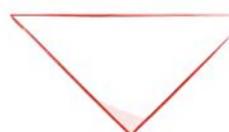
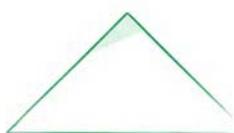


# Ceará

## A Prática de uma **Gestão** **Pública** por Resultados

Marcos Costa Holanda  
Organizador



**IPECE** INSTITUTO  
DE PESQUISA  
E ESTRATÉGIA  
ECONÔMICA  
DO CEARÁ

# Ceará

A Prática de uma **Gestão**  
**Pública** por Resultados

Marcos Costa Holanda  
Organizador

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Lúcio Gonçalo de Alcântara – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)

Vicente Cavalcante Fialho – Secretário (junho a dezembro/2006)

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário (janeiro/2003 a maio/2006)

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário Adjunto

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda – Diretor Geral

Pedro Jorge Ramos Vianna – Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisbôa Teles da Rosa – Diretor de Estudos Sociais

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n – Edifício SEPLAN - 2º andar

Centro Administrativo Governador Virgílio Távora – Cambéba

CEP: 60.839-900 Fortaleza-CE

Telefones: (85) 3101.3496/3101.3521

E-mail: [ipece@ipece.ce.gov.br](mailto:ipece@ipece.ce.gov.br)

<http://www.ipece.ce.gov.br>

Marcos Costa Holanda (Organizador)

# Ceará

## A Prática de uma Gestão Pública por Resultados

Fortaleza  
IPECE  
2006

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda – Diretor Geral

Pedro Jorge Ramos Vianna – Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisboa Teles da Rosa – Diretor de Estudos Sociais

FICHA TÉCNICA

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Dulcineide Bessa

REVISÃO

Rogéria de Assis Batista Vasconcelos

NORMALIZAÇÃO

Helena Fátima Mota Dias

CAPA E ILUSTRAÇÕES

Mário Aragão

IMPRESSÃO

Copyright © 2006 IPECE.

H722c Holanda, Marcos Costa (Org.)

Ceará: a prática de uma gestão por resultados/Marcos Costa  
Holanda (organizador). Fortaleza: IPECE, 2006.

201 p

ISBN: 85-98664-06-5

I. Economia. 2. Ceará. I - Vianna, Pedro Jorge Ramos; Rosa,  
Antônio Lisboa Teles da (Org.) II - Título.

CDU 330(813.1)

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

## Apresentação

Planejamento, equilíbrio, transparência e controle. Tudo em busca de indicadores quantitativos capazes de justificar, com resultados mensuráveis, a atuação dos órgãos públicos.

Iniciado pelo Governo do Estado do Ceará em 2003, o Modelo de Gestão Pública por Resultados (GPR) teve os dois anos seguintes para amadurecer, aparar arestas e aperfeiçoar procedimentos, definindo objetivos estratégicos e metas de desempenho.

Mais que uma expressão criada pela moderna administração pública, a gestão por resultados consolida os compromissos assumidos pelo Movimento Ceará Cidadania, servindo de esteio para a viabilização do plano de governo, na busca do crescimento com inclusão social.

O modelo de GPR do Ceará tem a sua concepção metodológica e operacional baseada na lógica de um governo que é meio e não fim, que financia resultados e não processos, que inverte o ônus da prova e assume o compromisso de mostrar que retorna de forma satisfatória o dinheiro recolhido do contribuinte.

Mais do que uma rotina de trabalho, a Gestão por Resultados é um movimento contínuo de construção de uma cultura de governo onde o que importa não é o que se faz, mas o que se consegue alcançar.

No presente documento, o modelo de GPR do Ceará é detalhado a partir de uma coletânea de artigos elaborados por técnicos do governo. Através deles, apresenta-se a leitura estratégica do plano de governo, o marco lógico conceitual de GPR, o modelo prático implantado no estado e experiências inovadoras de políticas públicas baseadas nesse conceito de gestão.

Se não temos ainda um modelo completo e definitivo, mostramos que é possível fazer mais com menos. Para tanto, como afirma este documento, e a realidade comprova, é imprescindível unir planejamento econômico com visão administrativa e vontade política.

Lúcio Gonçalo de Alcântara  
Governador

## Sumário

A Lógica do Plano de Governo, 9

Plano de Governo – Crescimento com Inclusão Social, 11

*Francisco de Queiroz Maia Júnior e Marcos Costa Holanda*

O Ajuste Fiscal como Precondição para Implantação do Modelo, 19

O Ajuste Fiscal de 2003 a 2005, 21

*Marcos Costa Holanda, Francis Carlo Petterini e Marcelo Ponte Barbosa*

A Concepção Metodológica e Operacional, 35

O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados (GPR), 37

*Antônio Lisboa Teles da Rosa, Marcos Costa Holanda e Francisco de Queiroz Maia Júnior*

O Modelo Aplicado de Gestão Pública por Resultados (GPR) no Estado do Ceará, 54

*Marcos Costa Holanda, Antônio Lisboa Teles da Rosa, Keyla Christina Albuquerque Lacerda e Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante*

O Sistema de Gestão Fiscal: uma Ferramenta de Gestão Fiscal de Médio Prazo, 76

*Marcos Costa Holanda, Francis Carlo Petterini, Marcelo Ponte Barbosa e Aprígio Botelho Lócio*

Projeto Sala de Situação Governamental, 98

*Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante, Sérgio Vicente de Mattos Brito, Maria Cairamir Arruda Braga e Patricia Maria Campos Pinheiro*

As Experiências Inovadoras, 115

Operação SWAP, 117

*Marcos Costa Holanda, Ana Cristina Cavalcante Medeiros e Valdir Machado Neto*

O Sistema de Inclusão Social do Ceará, 124

*Marcos Costa Holanda, Antônio Lisboa Teles da Rosa, Cláudio André Gondim Nogueira, Annuzia Maria Pontes Moreira Gosson e Virgínia Dantas Soares Teixeira*

Prêmio Ceará Vida Melhor, 147

*Antonio Lisboa Teles da Rosa, Marcos Costa Holanda, Virgínia Dantas Soares Teixeira e Elisa de Castro Marques Ribeiro*

Um Prêmio para a Educação, 159

*Marcos Costa Holanda, Francis Carlo Petterini e Cláudio André Gondim Nogueira*

O Modelo de Gestão de Gastos no Governo do Estado do Ceará – Período de 2003 a 2006, 168

*Mônica Clark Nunes Cavalcante, Neyana Bezerra Paulino Moreira e Ocione Marques Mendonça*

Os Principais Resultados Alcançados, 187

Os Resultados Alcançados, 189

*Aprígio Botelho Lócio e Keyla Christina Albuquerque Lacerda*

# A Lógica do Plano de Governo

## **Plano de Governo – Crescimento com Inclusão Social**

*Francisco de Queiroz Maia Júnior<sup>1</sup>  
Marcos Costa Holanda<sup>2</sup>*

A partir de várias rodadas de debates e consultas promovidas pelo movimento Ceará Cidadania foi elaborado o Plano de Governo da Administração Lúcio Alcântara. Seu objetivo síntese foi definido como o crescimento da economia associado a uma maior inclusão social.

Seu pressuposto fundamental é que avanços econômicos e sociais são complementares e não conflitantes. Em um estado que é pobre, participa com apenas 2% do PIB nacional e 47% da população vive abaixo da linha de pobreza, o econômico e social ou avançam juntos ou retrocedem juntos. Não existe alternativa.

O plano foi estruturado em torno de quatro eixos de articulação definidores das dimensões prioritárias de ação do governo.

O primeiro eixo, denominado Ceará Empreendedor, representa a dimensão econômica; o segundo, Ceará Vida Melhor, representa a dimensão social; o terceiro, Ceará Integração, a dimensão territorial; e o último, Ceará a Serviço do Cidadão, a dimensão de governança.

Como já mencionado, as dimensões econômica e social são trabalhadas de forma complementar e com a orientação de promover um melhor equilíbrio territorial de seus avanços a partir do eixo de integração. O eixo de governança fica responsável pelo suporte institucional e operacional dos três primeiros eixos.

A estratégia operacional de cada eixo é então definida nas políticas de desenvolvimento respectivas.

---

<sup>1</sup> Engenheiro civil e bacharel em administração de empresas, Secretário Secretaria da Infra-Estrutura do Estado do Ceará (SEINFRA), Secretário Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará (SEPLAN) e Vice-Governador do Estado do Ceará.

<sup>2</sup> PhD em Economia pela Universidade de Illinois, Diretor-Geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e Professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br

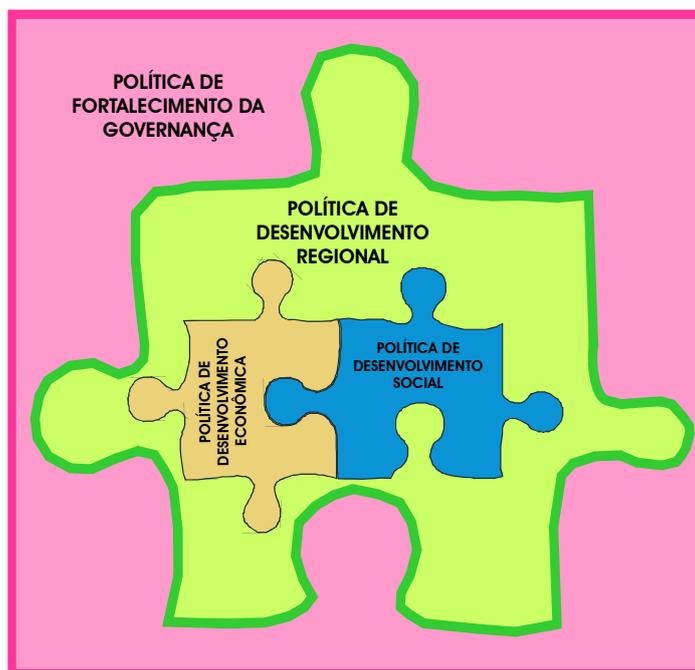


Figura 1 – Política de fortalecimento da governança

Cada política de desenvolvimento possui um foco e uma diretriz principal. Possui também resultados a serem perseguidos e os instrumentos para viabilizar o alcance dos mesmos.

Na Política de Desenvolvimento Econômico (PDE), o foco é na qualificação dos espaços regionais, no sentido de prover as principais regiões do estado de ambiente propício ao crescimento econômico. Isto é, melhor qualificação da infra-estrutura e do arcabouço institucional das regiões.

A diretriz principal dessa política é a competitividade. Sendo um estado com recursos naturais limitados e com pequeno mercado interno, não resta outra alternativa para o crescimento econômico sustentado que uma maior inserção nos mercados externos, nacionais e internacionais. Para tal, a competitividade definida por elevada produtividade é o fator chave.

A competitividade via produtividade possibilita de forma simultânea a conquista de novos mercados e uma melhor distribuição dos benefícios que tais conquistas trazem para a sociedade.

Os principais resultados da PDE são as expansões do emprego e da renda e a redução da pobreza no estado. Ou seja, o desenvolvimento econômico só

acontece e alcança seu objetivo maior quando consegue elevar o nível de bem estar da sociedade via maior renda obtida, principalmente pela camada mais pobre da população. Se o crescimento econômico não se transforma em mais renda e oportunidade para os menos favorecidos, ele não cumpre seu objetivo maior e não se justifica como política pública.

Vários são os instrumentos propostos para operacionalizar a PDE. Eles são divididos em um tripé básico de categorização. Aqueles ligados ao provimento de uma infra-estrutura competitiva, os ligados à consolidação de uma política de inovação e empreendedorismo e os definidores de incentivos setoriais, principalmente para a indústria, o comércio, o agronegócio e o turismo.

Um ponto crucial nessa questão é o entendimento claro do papel dos instrumentos na implementação de uma política. Na Gestão por Resultados, eles sempre são veículos meios para o alcance de resultados e nunca um fim em si próprio.

A infra-estrutura só se justifica se alavancar a atividade econômica, a inovação se viabilizar novos negócios ou mercados, o incentivo fiscal se atrair empresas. Instrumento sem resultado é desperdício de dinheiro público.

Na Política de Desenvolvimento Social (PDS), o foco são os indivíduos, os cearenses. Se o econômico qualifica as regiões, o social qualifica as pessoas. Qualifica no sentido de promoção de uma melhor qualidade de vida. Nesse caso, a diretriz é que essa melhoria de qualidade de vida seja obtida a partir de uma maior inserção dos indivíduos nas oportunidades e nos benefícios do ambiente econômico social. Inclusão social nada mais é do que a democratização de oportunidades de acesso e de repartição dos benefícios do crescimento econômico.

Os principais resultados da PDS é ter no estado uma população com melhor acesso à educação, saúde, renda, condições de moradia e segurança.

No desenho dos instrumentos, considerou-se o fato de que em muitos dos casos a construção do resultado acontece nos municípios e nas comunidades, onde o raio de ação direta do estado é limitado. Nessa realidade, o instrumento mais apropriado pode ser aquele baseado na promoção de parcerias entre tais entes.

Se na esfera econômica as parcerias público-privadas são apresentadas como instrumento inovador de ação, na esfera social uma grande inovação é potencializar e alavancar as parcerias público-públicas para promoção de programas sociais.

Outra questão importante no desenho de instrumentos sociais é a percepção de que em muitos casos o papel principal do estado não é o de operador e sim de incentivador. Ou seja, cabe ao estado muito mais criar os incentivos corretos para que os atores locais promovam os resultados perseguidos do que ele próprio procurar fazê-lo.

É nessa lógica que temos instrumentos de políticas sociais importantes como o Prêmio Ceará Vida Melhor, que premia financeiramente os municípios com mais avanços nas condições de saúde, educação e renda, o Prêmio Professor de Destaque, que premia com um 14º salário os professores das escolas que mais avançam nas notas de português e matemática; o programa Saúde mais Perto de Você, que fortalece uma rede de hospitais regionais; o projeto São José, que financia obras definidas e gerenciadas pelas comunidades.

No terceiro eixo de articulação, temos a Política de Desenvolvimento Regional (PDR), cujo foco principal são as cidades e a diretriz é o equilíbrio regional do desenvolvimento do estado.

Assim como o Brasil, o Ceará é marcado por uma grande desigualdade entre suas regiões. Sem uma intervenção mais forte, o processo de concentração da atividade econômica na região metropolitana não se reverterá. Essa concentração excessiva compromete os avanços sociais pretendidos bem como a própria sustentabilidade de seu desenvolvimento.

A lógica desse eixo é trabalhar para que as políticas de desenvolvimento econômico e social sejam implementadas sempre considerando a questão regional no objetivo de uma melhor distribuição dos avanços alcançados.

Os principais resultados do eixo são alcançar uma melhor distribuição regional da renda e do emprego e promover a inclusão social, não só do ponto de vista pessoal como também regional.

Para operacionalizar a PDR, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), que adotou como instrumento âncora o projeto de qualificação e fortalecimento das cidades pólos do estado.

A essência desse projeto é a promoção do desenvolvimento regional a partir de cidades pólos que viabilizariam não só a modernização das atividades agrícolas tradicionais, mas, principalmente, o desenvolvimento de atividades não-agrícolas no meio rural.

Como suporte a tal política, o governo assumiu já na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2003 o compromisso de elevar, a cada ano, em 5%, a participação do interior no total dos seus investimentos.

O quarto e último eixo, Ceará a Serviço do Cidadão, é o eixo da Política de Fortalecimento da Governança (PFG). Ele é o guarda-chuva sob o qual os demais eixos devem ser trabalhados.

A essência do eixo de governança é a lógica, muitas vezes esquecida, de que o estado é mero meio de promoção do bem estar dos cidadãos.

Ele é o eixo onde surgiu a proposta de Gestão por Resultados.

Nesse eixo o cidadão é o foco principal. É ele a razão maior da ação do estado. Nesse sentido a diretriz de ação é o provimento aos cearenses de bens e serviços públicos de qualidade.

A política de fortalecimento da governança objetiva, entre outros, o fortalecimento do planejamento público e o aperfeiçoamento do processo orçamentário, a procura contínua de melhoria da qualidade do gasto público, a qualificação e valorização do servidor público. Nesse último caso com uma mudança de paradigma na política de remuneração dos mesmos, que se deslocaria da ótica dos custos para a ótica dos benefícios.

