os resultados pretendidos.

De fato, parcela dominante das linhas de pensamento convergem para a noção de que a Constituição Federal de 1988 constitui um marco de mudança nas finanças públicas municipais. Neste amplo processo de transformação, no qual se insere o movimento de reforma do Estado e seu aparelho, destaca-se também a edição da Lei Complementar nº 101/2000 - a “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Referida norma, que busca impor novos e mais restritivos procedimentos quanto à arrecadação, aplicação e controle dos recursos públicos, está a exigir posturas mais eficientes, eficazes, efetivas e transparentes por parte dos gestores públicos. Dentre as medidas e orientações contempladas na norma complementar de disciplina na gestão fiscal, está o foco orientado para os resultados da ação do Poder Público (eficácia e efetividade). Neste contexto, pois, se insere a necessidade de avaliação da qualidade do gasto público. Ao cidadão não importa mais, tão-somente, a eficiência do gasto público (senso de utilização dos recursos), mas sua eficácia (relação entre resultados alcançados e os objetivos institucionais planejados).

Neste cenário, passa a assumir posição central a ampliação dos horizontes de análise e avaliação do desempenho das finanças públicas, passando de uma perspectiva eminentemente quantitativa e pautada por índices e relações que evidenciam o grau de utilização dos recursos, para noções mais amplas orientadas para a avaliação dos resultados alcançados pelos programas previstos no orçamento e levados a efeito pelo governo local.

Em que pesem os obstáculos, sobretudo de natureza cultural e operacional perfeitamente conhecidos, o deslocamento do eixo de análise para uma avaliação da eficácia alocativa dos recursos públicos deverá assentar-se na definição de indicadores que permitam monitorar e avaliar a evolução qualitativa dos níveis de bem-estar social em setores ou segmentos prioritários. Esta orientação pode ser identificada na Lei Complementar 101/2000, devidamente incorporada às disposições afetas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º, inciso I, alínea ‘e’).

---

<sup>2</sup> No RS, cerca de 80% dos 497 são de pequeno porte (possuem população residente de até 10 mil habitantes).

## 2. JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A Lei Complementar nº 101/2000, a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, introduz significativas inovações na gestão das finanças públicas. As transformações impostas pela citada lei, especialmente na esfera municipal, têm repercutido profundamente na dinâmica de planejamento, execução e controle orçamentário, operando, por conseguinte, importantes mudanças na cultura da administração pública.

Dentre os avanços incorporados à normatização da prática orçamentária, destaca-se o dispositivo contido no art. 4º, inciso I, alínea ‘e’, conforme segue:

*“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:*

*I – disporá também sobre:*

*(...)*

*e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; (...).” (grifou-se)*

A lei de diretrizes orçamentárias – LDO, elemento do sistema de planejamento integrado introduzido pela Constituição Federal de 1988, resulta fortalecida, pois incorpora, a partir da edição da LC nº 101/2000, novas e importantes dimensões, notadamente orientadas para os resultados das ações do Poder Público.

Ao voltarem-se para um sistema de gestão que privilegie o controle de custos e avaliação dos resultados, os entes públicos de todas as esferas de Poder estarão atendendo aos anseios de diversos segmentos da sociedade civil, em particular do *contribuinte-cidadão*. Sendo assim, entende-se de suma importância o desenvolvimento de estudos no campo das finanças públicas orientados para metodologias de avaliação de desempenho dos programas financiados com recursos orçamentários. Neste contexto, especial atenção está a exigir a esfera municipal, em particular aquelas localidades de pequeno porte populacional, cujo aparelho administrativo e sistemas de informações não estão adequadamente estruturados para fazer frente às exigências especialmente em termos de planejamento e controle.

Tão importante quanto a capacitação de técnicos (recursos humanos) e a provisão dos meios materiais necessários (máquinas, equipamentos, recursos financeiros, etc.), é a definição de um fluxo contínuo de informações que permita à Administração dispor dos dados consistentes indispensáveis à elaboração do planejamento, que constituirá o referencial básico para as ações de controle.

Ressalvadas possíveis exceções, os municípios de pequeno porte populacional não dispõem de dados levantados de forma sistemática que permitam estabelecer metas físicas reais para produção e oferta de bens e serviços públicos em sua esfera de competência. Dada a exigência legal, à qual se soma a importância gerencial da definição de uma metodologia de planejamento e de avaliação de desempenho da ação governamental, este estudo se propõe a lançar algumas bases para discussão que contemplem a dimensão teórica integrada a aspectos operacionais próprios da realidade de pequenos municípios.

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

Figurando com destaque entre as mais complexas estruturas organizacionais já concebidas pelo homem, o Estado moderno, independentemente da perspectiva de análise que se adote para explicar sua origem e papel perante os organismos e segmentos da sociedade civil, tem assumido diversas funções ao longo da história. No período recente são mais visíveis as denominadas funções econômicas do Estado, quais sejam, a função *alocativa*, a *distributiva* e *estabilizadora* (Musgrave, 1980). Tais funções, que em essência explicitam o papel do Estado a partir do ponto de vista econômico, destinam-se, no limite, a corrigir ou minimizar divergências de natureza distributiva existentes no âmbito da sociedade e seus segmentos.

De forma objetiva, pode-se dizer que ao Estado cabe organizar e manter o arranjo social de forma estável, seguindo-se da oferta dos *bens* e os *serviços públicos* demandados pela coletividade segundo um programa de prioridades, na consecução das quais é efetuado o gasto público. Os bens e serviços públicos, na condição de produtos da ação estatal, exigem sobretudo planejamento objetivo e orientado, e a correspondente avaliação e controle de sua execução e resultados alcançados.

#### 3.1 A RELAÇÃO AGENTE-PRINCIPAL

Na base do planejamento reside a informação, elemento este cuja obtenção implica custos que a administração deverá suportar com vistas à eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. É imperativo, portanto, que desde as etapas de coleta, até a efetiva formulação das políticas públicas, passando necessariamente pelo criterioso e adequado tratamento dos dados, o processo seja consistente e bem orientado.

É razoável admitir que existe uma assimetria de informações na relação entre população e a administração pública. É fato que a coletividade dispõe de informações mais

precisas acerca de suas efetivas necessidades, ao passo que o gestor público ocupa posição mais privilegiada quanto a informações relacionadas com a capacidade de oferta de bens e serviços públicos.

Na teoria microeconômica este fenômeno de assimetria reflete-se no problema da relação *agente-principal*. Nesta perspectiva teórica, "*o agente representa a pessoa atuante, e o principal, a parte que é afetada pela ação do agente*" (Pindyck, 1994, p. 821).

No caso das organizações públicas em geral, o gestor é o *agente*, e a população é o *principal*. Isto porque o agente político é, em tese, o administrador incumbido de conduzir o Estado segundo o interesse público, ou seja, em prol da coletividade. Estas supõe-se serem as posições ideais dos atores sociais à luz dos princípios que balizam o Estado Democrático de Direito.

Há que se observar, todavia, que uma leitura alternativa da realidade pode ser possível. Ou seja, partindo-se da perspectiva de que os agentes políticos podem, no exercício de suas funções, em alguma medida privilegiar o alcance de objetivos próprios e individuais em detrimento dos objetivos institucionais do Estado, não é difícil visualizar o cidadão na qualidade de *agente*, ao qual cabe posicionar-se, direta ou indiretamente, acerca da manutenção do administrador público em face de seu desempenho no exercício de suas atribuições.

A despeito disso, a assimetria de informação é um fato na relação Estado-cidadão, atuando como fator limitador da eficiência e eficácia do planejamento governamental. Ciente disto, cumpre ao Poder Público a implementação de medidas tendentes à minimização dos efeitos indesejados desta assimetria, figurando como alternativas viáveis e legítimas, a adoção e aperfeiçoamento de mecanismos de integração e participação da sociedade na formulação das políticas públicas, seguida da ampliação de instrumentos de transparência das ações do Estado.

### **3.2 DISPÊNDIO PÚBLICO: o gasto social municipal**

Dentre os mais controversos pontos do debate atual em economia está o grau de inserção direta do Estado na oferta de *bens e serviços públicos*, sobretudo dados os componentes de natureza subjetiva envolvidos na sua definição, e os diferentes eixos de orientação ideológica e interesses específicos incidentes.

A elevação qualitativa e quantitativa nos níveis de oferta de bens e serviços públicos tem como decorrência óbvia um correspondente crescimento dos dispêndios em termos absolutos e relativos. Musgrave (1980) ao tratar das causas subjacentes à elevação dos dispêndios



públicos, considerando a proposição de que a composição eficiente da produção de bens e serviços públicos e bens e serviços privados se altera na medida em que a renda *per capita* aumenta, sugere que tais transformações no perfil de consumo envolvem uma crescente participação dos produtos fornecidos pelo setor público. Sabe-se, pois, que com a elevação da renda média das famílias, pode-se esperar alterações semelhantes no padrão de consumo da economia como um todo.

Outro fator relevante na determinação da participação do setor público na economia, segundo o referido autor, são as mudanças populacionais. Alterações na taxa de crescimento populacional determinam mudanças na distribuição etária da população, fato que influenciará sobretudo os gastos com educação e saúde, bem como os dispêndios relacionados com a parcela mais idosa da população (Musgrave, 1980).

No plano municipal<sup>3</sup>, conforme estudo de Rückert e Rabelo (2000), o denominado gasto social apresentou-se crescente em termos absolutos no período 1995 a 1998, passando de R\$ 2,2 bilhões no primeiro ano da série examinada para R\$ 3,3 bilhões em 1998. Em termos relativos à despesa total dos municípios, no entanto, o crescimento foi menor, partindo de 56,1% em 1995, para alcançar 64,2% da despesa total em 1998. Na mesma linha, o estudo indica que as despesas de caráter social realizadas pelos municípios em geral apresentaram crescimento em relação ao PIB municipal. Tomadas as localidades de pequeno porte populacional, a evolução das despesas sociais relativamente à despesa total apresenta-se da seguinte forma:

**Tabela 1 - Participação das Despesas Sociais na Despesa Total em Municípios com até 10.000 habitantes no RS (%): 1995 - 1998**

População	1995	1996	1997	1998
Despesas Sociais	<b>42,4</b>	<b>46,7</b>	<b>46,5</b>	<b>51,7</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS

A evolução apresentada do gasto é compatível com o movimento de deslocamento das competências do poder público com a oferta de serviços de outras esferas de poder para o plano municipal de governo. É importante assinalar, que o aumento do espectro de competências dos municípios em relação à oferta de bens e serviços públicos, em um contexto de restrições orçamentárias significativas, tem exigido o fortalecimento das práticas de planejamento das políticas públicas, ainda carentes de desenvolvimento.

<sup>3</sup> No Estado do Rio Grande do Sul.

### 3.2 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

Figura como prioridade da Administração a implementação de políticas com vistas a atingir o melhor nível possível de bem-estar da coletividade. Para alcançar este propósito, o setor público emprega técnicas de planejamento e programação de ações que, sob a perspectiva orçamentária, são condensadas no denominado sistema de planejamento integrado (Kohama, 1996).

De modo geral os recursos públicos são escassos em face das demandas coletivas a serem atendidas. No contexto das práticas de finanças públicas atuais, importante papel assume o sistema de planejamento integrado, que prioriza a busca da maximização dos resultados da utilização dos recursos disponíveis. No Brasil, o sistema de planejamento integrado é conhecido como *Processo de Planejamento Orçamentário*, previsto no art. 165 da Constituição Federal (Kohama, 1996).

O plano plurianual de investimentos - PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo. Este documento contempla as ações de governo com vistas a atingir objetivos e metas fixados para um período de quatro anos no nível municipal. Vale referenciar que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, § 1º da Constituição Federal).

A denominada Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO constitui instrumento inovador introduzido pela Constituição Federal de 1988 no processo orçamentário. A LDO é concebida como elemento de ligação entre as previsões de caráter geral previstas no plano plurianual e o orçamento anual.<sup>4</sup>

No já referenciado art. 165 da Constituição Federal, em seu inciso III está prevista a competência do Poder Executivo para estabelecer por iniciativa própria a *lei de orçamento anual*. O *orçamento público*, entre outros aspectos, pode ser definido como um *instrumento de gestão* da Administração Pública<sup>5</sup>. Em sua essência encerra um plano de governo, devendo, em tese, evidenciar de forma clara os objetivos e metas a serem alcançados no período

---

<sup>4</sup> No nível local, importa referir que a quase totalidade dos municípios incorporou, *ipsis literis*, o texto da Constituição Federal nas suas Leis Orgânicas.

<sup>5</sup> A elaboração das peças orçamentárias obedece a um conjunto de princípios fundamentais já consolidados na literatura especializada. A definição destes princípios está orientada para a formatação de instrumentos que operem efetivamente como ferramentas formais de planejamento de caráter integrado e abrangente. Especificamente no que concerne aos princípios orçamentários clássicos difundidos na literatura especializada, vale referir os seguintes: programação; unidade; universalidade; anualidade; exclusividade; clareza; equilíbrio; e não-vinculação das receitas.

(Habckost, 1991). Sob a perspectiva política o orçamento assume o papel de instrumento de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. É, portanto, um dos meios segundo os quais o Legislativo exerce a sua função de órgão fiscalizador da alocação e emprego dos recursos públicos.

No plano administrativo, o orçamento evidencia a orientação das políticas públicas, onde são estabelecidos os programas e referenciadas as unidades executoras juntamente com as parcelas de recursos correspondentes. Sob a ótica econômica, o orçamento público assume a posição de documento indicador das tendências conjunturais da economia segundo sua esfera de abrangência. Isso porque encerra em si significativa parcela da renda nacional, regional ou local. Torna-se, portanto, do ponto de vista econômico, um importante referencial para os agentes tomarem suas decisões de investimento (Habckost, 1991).

### 3.3 ORÇAMENTO PROGRAMA

O orçamento programa é o instrumento que põe em evidência as metas, objetivos e intenções do governo. Ao passo que o orçamento tradicional procurava acentuar o gasto que se pretendia efetuar, o orçamento programa assinala aquilo que se pretende realizar. É um programa de trabalho que *evidencia objetivos* a serem alcançados (Angélico, 1995).

No orçamento programa as metas governamentais são classificadas segundo funções de governo e estas divididas em programas, sub-programas, projetos e atividades<sup>6</sup>. As categorias de programação podem ser classificadas segundo dois níveis, quais sejam: o nível de *objetivos*; e o nível de *meios*. O nível de objetivos envolve categorias onde são definidos os fins ou produtos finais a serem atingidos pela Administração - os denominados *programas* e *sub-programas*.<sup>7</sup>

O nível de meios compreende as categorias de programação onde são definidas as ações necessárias para alcançar o objetivo de um programa ou sub-programa, bem como os recursos humanos, materiais e financeiros em quantidade e qualidade adequados. Estas ações são definidas através de *Projetos* e *Atividades*.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Esta forma de classificação encontra-se definida no Anexo nº 5 da Lei nº 4.320/64 – *Classificação Funcional-Programática*.

<sup>7</sup> Programas são os conjuntos de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto, bem como os recursos indispensáveis à sua consecução, sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas (exemplo de Programa: Ensino Fundamental). Os subprogramas são partes do conjunto de ações e recursos do programa a que estejam vinculados, necessárias ao alcance de produtos finais (ex.: ensino fundamental; ensino médio, etc.).

<sup>8</sup> Projeto é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa que envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo (Ex.: construção ou ampliação de sala de aula). A atividade é um

O orçamento público é tomado, portanto, como um instrumento gestão estratégica das ações do Estado. O Estado, no cumprimento da sua missão, deve identificar as demandas prioritárias da sociedade e a forma de atendê-las com o melhor equilíbrio entre custo e qualidade e transparência na aplicação dos recursos disponíveis. O Estado deve ser capaz de planejar *o que fazer* e *como fazer* do modo mais eficiente e eficaz, estimulando a participação da sociedade na solução dos problemas e buscando suprir o maior número possível de carências.

### 3.4 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

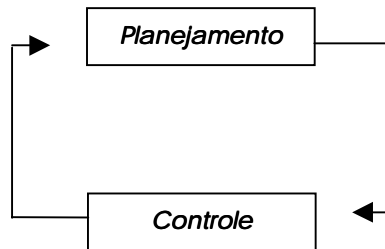
A Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá as metas e prioridades de governo e orientará a elaboração do orçamento anual, fixando seus principais parâmetros. Além disso, disporá sobre alterações em matéria tributária, autorização para criação de cargos, concessão de vantagens e admissão de pessoal. Este elemento do sistema de planejamento governamental permitirá a realização de um debate mais detido acerca das prioridades orçamentárias e outras ações de natureza estratégica (Serra, 1994).

É importante destacar, que as peças componentes do sistema de planejamento integrado orientam-se para a definição dos objetivos e meios para atingi-los. Outra dimensão importante na gestão das finanças públicas é o *controle*, ou seja, a verificação *a posteriori* ou concomitante do cumprimento das metas e objetivos, esforço que deverá ter como base de análise os instrumentos de planejamento. Mister se faz assinalar que a ausência de mecanismos eficazes de aferição de resultados e retroalimentação sistemática do processo administrativo constitui traço característico do modelo ainda dominante de gestão pública no Brasil.

### 3.5 OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE

A função *controle* no processo administrativo é aquela que visa a avaliar sistematicamente a conformidade do produto (bens e serviços públicos) com as especificações estabelecidas na fase de concepção e planejamento (Figura 1).

**Figura 1 - Fluxo de Retroalimentação da Função Planejamento**



Na administração pública, consoante expressa disposição constitucional, o controle assume duas dimensões distintas: o *interno* e o *externo* (Di Pietro, 1999). À luz do direito administrativo, Medauar (1993) faz ampla e consistente revisão teórica consolidando tipologias propostas por diversos autores acerca das modalidades e espécies de controles existentes sobre os atos da administração pública, dentre as quais o denominado controle de gestão.

O controle de gestão está focado na definição de objetivos para a ação do Estado. O processo de gestão pode ser descrita em três grandes fases, quais sejam: a) a determinação dos objetivos e dos programas; b) a medida dos resultados e verificação dos desvios; e c) a execução de ações corretivas pertinentes (Medauar, 1993).

As ações de controle, nesse contexto, assentam-se em objetivos de realização ou de produção. O modelo de gestão por objetivos é simples, envolvendo a prévia definição do perfil de produto e de resultado (nível de despesa, qualidade, quantidade, etc.) por parte de cada centro de responsabilidade, ao qual deve estar associada a correspondente parcela de autoridade para execução.

O controle, por fim, demanda a utilização de indicadores de gestão orientados pela a execução de um orçamento baseado em prévia e refinada análise de custos. Relatórios gerenciais periódicos devem consolidar as informações, as quais por comparação com os objetivos determinados, viabilizam a adoção de medidas de correção de curso (Medauar, 1993).

Mais recentemente, como fruto de um estágio mais avançado de desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade civil, o denominado *controle social* passa a assumir posição central na gestão das finanças públicas.

No âmbito do Estado *lato sensu*, na condição de organização de análise, a função controle é exercida no âmbito de cada Poder, nos limites de suas competências - o denominado controle interno.

O controle externo, por sua vez, é exercido preponderantemente pelo Poder Legislativo, organizado nos termos dos artigos 48 a 52 da Constituição Federal.

No que se refere às finanças públicas, entre outros aspectos, a fiscalização contábil, financeira, e orçamentária constitui competência exclusiva do Legislativo, consoante dispõe o art. 70 da Constituição Federal, atribuição a ser executada com o auxílio do Tribunal de Contas, cujas competências estão previstas nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal.