Uma questão fundamental para o fortalecimento da governança é a criação de um arcabouço institucional de suporte. Nessa direção, foram criados, no atual governo, entre outros, uma Secretaria de Controladoria, um Instituto de Pesquisa Econômica, um Comitê de Gestão Fiscal e Gestão por Resultados. Atré-ladas a tais órgãos, novas carreiras de estado, como o auditor de controle interno, o analista de planejamento, o analista de políticas públicas, o analista de administração pública. A partir desses novos órgãos, vários instrumentos gerenciais foram desenvolvidos, como o PIS, a Sala de Situação, o SGF e o próprio modelo de GPR do Estado.



Figura 2 – Política de desenvolvimento econômico



Figura 3 – Política de desenvolvimento social



Figura 4 – Política de desenvolvimento regional



Figura 5 – Política de fortalecimento da governança

# O Ajuste Fiscal como Precondição para Implantação do Modelo

# O Ajuste Fiscal de 2003 a 2005

Marcos Costa Holanda<sup>1</sup>

Francis Carlo Petterini<sup>2</sup>

Marcelo Ponte Barbosa<sup>3</sup>

## I Introdução

Um dos principais ativos que a administração pública do Ceará possui hoje é a sua reputação na prática de uma gestão fiscal sólida e equilibrada. Já bem antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, o estado passou a trabalhar a boa gestão fiscal como principal fundamento de sua política de desenvolvimento.

Por boa gestão fiscal entenda-se uma execução orçamentária que, ao mesmo tempo em que gera resultados primários compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública, preserva gastos mínimos no financiamento da oferta dos serviços públicos essenciais e financiamento de investimentos em infra-estrutura.

No início de 2003 essa tradição de gestão fiscal responsável foi posta em teste. Neste momento, o estado mais uma vez teve de mostrar sua capacidade e compromisso pela responsabilidade fiscal.

Em decorrência, fundamentalmente, de um perverso choque em suas receitas, aconteceu a necessidade de um vigoroso ajuste fiscal. Nesse momento, o desafio do ajuste se mostrou maior que no passado, pois a conjuntura econômica não oferecia mais a flexibilidade de ajustes nas despesas, via inflação, e o estado não mais possuía alternativas de financiamento via bancos estaduais ou privatizações.

O estado possuía, no entanto, a capacidade de ação decorrente de sua tradição de gestão fiscal conservadora. No momento que uma forte queda de receitas aconteceu, o equilíbrio fiscal foi perseguido a partir de uma estratégia múltipla de: a) elevar as receitas próprias; b) reduzir as despesas de custeio corrente; c) captar novos recursos via operações de crédito de custo atraente.

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br.

<sup>2</sup> Mestre em Economia pelo CAEN/UFC e analista de Políticas Públicas do IPECE. E-mail: francis@ipece.ce.gov.br.

<sup>3</sup> Mestre em Economia pelo CAEN/UFC e analista de Políticas Públicas do IPECE. E-mail: mponete@ipece.ce.gov.br.

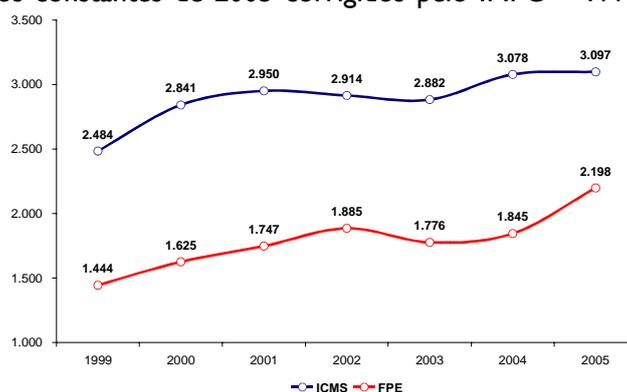
Descreve-se a seguir as principais medidas e resultados que o estado alcançou no período 2003-2005, onde ele passou de um momento crítico para uma situação de robusta posição fiscal. Dando continuidade a este capítulo, na próxima seção é contextualizada a situação das finanças do estado do Ceará antes do ajuste fiscal. Na terceira seção, são apresentados os instrumentos utilizados na estratégia de aumento das receitas, enquanto na quarta seção, as ações tomadas no lado da despesa são descritas. Na quinta seção, explora-se a situação da dívida pública estadual e apresenta-se a inovação trazida pela operação SWAP. Finalmente, a sexta seção traz as considerações finais.

## 2 Contextualização

O ano de 2003 foi marcado por um desaquecimento econômico. Isso se deu pela cautela dos agentes diante de fatos nacionais e internacionais, como a posse do novo presidente e a guerra no Iraque. A taxa média de crescimento do PIB nacional no período pós-Plano Real (1995 a 2002) foi de 2,5% ao ano, e, em 2003 o país cresceu apenas 1,7%. Seguindo o movimento nacional, no mesmo período a taxa do Ceará foi de 2,3%, e, em 2003, foi de apenas 0,6%.

Esse desaquecimento econômico se refletiu nas duas principais fontes de receita do governo estadual: a arrecadação do ICMS<sup>4</sup> e a cota-parte do FPE.<sup>5</sup> Em conjunto, ICMS e FPE representam cerca de 90% da receita corrente do estado. O gráfico I mostra a trajetória dessas duas variáveis, em preços constantes de 2005.

Gráfico I – Arrecadação do ICMS e cota-parte do Ceará no FPE – R\$ milhões – Preços constantes de 2005 corrigidos pelo INPC – 1999 a 2005



Fonte: SEFAZ, STN e IPECE. Elaboração: IPECE.

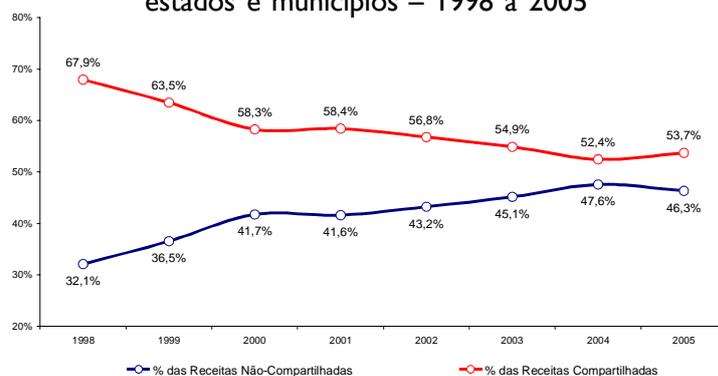
<sup>4</sup> Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.

<sup>5</sup> Transferência constitucional do produto da arrecadação da União para os estados e o Distrito Federal, na proporção de 21,5% da arrecadação dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). A cota-parte do Ceará é da ordem de 7,3%.

O que se observa é que a arrecadação do ICMS sofreu duas quedas reais consecutivas em sua trajetória: -1,2% em 2002 e -1,1% em 2003, voltando a crescer no período 2003 a 2005. E de 2002 para 2003, a receita do FPE caiu -5,8% em termos reais, mas também voltou a crescer no período 2003 a 2005.

O recuo da arrecadação do ICMS é um movimento natural quando há um desaquecimento da economia, mas, além disso, ele também foi uma externalidade negativa da política monetária restritiva do governo federal (altas taxas de juros inibindo o consumo). Já a explicação da queda do FPE se deu, além desses fatores, pela redução da base tributária da União para compartilhamento com as unidades da federação e os municípios (ver gráfico 2).

Gráfico 2 – Porcentagem das receitas da União que são compartilhadas com estados e municípios – 1998 a 2005



Fonte: SRF. Elaboração: IPECE.

Na política tributária ocorreu um sistemático aumento da base tributária da União na direção de contribuições e taxas (tais como CPMF,<sup>6</sup> COFINS<sup>7</sup> e CIDE<sup>8</sup>) em detrimento de impostos tradicionais (tais como o IR<sup>9</sup> e o IPI<sup>10</sup>). Em função desse movimento, a base tributária que define as transferências constitucionais de recursos para os estados e municípios foi sendo progressivamente reduzida.

Simultâneo a esse processo, o governo federal adotou práticas que corroeram a arrecadação líquida do IR e IPI. No caso do IR, em 2002 e 2003, podem-se citar os incentivos fiscais que as empresas privatizadas receberam baseados nos ágios pagos. Tais ágios foram utilizados para abater o IR a recolher, implicando menos

<sup>6</sup> Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

<sup>7</sup> Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

<sup>8</sup> Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico.

<sup>9</sup> Imposto de Renda.

<sup>10</sup> Imposto sobre Produtos Industrializados.

recursos a serem transferidos para os estados e municípios.<sup>11</sup> No IPI teve-se ainda a adoção de incentivos setoriais a partir da redução de sua alíquota, como foi o caso do setor automotivo.

Uma outra fonte de limitação de receita estadual tratou-se do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). A União, sistematicamente, definiu valores mínimos menores (por aluno/ano) do que aqueles previstos no artigo 6º da Lei nº 9.424/96, obrigando os estados a cobrir a diferença. Estima-se que este processo tenha causado perdas acumuladas de R\$ 4 bilhões para todas as unidades da federação.

Esses movimentos de queda de receita, somados à existência de déficits seguidos que limitavam a capacidade de investimentos do governo estadual, é que induziram o ajuste fiscal no estado do Ceará no período 2003-2005. Tal ajuste seguiu um conjunto de estratégias, envolvendo: 1) o aumento da receita; 2) a equalização dos gastos; e 3) o endividamento saudável. As próximas três seções irão detalhar as ações tomadas em cada uma dessas estratégias.

### **3 Estratégia da Receita**

Como é natural, coube à SEFAZ<sup>12</sup> agir neste *front*, onde se ressalta o esforço para modernizar a administração tributária e aumentar a receita própria. Criaram-se grupos de trabalho com técnicos da SEFAZ e outras setoriais (como a SECON<sup>13</sup>, a SEPLAN<sup>14</sup> e o IPECE<sup>15</sup>) para estudar possibilidades de identificar novas fontes de receitas (são exemplos: inspeção veicular, reestruturação das taxas estaduais, Fundo de Pobreza etc.) e implantar medidas para evitar a evasão fiscal.

Como resultados das discussões desses grupos de trabalho, podem se citar quatro ações-símbolo implantadas no período, são elas: 1) o aumento do esforço na cobrança da Dívida Ativa; 2) a nova lei de escrituração do ICMS/FDI; 3) a análise da venda do Banco do Estado do Ceará (BEC); e 4) a Promoção Sua Nota Vale Dinheiro.

O contínuo desenvolvimento do Programa de Modernização da Administração Tributária também foi fundamental para a estratégia de aumento de receitas.

---

<sup>11</sup> A Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, estabeleceu que contribuições do PIS/PASEP podem ser utilizadas como crédito no pagamento do IR ou do IPI.

<sup>12</sup> Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

<sup>13</sup> Secretaria da Controladoria.

<sup>14</sup> Secretaria do Planejamento e Coordenação.

<sup>15</sup> Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.

Nele, destacaram-se as seguintes ações:

- 1) o desenvolvimento de um novo sistema de controle de arrecadação e automação bancária;
- 2) a implantação das redes locais dos edifícios onde se concentram a administração central e sua conexão com a internet;
- 3) o desenvolvimento de um novo sistema de arrecadação, acompanhando a evolução tecnológica e as facilidades da automação bancária;
- 4) a implantação da recepção das informações econômico-fiscais via internet, permitindo a incorporação de dados *on-line*;
- 5) a implantação do programa SEFAZNET, onde o contribuinte pode acessar diversos serviços;
- 6) a implantação do Documento de Arrecadação Estadual (DAE), aumentando a integridade das informações contidas nesse documento, além de facilitar sua emissão por internet ou outra sistemática;
- 7) a alteração e inovação da legislação tributária, objetivando uma maior eficiência da gestão fazendária e uma maior simplificação das obrigações fiscais-tributárias para os contribuintes;
- 8) a implementação do Programa de Recuperação Fiscal, que teve como finalidade a promoção da regularização dos débitos relativos ao ICMS e IPVA;
- 9) a integração com os fiscos estaduais através do Projeto SINTEGRA – Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias;
- 10) a implantação de um sistema de confronto de informações econômico-fiscais, contribuindo para um melhor planejamento e execução do monitoramento e da fiscalização do contribuinte;
- 11) os investimentos na capacitação dos servidores fazendários; e
- 12) a renegociação de contrapartidas dos contratos com organismos multilaterais e auditoria nos contratos da dívida interna.

O gráfico 3 apresenta o resultado do aumento no montante arrecadado de ICMS, fruto do conjunto de ações desenvolvidas a partir de 2003. Vê-se que, a partir de 2004, o ICMS passa a crescer, sendo esperado um resultado de R\$ 3.566 milhões para o ano de 2006.

Gráfico 3 – Arrecadação do ICMS – R\$ milhões – preços constantes de 2006 corrigidos pelo INPC – 2002 a 2006



\* Previsão básica tomando-se o resultado do ICMS até agosto de 2006 e supondo-se uma participação dos oito primeiros meses igual à média dos anos anteriores.

Fonte: SEFAZ, STN e IPECE. Elaboração: IPECE.

Cabe ressaltar, entretanto, que o retorno do esforço de arrecadação é limitado pelo elevado grau de engessamento do orçamento, seja por questões contratuais como por vinculações constitucionais, que faz com que somente uma pequena parte da receita adicional seja apropriada pelo governo estadual para investimentos e projetos sociais. Assim, além do aumento da arrecadação, percebeu-se a necessidade de obter recursos via redução do custeio da máquina pública.

#### 4 Estratégia da Despesa

Para alcançar o ajustamento financeiro pretendido, o governo do estado também teve por estratégia a promoção de um *choque de gestão*, que consistiu na reorganização e modernização do aparato institucional do estado. Nesse sentido, visando controlar os gastos de custeio, o governo investiu em um novo arcabouço institucional que elevou a eficiência, eficácia e efetividade da administração e garantiu o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com a criação da Secretaria de Controladoria, com a competência de racionalizar e controlar a aplicação dos recursos públicos, o governo do estado passou a assumir metas de diminuição de desperdícios e desvios de recursos, a buscar maior racionalidade aos processos de gestão e a sistematizar o processo de prestação de contas à sociedade.

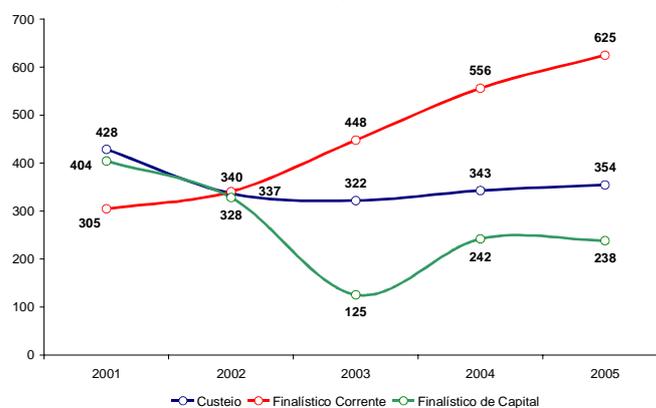
Além disso, foi criado também, a partir do decreto nº 27.120, de 27 de junho de 2003, o Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal (COGERF), cuja função é planejar e coordenar os gastos com custeio e investimento em todas as setoriais. Assim, coube ao COGERF definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual, garantindo o equilíbrio financeiro do Tesouro Estadual e consolidando o modelo de gestão baseado em resultados.

Somado às ações acima, a partir do Decreto nº 27.118, de 27 de junho de 2003, que estabeleceu novas medidas de reforço à política de redução de despesas adotada desde 2003, o governo do estado instituiu o marco legal necessário para a reestruturação dos gastos com custeio. Entre tais medidas estão: 1) recolhimento de 30% das linhas telefônicas em operação nas repartições; 2) recolhimento de 30% dos veículos disponíveis na máquina do estado; 3) redução de 15% de diárias pagas a servidores; 4) redução de 15% nos custos com passagens aéreas; 5) redução de 15% nos custos nos serviços terceirizados; 6) a exigência de um novo desenho de todos os programas bancados pelo estado, visando reduzir custos; e 7) definição de um limite máximo de 12,5% para aditivos que determinem aumentos contratuais.