Segundo uma perspectiva histórica, conforme Citadini (1995), a primeira expressão do controle externo executado pelos Tribunais de Contas esteve afeta à verificação de legalidade dos atos da administração pública, herança do predomínio da ciência jurídica nas atividades do Estado. A abordagem eminentemente formal, no entanto, tem encontrado limitações diante da expansão das atividades desempenhadas pelo Estado.

Avanço significativo no campo normativo foi obtido a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/98, que entre outros aspectos alterou a redação do *caput* do art. 37 da Constituição Federal para introduzir o princípio da eficiência. O princípio da eficiência nada mais faz que evidenciar um princípio já previsto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 19, o da **economicidade**. As noções de economicidade e eficiência, cumpre assinalar, estão bastante próximas e relacionadas a medidas de utilização de recursos disponíveis no processo produtivo, no caso, de bens e serviços públicos. Apesar disso, pois, do avanço observado no plano legal com a referência expressa ao princípio da eficiência, restou pendente a fixação de diretriz constitucional orientada para a aferição da eficácia das ações dos gestores públicos.

A mencionada evolução observada na esfera jurídica, no entanto, carece ainda das correspondentes ferramentas que transformem os anseios dos cidadãos (demandas estas, em tese, expressas pelas intenções parlamentares materializadas em leis) em ações efetivas dos gestores públicos.

Outra, senão a mais importante, dimensão do controle sobre a administração pública a ser referenciada é o denominado *controle social*. Ainda carente da necessária, mas inevitável, consolidação como traço cultural próprio da relação Estado-cidadão, o controle social é aquele exercido pela coletividade sobre os atos da administração pública, a partir dos mais diversos mecanismos de participação nas decisões de governo.

Em geral precário em termos de instrumentalização, com a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 esta espécie de ação de controle resultou mais fortalecida, mormente

em virtude da preocupação do legislador com a transparência dos atos relacionados com as finanças públicas<sup>9</sup>.

Fruto da evolução das relações sociais, aliado ao desenvolvimento das tecnologias de informação, o controle social passa a encontrar espaço e condições favoráveis para sua consolidação e efetivação<sup>10</sup>. Há que se observar, por oportuno, que os esforços orientados para a transparência da gestão das finanças públicas destinam-se também a atender interesses gerais dos demais agentes econômicos, notadamente no que tange à minimização dos efeitos não desejados da assimetria de informações.

Em suma, as ações de controle em geral, são procedimentos sistemáticos, que não se restringem à verificação de compatibilidade entre os objetivos e metas previstos e o resultado realizado; envolve também a retroalimentação do processo administrativo, com vistas à correção de rumos e orientações estabelecidas na fase de planejamento. Para tanto, imperativo se faz a estruturação de um sistema que permita a análise e diagnóstico das demandas, o planejamento das ações próprias e oportunas, e a avaliação e retroalimentação do processo.

### **3.6 INDICADORES DE DESEMPENHO: eficiência, eficácia e efetividade**

A ampla análise de desempenho da ação administrativa pode ser traduzida pela interpretação de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, consubstanciado em um *relatório social*.

Conforme Giacomoni (1984), a análise de eficiência da ação governamental restringe-se à relação entre resultados e recursos empregados. Segundo o autor, objetiva “*representar as realizações em índices e indicadores, para possibilitar comparação com parâmetros técnicos de desempenho e com padrões já alcançados anteriormente*” (Giacomoni, 1984, p. 208).

À luz da teoria microeconômica, a alocação de recursos (insumos) será considerada tecnicamente eficiente se o nível de determinado produto não puder ser aumentado sem que haja a redução do nível de produção de outro (Pindyck e Rubinfeld, 1994). Os bens e

---

<sup>9</sup> É imperativo assinalar que os esforços normativos consubstanciados na LC nº 101/2001 orientam-se, de fato, não somente para a satisfação de demandas do cidadão em relação às finanças públicas (equilíbrio entre receita e despesa, estrutura de gastos, áreas prioritariamente assistidas, etc.), mas aos demais agentes econômicos que necessariamente utilizam-se das informações referentes à receita e despesa pública como indicadores de ação.

<sup>10</sup> Neste particular, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, tem assumido importante papel no fomento ao desenvolvimento de estratégias voltadas à modernização administrativa, em especial dos municípios.

serviços públicos, produtos da ação do Estado, são ofertados em diferentes níveis de qualidade e quantidade, que variam segundo as políticas e decisões de alocação dos recursos.

Sousa e Ramos (1999) realizaram importante estudo orientado para o desenvolvimento de um instrumental solidamente amparado na teoria econômica destinado a avaliar o desempenho dos governos municipais quanto às políticas de alocação eficiente de recursos.

A despeito, pois, dos expressivos esforços empreendidos na ciência econômica para estudo de eficiência da receita e despesa pública, é deficiente a literatura especializada no campo da economia do setor público voltada para indicadores de eficácia e efetividade da gestão das finanças públicas. Esta limitação se acentua se enfocados os propósitos da ação do Estado - os bens e serviços públicos.

Portanto, ao passo que a noção de *eficiência* identifica-se com o melhor uso dos recursos da organização, o conceito de *eficácia* sugere uma análise a partir de uma perspectiva de sua performance externa, ou seja, o nível de aceitação de seu produto. Para Sandroni (2001), o conceito de eficácia está associado a fazer aquilo que precisa ser feito com vistas a alcançar um determinado objetivo. Enfatiza o autor, que "*este conceito é distinto do de eficiência por se referir ao resultado do trabalho (...), isto é, se este ou o seu produto é adequado a um fim proposto*" (Sandroni, 2001, p. 198).

Em suma, ainda que os níveis de produção de bens e serviços públicos sejam otimizados (eficiência), resulta saber se estes bens e serviços estão atingindo os resultados esperados (eficácia). Conforme Sandroni (2001, p. 198), no plano ideal espera-se "*que o resultado de uma tarefa seja eficaz (adequado a um objetivo) e que a tarefa seja realizada com eficiência*".

O conceito de efetividade, por outro lado, em razão de evidenciar o valor social do produto, incorpora uma dimensão normativa mais acentuada (Aragão, 1999). Em se tratando de análise das finanças públicas, entende-se que mais pronunciado ainda resulta seu caráter valorativo. Em face disso sugere-se seja visada inicialmente uma abordagem orientada de forma integrada segundo os conceitos de eficiência e eficácia da gestão pública no que tange à oferta de bens e serviços públicos.

Entende-se, pois, que a proposta de avaliação qualitativa do desempenho das finanças públicas em estudo está subordinada à análise de indicadores que permitam identificar além da eficiência, a eficácia dos bens e serviços públicos colocados à disposição da coletividade,



na forma de programas de governo expressos no orçamento público. Além disso, a análise deve pressupor que cada sociedade, sobretudo na sua expressão local, seja heterogênea quanto a variáveis de renda, educação, saúde, saneamento, etc. É mister assinalar que as necessidades de acesso dos membros de uma comunidade a estes bens e serviços públicos são diferenciadas, e neste contexto, portanto devem ser apreciadas.

Constitui, ainda, aspecto basilar desta abordagem, o fato de que o Estado, tendo em vista a função social que legitima sua existência, possui diferentes níveis de intensidade de demandas sociais na proporção direta das necessidades das diversas camadas da sociedade.

Assim, não somente a formulação das políticas públicas deve envolver o direcionamento dos recursos orientados para a solução ou minimização das principais deficiências da sociedade (foco de ação), mas a construção de indicadores destinados à avaliação dos programas deve incorporar componentes que permitam descrever o processo que se pretende monitorar.

O mapeamento, análise e diagnóstico das condições gerais de vida de uma comunidade são atividades complexas, demandando esforço de prospecção sistemática de dados e informações e montagem de indicadores razoáveis que permitam fornecer uma noção tanto mais próxima quanto possível da realidade a fim de subsidiar a tomada de decisão. Nesta linha, é importante observar que as sociedades são arranjos complexos de necessidades, interesses e forças dispostos em diferentes níveis e graus de intensidade. Essa realidade conduz à necessidade de adotar indicadores denominados multidimensionais, ou seja, que contemplem múltiplas dimensões da vida de uma coletividade circunscrita a um determinado espaço geográfico.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, por exemplo, é um indicador multidimensional composto pela média simples das seguintes variáveis: *a) Longevidade*, que é mensurada a partir da expectativa de vida ao nascer; *b) Realização Educacional*, mensurado a partir de uma combinação entre alfabetização entre adultos (dois terços), e frequência à escola nos níveis fundamental, médio e superior (um terço); *c) Padrão de Vida*, mensurado a partir da renda *per capita*.

O Índice de Pobreza Humana - IPH orienta-se, fundamentalmente, no mesmo sentido do IDH, dado que, em linhas gerais, ocupa-se da mensuração dos níveis de saúde, educação e condições gerais de vida da população. Este índice, no entanto, concentra-se na detecção das insuficiências associadas às condições gerais de vida da coletividade, o que contribui para evidenciar as deficiências de foco das políticas públicas.

Na composição do IPH, um indicador multidimensional destinado a avaliar as condições gerais de uma sociedade a partir da média simples dos seguintes fatores: *a) Longevidade*, indicando a vulnerabilidade do indivíduo à morte a uma idade jovem, sendo tomado pelo percentual de pessoas que se espera não sobreviverem até os 40 (quarenta) anos de idade; *b) Conhecimento*, indicando o nível de exclusão do indivíduo da leitura e comunicação, sendo medido pela percentagem de adultos que são analfabetos; e *c) Provisão de um Padrão de Vida Decente*, que é medido a partir de três variáveis: a percentagem de pessoas sem acesso à água limpa; a percentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde; e percentagem de crianças abaixo do peso com menos de 5 (cinco) anos de idade.

A posição de evidência que tem assumido indicadores multidimensionais sugere uma crescente preocupação com os níveis de qualidade de vida das populações, ou, no mínimo, que determinadas dimensões da vida humana estão a merecer maior atenção por parte dos governos e, subsidiariamente, de segmentos organizados da sociedade civil.

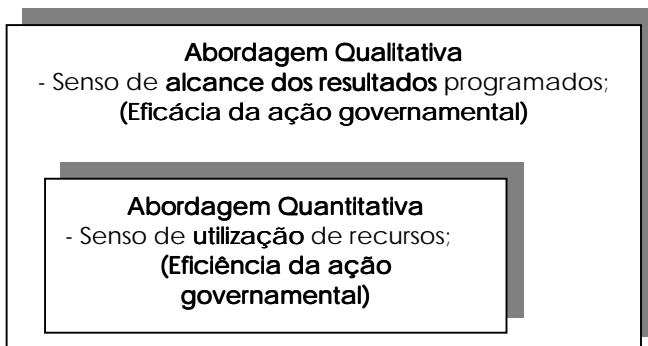
#### 4. ANÁLISE DE DESEMPENHO: estudo de caso

Sinteticamente, a proposta deste estudo reside em avaliar a possibilidade e relevância da adoção de um sistema integrado de indicadores de desempenho que envolvam variáveis de natureza socio-econômica, com o propósito de servir como instrumento de planejamento e avaliação de resultados da ação do Poder Público (eficácia). Nestes termos, procura-se evidenciar a possibilidade e conveniência de adoção de uma proposta de gestão que avance em relação às atuais práticas focadas em avaliações eminentemente quantitativas, ou seja, que expressem a noção de utilização de recursos (eficiência), tais como 'despesa em saúde em relação à despesa total', ou 'número de alunos matriculados', 'custo do aluno por ano', etc.

Tal abordagem, cumpre registrar, reveste-se de significativa importância para o administrador público, dado que orienta a alocação eficiente dos recursos públicos escassos. A ênfase na aferição da eficiência do gasto público, no entanto, tem comprometido incursões no campo da eficácia e mesmo na avaliação da efetividade dos programas governamentais.

Em síntese, propõe-se a necessidade de uma ação de planejamento e controle que transcenda a abordagem de utilização eficiente dos recursos, ressaltando a importância de conhecer em que medida os recursos investidos em determinado programa apresentaram os resultados esperados, bem como o acompanhamento da evolução histórica do desempenho destes gastos. Desta forma, conforme demonstrado na figura 2, entende-se que a noção de eficiência é um subconjunto da avaliação de resultado, uma etapa prévia, necessária, mas não suficiente, para a aferição de eficácia na ação do Poder Público.

**Figura 2 - Eficiência e Eficácia das Ações de Governo**



Contribuem para a complexidade da proposta o elevado número de variáveis que podem ser exigidas para a construção de indicadores consistentes de desempenho qualitativo; ainda, a carência de dados e informações disponíveis coletadas de forma sistemática ao nível de detalhe necessário para sua implementação até o plano local de administração; e, por fim, o caráter sensivelmente subjetivo das abordagens possíveis de estruturação das relações (índices). Nestes termos, o estudo não pretende firmar orientação sobre o tema, mas lançar bases para sua discussão e desenvolvimento.

A localidade em foco é Cerro Grande do Sul, situada na região centro-sul do Estado do RS. O Município, instalado em 1º de janeiro de 1989, conta com uma extensão territorial de 331,7Km<sup>2</sup>, e possui, segundo informações do censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uma população da ordem de 8.266 habitantes, 19,5% dos quais residentes na área urbana (1.616 habitantes). Considerando-se os dados de 1996, pode-se destacar que a taxa de crescimento anual médio do município foi de 1,93% no período, apresentando-se superior à taxa de crescimento médio anual do Estado que foi de 1,38%.

O município, de orientação eminentemente agrícola, apresenta em 1998 um PIB *per capita* de US\$ 3.029,00, resultado inferior à média obtida nos nove municípios de pequeno porte que compõem a região, que é de US\$ 4.445,00.<sup>12</sup> Tomados os municípios de maior porte da mesma região, o desempenho da localidade em estudo é ainda pior, dado que o PIB *per capita* médio da região Centro Sul, segundo a mesma fonte, é de US\$ 8.650,00. Do exposto deduz-se que a população do município auferi uma renda média anual inferior à metade daquela alcançada pela média dos municípios do seu entorno, desconsiderando-se diferenças de porte populacional.

#### **4.1 INDICADORES DE EFICIÊNCIA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO**

A noção de eficiência está associada à utilização dos meios disponíveis. Nestes termos, os indicadores de eficiência do gasto público caracterizam-se por relações entre grandezas que, em geral, informam acerca do emprego dos recursos. Referidas informações podem ser extraídas do orçamento público, peça de planejamento que deve contemplar de forma analítica os montantes de recursos públicos a serem aplicados nos diversos programas de governo.

À luz de uma abordagem preponderantemente quantitativa, pode-se analisar sumariamente a educação no Município em estudo nos seguintes termos:

## 1. Despesa com Educação

Um importante indicador normalmente utilizado para avaliar eficiência do gasto público é a avaliação da parcela da despesa total representada pelos gastos em educação. Note-se que se trata de um indicador que informa acerca da utilização de recursos públicos.

Na tabela abaixo estão expressas as somas de recursos alocados na área da educação no município estudado, em relação à despesa total, demonstrados em valores correntes.

**Tabela 2 - Despesa Total Realizada e Despesa Realizada em Educação no Município de Cerro Grande do Sul: 1995 - 1999**

Item	Em R\$ 1,00				
	1995	1996	1997	1998	1999
Despesa Educação	539.214	697.608	712.005	1.176.431	1.022.165
Despesa Total	2.349.784	2.691.898	2.581.311	3.743.305	2.977.364
Percentual	23%	26%	28%	31%	34%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Valores atualizados até junho de 2001 com base no IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas - FGV

A partir dos dados expressos na Tabela 2, evidencia-se que no Município em foco o montante de recursos aplicados na educação oscilou entre 26% e 34% da despesa total. Os percentuais superiores a 25%, por si só, evidenciam significativa alocação de recursos nesta função, o que examinado isoladamente pode sugerir um bom nível de educação na localidade.

O aporte sistemático e representativo de recursos públicos na área de educação, no entanto, não garante que os serviços atendam às demandas da coletividade. Destaque-se, ainda, que não estão disponíveis dados analíticos que permitam a verificação mais profunda e detalhada dos gastos com educação.

A consistência de uma análise, no entanto, depende significativamente de uma abordagem comparativa pautada por parâmetros médios próprios de uma região relativamente homogênea. A definição de blocos homogêneos compostos por municípios dotados de padrões socio-econômicos semelhantes, dentre outros métodos, pode ser obtida a partir da análise de *clusters*. O *cluster* em análise, definido por Klering (1999), é a denominada região centro-sul, composta por (09) nove municípios de pequeno porte, com realidades semelhantes à da localidade em estudo.

O desempenho da região centro-sul em termos de alocação de recursos na área de educação é demonstrado na tabela abaixo.

<sup>12</sup> Dados referentes a 1998 extraídos do estudo realizado por Klering (1999).

**Tabela 3 – Participação Percentual da Despesa com Educação na Despesa Total Realizada nos Demais Municípios de Pequeno Porte da Região Centro-Sul : 1995 - 1999**

<b>Município</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Arambaré	18,75	15,92	18,02	28,82	34,31
Barão do Triunfo	30,87	35,92	34,07	30,64	31,97
Chувиска	- (1)	- (1)	29,40	31,82	32,50
Cristal	19,80	23,60	26,63	26,75	28,96
Mariana Pimentel	32,62	28,84	29,51	44,78	45,12
Minas do Leão	12,32	23,18	26,57	29,59	33,46
Sentinela do Sul	- (1)	- (1)	29,65	37,63	34,58
Sertão Santana	27,67	30,49	32,74	37,40	38,93
<b>Média</b>	<b>23,67</b>	<b>26,32</b>	<b>28,32</b>	<b>33,43</b>	<b>34,98</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

(1) Município criado em 1996 e instalado em 1º de janeiro de 1997.

A análise dos percentuais médios de despesa com educação em relação ao total de despesa realizada permite visualizar uma trajetória crescente dos gastos na área estudada. Apesar deste desempenho quantitativo global positivo, a análise de casos particulares integrantes do *cluster* demonstra sensíveis disparidades. Tais condições sugerem a necessidade de adoção de ferramentas estatísticas para suporte à análise e interpretação das decisões de alocação de recursos nos componentes do *cluster*.

Note-se, todavia, que apesar de demonstrado o nível crescente de recursos orientados para a área de educação, não é possível aferir com segurança o grau de eficácia dos programas específicos desta área. Em suma, as relações contidas na série histórica constante da tabela 3 não são capazes de indicar os resultados efetivos dos gastos realizados.

Neste particular, procura-se assinalar a importância de uma avaliação da ação governamental pautada, também, por indicadores de natureza qualitativa, ou seja, que privilegie a análise do desempenho do ente municipal em relação aos objetivos a que se propõe (resultados).

Atualmente, o controle externo exercido especialmente pelos Tribunais de Contas, nos termos da legislação vigente, está orientado para a verificação dos montantes de recursos aplicados em educação em percentual da despesa do Ente federado e outros desdobramentos. A título de exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul aos administradores públicos cabe declarar sistematicamente o montante de recursos destinados à educação, com vistas à obtenção da correspondente Certidão (Instrução Normativa nº 07/2001, do Tribunal de Contas do Estado).

## 2. Custo Anual por Aluno

Outro indicador bastante empregado para avaliar o sistema local de ensino é a noção de custo anual por aluno. É uma informação importante para o administrador, mas que isoladamente tem alcance restrito. Existem indicadores locais, regionais e nacionais médios sobre o custo anual de manutenção de um aluno na rede pública de ensino, todavia estas informações não refletem se elevados níveis de gasto por aluno são traduzidos em resultados proporcionais na mesma intensidade e natureza.

Considerando a despesa anual com educação e o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino fundamental, pode-se determinar o custo aproximado de manutenção de um aluno pelo período de um ano (Tabela 4).