As medidas de redução do custeio foram viabilizadas, principalmente, a partir da implementação do Programa de Inovação em Suprimentos (PIS) e do advento do Pregão Eletrônico. O PIS consistiu em estudos, análises e pesquisas de mercado envolvendo as categorias de despesas de maior representatividade no orçamento das Secretarias e órgão vinculados com o propósito de apresentar ações de caráter estruturante, que pressupõem um redesenho na lógica do processo de gastos governamentais. Essas ações, somadas ao ganho de eficiência e competitividade promovido pelo Pregão Eletrônico, provocaram melhorias significativas no processo de compras do estado.

Como resultado dos esforços acima descritos, o montante das despesas de custeio caiu para R\$ 322 milhões, em 2003, valores constantes, e vem se mantendo relativamente estável. O impacto das medidas torna-se mais visível quando se compara a trajetória do custeio com a do finalístico. As despesas finalísticas vêm aumentando consistentemente e estão se distanciando em relação ao custeio.

Gráfico 4 – Despesas de custeio e finalísticos corrente e de capital – R\$ milhões – preços constantes de 2005 corrigidos pelo INPC – 2001 a 2005



Fonte: SEPLAN. Elaboração: IPECE.

É importante frisar que o fato de o finalístico de capital não vir aumentando foi devido às medidas de aproveitamento da infra-estrutura de serviços públicos pré-existente. A estratégia foi manter e otimizar o uso da infra-estrutura já existente, e não apenas seguir iniciando novas obras com baixo nível de utilização. Tais medidas proporcionaram ao governo do estado expandir os serviços à população via finalístico corrente, principalmente nas áreas de maior impacto social.

A tabela I apresenta o finalístico corrente das setoriais que prestam serviços sociais diretamente à população, tais como Segurança Pública, Educação, Saúde e Assistência Social. Considerando o finalístico corrente dos últimos três anos, vê-se que as quatro secretarias responsáveis pelas funções acima descritas responderam por aproximadamente 63% do total gasto.

Tabela I – Gastos finalísticos correntes das setoriais com função social – R\$ milhões – preços constantes de 2005 corrigidos pelo INPC

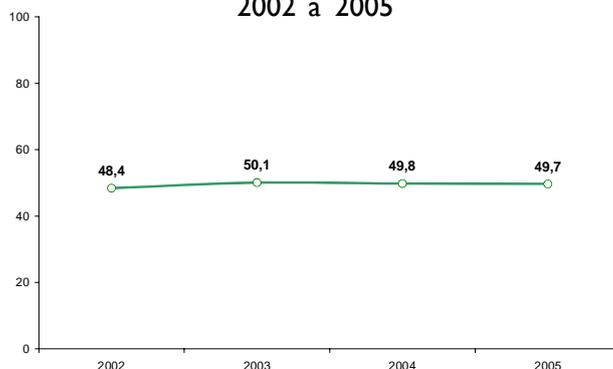
Gasto	2003	2004	2005
Finalístico Corrente	447,5	555,5	624,8
Função Social	316,2	354,7	348,7
SSPDS <sup>1</sup>	37,0	33,3	38,3
SEDUC <sup>2</sup>	55,2	38,1	34,3
SESA <sup>3</sup>	179,7	230,5	210,1
SAS <sup>4</sup>	44,3	52,8	66,0

Siglas: <sup>1</sup>Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social; <sup>2</sup>Secretaria da Educação Básica; <sup>3</sup>Secretaria da Saúde; <sup>4</sup>Secretaria da Ação Social. Fonte: SEPLAN. Elaboração: IPECE.

Outro ponto salutar acerca da estratégia da despesa refere-se ao controle dos gastos com pessoal, as quais vêm se mantendo em torno de 50% da receita corrente líquida (ver gráfico 5), valor abaixo do limite legal de 60%. Este é um importante resultado, considerando-se que, no período analisado, foram abertas 10.069 vagas em concursos públicos para renovar o quadro de servidores públicos. Assim, mantendo controlada esta que é a maior fonte de despesa pública, o governo estadual dá um grande salto em direção ao equilíbrio fiscal no longo prazo.

Este conjunto de medidas para a promoção do ajuste fiscal no *front* da despesa só foi possível pela ação conjunta das setoriais que compunham o COGERF, as quais dividiram conhecimentos, habilidades e muita negociação para coordenar e implementar medidas muitas vezes duras, mas necessárias.

Gráfico 5 – Despesas com pessoal – porcentagem da Receita Corrente Líquida – 2002 a 2005



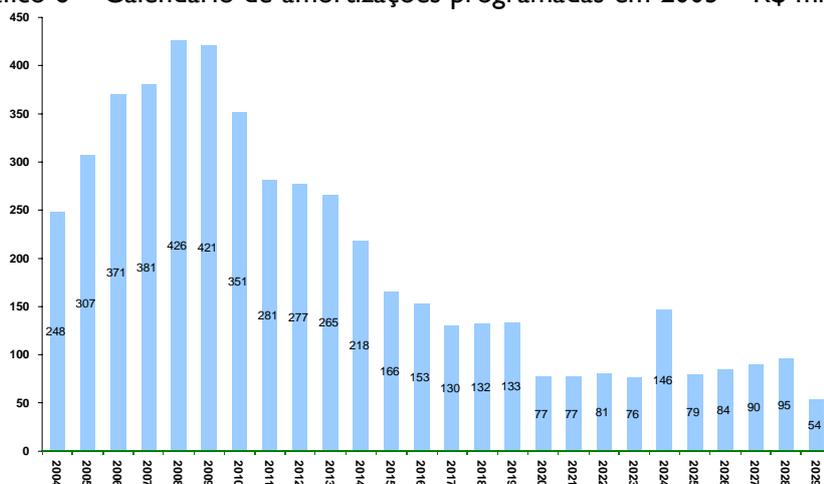
Fonte: SEPLAN. Elaboração: IPECE.

## 5 Estratégia da Dívida

Em 1998, com base na Lei nº 9.496/97, o governo do estado e a Secretaria do Tesouro Nacional assinaram um acordo, o chamado Programa de Ajuste Fiscal (PAF), que consolidou a dívida financeira do estado com, praticamente, um único credor, e estabeleceu um novo calendário de pagamento do serviço da dívida.

Entretanto, o calendário negociado previu uma concentração exagerada das amortizações nos primeiros anos do acordo, em especial a partir de 2003 (ver gráfico 6). Isto, somado ao movimento de queda nas receitas, viria a inviabilizar investimentos públicos. Conseqüentemente, o terceiro *front* do ajuste fiscal passou por uma estratégia de repensar o endividamento público.

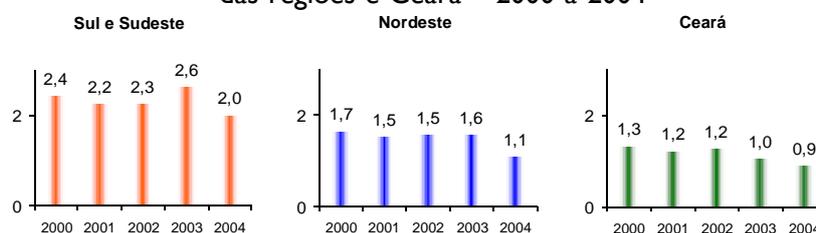
Gráfico 6 – Calendário de amortizações programadas em 2003 – R\$ milhões



Fonte: SEFAZ. Elaboração: IPECE.

Para manter o calendário acordado sem, no entanto, comprometer os investimentos, o governo do estado seguiu a estratégia de buscar linhas de financiamento externas, com prazo longo para amortização e com encargos financeiros mais baixos. Isso foi possível devido ao baixo nível de endividamento estadual em relação à margem permitida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e em comparação a outras unidades da federação (ver gráfico 7) e à credibilidade do estado junto aos organismos multilaterais de crédito (Banco Mundial e BID).

Gráfico 7 – Razão dívida total por Receita Corrente Líquida – Média dos estados das regiões e Ceará – 2000 a 2004

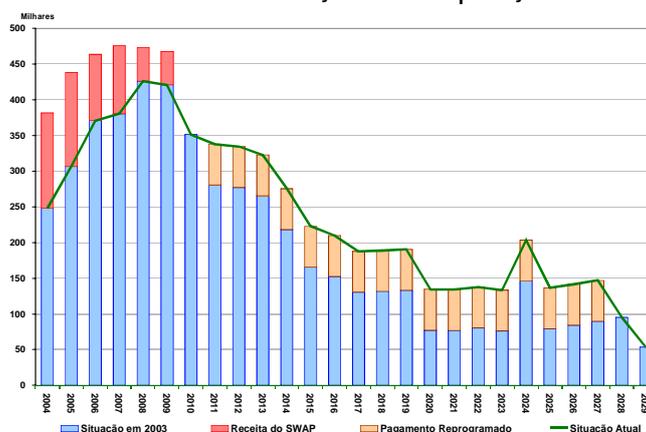


Fonte: STN. Elaboração: IPECE.

Foi nesse contexto que o governo do estado contratou uma operação de crédito, no montante de US\$ 240 milhões, junto ao Banco Mundial. Denominada de “SWAP”, esta operação foi essencial para viabilizar o choque de gestão já mencionado, evitando que se comprometessem os gastos e investimentos sociais<sup>16</sup>.

O gráfico 8 apresenta o impacto da operação SWAP sobre o calendário de amortizações do governo do estado. Nota-se uma melhora significativa no perfil de desembolsos do governo, já que a receita do SWAP foi suficiente para compensar a grande concentração de amortizações entre 2004 e 2009.

Gráfico 8 – Calendário de amortizações com operação SWAP – R\$ milhões

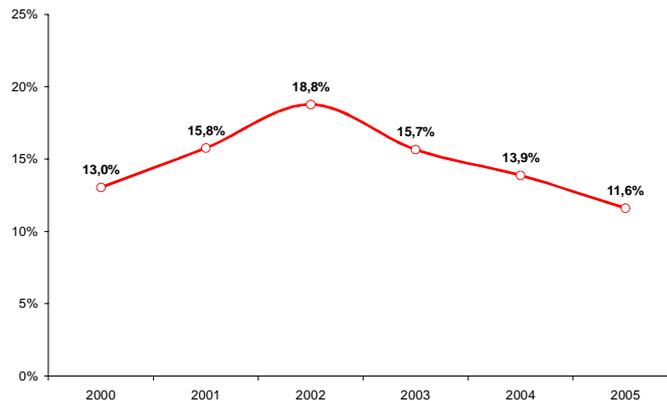


Fonte: SEFAZ. Elaboração: IPECE.

<sup>16</sup> A Operação SWAP é mais bem detalhada em capítulo específico.

Apesar de ter contratado nova dívida, ao manter o serviço da antiga dívida e se antecipar a imprevistos macroeconômicos, o estado vem reduzindo a razão Dívida Corrente Líquida em percentual do PIB desde 2003 (ver gráfico 9).

Gráfico 9 – Dívida Corrente Líquida – porcentagem do PIB estadual – 2001 a 2005



Fonte: SEFAZ. Elaboração: IPECE.

Esta trajetória declinante da Dívida/PIB evidencia que a contratação de nova dívida não comprometeu a capacidade de pagamento do estado. Mas ao contrário, permitiu ao governo tomar “fôlego” financeiro num momento recessivo para poder manter o estado num projeto de crescimento econômico com distribuição de renda.

Na época da contratação da operação SWAP, o IPECE desenvolveu uma série de exercícios de simulação para a trajetória da dívida<sup>17</sup>. O objetivo era analisar seu comportamento diante de alguns cenários macroeconômicos pré-definidos, visando determinar o nível de superávit primário capaz de estabilizar a dívida no patamar de 19% do PIB (hoje ela é menor que 12%).

Para os exercícios, considerou-se um modelo de dinâmica da dívida baseado na seguinte fórmula:

$$D_t = D_{t-1}^R \frac{(1 + r^R)}{(1 + q)} + D_{t-1}^U \frac{(1 + r^U)(1 + tc)}{(1 + q)(1 + \pi)} - h$$

onde:

D = Relação Dívida/PIB

D<sup>R</sup> = Relação Dívida em R\$/PIB

D<sup>U</sup> = Relação Dívida em US\$/PIB

q = Taxa anual de crescimento do PIB (em %)

<sup>17</sup> Ver o Texto para Discussão n° do IPECE em [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br).

$r^R$  = Taxa de juro real anual da dívida em R\$ (em %)

$r^U$  = Taxa de juro real anual da dívida em US\$ (em %)

$tc$  = Taxa de desvalorização do câmbio nominal (em %)

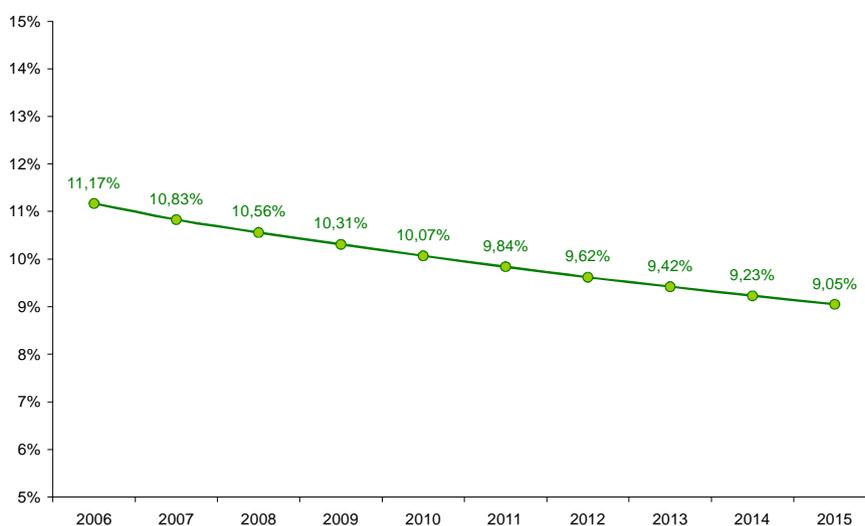
$\dot{A}$  = Taxa anual de inflação esperada (em %)

$h$  = Superávit (déficit) primário (em % PIB)

Como mostra a equação acima, um aumento da razão Dívida/PIB no tempo poderia ser causado pelos seguintes fatores: uma variação positiva da taxa de câmbio real, que incide diretamente sobre o estoque da dívida atrelada à taxa de câmbio; uma queda da taxa de crescimento do PIB; um aumento da taxa de juros; ou um aumento do déficit primário em relação ao PIB. Levando em consideração isto, todos os movimentos para os cenários previstos (e imprevistos) foram monitorados, sempre antecipando as reações necessárias para que hoje o estado tenha uma relação Dívida/PIB dentro do perfil desejado.

Como exemplo de aplicação do modelo acima exposto, o gráfico 10 apresenta o resultado de uma projeção realizada em 2005 para a trajetória da dívida pública nos dez anos seguintes (ver parâmetros utilizados em anexo).

Gráfico 10 – Relação Dívida/PIB estadual – 2001 a 2005



Fonte: Sistema de Gestão Fiscal – IPECE.

## **6 Considerações Finais**

Neste capítulo, buscou-se contextualizar a necessidade de um ajuste fiscal efetivo, que só foi possível a partir de um choque de gestão que aperfeiçoou a arrecadação das receitas e racionalizou os gastos públicos.

Como foi visto, no início de 2003, em decorrência de uma queda expressiva em suas receitas, o governo do estado deu início a um vigoroso ajuste fiscal. Naquele momento, o desafio do ajuste se mostrou maior que no passado, pois a conjuntura econômica não oferecia mais a flexibilidade de ajustes nas despesas, como acontecia em um ambiente de alta inflação, além de o estado não mais possuir as alternativas de financiamento via bancos estaduais ou privatizações.

Contudo, o estado apresentava a capacidade de ação decorrente de sua tradição de gestão fiscal conservadora. Em um contexto de forte diminuição de receitas, o equilíbrio fiscal foi perseguido pelo governo estadual a partir de uma estratégia múltipla de: a) elevar as receitas próprias; b) reduzir as despesas de custeio corrente; e c) captar novos recursos via operações de crédito de custo atraente.

Como resultado, no período 2003-2005, o estado passou de um momento crítico para uma situação de robusta posição fiscal, que garantiu uma sólida capacidade de investimento para os anos vindouros.

### ANEXO I – Parâmetros utilizados para projeção da trajetória da dívida

Inputs		2005
PIB		33.419
Dívida		4.631
Dívida / PIB		11,6%

Parâmetros		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida / PIB META		11,14%	10,69%	10,26%	9,85%	9,46%	9,08%	8,72%	8,37%	8,03%	7,71%
% Dívida Interna		55,00%	55,00%	55,00%	55,00%	55,00%	55,00%	55,00%	55,00%	55,00%	55,00%
Tx. Juros Interna		6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Tx. Juros Externa		5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Tx. Cresc. Real PIB		4,00%	4,50%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Tx. Variação Nom. Câmbio		6,00%	5,50%	5,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
Tx. Inflação Interna		5,50%	5,50%	5,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%

Outputs		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Resultado Primário / PIB		0,66%	0,56%	0,48%	0,46%	0,45%	0,43%	0,41%	0,39%	0,38%	0,36%
Resultado Primário		242	224	214	225	237	249	261	275	289	304

# A Concepção Metodológica e Operacional

# **O Marco Lógico da Gestão Pública por Resultados (GPR)**

*Antônio Lisboa Teles da Rosa<sup>1</sup>*

*Marcos Costa Holanda<sup>2</sup>*

*Francisco de Queiroz Maia Júnior<sup>3</sup>*

## **I Introdução**

Um dos grandes desafios impostos ao Governo do Estado do Ceará, no início de 2003, foi: como recuperar a capacidade de investimento público para atender aos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral. Naquele momento, o Governo estadual sentia os efeitos de uma forte restrição orçamentária, motivada pelos pesados compromissos da dívida, pela recessão econômica que se abeirava e reduzia a capacidade de arrecadação e pela redução drástica das transferências de recursos federais para financiar projetos estruturantes já contratados.

Esses óbices foram a motivação principal para procurar uma solução consistente com a realidade cearense, o que remetia a questão para encontrar respostas para as seguintes perguntas:

- 1) Como fazer mais com menos recursos disponíveis?
- 2) Como atender melhor ao povo cearense?
- 3) Como potencializar os resultados das ações governamentais?

O caminho escolhido foi a busca de informações e conhecimentos sobre a utilização de recursos públicos de forma eficiente, priorizando esforços para alcançar melhores resultados das ações de governo, e não apenas dando ênfase aos processos e produtos, como era a forma predominante.

As fontes de informações utilizadas foram as boas práticas, reconhecidas internacionalmente, como é o caso dos governos do Canadá, do Chile e da Austrália, entre outros. Em seguida, procurou-se formar uma massa crítica capaz

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pelo PIMES-UFPE, professor adjunto do Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN – UFC. E-mail: lisboa@ufc.br

<sup>2</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br.

<sup>3</sup> Engenheiro civil e bacharel em administração de empresas, Secretário Secretaria da Infra-Estrutura do Estado do Ceará (SEINFRA), Secretário Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará (SEPLAN) e Vice-Governador do Estado do Ceará.

de analisar as experiências e adaptá-las à realidade local. Nesse processo, identificaram-se a literatura e as experiências que serviriam de referência, escolhendo-se o caso do governo canadense, que foi objeto de uma missão de trabalho naquele país, a qual contou com o apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA/ACDI).

A partir daí, o foco principal das ações governamentais passaram a ser os resultados para a sociedade, ganhando importância o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e projetos, tendo em vista racionalizar o uso dos recursos públicos e gerar aprendizado, de forma a priorizar o cidadão como beneficiário central.

Esse foi o início de um processo que vem promovendo significativas mudanças na gestão do Governo cearense, cujos principais fundamentos são apresentados neste capítulo, onde se procura definir o que é a GPR, o porquê e para quem esta gestão é implementada. Em seguida, apresenta-se a proposta da GPR para o Governo do Estado do Ceará, sugerindo alguns passos para viabilizar a transição do modelo que prevalecia para o que está sendo implementado.

## **2 Concepção Geral de Gestão Pública por Resultados (GPR)**

### **2.1 O que é GPR?**

A GPR é um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo.

Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal.

Uma prática, comumente adotada, é o estímulo à competição entre programas por melhores resultados, com o fim de melhorar o atendimento ao público, reduzir custos e o tempo dos processos e criar eficientes mecanismos de informação gerencial.

A política de GPR exige do governo um permanente aprimoramento de seus processos e a focalização nos resultados de seus programas, projetos e atividades, prestando contas sobre os mesmos à sociedade. Em termos práticos, a GPR implica:

1) Definir de forma clara e objetiva o problema de desenvolvimento que será tratado;

- 2) Identificar os beneficiários e elaborar programas e projetos que atendam às suas necessidades;
- 3) Definir os resultados esperados de modo realista, com base em análises adequadas;
- 4) Aperfeiçoar os mecanismos e critérios de alocação e controle de recursos e, ao mesmo tempo, dar autonomia e responsabilidades aos gestores;
- 5) Monitorar o progresso em direção aos resultados e os recursos utilizados, usando indicadores de desempenho apropriados;
- 6) Identificar e gerenciar os riscos, considerando os resultados esperados e os recursos necessários;
- 7) Aumentar o conhecimento através de lições aprendidas e integrá-las nos processos de tomada de decisão; e
- 8) Elaborar relatórios sobre os resultados obtidos e os recursos utilizados.

Assim, nesse novo modelo, a ênfase desloca-se dos aspectos operacionais da gestão de projetos e seus resultados imediatos para uma ótica mais abrangente, incorporando os impactos das ações governamentais sobre a vida da população e o processo de desenvolvimento. É um modelo que se diferencia da gestão pública tradicional, que é mais voltada para o controle interno e para a conformidade dos custos orçados, onde a burocracia é um fim em si mesma e o governo é lento e ineficiente.

Em síntese, a GPR prioriza o atendimento ao cidadão como cliente, é pró-ativa, toma iniciativas e tem autonomia gerencial. Além do mais, sem negligenciar a qualidade dos processos, adota o controle por objetivos e metas, gerando resultados para a sociedade que atendam às demandas dos cidadãos como clientes. Dessa forma, ganha importância a mensuração dos resultados, o que remete a questão para as atividades de monitoramento e avaliação.

De forma resumida, os fluxogramas 1 e 2, a seguir, diferenciam o modelo tradicional do modelo de gestão por resultados:



Observa-se que há uma inversão da seqüência lógica quando se passa de um modelo para o outro: 1) a gestão tradicional privilegia o modelo de organização, que condiciona os processos/atividades, tendo em vista elaborar um produto; 2) já na GPR, o produto é um meio para alcançar um fim, ou seja, o impacto. Também o impacto é o elemento norteador que sinaliza para o envolvimento de todos os interessados (internos e externos) no processo, pois o seu sucesso depende fundamentalmente disto.

## **2.2 Por que a GPR?**

O mundo atual vem experimentando um processo de maior participação dos cidadãos na vida sociopolítica. Este fenômeno é alimentado pelo crescente acesso a informações sobre orçamentos públicos, gastos, déficits, políticas, etc. Assim, ficam mais visíveis as ações governamentais e, como consequência, os gestores públicos são cada vez mais cobrados para que se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados e otimizem a sua aplicação em ações que atendam efetivamente às necessidades da sociedade.

Isto obriga os gestores públicos e os governantes a adotar uma nova postura, a do Governo Empreendedor, voltado para o cidadão como cliente, uma vez que passou a ser feita uma maior cobrança por eficiência e eficácia na execução das políticas públicas, o que exige maior diálogo com a sociedade, transparência e controle social.

Diante disso, o poder público precisa utilizar critérios mais claros para a alocação de recursos e publicizá-los. Como consequência, a gestão pública passou a ser mais visada pelos atores sociais, o que torna o governo mais sensível aos problemas reais da comunidade.

Nesta nova etapa da história, as organizações sociais e as comunidades passaram a ser mais reivindicativas; a mídia passou a ter mais acesso a informações sobre a gestão pública e transformou-se num instrumento de difusão dos bons e maus exemplos de gestão.

Como consequência, o governo precisa deixar de adotar uma estratégia de trabalho vertical, em que ele oferece seus produtos e a sociedade os recebe, passando a empregar métodos de trabalho mais horizontais, dialogando com os diversos atores sociais, contando com a sua parceria e aprendendo através de seus sucessos e fracassos.

Portanto, passou a ser imprescindível o governo adotar uma GPR, tendo em vista atender a um cliente cada vez mais exigente.

### **2.3 Para quem e por quem é desenvolvida a GPR?**

Responder a pergunta é identificar quem são os grupos de interesse na GPR e como eles se articulam. Dentre eles, destacam-se:

- 1) Os beneficiários diretos de uma determinada ação pública, que esperam que o setor público atenda às suas demandas de maneira satisfatória, com ética e com adequada utilização dos recursos públicos. Além do mais, os beneficiários diretos têm a função de co-responsáveis pelas decisões de políticas públicas, pois eles manifestam suas demandas e devem envolver-se num processo participativo de identificação dos problemas, alternativas de solução, recebimento do produto e manifestação sobre o seu grau de satisfação com a ação governamental;
- 2) Os próprios gestores e técnicos do setor público, que são os responsáveis pela articulação com os diversos atores sociais, tendo em vista elaborar programas e projetos compatíveis com a solução dos problemas identificados. Neste momento os gestores e técnicos precisam dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de avaliação, inclusive sob o ponto de vista dos cidadãos. Com isto, esse grupo de atores está sempre estabelecendo mecanismos de comparação entre alternativas, selecionando as de melhores resultados e criando eficientes mecanismos de informação gerencial, o que fortalece o seu papel na sociedade. Assim, eles passam a se envolver com um processo de crescimento e aprendizagem que adiciona cada vez mais valor aos produtos oferecidos e ao trabalho desenvolvido pelos servidores públicos;
- 3) Os atores indiretamente envolvidos, tais como as comunidades e os grupos organizados, pois eles são agentes que contribuem com o pagamento de impostos e, com o fortalecimento do senso de cidadania, estão mais atentos e interessados em perceber se tais recursos estão sendo aplicados adequadamente;
- 4) O sistema político, que é pressionado pelas demandas dos diversos atores, o que acarreta a tomada de decisões de políticas públicas, as quais deverão ir ao encontro dos interesses da sociedade para que aquele sistema tenha sustentabilidade;
- 5) Os políticos, que deverão estar em sintonia com os interesses dos diversos grupos de atores sociais, manifestando seus interesses em atendê-los, pois sua sobrevivência depende fundamentalmente do alinhamento com os interesses dos diversos grupos de atores sociais;

6) A mídia, que passa a ter seu espaço e a potencializar sua função de informar e fortalecer o senso de cidadania, o que viabiliza o controle social.

Percebe-se, assim, a amplitude dos grupos de interesse da GPR. A consequência disto é a concepção e implementação de políticas públicas sob uma ótica sistêmica e integrada, iniciando-se com a identificação de um problema a ser resolvido pelo poder público, passando pela decisão e escolha de uma alternativa de solução, que não deve ser unilateral, mas compartilhada com todos os grupos de interesse. Em seguida, vem a alocação de recursos e a implementação da política, que deve ser acompanhada e apresentadas as informações sobre seu desenvolvimento e resultados aos grupos de interesse, a fim de que eles possam avaliar e se manifestar sobre a gestão. Portanto, é um sistema complexo, transformador e potencializador da sustentabilidade e da capacidade inovativa da sociedade.

### **3 O Ciclo da GPR**

Aqui será exposta uma versão muito simplificada da GPR, considerando três etapas básicas: planejamento, implementação e monitoramento e avaliação. Na realidade, trata-se de apresentar uma espécie de caricatura da questão. Como tal, uma caricatura pode ser muito simplificada ou distorcer alguns aspectos importantes. Mesmo correndo este risco, aqui é feita uma abordagem adequada ao foco que se quer dar à GPR.

#### **3.1 O planejamento**

A GPR é um sistema em que cada etapa interliga-se a uma outra e, no final, gera um processo de retroalimentação que proporciona o permanente aprendizado e a melhoria da capacidade inovadora na gestão pública. Dessa forma, pode-se escolher como primeira etapa do processo o conhecimento da realidade que se quer trabalhar. Isso permite formular o problema, que nada mais é do que a situação real comparada com uma ideal, ou desejável. Em seguida, são analisadas suas causas e consequências, que se constituem no estabelecimento de relações esperadas, ou teóricas, de causa e efeito. A partir daí é que serão elaboradas as políticas públicas, estabelecidos os objetivos e as metas de resultado e impacto, ou de mudanças pretendidas sobre a realidade. Em seguida, são alocados os recursos e desenvolvidas as atividades/processos para a realização dos produtos. Por meio dos insumos/recursos alocados, podem ser estimados os custos para a consecução do produto, que é a meta-meio. Ao mesmo tempo, pelo estabelecimento de metas, pode-se projetar os resultados e impactos, verificando se as metas e os objetivos-fins são consistentes e compatíveis com o processo de implementação que for desenhado.

### **3.2 A implementação**

É a etapa em que se iniciam as atividades para a realização do produto que foi projetado. É um momento em que se pode avaliar a consistência das proposições e da adequação dos recursos alocados aos produtos, resultados e impactos pretendidos. É a etapa em que deve ser feito o acompanhamento de cada fase e a correção de desvios que venham a aumentar os prazos e os custos ou modificar a qualidade e as características do produto.

Para isso, exige-se uma ampla articulação intra e intersectorial, além de uma percepção clara do problema, dos objetivos e das metas de resultados e impactos que estão associados ao produto que está sendo gerado. Também é a etapa mais apropriada para obter informações e alimentar o processo de monitoramento e avaliação, com foco nos produtos, nos objetivos e nas metas estabelecidos na etapa de planejamento, e para manter um diálogo com os interessados (internos e externos).

Ao final do processo, pode-se dispor de elementos para avaliar a eficiência e a eficácia da geração do produto. Também, ao longo do processo, pode-se dispor de mecanismos de acompanhamento e controle dos recursos utilizados, das atividades em desenvolvimento, tendo em vista zelar pelo cumprimento dos objetivos e das metas de produto.

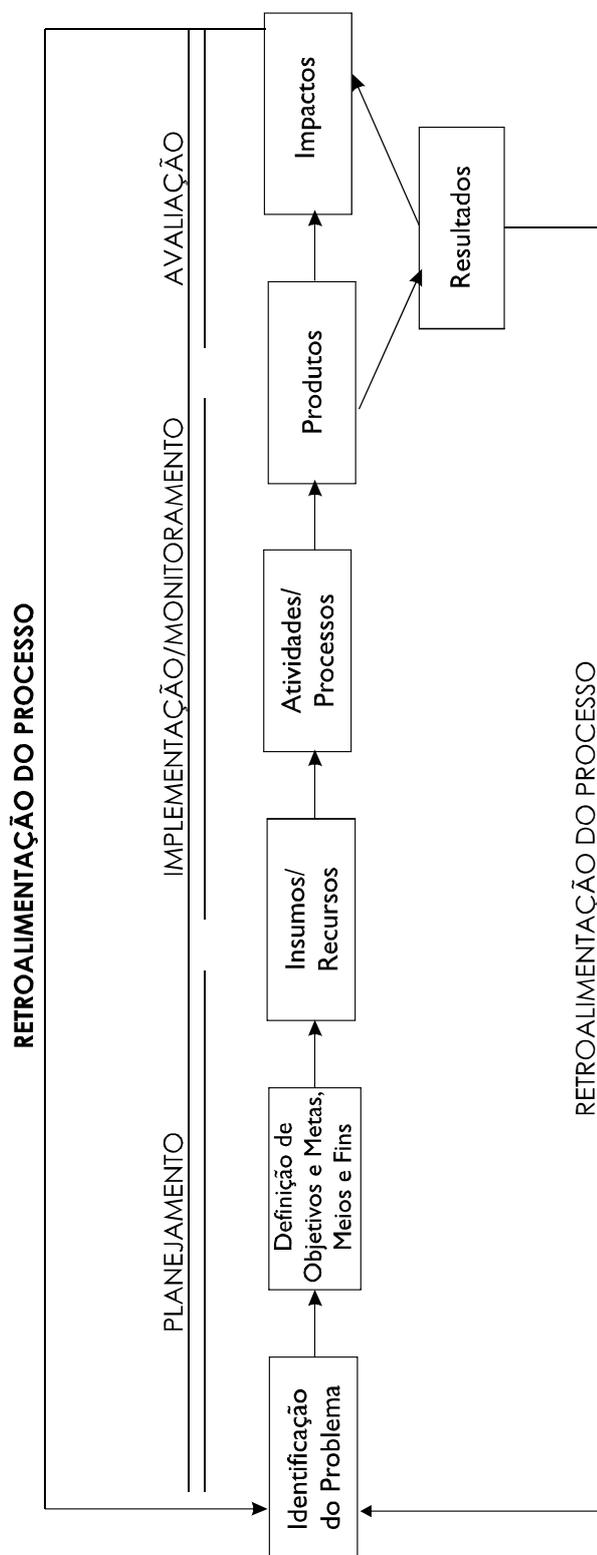
Vale aqui chamar a atenção para o fato de a implementação ser uma das etapas mais relevantes desse processo. Não obstante, esta é uma questão que deverá ser tratada com mais detalhes no capítulo 3.2 (Arcabouço Institucional para a Prática da GPR).