**Tabela 4 - Custo Médio Anual do Aluno da Rede Pública Municipal de Ensino de Cerro Grande do Sul: 1996 - 1999**

					Em R\$ 1,00
Item	1996	1997	1998	1999	Média
Despesa Educação	697.608	712.005	1.176.431	1.022.165	902.052
Número de Alunos	721	726	808	752	752
Custo unitário médio	<b>967,56</b>	<b>980,72</b>	<b>1.455,98</b>	<b>1.359,26</b>	<b>1.199,54</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Secretaria Municipal da Educação.  
Valores atualizados até junho de 2001 com base no IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas - FGV

A partir dos resultados obtidos relativamente ao custo médio anual do aluno na rede pública de ensino fundamental pode-se observar que com o advento do FUNDEF, a partir do ano de 1998, o gasto efetuado com educação apresentou elevação significativa, incrementando a parcela da despesa com educação realizada por aluno da rede municipal de ensino.

Conforme se pode observar, o indicador isoladamente pouco representa. Entretanto, se tomada uma série histórica, e correlacionada a informação com outro indicador que demonstre a noção de resultado no programa de ensino fundamental, pode-se avaliar de forma mais precisa e consistente a ação governamental nesta área. Por exemplo, caso seja observada uma elevação no nível geral de alfabetização de crianças da faixa etária de 7 a 14 anos; melhores indicadores de rendimento escolar; qualificação docente; etc., concomitante com a elevação do custo anual do aluno matriculado na rede pública de ensino, este acréscimo será justificado na medida da relação de proporcionalidade constatada entre o comportamento dos dois indicadores.

Nestes termos, os *indicadores de eficiência*, em geral, assumem maior importância na medida em que possam ser interpretados de forma articulada com *indicadores de*

*resultado*, de onde se pode inferir com melhor segurança se o gasto foi bom ou não, ou seja, a qualidade do gasto público.

No caso em estudo não existe órgão de controle interno constituído encarregado da gestão de informações desta natureza. Tais dados e informações são produzidos eventualmente e destinados a atender demandas específicas, e tão-somente nestes casos.

Evidências empíricas sugerem que a inconsistência e a natureza informal do 'sistema de informações' vigente resultam no comprometimento da eficiência e eficácia das ações do Poder Público, eis que desprovido o gestor de informações que amparem sua tomada de decisão. Desta forma, o agente político, em geral, não demanda, e tampouco emprega, na intensidade em que deveria, informações sobre desempenho das ações do ente municipal com vistas ao planejamento futuro de médio e longo prazos.

Não é demais ressaltar que ação planejada e orientada para o alcance de metas e resultados previamente definidos passará a pautar a ação governamental neste novo cenário de gestão transparente e efetiva, motivo pelo qual precisará o administrador inclinar-se para ações que o conduzam a uma gestão profissional.

#### **4.2 INDICADORES DE EFICÁCIA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO**

Uma metodologia de avaliação de desempenho orientada para a aferição da eficácia administrativa deve, tanto quanto possível, privilegiar parâmetros que permitam verificar se os objetivos dos programas foram efetivamente atingidos. Além disso, é imperativo que a análise alcance variáveis que estejam ao entorno do foco de avaliação, ou seja, variáveis secundárias que podem influenciar significativamente o fenômeno em análise.

Nesta linha, é de fundamental importância que o sistema de planejamento e controle aborde de forma analítica os principais programas governamentais de forma a evidenciar suas particularidades sem desprezar sua posição relativa frente ao todo da ação governamental. O sistema de planejamento integrado deverá prever os diversos programas de ação do Município, entre os quais figura o de ensino fundamental.

##### **Programa de Ensino Fundamental**

A educação é um serviço público, assim definido em sede constitucional, nos arts. 205 a 214, da Constituição da República. Por expressa disposição legal, os municípios

deverão concentrar esforços na oferta do ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º da Constituição Federal).

De fato, o ensino no Brasil constitui serviço público prestado de forma articulada, envolvendo as três esferas de governo. Nestes termos, a União está também comprometida com o financiamento e assistência técnica aos estados e municípios com vistas ao atendimento da escolaridade obrigatória.<sup>13</sup> De forma geral e destacada, em termos de aporte de recursos destinado a suportar despesas com o ensino fundamental, os municípios contam com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF<sup>14</sup>, implementado a partir de janeiro de 1998<sup>15</sup>.

Continuamente, em razão dos mais variados fatores (condições gerais de qualidade de vida, mercado de trabalho, óbitos, nascimentos, etc.) o espaço local recebe ou perde habitantes, fato que, dada a realidade e dimensões dos pequenos municípios, tende a promover alterações nos níveis das necessidades coletivas em termos de serviços e bens públicos.

É, pois, neste contexto dinâmico, imperativo que o gestor local seja capaz de conhecer o quadro geral de condições de oferta de bens e serviços públicos e as correspondentes condições gerais de utilização e resultados desta oferta. Com este propósito, ferramentas que permitam o constante monitoramento deste quadro de demandas coletivas são imprescindíveis para a tomada de decisão de investimentos, redimensionamento (expansão ou retração) da oferta, etc. sobre bases sólidas.

Relativamente às políticas na área de educação, registre-se que o Município estudado possui o Conselho de Educação devidamente instalado e regulamentado, organismo este de natureza eminentemente consultiva e de atuação e eficácia restritas.

Quanto aos recursos e tecnologias de informação, atesta-se que, apesar de ser dotado de sistemas de controle orçamentário e de folha de pagamento informatizados, não há cadastro ou banco de dados e informações com esta tecnologia voltados para a área de educação.

---

<sup>13</sup> Cumpre assinalar, que a origem dos recursos destinados ao ensino fundamental está associada a um sistema complexo de fontes de financiamentos que escapa ao propósito deste estudo.

<sup>14</sup> Recursos cuja aplicação é avaliada tão-somente em termos quantitativos, sem que se atente para os aspectos qualitativos do gasto: o que, para que, quanto e com que propósito estão sendo utilizados os recursos.

<sup>15</sup> O FUNDEF tem como objetivo, além da priorização do ensino fundamental, estabelecer um valor de gasto mínimo anual por aluno em todo o território nacional. Com isso, 60% dos recursos previstos no art. 212 da Constituição Federal devem integrar um fundo centralizado, a ser repartido proporcionalmente entre estados e municípios conforme o número de matrículas no primeiro grau, nas redes correspondentes. Este valor padrão definido, não poderá ser menor que R\$ 315,00 por aluno/ano (anos de 1998 e 1999), caso em que o governo federal deverá efetuar a complementação. Além disso, está previsto que 60% dos recursos totais do fundo deverá ser destinado à remuneração dos professores.



Assim, a eficácia das ações de governo na área de educação pode ser apurada a partir da evolução de indicadores que relacionem fatores tais como taxa de analfabetismo, evasão escolar, frequência à escola, qualificação docente, etc. Todas estas informações, de modo geral, estão disponíveis nas secretarias municipais de educação, ou podem ser apuradas de forma analítica para a rede municipal de ensino.

No ambiente local, o mapeamento do nível geral de educação é a solução de parte do problema. O passo seguinte é a *adoção e implementação de um sistema de avaliação de desempenho do gasto público efetuado naquela área*. Assim, o indicador deve ser concebido de forma a refletir este desempenho em termos qualitativos, ou seja, de resultados.

A ênfase da análise de eficácia recai, pois, sobre a relação entre o resultado obtido e o pretendido. Nestes termos *a eficácia pode ser avaliada a partir de parâmetros de eficiência que contemplem a relação de fatores que representem o comportamento da situação que se pretende avaliar, desde que definidas metas a serem alcançadas no período*.

Assim, a eficácia global das políticas voltadas ao desenvolvimento do ensino fundamental podem tomar como base amplo o objetivo do ensino fundamental, qual seja, que todo o indivíduo conclua esta etapa de ensino. Mais precisamente, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fornece em seu art. 32, o objetivo do ensino fundamental:

*Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:*

*I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;*

*II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;*

*III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;*

*IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.*

A definição de indicadores para avaliar a qualidade dos resultados dos programas é bastante complexa, devendo variar segundo as realidades locais. *A complexidade dos fenômenos que se deseja acompanhar sugere que o número de indicadores de desempenho por*

*programa deva ser compatível com a capacidade de monitorá-lo, a fim de sejam concentrados os esforços.*

O município estudado dispõe de uma rede de ensino fundamental que em 1995 alcançava um total de 24 escolas. A composição desta infra-estrutura foi sofrendo transformações ao longo do período conforme se pode observar na Tabela 5, reduzindo o número de estabelecimentos para 19 no ano de 2000.

**Tabela 5 - Evolução do Número de Escolas da Rede Municipal de Ensino Fundamental de Cerro Grande do Sul: 1995 - 2000**

Item	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Número de Escolas	24	24	24	19	20	19

Fonte: Secretaria Municipal da Educação.

Junto à Secretaria Municipal de Educação obteve-se alguns dados que permitem uma aproximação de avaliação de desempenho em termos de eficácia do programa de ensino fundamental. Cumpre assinalar que a despeito de sua importância para a definição das políticas de educação no plano municipal, os dados não estão dispostos de forma sistematizada na forma de relatórios gerenciais.

A coleta dos dados baseou-se na consulta manual às atas de aproveitamento escolar arquivadas na Secretaria de Educação do município, esforço que permitiu acesso ao desempenho anual de cada escola da rede municipal relativamente ao número de alunos aprovados, reprovados, transferidos e evadidos, conforme demonstrado na tabela que segue.

**Tabela 6 - Média de Aprovação, Reprovação, Evasão e Transferências de Alunos na Rede Municipal de Ensino Fundamental de Cerro Grande do Sul: 1995 - 1999**

Item	1995	1996	1997	1998	1999	Média
Aprovação	480	482	588	612	617	556
Reprovação	128	108	64	75	73	90
Evasão	40	76	10	51	20	39
Transferência	55	55	64	70	42	57

Fonte: Secretaria Municipal da Educação.