### **3.3 O Monitoramento e a avaliação**

Monitoramento e avaliação são atividades distintas, mas que se relacionam, passando a primeira a subsidiar a segunda. São atividades que se iniciam na etapa de planejamento, quando os responsáveis pela concepção das políticas públicas passam a projetar resultados, através da definição de objetivos e metas.

Em seguida, são definidos os projetos e as ações que serão desenvolvidas, estabelecendo-se os recursos e processos necessários ao alcance das metas propostas. Depois disso, inicia-se o desenho do plano de monitoramento e avaliação, que terá dois focos principais: i) o acompanhamento sistemático dos processos e da utilização dos recursos, tendo em vista detectar desvios entre o projetado e o executado; e ii) a aferição dos resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos. É um conjunto de atividades que gera o aprendizado para a melhoria atual e futura de critérios de alocação de recursos. O fluxograma 3, a seguir, sintetiza as três etapas da GPR.

Fluxograma 3 – Etapas do processo de gestão por resultados



## **4 O Início da GPR no Governo do Estado do Ceará**

Tomando o que foi exposto até aqui como referência, caracterizar-se-á a situação da Gestão Pública do Estado até 2003 posicionando-a em relação à GPR. Inicialmente, sabe-se que existe um modelo de gestão que está em operação há muitos anos. Além do mais, no início de cada governo, apresentam-se novas propostas de trabalhos, reestruturam-se alguns dos programas existentes e inserem-se novos. Isto é materializado no Plano de Governo, que deve orientar a elaboração do novo PPA, que passa a vigorar a partir do segundo ano de governo.

Na realidade, constatou-se que cada um desses planos tem sua estrutura e detalhamento que, em alguns casos, propõe ações compatíveis com a GPR. Porém, sua implementação ainda não era uma regra geral.

Portanto, o ponto de partida adotado foi o plano do atual governo, que tem sua lógica baseada num grande objetivo, que é “Crescimento com Inclusão Social”. Para que ele seja alcançado, foram estabelecidos eixos de orientação de políticas que permitem ao governo estadual trilhar caminhos, atendendo a objetivos estratégicos e meios de cada eixo, cuja agregação corresponde ao alcance do macroobjetivo.

Em seguida, foram estabelecidos programas e ações que estão associados aos objetivos estratégicos e meios de cada eixo. Na etapa seguinte, foram alocados recursos e implementados tais programas e ações, o que permite gerar produtos, que terão resultados e impactos, cuja agregação representa os resultados e impactos esperados por eixo e para a sociedade como um todo. De acordo com esta seqüência, existe um marco lógico no Plano de Governo que pode ser representado pelo fluxograma 4.

O fluxograma 4 agrupa 8 etapas de um processo que começa com a elaboração do plano do atual governo, onde foram estabelecidas suas diretrizes gerais (etapa 1), indo até a etapa 8, onde são aferidos os resultados e impactos das ações do governo estadual.

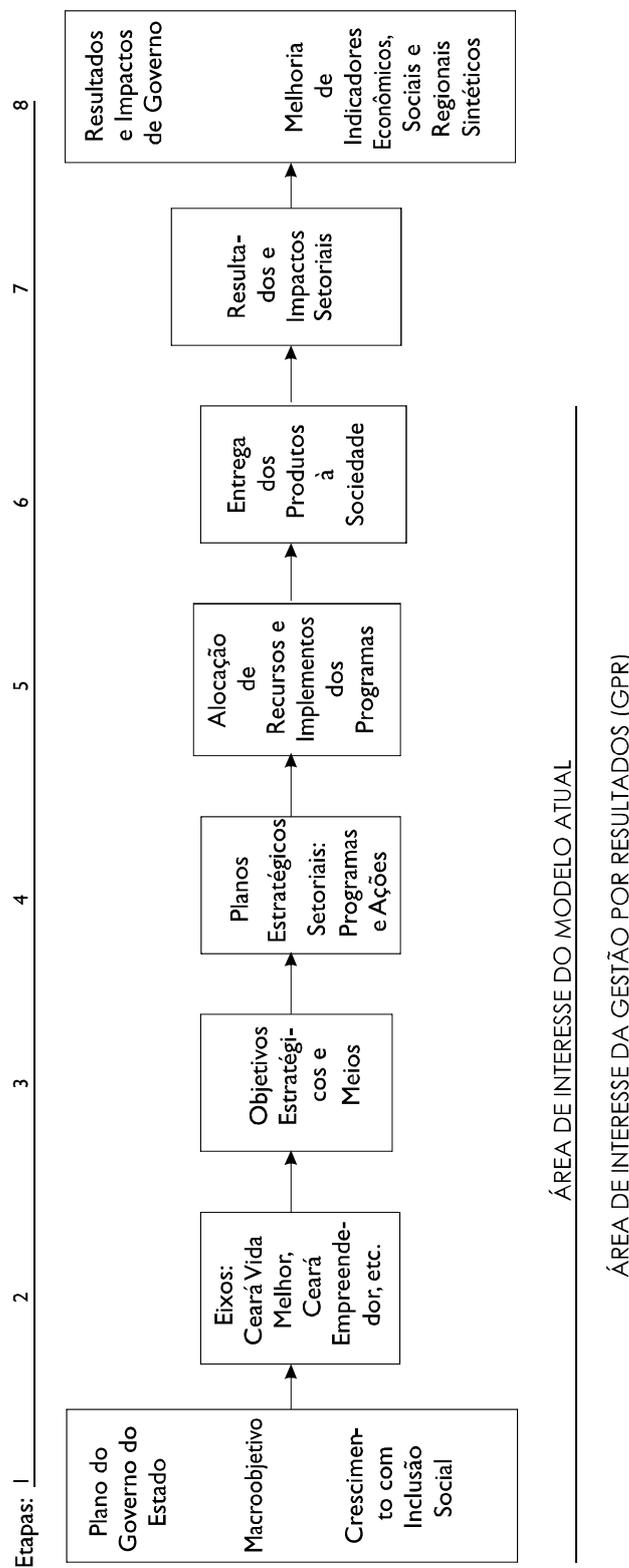
O modelo de gestão anterior tinha como áreas de interesse as etapas de número 1 a 6, que correspondem ao planejamento e à implementação mencionados anteriormente. Seu foco é o planejamento para a implementação de programas e ações, tendo como orientação entregar os produtos à sociedade.

O atual governo organizou-se para dar um salto qualitativo, aprofundando a GPR, que é bem mais abrangente, e atua em todas as 8 etapas do fluxograma acima,

considerando a avaliação dos resultados e impactos com mecanismos que busquem permanentemente o aperfeiçoamento na prestação dos serviços, otimização da alocação dos recursos escassos e elevação do bem-estar social.

Além da diferença de área de abrangência, a GPR também tem uma forma diferente de estabelecer prioridades para a seleção de programas, alocação de recursos e implementação de programas e projetos. Na realidade, existe um contínuo processo de troca de informações entre atores internos, diálogo com a sociedade, busca da eficiência e transparência no uso dos recursos. A consequência disso é a atuação de servidores públicos comprometidos com a sociedade e com os resultados.

Fluxograma 4 – Etapas da gestão pública do Ceará: do modelo atual para GPR



Diante desse quadro, foi proposta a implementação da GPR no governo cearense, com a finalidade de focar as políticas, os programas e as ações governamentais em resultados de desenvolvimento. Isto implicaria:

- 1) Estabelecer mecanismos que viabilizem a implementação gradual da GPR;
- 2) Estimular a formação de grupos de trabalho que venham a coordenar e disseminar a GPR nas diversas áreas do governo estadual;
- 3) Criar canais de comunicação intersetoriais, tendo em vista potencializar os resultados das políticas, dos programas e das ações do governo estadual;
- 4) Promover uma maior qualificação em GPR, uniformizando a linguagem entre os servidores públicos estaduais;
- 5) Fortalecer as equipes de planejamento, tendo em vista a elaboração e implementação de políticas, programas e ações com foco nos resultados de desenvolvimento.

## **5 Os Instrumentos Propostos para Implementar a GPR no Ceará**

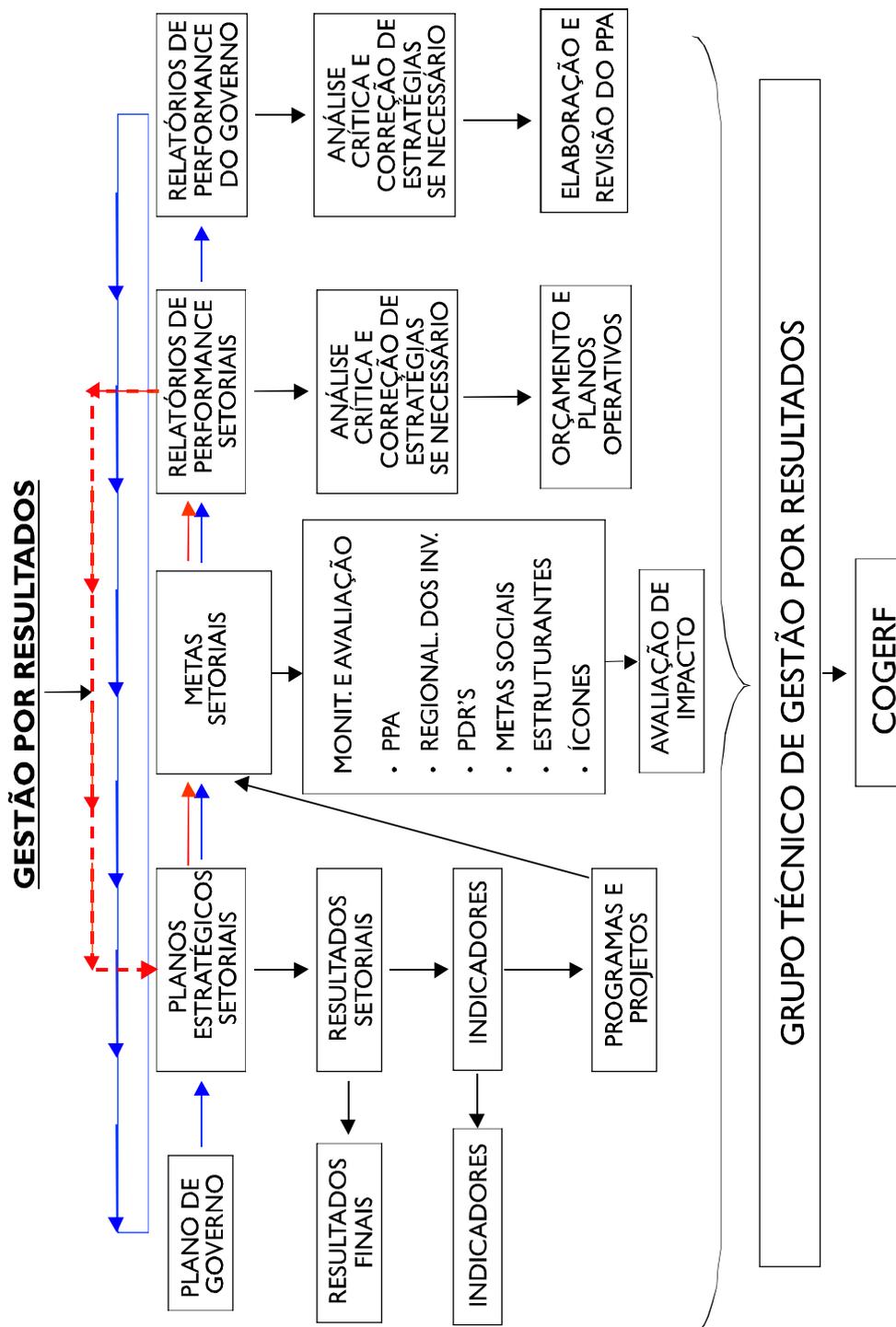
Para atender aos objetivos acima, propôs-se os instrumentos a seguir, os quais são meios estratégicos para implementar a GPR, na abrangência que está sendo dada neste documento:

- 1) **Plano estratégico do governo** – foi o elemento norteador para implementar a GPR no Estado. Ele está bem delimitado em seus macro objetivos, objetivos estratégicos e objetivos meios, além da indicação de programas e ações. Também traz em seu conteúdo toda uma proposta e filosofia que dão identidade ao atual governo. Portanto, foi o instrumento fundamental e o ponto de partida para a implantação da GPR.
- 2) **Planos estratégicos setoriais** – as diversas Secretarias de Estado procuravam desenvolver seu Plano Estratégico e tomavam isto como referência para desenvolver suas ações. Diante disso, foi proposta a revisão dos planos estratégicos setoriais, tendo em vista adequá-los aos propósitos e à área de interesse da GPR do governo cearense.
- 3) **Estabelecimento de metas setoriais** – durante o processo de concepção da GPR, verificou-se a necessidade de estabelecer negociações, tendo em vista alcançar resultados setoriais. O resultado seria o estabelecimento de metas que viessem alinhar os Planos Estratégicos Setoriais com o Plano de

Governo, a fim de se focar os objetivos a serem perseguidos. Portanto, foi proposto este instrumento com a finalidade de adequar as ações das secretarias aos objetivos maiores do Governo do Estado do Ceará e vincular a alocação de recursos aos resultados e impactos esperados.

- 4) Relatórios de performance das setoriais e do governo** – o propósito é disponibilizar um documento onde cada secretaria apresentará seu desempenho ao longo do ano, o qual se constituirá num dos instrumentos no processo de monitoramento e avaliação das ações do governo. Seu pressuposto básico é o trabalho de forma transparente, com foco nos fins e não nos meios. É uma forma de fazer com que as secretarias mantenham um esforço constante de focalização e de questionamento interno em relação ao seu papel dentro do governo. Representará também um momento de auto-avaliação das políticas e dos programas de cada secretaria, que serão, num segundo momento, avaliados de forma externa e integrada pela Secretaria de Planejamento. A SEPLAN, por sua vez, será responsável pela elaboração de um Relatório de Performance Global (RPG) que será uma prévia do Relatório de Avaliação do PPA.
- 5) Elaboração, revisão e acompanhamento de orçamentos, Planos Operativos e PPA** – o atual PPA foi elaborado para o período 2004/2007. Durante a primeira metade do segundo semestre de 2004, foi feita uma revisão, reduzindo o número de programas e focando as ações nos principais objetivos do Plano de Governo. Todavia, com o aprofundamento da filosofia da GPR, foi proposto que as próximas revisões do PPA a elaboração dos Planos Operativos e a execução orçamentária, adequem-se ao novo modelo de gestão. Assim, foram desenvolvidos critérios e mecanismos de revisão do PPA e de alocação de recursos.
- 6) Monitoramento e avaliação** – são atividades que estão em dois níveis distintos, mas, ao mesmo tempo, apresentam-se estreitamente vinculadas. O monitoramento concentra-se nos produtos e serviços decorrentes do processamento das ações, enquanto que a ênfase da avaliação é nas mudanças ocorridas nas condições de vida dos beneficiários dos programas. Para aperfeiçoar este instrumento, foi proposta a reformulação do sistema de monitoramento de programas e projetos e uma avaliação de resultados e impactos dos programas prioritários do governo.

Fluxograma 5 – Governo como fim e não como meio



Deve-se salientar que o estágio de execução de cada instrumento será detalhado no Capítulo 4.1. Além do mais, embora os citados instrumentos estejam apresentados separadamente, eles relacionam-se em diversos momentos. Uma forma sintética de visualizar essas interações é através do fluxograma 5.

## **6 Desafios**

Finalmente, sabe-se que a implementação da GPR nos moldes propostos exige a transposição de desafios, tais como:

- 1) Orientar a cultura organizacional para resultados, para aceitar a responsabilização e para lidar com a avaliação.
- 2) Implantar uma sistemática de avaliação, que é tradicionalmente relacionada principalmente a penalidades. Avaliar para redirecionar ações, para melhorar desempenho e para gerar conhecimento é uma idéia que precisa romper as barreiras corporativas e políticas. É um meio de oferecer transparência e prestação de contas à sociedade.
- 3) Implementar um planejamento estratégico com a projeção de cenários e sistemas de avaliação periódica de políticas, de programas e de ações, indicando um processo de coleta de informações confiáveis.
- 4) Propiciar o envolvimento de todos os níveis das instituições na implementação da gestão por resultados, pois o envolvimento de todos dará sustentabilidade ao modelo, mesmo que mude o quadro político ou que haja substituição do alto escalão.
- 5) Treinamento e capacitação como elementos-chave para o sucesso e a preparação do corpo funcional para as novas exigências que irão enfrentar.
- 6) Integrar os cronogramas e os trabalhos de outros GTs que desenvolvem atividades complementares.

Cientes disso, foi deslançado o processo de trabalho norteador da GPR, a qual teve início de concepção em 2003 e, embora existam algumas conseqüências que poderão ser percebidas ao longo do capítulo 4.2 deste livro, não se pode dizer que o trabalho terminou. Na realidade, é um permanente processo de aprendizado e aperfeiçoamento, principalmente quando se admite que não existe um sistema de gestão por resultados universal e que as soluções são diferentes para as distintas organizações e para os diferentes momentos.

## 7 Bibliografía Consultada

AEDO, Cristián. **Evaluación del impacto**. Santiago de Chile: ILPES, 2005 (Serie Manuales, 47).

ANGEL, Héctor Sanín. **Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública** (Metaevaluación ?? Mesoevaluación). Santiago de Chile: ILPES, 1999 (Serie Manuales, 3).

BAKER, Judy L. **Directivas de desarrollo: evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza; manual para profesionales**. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ BANCO MUNDIAL, 2000.

BONNEFOY, Juan Cristóbal; ARMIJO, Marianela. **Indicadores de desempeño en el sector público**. Santiago de Chile: ILPES, 2005 (Serie Manuales, 45).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão pública empreendedora**. Brasília, 2000.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 38, n. 3, p. 423-49, mai./jun. 2004.

CEARÁ, Governador 2003-2006 (Lúcio Alcântara) **Ceará cidadania: crescimento com inclusão social**. Fortaleza: SEPLAN, 2003.

CONTRERAS, Eduardo. **Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para latinoamérica**. Santiago de Chile: ILPES, 2004 (Serie Manuales, 37).

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: Análise de Resultados e de Impacto, **Revista do Servidor Público**, v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.

MARINI, Caio. **Gestão Pública: O debate contemporâneo**. Salvador, 2003 (Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, 7).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de alinhamento estratégico e revisão do PPAG e acordo de resultados**, 3. ed. Belo Horizonte, 2004.

NAVARRO, Hugo. **Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza.** Santiago de Chile: ILPES. 2005 (Serie Manuales, 41).

NAVARRO, Hugo; KING, Katiuska; ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco. **Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza – aplicación metodológica.** Santiago de Chile: ILPES. 2006. (Serie Manuales, 48).

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.** Santiago de Chile: ILPES. 2005 (Serie Manuales, 42).

PNUD. **Manual de seguimiento y evaluación de resultados:** oficina de evaluación, Brasilia, 2002.

Review Practices and Studies Government review and Quality Services Deputy Comptroller General Branch Treasury Board of Canada, Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results, Third edition.

UNICEF. Oficina regional para América Latina y el Caribe: evaluación democrática. **Documento de Trabajo**, n. 3, mayo 1998, Brasilia.

# O Modelo Aplicado de Gestão Pública por Resultados (GPR) no Estado do Ceará

*Marcos Costa Holanda<sup>1</sup>  
Antonio Lisboa Teles da Rosa<sup>2</sup>  
Keyla Christina Albuquerque Lacerda<sup>3</sup>  
Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante<sup>4</sup>*

## I Introdução

Diante do que foi exposto no capítulo 3, procurar-se-á, neste capítulo, apresentar alguns instrumentos e práticas de planejamento que foram adotados internamente na estrutura administrativa de governo, com o objetivo de implementar e operacionalizar a Gestão Pública por Resultados no Estado do Ceará. A adoção interina de tais instrumentos será de fundamental importância para que se possa alcançar os resultados pretendidos pelas políticas públicas desenhadas e redesenhadas à luz da GPR.

## 2 A Implementação da GPR no Estado do Ceará

Assim como as demais sociedades modernas, a sociedade cearense também passou por um processo evolutivo, buscando e reivindicando seus direitos aos governantes. Desse modo, o Governo do Estado do Ceará teve de adotar esta nova postura de Governo Empreendedor, voltado para o cidadão como cliente, uma vez que passou a ser feita uma maior exigência por eficiência e eficácia na execução das políticas públicas, o que requer maior diálogo com a sociedade, transparência e controle social.

Inicialmente, foi apresentado ao Governador do Estado e aos seus secretários a concepção geral da GPR, os conceitos que esta utiliza e o seu ciclo de funcionamento (Planejamento, Implementação e Monitoramento e Avaliação).

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br.

<sup>2</sup> Ph.D. em Economia pelo PIMES-UFPE, professor adjunto do Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN – UFC. E-mail: lisboa@ufc.br

<sup>3</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), analista de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). E-mail: keyla@ipece.ce.gov.br

<sup>4</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), bacharel em administração de empresas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Secretário-Adjunto da Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará (SEPLAN).

Num segundo momento, foram convocados os servidores das mais diversas hierarquias, como os coordenadores de planejamento, gerentes de programas e técnicos das áreas de planejamento de todas as secretarias estaduais para que estes pudessem também ser capacitados sobre a construção do Marco Lógico dos programas de governo e apreender como obter melhores resultados utilizando as ferramentas da GPR.

Para que a GPR fosse implementada fez-se necessário construir um arcabouço institucional que pudesse nortear a administração pública do Estado do Ceará. Com esse propósito foi criado o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) que é apresentado com mais detalhes no item seguinte.

## **2.1 Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF)**

O início do processo se deu através da criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), através do Decreto nº 27.524 de 9 de agosto de 2004, ao qual foi atribuída a missão de assessorar o Governo do Estado, definindo diretrizes e estabelecendo medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a administração estadual.

As diretrizes e as medidas definidas pelo COGERF têm como objetivo garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual e o cumprimento de metas físicas e de resultado primário, consolidar o modelo de gestão baseado em resultados, elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual e garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

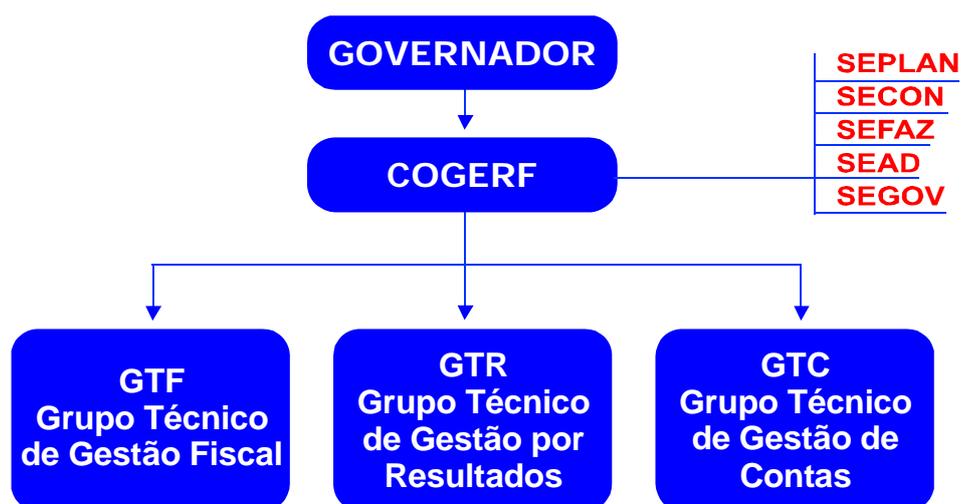
O COGERF tem em sua composição o secretário do Planejamento e Coordenação, o secretário da Fazenda, o secretário da Controladoria, o secretário da Administração e o secretário de Governo. Sendo a secretaria de apoio ao funcionamento e acompanhamento das ações do comitê a Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN).

Com o intuito de assessorar o COGERF, foram criados os Grupos Técnicos de Gestão por Resultados (GTR), o de Gestão Fiscal (GTF) e de Gestão de Contas (GTC), onde cada um dos grupos técnicos é composto por um representante das Secretarias do Planejamento e Coordenação, da Controladoria, da Fazenda, da Administração e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) (figura 1).

Cabe ao GTR prestar assessoria ao COGERF em assuntos relacionados ao desempenho de programas da gestão institucional, e ao cumprimento de metas

governamentais. Já o GTF assessora o comitê em assuntos relacionados à gestão fiscal e ao cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas, enquanto o GTC presta assessoria ao comitê em assuntos ligados à gestão de gastos e ao cumprimento dos limites financeiros.

Figura 1 – Composição organizacional do COGERF



### 2.1.1 Grupo técnico de gestão por resultados

O Grupo Técnico de Gestão por Resultados (GTR), mais especificamente, tem como finalidades principais assessorar o COGERF na análise do desempenho dos programas governamentais, como também na gestão institucional e estrutural e no cumprimento das metas das secretarias estaduais e de governo como um todo. Vale ressaltar que esse grupo é um dos principais instrumentos de implementação da GPR no âmbito do Governo no Estado do Ceará.

O GTR atua ainda no assessoramento das secretarias estaduais quanto ao estabelecimento de metas físico-financeiras. Para tanto, foram realizadas diversas rodadas de negociações quanto à definição dos resultados estratégicos de governo e os resultados de cada secretaria, como também a determinação dos produtos setoriais que levariam essas secretarias a ajudarem o governo a alcançar por fim seus resultados. Tais resultados e produtos serão discutidos a seguir.

O grupo é composto por técnicos, analistas, diretores e coordenadores das Secretarias do Planejamento e Coordenação, da Administração, da Controladoria, da Fazenda e do IPECE. Ele se reúne periodicamente, e nessas ocasiões são

definidas as atividades, os cronogramas e a forma de desenvolvimento das ações a serem realizadas.

Constantemente, alguns membros do GTR realizam atividades complementares, como estudos e pesquisas, coletando uma gama de experiências e bibliografias sobre o processo de implementação da Gestão por Resultados em outros países e estados brasileiros. Nesta direção, o grupo ainda traz consultores internacionais que atuam nessa área, beneficiando-se de parcerias formadas com o Banco Mundial, para ministrar a todo o COGERF, cursos e *workshopping* sobre o referido assunto.

Implementar efetivamente o modelo de Gestão Pública por Resultados em toda a estrutura administrativa do Estado do Ceará não foi uma tarefa das mais fáceis de se realizar. Muitos obstáculos tiveram de ser enfrentados e transpostos para que tal modelo começasse a funcionar de modo desejável. Uma das grandes dificuldades pela qual passou a equipe técnica encarregada da implementação da GPR no estado foi promover a mudança de cultura administrativa e de processos já materializados na consciência dos servidores públicos.

Para realizar essas mudanças e quebrar paradigmas institucionais e pessoais, um dos instrumentos mais poderosos adotados neste caso foi a capacitação dos servidores que estivessem diretamente ligados às áreas de planejamento de cada Secretaria Estadual e órgãos afins. Dessa forma, essa nova tecnologia que busca, através de algumas ferramentas, gerenciar de modo mais transparente a máquina governamental tentando alcançar resultados econômicos e sociais cada vez melhores para a sociedade cearense deveria necessariamente ser repassada e disseminada à comunidade de servidores públicos estaduais.

Nessa ocasião, a capacitação assumiu papel preponderante para a absorção e aceitação de novos padrões nas interações humanas e nos processos administrativos de planejamento e de gestão por resultados, respeitando-se as tradições sociais e individuais das pessoas e das organizações.

Com o propósito de realizar a importante tarefa de capacitar o maior número possível de servidores, formou-se internamente com os quadros do Estado uma equipe encarregada de elaborar todo o material didático dos referidos cursos, a fim de repassar e multiplicar essa nova tecnologia. Para tanto, utilizou-se a experiência pré-adquirida dos diretores do IPECE, quando da sua participação em cursos de Gestão por Resultados e Marco Lógico, realizados no Canadá,

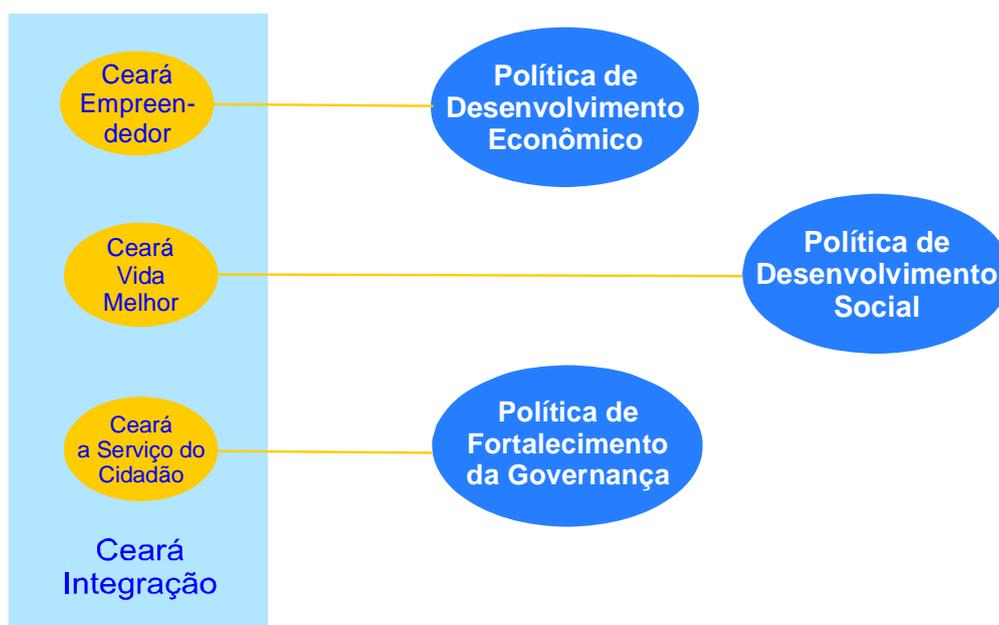
EUA e Chile. Além disso, utilizou-se também diversos manuais técnicos de renomadas instituições ligadas aos temas abordados pelos cursos, tais como: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), Ministério do Planejamento e Cooperação do Governo do Chile e a Fundação W.K. Kellogg.

Além das diversas atribuições e/ou atividades descritas anteriormente, o GTR foi responsável pela adequação e revisão do Plano Estratégico de Governo, a lógica do modelo gerencial de GPR. Essa importante atividade será tratada mais detalhadamente a seguir.

## 2.2 Plano estratégico de governo

O Plano Estratégico de Governo foi tomado como base para a implementação do modelo de Gestão Pública por Resultados no Ceará, cujo grande resultado estratégico, como já foi visto anteriormente, é alcançar um Crescimento com Inclusão Social. Para que esse grande resultado seja alcançado, o plano foi dividido em quatro eixos de articulação e formulação de políticas públicas que impulsionam o Governo do Ceará a desenvolver ações e a ofertar produtos que possam vir a atender os objetivos estratégicos de cada eixo que quando somados, contribuam para o alcance do resultado maior de governo.