Os dados da tabela 6 expressam a dimensão, em termos absolutos, dos valores agregados das variáveis indicadas relativamente ao desempenho dos alunos da rede municipal de ensino fundamental. A aferição do desempenho médio no ensino fundamental depende, no entanto, da análise baseada em valores percentuais, conforme demonstrado na tabela que segue.

**Tabela 7 - Taxa Percentual de Aprovação, Reprovação, Evasão e Transferências de Alunos na Rede Municipal de Ensino Fundamental de Cerro Grande do Sul: 1995 - 1999**

Item	1995	1996	1997	1998	1999	Média
Aprovação	68,3	66,8	81,0	75,7	82,0	74,8
Reprovação	18,2	15,0	8,8	9,3	9,7	12,2
Evasão	5,7	10,5	1,4	6,3	2,6	5,3
Transferência	7,8	7,6	8,8	8,7	5,6	7,7

Fonte: Secretaria Municipal da Educação.

Com base nos elementos destacados na tabela acima pode-se inferir que a taxa média de aprovação dos alunos no ensino fundamental é crescente, apresentando elevação pronunciada nas taxas a partir do ano de 1997. Apesar do diagnóstico das causas deste fenômeno exigir análise mais detida, não se pode desprezar a possibilidade de parcela deste desempenho estar associada aos efeitos da entrada em vigor da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, editada em dezembro de 1996.

É importante registrar, ainda, que a queda acentuada na taxa de aprovação de alunos observada em 1998, relativamente a 1997, pode estar associada, em grande parte, ao expressivo aumento no número de matrículas efetivada naquele ano, que em números absolutos passou de 726 em 1997 para 808 em 1998.

Outro ponto que merece destaque na série em análise é o comportamento da taxa de evasão escolar. Este indicador apresenta trajetória bem definida de declínio ao longo dos períodos da série histórica em análise. Há que se assinalar, por oportuno, que parcela significativa do desempenho positivo alcançado nesta variável de análise são as condições gerais que favorecem a manutenção do vínculo do aluno com a escola, tais como transporte, merenda, material escolar e didático em geral, além da implementação de uma política de conscientização e aproximação dos pais com a realidade escolar.

Quanto à taxa de transferência de alunos para outras escolas da rede municipal de ensino, observa-se um comportamento constante estabilizado em torno de 7,7%, correspondente à média verificada na série estudada. Ainda que não exista levantamentos de parâmetro médio para a região de modo a permitir uma comparação com o desempenho do município estudado quanto a este quesito, pode-se inferir que há uma parcela significativa da população de alunos do ensino fundamental que se desloca entre regiões do município ao longo do ano letivo. Sendo assim, merecem estudo mais detido as causas (famílias que trabalham em atividades temporárias, mudança de residência, etc.) e os impactos deste fenômeno socio-econômico sobre o rendimento escolar.

De fato, a análise restrita aos dados expostos não permite uma avaliação consistente, tampouco capaz de, por si só, demonstrar o desempenho do ensino fundamental na rede municipal de ensino, propósito que para ser alcançado demandaria uma abordagem mais ampla e profunda das condições gerais e particularidades da dinâmica social, política e econômica local. Tal propósito, cumpre referir, escapa do objetivo deste estudo. Todavia, os resultados observados a partir de 1997 sugerem que as diretrizes introduzidas pela Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), sedimentadas posteriormente com a correspondente fonte de financiamento operada da forma descentralizada - o FUNDEF - tem contribuído para a melhoria da qualidade do serviço público em tela.

É preciso, no entanto, avançar ainda mais no campo da avaliação de eficácia dos programas. Para tanto, entende-se necessário estabelecer relações mais complexas, que envolvam variáveis capazes de capturar dimensões qualitativas essenciais e periféricas de cada um dos programas previstos na peça de planejamento.

A aludida noção de complexidade refere-se à superação de relações ditas simples do tipo "razão entre o número de alunos aprovados e o número de alunos matriculados". Sugere-se, pois, que os programas expressos nos orçamentos estejam vinculados a um conjunto de indicadores que incorporem múltiplos componentes com vistas a refletir da forma mais consistente possível o alcance dos objetivos a que se propõem os programas.

Nesta linha, referem-se alguns índices que podem ser utilizados para avaliar resultados do programa de ensino fundamental no município.

### 1. Índice de Conclusão do Ensino Fundamental - $I_c$

$$I_c = 1 - \left[ \frac{(M_1 + M_n - A_8)}{(M_1 + M_n)} \right]$$

Onde:

$I_c$  é o indicador de conclusão do ensino fundamental;

$M_1$  é o número total de matrículas efetuado na primeira série do ensino fundamental;

$A_8$  é o número total de alunos aprovados na oitava série do ensino fundamental; e

$M_n$  é o total de matrículas novas efetuadas ao longo do período em qualquer das séries do ensino fundamental.

O indicador expressa, objetivamente, a dimensão do número de alunos que, tendo ingressado na rede municipal (ou seja qual for a amplitude que se pretenda adotar), conclui o ensino fundamental. O resultado do indicador varia entre 0 e 1, sendo esta, a situação ideal, onde todos os alunos que ingressam na primeira série completam a oitava série do ensino fundamental, com índices de reprovação e evasão escolar nulos.

A partir deste coeficiente pode-se dimensionar a parcela dos recursos aplicados no programa de ensino fundamental que é desperdiçada em virtude da reprovação e evasão escolar.

Observe-se que, ao mesmo tempo em que é capaz de avaliar a eficiência do sistema local de ensino fundamental (em termos de utilização dos recursos), o indicador informa em que medida o sistema educacional atingiu seu objetivo, que é o de oferecer condições para que todos os alunos matriculados na primeira série do ensino fundamental sejam capazes de concluí-lo (eficácia).

Em síntese, não basta avaliar a oferta de vagas, matrículas, montante de gasto efetuado na área de educação, etc. somente sob a perspectiva quantitativa, é importante avaliar em que proporção os estudantes conseguem concluir o ensino fundamental. Destaque-se, por fim, que a avaliação qualitativa dos resultados obtidos neste indicador exigem que sejam ponderados para fins de comparação aspectos como a adoção de regimes de ensino ‘por ciclos’ e estratégias similares, notadamente no que se refere ao seu impacto sobre as taxas de reprovação.

Impõe-se, portanto, aos municípios, a constituição de um sistema de informações que permita a coleta sistemática de dados referentes ao ensino fundamental por parte das Secretarias de Educação com vistas à aplicação deste ou de outro indicador que permita a visualização dos resultados relacionados à oferta de ensino fundamental.

No caso em análise, cumpre assinalar, os dados agregados necessários à composição do indicador não são facilmente disponíveis. Os dados são consolidados por escola e não têm destino de aplicação definido para fins de planejamento com reflexos na elaboração do orçamento, ou qualquer outra peça de planejamento setorial.

## 2. Índice de Alfabetização Geral - Iag

$$Iag = [(P_{alf}) / (P_{>7})] \times 100$$

Onde:

**Iag** é o indicador de alfabetização da população em geral (%);

**Palf** é o número de habitantes alfabetizados; e

**P>7** é o número de habitantes com idade superior a 7 anos;

Este indicador informa o percentual da população com idade superior a 7 anos que é alfabetizada. É um indicador amplo e menos preciso, dado que foca tão-somente a parcela relativa da comunidade que é capaz de ler e escrever.

### 3. Índice de Alfabetização 7 a 14 anos de idade - Ia (7-14)

$$I_{a(7-14)} = [(PA_{(7-14)})/(P_{(7-14)})] \times 100$$

Onde:

**Ia (7-14)** é o indicador de alfabetização da população com idade entre 7 e 14 anos (%);

**PA (7-14)** é o número de crianças alfabetizados com idade entre 7 e 14 anos; e

**P (7-14)** é o número total de crianças com idade entre 7 e 14 anos;

Este indicador reflete o percentual de crianças efetivamente alfabetizadas, dentre o universo de crianças compreendidas na faixa potencial de alfabetização. A partir desta relação é possível avaliar, também, o nível de abrangência do serviço público prestado.

### 4. Índice de Qualificação Docente - Iqd

$$I_{qd} = [\alpha(Fm/Np) + \beta(H_{Ap}/H_a) + \gamma(P_{ef}/Np)]$$

Onde:

**Iqd** é o índice de qualificação docente;

**F<sub>m</sub>** é o número de professores que possuem habilitação em magistério na rede de ensino fundamental e está efetivamente atuando em sala de aula;

**N<sub>p</sub>** é o número de professores total em atuação na rede municipal de ensino fundamental em atuação;

**H<sub>ap</sub>** é o número médio (por professor) de horas de frequência em cursos de aperfeiçoamento, qualificação e desenvolvimento docente no período considerado;

**H<sub>a</sub>** corresponde à carga horária individual média do professor na rede de ensino fundamental local; e

**P<sub>ef</sub>** corresponde ao número de professores investidos em cargos de provimento efetivo (ou detentores de empregos públicos no caso de adoção de regime jurídico celetista, mas sempre admitidos mediante concursos público);

**α, β e γ** são coeficientes de ponderação dos fatores considerados no indicador, que podem ser, por exemplo, **0,6**, **0,3** e **0,1**, respectivamente.

Este indicador tem como principal propósito avaliar o nível geral de qualificação do corpo docente atuante no ensino público fundamental. É constituído por três fatores básicos, que são ponderados segundo coeficientes definidos pela Administração que devem refletir a importância relativa de cada fator na composição do indicador.

O primeiro fator refere-se à qualificação básica do professor para atuar no ensino fundamental nos termos da Lei Federal nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB. Considerando que existe uma parcela representativa de professores que atuam no ensino fundamental sem a devida formação, este deve constituir campo de atuação específica do setor público que, fatalmente, representará elevação no nível de gastos, mas com resultantes de longo prazo bastante promissoras em termos de qualidade do serviço público de ensino fundamental.