Figura 2 – Estrutura do Plano de Governo do Estado do Ceará



A figura 2 retrata os caminhos estruturados pelo Plano de Governo para se chegar ao macroobjetivo de crescer com inclusão social. O plano foi estruturado de tal forma que áreas como saúde e educação, geração de emprego e renda foram aglutinadas em eixos estratégicos de governo e cada eixo desenvolve políticas e programas específicos para cada área. O eixo 1, Ceará Empreendedor trata de implementar políticas de desenvolvimento econômico; o eixo 2, Ceará Vida Melhor caminha na implementação de políticas de desenvolvimento social; o eixo 3, Ceará a Serviço do Cidadão, visa implementar políticas de fortalecimento da governança; e o eixo 4, Ceará Integração, busca adotar as demais políticas econômicas, sociais e de governança no interior do Estado.

O primeiro eixo que o Plano estabeleceu como um dos caminhos estratégicos a serem perseguidos foi o eixo Ceará Empreendedor, cujo objetivo principal é engajar todas as instituições de governo, conjuntamente com os agentes produtivos dos diferentes setores da economia, a fim de criar e tornar consistente dentro do Estado um ambiente propício à inovação com foco na competitividade. A política adotada nesse eixo é a de desenvolvimento econômico, tendo como foco a qualificação dos espaços regionais, estabelecendo, para tanto, alguns objetivos, como a redução dos índices de pobreza e o aumento da inserção internacional da economia cearense. Para alcançar tais objetivos foram adotados diversos instrumentos de políticas públicas, tais como o estímulo indústria exportadora e ao agronegócio.

O eixo Ceará Vida Melhor foi o segundo eixo estratégico desenhado, com o objetivo de implementar ações que resultem na melhoria das condições de vida da população cearense através do fornecimento de serviços públicos de qualidade, principalmente para as camadas sociais mais vulneráveis e sem acesso adequado à saúde, educação, esporte, cultura, segurança, emprego e todas as demais dimensões que proporcionem uma qualidade de vida desejável. A política instituída nesse eixo é a de desenvolvimento social, tendo como foco a qualificação dos indivíduos, estabelecendo, para tanto, alguns objetivos, como a elevação da qualidade da educação e do perfil educacional da população cearense como também melhorar as condições de moradia da população e a infra-estrutura social do estado. Para alcançar tais objetivos foram adotados diversos instrumentos de políticas públicas, tais como o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e o estabelecimento das Metas de Inclusão Social.

O terceiro eixo de ação do Plano de Governo é chamado de Ceará Integração, que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento local e regional através do alinhamento das políticas públicas e da integração de programas,

visando desconcentrar o processo de urbanização, minimizando as disparidades entre a Região Metropolitana de Fortaleza e o interior do estado e privilegiando a criação de maiores oportunidades de trabalho e renda de modo mais equilibrado, para um maior número da população do Estado. Atende ao fim último de reduzir as desigualdades regionais e a pobreza no Ceará. Sua implementação pressupõe a adoção de ações estratégicas baseadas em princípios que envolvem a autonomia local, a coordenação e cooperação no âmbito regional buscando acima de tudo a equidade. Para isso, foram definidos três níveis de estratégias com a finalidade de orientar as ações do Governo: i) nível micro – municípios; ii) nível meso – região; e iii) nível macro – Estado.

Por fim, o quarto eixo de trabalho a ser perseguido é o Ceará - Estado a Serviço do Cidadão que se propõe a viabilizar a integração entre os setores público e privado, avançando no desenvolvimento de novas práticas de governança e na reestruturação e modernização do aparelho institucional do Estado. Nessa direção, criou-se o Programa de Reforma do Estado com o objetivo de implantar um sistema integrado de controle social de políticas públicas, estimulando, para isso, a criação e o fortalecimento de canais de participação e interlocução com a sociedade, descentralizando a execução e a prestação de serviços públicos de forma regionalizada, e, finalmente, qualificar profissionalmente os servidores públicos em suas competências gerenciais técnico-operacionais e acadêmicas.

A política adotada nesse eixo é a de fortalecimento da governança, tendo como foco principal o cidadão, estabelecendo, para tanto, alguns objetivos, como o fortalecimento do planejamento público e a melhoria da qualidade dos gastos públicos. Para alcançar tais objetivos foram adotados diversos instrumentos de políticas públicas, tais como a criação da Secretaria da Controladoria e do COGERF.

### **2.3 Resultados estratégicos de governo**

Traçados os caminhos a serem seguidos, a etapa seguinte foi estabelecer os Indicadores de Resultados Estratégicos de Governo relacionados com cada eixo de articulação do Governo. Para isso juntou-se um grupo técnico de trabalho, formado pelos diretores e analistas do IPECE, com os coordenadores e analistas da SEPLAN, a fim de analisar e definir os resultados mais relevantes aos quais o Governo do Estado deveria chegar ao final de sua gestão.

Depois de prolongado debate analítico, econômico, social e político, os Resultados Estratégicos de Governo foram estabelecidos e serão expostos pormenorizadamente a seguir.

### 2.3.1 Indicadores dos Resultados Estratégicos de Governo

Definidos os Resultados Estratégicos de Governo, o passo seguinte foi estabelecer os indicadores dos referidos resultados, a fim de mensurar a evolução e/ou desenvoltura de cada eixo. Dessa forma, para cada resultado estabelecido foram definidos indicadores que melhor retratassem o desempenho do novo modelo de gestão no Estado.

Uma vez que se decidiu adotar a GPR, era imprescindível a determinação e implementação de indicadores que pudessem mensurar o real alcance dos resultados propostos pelas políticas públicas.

Os indicadores, sejam estes sociais, econômicos e demográficos, são instrumentos poderosos e indispensáveis para subsidiar os formuladores e responsáveis pela implementação de políticas públicas, visto que retratam a situação real dos diversos problemas a serem enfrentados, como também a forma de dimensioná-los. O acompanhamento da evolução dos indicadores sinaliza ainda se as políticas governamentais implementadas estão gerando resultados desejáveis, caso contrário, podem-se adotar medidas corretivas de tais ações desenvolvidas pelos programas de governo.

Para cada eixo de articulação foram estabelecidos diversos indicadores que melhor pudessem medir o desempenho dos Resultados Estratégicos de Governo, conforme mostra as figuras a seguir.

Resultados Estratégicos e Indicadores do Governo:

Figura 3 – Eixo I – Ceará Empreendedor

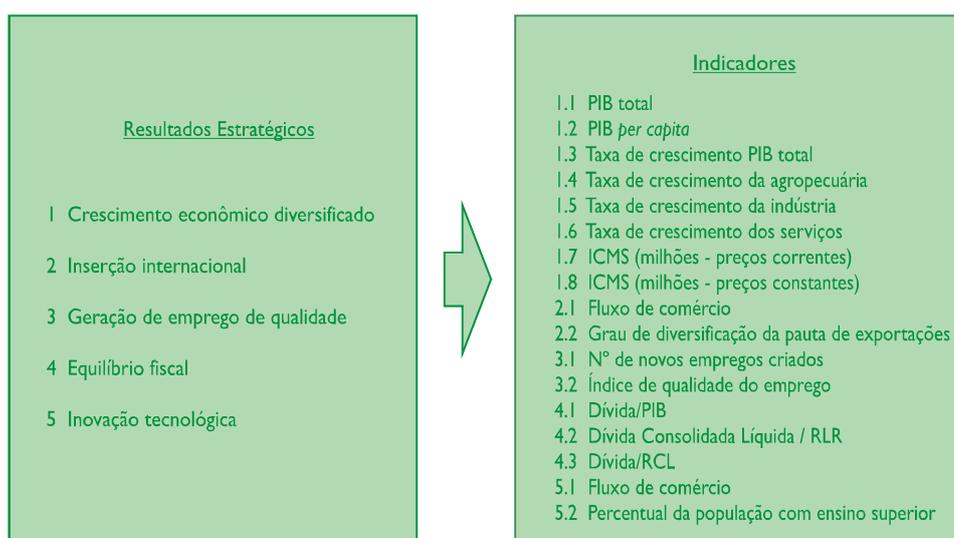


Figura 4 – Eixo 2 – Ceará Vida Melhor

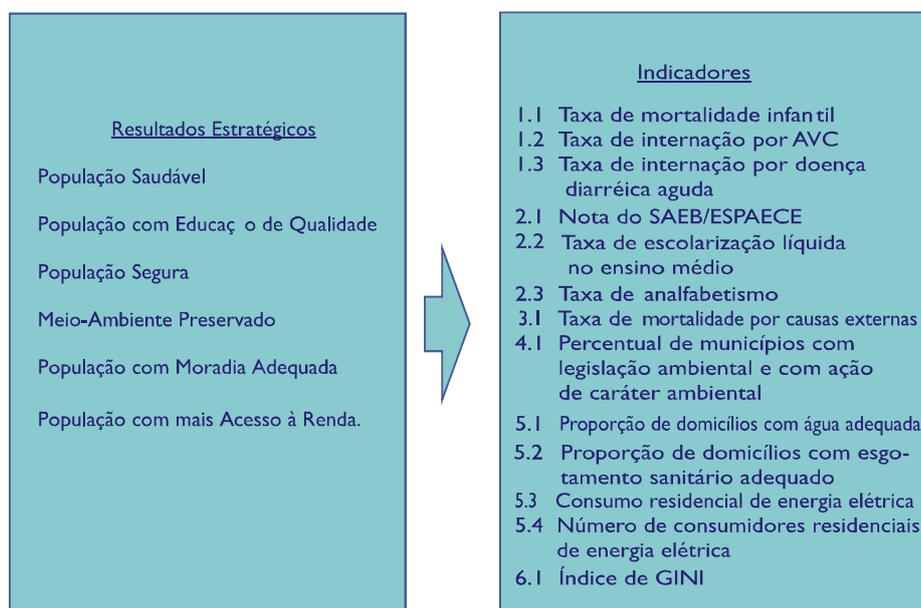


Figura 5 – Eixo 3 – Ceará Integração

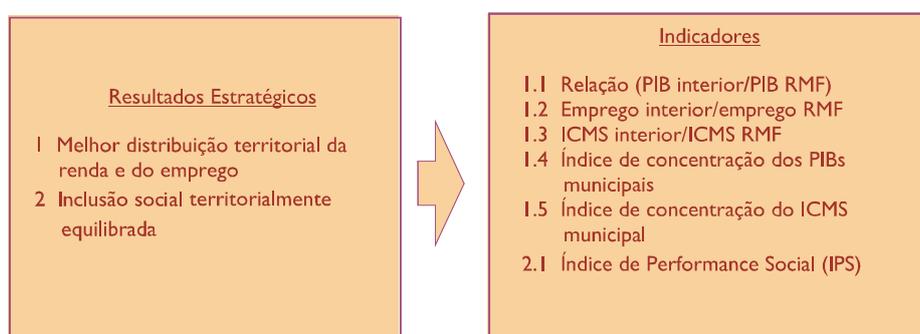


Figura 6 – Eixo 4 – Ceará a Serviço do Cidadão



Com esses indicadores, o Governo do Estado do Ceará poderá monitorar e avaliar os efetivos resultados das políticas públicas implementadas para a sociedade cearense, podendo ainda adotar medidas corretivas de tais políticas quando se fizer necessário.

## **2.4 Planos estratégicos setoriais**

Diante dos resultados estratégicos de governo e seus respectivos indicadores, o COGERF convidou as diversas secretarias estaduais com o intuito de orientá-las para que buscassem se enxergar dentro do que foi proposto pelo Plano Estratégico de Governo, elegendo os resultados setoriais que supostamente poderiam subsidiar o Governo a chegar aos resultados pretendidos, procurando remodelar e desenvolver seus planos estratégicos, passando a tomá-los como referência para implementarem suas ações. Durante a realização dessa atividade, pôde-se constatar, entre outras coisas, os seguintes aspectos:

- 1) Os planos estratégicos setoriais passaram a adotar prioridades e criar programas que necessariamente são compatíveis com as prioridades do Plano de Governo. Além do mais, ocorreu uma redução considerável do número de programas e projetos, que passaram de 370 para 117, dos quais 82 estão plenamente inseridos nos moldes da Gestão por Resultados. Este replanejamento revelou uma conexão direta entre os planos estratégicos e o plano de governo, além de dar mais foco aos programas.
- 2) A articulação das ações das diversas secretarias passou a apresentar expressiva eficiência, ampliando o potencial impacto por complementaridade das ações.
- 3) O desenvolvimento do Plano Estratégico Setorial de cada secretaria passou a ter foco nos resultados e impactos que tais programas poderiam causar a sociedade cearense, e não mais direcionados totalmente para a elaboração dos produtos como acontecia na gestão tradicional.

Dessa forma, os planos estratégicos setoriais foram revisados, tendo em vista a sua adequação aos propósitos e à “área de interesse da Gestão por Resultados”.

### **2.4.1 Resultados estratégicos setoriais**

Na seqüência, as secretarias estaduais foram convocadas pela SEPLAN e pelo IPECE para, diante do Plano Estratégico de Governo, definirem seus resultados estratégicos setoriais, como também os respectivos indicadores que contribuiriam para o alcance dos resultados de governo.

Esta etapa foi marcada por inúmeras discussões e reuniões com os setores de planejamento de todas as secretarias estaduais, chamados de Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS), a fim de se estabelecer um cronograma de atividades, onde os técnicos em conjunto estabeleceriam tais resultados e indicadores, elegendo para isso os programas prioritários e seus respectivos produtos.

Cumprido o cronograma de atividades, todas as secretarias passaram a contar com sua matriz de GPR ou matriz de resultados estratégicos, onde se determinou que resultado, ou quais resultados de governo, a devida secretaria iria subsidiar, com os seus resultados estratégicos e com os devidos indicadores, informando suas linhas de base e valores, definindo quais os programas que levariam a tais resultados, com seus respectivos produtos, indicadores de produto, e, finalmente, estabelecendo de forma consciente e consistente as metas a serem atingidas para 2006 e 2007.

A Secretaria de Educação Básica do Estado (SEDUC) será aqui apresentada como um exemplo sobre como cada secretaria de Estado procedeu e qual o produto obtido. Ela se insere no eixo 2 – Ceará Vida Melhor, subsidiando o segundo resultado estratégico de governo, o qual objetiva proporcionar à população do Ceará uma educação de qualidade. Para mensurar tal resultado foram estabelecidos, como visto anteriormente, três indicadores de resultado estratégico de governo. O primeiro deles foi as notas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – (SAEB) e do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE); o segundo indicador foi a Taxa de escolarização líquida no ensino médio, já que as ações e os programas do Governo estadual atuam em torno desse nível de ensino, e o terceiro e último indicador estabelecido foi a taxa de analfabetismo, por ser um indicador já consagrado na área da educação. Esses indicadores sintetizam os resultados das ações realizadas pela SEDUC (Quadro I).

A partir desse resultado de governo e de seus indicadores, os técnicos da área de planejamento da Secretaria de Educação, juntamente com os técnicos da SEPLAN e do IPECE, partiram para a construção da matriz de resultados estratégicos da secretaria. Primeiramente, buscou-se definir os indicadores de resultados setoriais, com os quais a secretaria poderá mensurar o efetivo alcance de suas ações e programas, enfim, dos concretos resultados alcançados.

Definidos os indicadores de resultado da SEDUC, estabeleceu-se a linha de base contabilizando os seus respectivos valores. O passo seguinte foi selecionar os programas que mais pudessem contribuir de modo efetivo para o avanço dos

indicadores setoriais. Essa atividade desencadeou um processo natural de priorização, não somente dos programas dessa secretaria, como também de todos os programas existentes nas demais secretarias estaduais.