O segundo fator considerado no indicador é o aperfeiçoamento didático e pedagógico, sendo expresso na forma de cursos, seminários, encontros, e assemelhados, destinados a promover a atualização do corpo docente frente às transformações que se processam no ambiente e nos campos do conhecimento direta e indiretamente relacionados com sua área de atuação.

Por fim, é importante considerar o nível de estabilidade geral do aparelho de ensino. Não se trata de estabilidade constitucional no cargo, mas da minimização da rotatividade de professores, que é acentuada pelo excessivo número de professores que atuam vinculados à administração a partir de contratos temporários, nos termos do art. 37, inciso IX da Constituição Federal. Desnecessário discorrer acerca dos possíveis prejuízos decorrentes de tal política de

gestão de recursos humanos, notadamente, em razão do impacto sobre a continuidade da prestação do serviço, e nível de comprometimento dos contratados com o ensino.

Registre-se, por relevante, que os dados para a aferição de resultados a partir dos indicadores ora propostos não estão disponíveis, sendo que seu levantamento demandaria significativo esforço por parte da Secretaria Municipal de Educação.

Em suma, o que se pretende evidenciar é que os resultados alcançados no programa de ensino fundamental no município não decorrem tão-somente do volume de recursos investidos, sendo também influenciados por variáveis diretamente relacionadas com as condições gerais de vida dos alunos, tais como renda da família, condições de alfabetização dos pais, papel da criança no lar, condições de higiene, saúde, etc.

Conforme já referenciado, a renda *per capita* anual no município é da ordem de US\$3.029,00, inferior à média das localidades semelhantes da região em estudo (US\$ 4.445,00). Neste contexto, sabe-se que aproximadamente 36% dos chefes de família têm uma renda mensal de até 1 (um) salário mínimo, sendo que aproximadamente 74% deles possuem alguma instrução (alfabetizados).<sup>16</sup> No que tange às condições gerais de higiene, pode-se afirmar que aproximadamente 72% dos domicílios possuem água encanada, e 56% possuem instalações sanitárias internas.

Outro fator importante a considerar, é o papel do aluno do ensino fundamental no âmbito da família. Não se pode desprezar que parcela da população em idade escolar contribui significativamente para a composição da renda familiar. Na localidade em estudo, um dos principais fatores que interferem no rendimento escolar são o abandono temporário das aulas para:

- a) auxiliar os pais em períodos de pico no trabalho (extração de madeira, lavoura, etc.); e
- b) auxiliar no atendimento em casa por motivo de doença em membro da família;

Existe, portanto, uma inter-relação entre diversos fatores não associados diretamente com o serviço de educação que influenciam no desempenho do aluno na escola, e, por conseguinte, nos resultados dos correspondentes programas governamentais.

---

<sup>16</sup> Dados coletados em 25-05-2001 no site [www.nutep.adm.ufrgs.br](http://www.nutep.adm.ufrgs.br)



Ainda que não sejam considerados determinantes, estes fatores certamente impactam no rendimento escolar, fato que conduz à necessidade de análise, planejamento e implementação de políticas públicas coordenadas e proporcionais, com vistas a minimizar os efeitos negativos de determinados fatores no desempenho de programas específicos.

### **5.3 SISTEMA DE CONTROLE E INFORMAÇÕES GERENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

Em um cenário de acelerado desenvolvimento das tecnologias de informação, mais evidente se torna a necessidade de sistematização e difusão de informações por parte da administração pública orientada para a sociedade e demais interessados, além do estabelecimento de canais de participação ativa na definição das políticas públicas.

A gestão local, sobretudo no tocante às finanças públicas, está a exigir a racionalização (eficiência) e emprego eficaz dos recursos públicos escassos frente a demandas de natureza social crescentes (resultados). Esta postura esperada do agente político demanda a existência de um arranjo institucional compatível e habilitado para coletar dados e informações necessárias à elaboração de políticas públicas convergentes com as necessidades mais prementes da população.

Entende-se, assim, que um primeiro esforço orientado para a constituição de um modelo consistente de gestão da produção no setor público municipal (bens e serviços públicos) deve contemplar:

- a) um *subsistema de gerenciamento de custos* que permita atribuir a cada bem ou serviço público seu efetivo custo para o Poder Público;
- b) um *subsistema de mapeamento e diagnóstico das necessidades prioritárias* da coletividade em relação aos bens e serviços públicos que permita uma hierarquização destas demandas segundo o impacto de sua satisfação no nível de qualidade de vida da população;
- c) um *subsistema de avaliação de resultados* que contemple as dimensões quantitativas e qualitativas das ações do Poder Público.

O subsistema de que trata o item 'a' é abordado (na qualidade de sistema de gerenciamento de custos) em estudo desenvolvido por Nascimento (2001) no qual são lançadas as bases para a implementação de sistemática de análise de custos segundo o método ABC (*Activity Based Costing*). Sua importância reside na necessidade de conhecer o efetivo custo de cada bem ou

serviço público. Esta informação deve servir como parâmetro para avaliações do tipo custo-benefício das políticas públicas.

Os subsistemas referidos nos itens 'b' e 'c', contudo, carecem de maior atenção. Destacados subsistemas de gestão estão associados, respectivamente, às funções administrativas de *planejamento* e de *controle* das políticas públicas.

O mapeamento e diagnóstico das necessidades da coletividade não pode prescindir da constituição de uma rede de coleta e fluxo seguro de dados e informações convergentes para um ponto comum a partir do qual serão formuladas as políticas públicas. Note-se que na esfera municipal, mesmo em localidades de pequeno porte populacional, como no caso em estudo, os dados e informações necessários a um diagnóstico razoável das necessidades em termos de bens e serviços públicos estão disponíveis (existem), mas são de difícil ou desconhecido acesso, eis que não sistematizadas.

Na fase de planejamento, é importante frisar, assume posição preponderante a formulação dos principais indicadores de avaliação da eficiência e eficácia das ações a serem implementadas, com vistas aos procedimentos de controle futuro dos resultados. A avaliação de um produto exige a definição prévia de seu perfil desejado. É preciso, portanto, conhecer a taxa de alfabetização atual com vistas à definição de uma meta exequível de melhoria a ser atingida para posterior avaliação.

De outra parte, o controle, enquanto fase do processo administrativo, não deve ser visto como etapa isolada a ser contemplada *a posteriori*, mas como fase retroalimentadora do planejamento e com este intensamente integrado.

O subsistema de controle, em constante interação dinâmica com o planejamento, portanto, deve ser dotado de indicadores de avaliação e instrumentos que permitam a checagem dos produtos (fatos e informações) referentes a cada programa.

Tão importante quanto a consciência da administração acerca da importância do planejamento e do controle no âmbito da gestão das políticas públicas é a necessidade de constituição formal do correspondente sistema de planejamento e controle da administração pública municipal. A partir das restrições e deficiências observadas no estudo de caso empreendido, somando-se à importância de constituir um sistema integrado de planejamento e controle de apoio à tomada de decisão do gestor municipal, propõe-se a constituição de um órgão

especializado de assessoramento do Chefe do Poder Executivo, conforme modelo básico demonstrado no Anexo.

Nestes termos, o *Sistema de Planejamento e Controle das Políticas Públicas* deve estar afeto a um órgão de assessoramento do administrador público - *Núcleo de Planejamento e Controle Interno* - com todas as prerrogativas e características que este *status* organizacional possui, dotado de estrutura material e humana compatível com a consecução de suas finalidades.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios impostos à gestão pública estão a exigir configurações mais flexíveis e efetivas de ação, implicando no necessário redesenho das estruturas e processos organizacionais vigentes. Em que pese o significativo estágio de desenvolvimento das tecnologias de informação, e do ordenamento legal vigente, carece a administração pública de sistemas de planejamento e controle eficazes que permitam um acompanhamento sistemático e efetivo das ações do Poder Público.

Vigora na prática administrativa atual, em termos gerais, um modelo de gestão pautado pelo empirismo, e absolutamente desprovido de instrumentos minimamente estruturados para garantir o suprimento de informações subsistentes para apoiar a tomada de decisão.

O orçamento como instrumento de planejamento da ação governamental, sobretudo no nível local de governo, tem deixado a desejar em termos de definição e avaliação de metas, mais ainda como canal de transparência e informação acerca das políticas de governo. Estes aspectos, vale assinalar, são colocados em posição de evidência pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É imperativo que a administração municipal seja capaz de identificar os pontos frágeis associados à qualidade de vida da população local, avaliar a forma de inserção da esfera local de poder em relação a estas demandas (competência e condições para ação), e a partir destes pontos constituir sistemas integrados de planejamento e controle da ação governamental alicerçada em indicadores que permitam monitorar não somente a correta utilização os recursos, mas avaliar a qualidade e eficácia do gasto realizado.

A avaliação da qualidade dos resultados das políticas públicas (eficácia), no entanto, depende diretamente do nível de detalhamento e consistência das metas e objetivos estabelecidos na fase de planejamento. A interação constante entre planejamento e controle,

portanto, deve estar sustentada em um sistema de gestão que garanta a obtenção dos dados e informações necessários e fidedignos.

Tais sistemas, de fato, não existem plenamente desenvolvidos, sobretudo em municípios de pequeno porte populacional, em especial pela inexistência da cultura do gerenciamento de informações e pela fragilidade das estruturas administrativas do setor público local. Estas deficiências, no entanto, podem e devem ser eliminadas ou, no mínimo, suavizadas como condição de eficácia das ações do Poder Público e garantia da legitimidade do Estado local.

Não é aceitável que limitações de infra-estrutura material e humana, cultura organizacional, e outras variáveis que se opõem à adoção de instrumentos de modernização da gestão pública restrinjam o movimento de valorização e afirmação do cidadão como foco da ação do Poder Público.

Nesta linha, os modelos de planejamento e controle da gestão governamental devem orientar-se, não para os processos em si, mas para a melhoria da qualidade de vida da coletividade. Para tanto, os sistemas de gestão das organizações públicas devem constituir meio que não se satisfaça em si mesmo mas que esteja orientado para o cidadão. Mais, não é absurdo propor que a avaliação do desempenho dos gestores públicos por parte dos organismos de controle externo passe a incorporar essa dimensão qualitativa, a ser aferida a partir de mecanismos específicos.

Entende-se, pois, que a administração local deva dispor de uma unidade funcional especializada de assessoramento, integrante da estrutura organizacional do Poder Executivo, orientada para a análise e implementação das políticas públicas, segundo as diretrizes de governo emanadas do dirigente máximo do Poder. A este órgão devem estar afetas as atividades de suporte relativamente às funções de planejamento e controle dos atos da administração, entre os quais o orçamento.

Sob a ótica dos processos, a esta unidade da estrutura organizacional deve caber a gestão de um sistema de planejamento e controle, dotado de ramificações que não só se estendam por todo o aparelho administrativo, mas transcendam suas fronteiras, alcançando setores organizados da sociedade local.

No que tange à noção de efetividade da ação do Poder Público, dado seu caráter eminentemente subjetivo, mas não por isso menos importante, entende-se que possa ser aferida, entre outros:

a) a partir de instrumentos de pesquisa junto à coletividade (universo ou amostra) a fim de obter a percepção dos munícipes acerca da ação estatal;

b) a partir da ação mais efetiva de comissão formada por cidadãos, instituída e reconhecida pelos Poderes locais e Tribunais de Contas, com o objetivo de avaliar sistematicamente a efetividade da ação do Poder Público local; etc.

A implementação de uma sistemática de avaliação de programas voltada para a aferição da eficácia do gasto público exige uma reestruturação na metodologia de elaboração das peças orçamentárias do Ente municipal, de modo a evidenciar de forma analítica os programas visados e permitir o acompanhamento de seu desempenho.

É importante registrar, que não se advoga a eliminação dos indicadores aferidores de eficiência, justo porque são componentes dos indicadores de eficácia, mas a instituição e consolidação destes últimos como instrumentos de gestão pública orientada para a verificação da qualidade dos resultados das ações do Poder Público.

A observação detalhada da realidade estudada permite inferir que a cultura organizacional e a carência técnica são dois dos principais fatores restritivos à modernização administrativa. Em geral, constitui traço cultural marcante uma vinculação pouco intensa das administrações com os anseios da coletividade. O fenômeno se manifesta pela relativa falta de profissionalismo impressa nas ações dos agentes administrativos, que intensificam posturas tendentes à manutenção e desenvolvimento da própria burocracia estatal (meio), em detrimento dos fins; pelas ações demasiadamente comprometidas dos agentes políticos, fundamentalmente com os fins institucionais 'originais' (manutenção do *status quo*) do Estado; e pela inércia dos agentes de controle, principalmente quanto à evolução dos métodos e formas de inserção no processo, assim entendidos os órgãos de controle instituídos, e, principalmente, a sociedade.

No que tange à competência técnica, entende-se que as Universidades tem um papel importante neste contexto, pois na condição de ambiente privilegiado de produção e difusão do conhecimento, detém parcela significativa do compromisso com o desenvolvimento social. A forma e intensidade de inserção neste processo constitui, também, fator de legitimação destas instituições como pólos de ensino, pesquisa e extensão perante a sociedade.

Por fim, do estudo de caso realizado pôde-se, em síntese, depreender que as práticas de planejamento e controle interno relativamente a metas envolvendo programas de governo são bastante deficientes, ou seja, não são comuns na cultura administrativa traços

associados a práticas de diagnósticos setoriais, seguidos do estabelecimento e posterior aferição do alcance de metas de governo. Relativamente ao programa focado, o ensino fundamental, os dados para composição de indicadores e posterior definição de metas apresentam um grau de acessibilidade restrito. Neste particular, cumpre assinalar que a educação pode ser considerada uma das áreas mais desenvolvidas da organização administrativa local, seja pela expressão do montante relativo de recursos orientados para este setor, seja pela dimensão de sua normatização.

O estudo sugere, em suma, a existência de um campo fértil e próspero para o desenvolvimento e implementação de tecnologias específicas voltadas para o planejamento das políticas públicas. Na mesma linha, do ponto de vista acadêmico, resultam temas e questões relevantes de pesquisa integrada com outras áreas do conhecimento, tais como diagnóstico e desenvolvimento social e econômico local; modelos alternativos de saúde pública; de educação; emprego e renda; sistemas de informações gerenciais, redes e consórcios municipais para prestação de serviços públicos, entre outros.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um ensaio*. In: Revista do Serviço Público. Ano 48, n.3. Set-Dez de 1999. pp.105-133.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- BREMAEKER, François J. *Perfil das Receitas Municipais*. In: Revista de Administração Municipal.: Rio de Janeiro. v.41 n. 213 p.79-80. out/dez 1994.
- CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. São Paulo: MaxLimonad, 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1984. 215p.
- KLERING, Luis R. *Análise do Desempenho dos Municípios do RS em 1998*. Análise. Porto Alegre, v.10, n. 2, p.89-136, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Regionalização do RS Através da Técnica de Análise de Clusters*. In: Encontro Anual da ANPAD, 15. 1991, Anais, v. 6, p. 139-148.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE Peggy B. *Finanças Públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.
- NASCIMENTO, Cláudio. *Elaboração das diretrizes orçamentárias e do orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- PINDYCK, Robert S. e RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- RÜCKERT, Isabel N. e RABELO, Mercedes. *Algumas considerações sobre a situação financeira dos municípios gaúchos - 1995-1998*. In: Indicadores Econômicos FEE. Fundação de Economia e Estatística - FEE. Porto Alegre, v.28, nº3. Dezembro 2000. p.9-27.
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 2001.
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil*. São Paulo: Atual, 1994. 158p.

SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de, e RAMOS, Francisco S. *Eficiência Técnica e Retornos de Escala na Produção de Serviços Públicos Municipais: o caso do nordeste e do sudeste brasileiros*. In: Revista Brasileira de Economia. V.53(4), p.433-461. Out./dez. 1999.

## **ANEXO**

### **ANTEPROJETO DE LEI MUNICIPAL**

*Institui o Núcleo de Planejamento e Controle Interno e organiza o Sistema de Gerenciamento de Políticas Públicas do Poder Executivo Municipal.*

**O PREFEITO MUNICIPAL**, de \_\_\_\_\_, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, em seu art. \_\_\_\_,

FAZ SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte

#### **LEI**

**Art. 1º** Fica instituído o Núcleo de Planejamento e Controle Interno da Administração Municipal, vinculado diretamente ao gabinete do Chefe do Executivo Municipal, com a função de assessorar no gerenciamento das políticas públicas no nível local, articuladas, no que couber, com as demais esferas de governo.

**Art. 2º** Ao Núcleo de Planejamento e Controle Interno da Administração Municipal compete:

- I** - Executar as atividades de controle interno do Poder Executivo Municipal;
- II** - Desenvolver e manter o Sistema de Gerenciamento de Políticas Públicas.

**Art. 3º** O Sistema de Gerenciamento de Políticas Públicas compreende as seguintes atividades:

- I** - analisar e diagnosticar sistematicamente as condições de oferta de bens e serviços públicos locais;
- II** - formular as políticas e diretrizes de ação do governo local nos níveis estratégico, tático e operacional;
- III** - formular planos setoriais de desenvolvimento econômico e social na esfera local, evidenciando alternativas de financiamento;
- IV** - formular o plano plurianual de investimento, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do município;
- V** - acompanhar física e financeiramente a gestão orçamentária, financeira e patrimonial procedendo a avaliação de eficiência, eficácia e efetividade do gasto público;
- VI** - acompanhar o desempenho dos programas de governo segundo as orientações estabelecidas pelo Prefeito Municipal;
- VII** - emitir parecer relativamente a projetos de lei ou decreto, pronunciando-se, no que couber, relativamente à compatibilidade da proposta normativa com o sistema de planejamento integrado da administração municipal;
- VIII** - manter sistema de informações gerenciais contemplando indicadores e procedimentos de aferição de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.
- IX** - implementar e desenvolver mecanismos destinados ao exercício do controle social sobre os programas governamentais contemplados com recursos oriundos dos orçamentos do Município;
- X** - elaborar a Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal a ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Constituição Federal;

**XI** - apoiar as demais atividades do controle externo no exercício de sua missão institucional.

**Art. 4º** O Núcleo de Planejamento e Controle Interno:

**I** - atuará, nos limites de sua competência, sobre todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta;

**II** - será constituído por quadro técnico próprio de servidores, sendo, no mínimo, um com formação superior em Ciências Econômicas, devidamente registrado no correspondente Órgão de Classe.

**§ 1º** Ao Núcleo de Planejamento e Controle Interno, no âmbito de sua competência, caberá emitir relatórios sistemáticos de avaliação dos programas, dirigidos às autoridades competentes ou responsáveis;

**§ 2º** Os relatórios de que trata o parágrafo anterior terão caráter eminentemente orientador e opinativo.

**Art. 5º** Nenhum documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores do Núcleo de Planejamento e Controle Interno, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

**§ 1º** O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Gerenciamento de Políticas Públicas, no desempenho de suas atribuições institucionais, estará sujeito a responsabilização administrativa, civil e penal.

**§ 2º** O servidor manterá sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

**Art. 6º** Sem prejuízo de suas competências constitucionais e legais, o Poder Legislativo fica alcançado pelas orientações normativas do Núcleo de Planejamento e Controle Interno.

**Art. 7º** Ao dirigente do Núcleo de Planejamento e Controle Interno, no exercício de suas atribuições, é facultado impugnar, mediante representação ao responsável, quaisquer atos de gestão realizados sem a devida fundamentação legal.

**Art. 8º** Revogadas as disposições em contrário, esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ .

\_\_\_\_\_  
Prefeito Municipal