Quadro I – Matriz de resultados estratégicos da Secretaria da Educação Básica do Ceará

GOVERNO		SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA						
Resultados Estratégicos	Resultados Estratégicos Setoriais	Indicadores de Resultado	Linha de Base	Programas Prioritários	Produtos	Indicadores de Produto	Metas 2006	Metas 2007
Eixo 2 - Ceará Vida Melhor	Educação de qualidade	Taxa de crescimento da matrícula do ensino médio	2003/2002 – 15,7% 2004/2003 – 6,6% 2005/2004 – 8,5%	Universalização progressiva do ensino médio na zona rural e urbana	Oferta escolar ampliada no ensino médio	Nº de vagas ampliadas no ensino médio	33.000	4.400
					Escolas construídas	Nº de escolas construídas	26	9
		Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais	2001 – 26,5% 2004 – 19,5% 2003 – 22,7% 2005 – 16,7%	Apoio ao desenvolvimento da educação Infantil, especial, indígena e de jovens e adultos	Alunos alfabetizados	Nº de alunos alfabetizados	157.000	70.495
		Taxa de rendimento escolar e de transição do fluxo escolar no ensino fundamental e médio	2003 - Ens. fund. (1) 74,6% (2) 11,7% (3) 13,7% Ens. médio (1) 71,7% (2) 9,2% (3) 19,1% 2004 - Ens. fund. (1) 78% (2) 12,5% (3) 9,5% Ens. médio (1) 71,2% (2) 8,1% (3) 20,7%	Garantia da qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno	Escolas com sistema gerencial implantado	Nº de Escolas com sistema gerencial implantados	686	686
					Servidores qualificados	Nº de Servidores qualificados	4.808	3.600
					Professores qualificados	Nº de professores qualificados	15.452	3.894
					Aluno beneficiado	Nº de alunos beneficiados	401.490	792.258
					Escolas reformadas	Nº de escolas reformadas	369	65
					Alunos atendidos c/ merenda escolar	Nº de alunos atendidos c/ merenda escolar	271.825	188.937
		Taxa de desempenho dos alunos do Ceará disseminados no SAEB e SPAECE	2003/2001 Português 4ª série: 4,8% 8ª série: 0,6% 3ª série: 3,4% Matemática 4ª série: 3,8% 8ª série: 0,8% 3ª série: 1,7%	Planejamento e coordenação das políticas educacionais	Alunos avaliados no SAEB e SPAECE	Nº de alunos avaliados no SAEB e SPAECE	188.186 (SPAECE)	187.623 (SPAECE)
Escolas avaliadas	Nº de Escolas avaliadas				3.344	3.344		

Com a definição dos programas, passou-se para a seleção dos produtos e indicadores de produtos. Para tanto, o critério adotado foi o de que os produtos escolhidos representassem o máximo possível o objetivo dos programas e que esses fossem produtos significantes, que pudessem efetivamente gerar bons resultados para a população cearense.

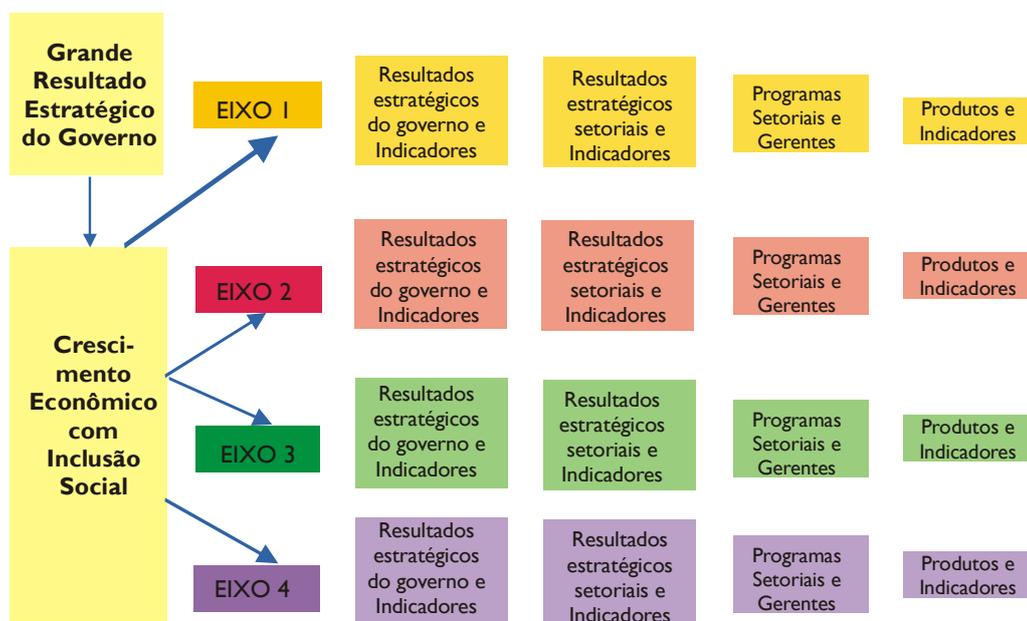
Por fim, o último passo na construção da matriz estratégica de resultado das secretarias estaduais foi o estabelecimento das metas para os produtos em 2006 e 2007. Vale aqui ressaltar que tais metas foram estabelecidas de modo

criteroso, tendo em vista a sua exeqüibilidade. Essa atividade foi realizada no Encontro de Avaliação dos Resultados de 2005 e Prioridades para 2006, ocasião em que o governador do Estado do Ceará se reuniu com todo o seu secretariado. Mais adiante esse encontro será tratado com maiores detalhes.

O resultado final de todas essas atividades foi o concreto estabelecimento das matrizes de resultados estratégicos de todas as secretarias estaduais. Mas não significa dizer que essa matriz seja imutável ao longo do tempo, e, conforme o seu acompanhamento e avaliação, essas matrizes poderão ser ampliadas e modificadas caso seja necessário. O quadro I sintetiza o exemplo da matriz da SEDUC.

O fluxograma a seguir sintetiza essa maratona de atividades realizadas pelo planejamento interno das secretarias estaduais de governo. A partir do grande resultado de governo – Crescimento Econômico com Inclusão Social –, o Plano de Governo foi desmembrado nos quatro eixos de articulação, definindo-se para cada eixo os Resultados estratégicos do governo, resultados estratégicos setoriais, programas setoriais e seus respectivos gerentes e os produtos com seus indicadores.

Fluxograma I – Síntese dos resultados estratégicos de governo



Uma síntese do formato atual do modelo de Gestão por Resultados do Ceará é apresentada na figura 7. A figura procura esclarecer que a GPR funciona como um grande guarda-chuva que abriga, organiza e dá consistência às diversas ações e programas do governo. Procurou-se com ele fazer uma conexão do Plano de Governo a de se chegar até ao Plano Operativo.

Para isso, o primeiro e principal passo da GPR no Estado foi definir os principais resultados de governo que serão perseguidos, os quais, após diversas discussões, passam a ser mensurados por 39 indicadores de resultados estratégicos de governo. Tais resultados representam os compromissos maiores que o Governo assume com sua população e a partir dos quais, ele, Governo, poderá ser cobrado e julgado.

No momento em que cada secretaria define os resultados estratégicos a serem perseguidos, elas passam a desenhar seus programas prioritários que, por sua vez, definem os projetos e ações setoriais mais relevantes para a sociedade cearense. Assim, os resultados setoriais passarão a ser medidos por 143 indicadores, sendo ainda alimentados por cerca de 82 programas de governo, cujos resultados desses produtos serão mensurados por 291 indicadores de produtos.

Na etapa final, os projetos e ações são submetidos à SEPLAN e são incorporados ao orçamento. Por sua vez, a execução dos programas como também do orçamento serão acompanhados, monitorados e avaliados sistematicamente, visando corrigir erros e desvios que possam vir a surgir durante o andamento do processo.

Figura 7 – O modelo de Gestão por Resultados do Ceará



Nessa filosofia da GPR, os indicadores estabelecidos pela Operação SWAP<sup>1</sup> (Sector Wide Approach), que se trata de uma operação de crédito inovadora desenvolvida junto ao Banco Mundial, foram também incorporados às matrizes de resultados estratégicos de algumas secretarias estaduais.

Essa lógica poderosa da GPR é o seu grande trunfo. Nela, o processo de definição dos projetos e das ações que serão financiados com recursos dos cearenses é sempre comandado pelos resultados que se quer entregar aos mesmos. Por ela, o que conta é a capacidade de um programa, projeto ou ação de entregar resultados e não o seu nome, tradição ou promessas.

Vê-se dessa forma, uma síntese de um governo operando com Gestão por Resultados. Um governo que de forma explícita assume o compromisso de entregar resultados em troca dos recursos que os contribuintes o transferem. Um governo que assume o ônus da prova de mostrar que os recursos do contribuinte foram bem utilizados.

## **2.5 Monitoramento e avaliação**

O monitoramento e a avaliação são considerados, dentro do ciclo da GPR, as duas últimas etapas a serem implementadas para que este ciclo se complete e se auto-alimente, sendo uma atividade complementar da outra. Estabelecer resultados estratégicos, indicadores de resultado e produtos, como também estipular metas, não teria grande utilidade sem que se fizesse o devido acompanhamento e posterior avaliação dos resultados dos programas, tendo em vista realimentar o processo e corrigir possíveis distorções. Foi com este propósito que, no início de 2006, realizou-se um Encontro de Avaliação dos Resultados de 2005 e Prioridades para 2006, com a participação do governador e todos os secretários de Estado, onde no primeiro momento se apresentou o chamado Painel de Controle dos Resultados de Governo, nada mais é que os grandes indicadores de resultado estratégico de cada eixo de governo apresentado na figura a seguir: [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes consultar a Nota Técnica n° 10 no site do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)

Figura 8 Painel de Controle dos Resultados de Governo

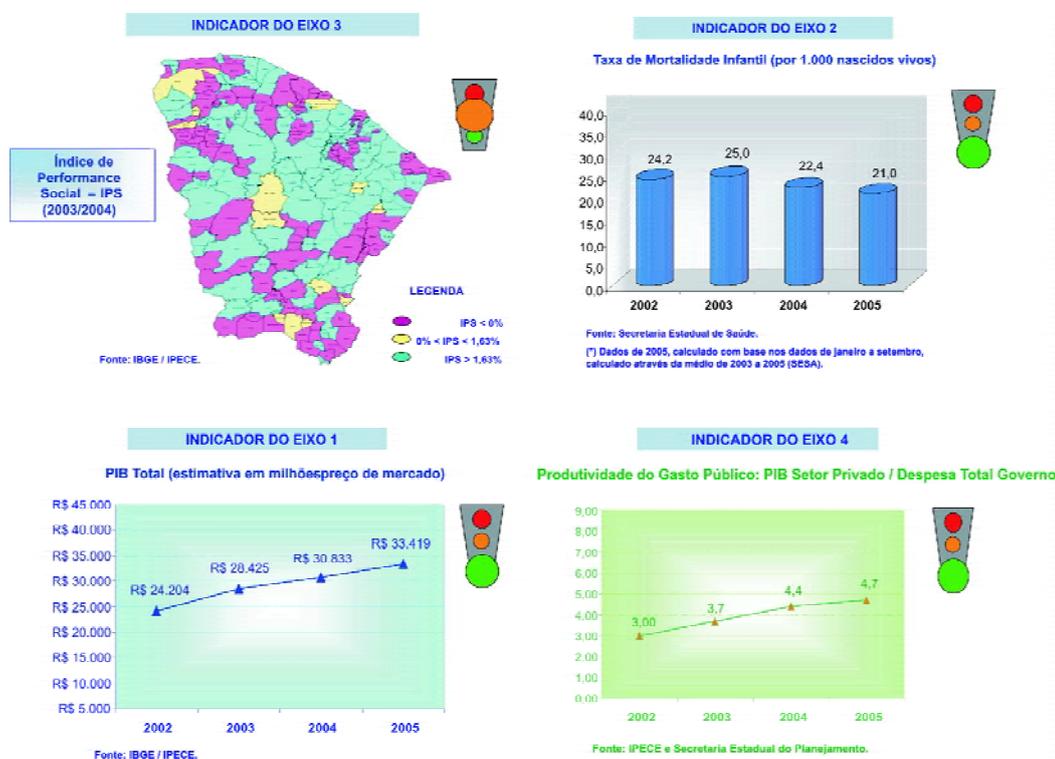
INDICADORES EIXO 1	Sinalização	INDICADORES EIXO 2	Sinalização
1. PIB Total (estimativa em milhões - preço de mercado)	▲	1. Taxa de mortalidade Infantil (por 1.000 nascidos)	▲
2. PIB PER CAPITA (estimativa - preço de mercado)	▲	2. Taxa de internação por AVC (por 10.000, todas as idades)	▲
3. Taxa de Crescimento PIB total	▲	3. Taxa de internação por doença diarreica aguda (menores de 5 anos, por 1.000)	▼
4. Taxa de Crescimento da Agropecuária	■	4. Nota do SAEB/ESPAECE	■
5. Taxa de Crescimento da Indústria	■	5. Taxa de escolarização ensino médio (15 a 17 anos, líquida)	▲
6. Taxa de Crescimento dos Serviços	▲	6. Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	▲
7. ICMS (milhões - preços correntes)	▲	7. Taxa de mortalidade por causas externas (P/100.000 hab)	▼
8. ICMS (milhões - preços constantes)	■	8. Proporção de Domicílios com água adequada	▲
9. Fluxo de Comércio - Exp. + Imp. (US\$ Bilhão)	▲	9. Proporção de Domicílios com acesso a rede coletora de esgoto	▲
10. Grau de diversificação da pauta de exportações	■	10. Consumo residencial de energia elétrica (Mwh)	▲
11. N° de novos empregos criados (formais)	▲	11. Número de Consumidores Residenciais	▲
12. Índice de qualidade do emprego	▼	12. Índice de GINI	■
13. Dívida / PIB x 100	▲		
14. Dívida Consolidada Líquida / RLR	▲		
15. Dívida / RCL	▲		
INDICADORES EIXO 3	Sinalização	INDICADORES EIXO 4	Sinalização
1. Relação (PIB Interior / PIB RMF)	■	1. Número de atendimentos ao Cidadão	▲
2. Emprego Interior / Emprego RMF	■	2. Consultas ao Portal do Governo do Ceará	▲
3. ICMS interior / ICMS RMF	▼	3. Produtividade do Gasto Público: Despesa Custeio de Manutenção (fonte tesouro) / Despesa Total Governo	▲
4. Índice de concentração dos PIBs municipais (Herfindahl)	■	4. Produtividade do Gasto Público: PIB Setor Priv / Despesa total Governo	▲
5. Índice de concentração - ICMS municipal (Herfindahl)	▼	5. Receita própria / PIB (%)	▲
6. IPS Global	■	6. Superávit primário (estimativa em milhões)	■

Para cada indicador estratégico de governo foi atribuída uma sinalização conforme o desempenho apresentado durante o período de 2002 a 2005, ou seja, dado o comportamento desses indicadores nos primeiros anos da gestão do governador Lúcio Alcântara, esses foram avaliados e a partir daí receberam uma nota utilizando-se o seguinte critério:

- i) apresentando um desempenho positivo, no decorrer desses anos, o indicador recebeu sinal verde (▲);
- ii) apresentando desempenho mediano, o indicador recebeu sinal laranja; (■) e
- iii) apresentando desempenho negativo, o indicador recebeu sinal vermelho (▼).

Pode-se tomar como exemplo o desempenho de quatro indicadores relevantes para cada eixo de governo, apresentado pela figura a seguir:

Figura 9 Desempenho do Indicador por Eixo de Governo



Um dos indicadores de governo que representa de modo expressivo o eixo I – Ceará Empreendedor é o produto interno bruto total do Estado, dado que no período de 2002 a 2005 esse indicador vem apresentando um desempenho positivo, ou seja, vem crescendo de modo considerável, ele recebeu o sinal verde. Já o eixo 2 – Ceará Vida Melhor, um dos indicadores representativo é a taxa de mortalidade infantil, que nesse período vem de modo positivo, ou seja, com exceção de 2003, a mortalidade infantil no Ceará vem cada vez mais diminuindo. Por isso, esse indicador recebeu também o sinal verde (Figura 9).

Com relação ao eixo 3 – Ceará Integração, um dos indicadores eleitos para representá-lo foi o Índice de Performance Social (IPS)<sup>2</sup> calculado pelo IPECE, utilizando-se para isso dados do IBGE. Dado o desempenho mediano desse indicador no período em consideração, ou seja, os municípios não conseguiram avançar de modo significativo na área social, esse indicador recebeu o sinal laranja.

<sup>2</sup> Para maiores detalhes consultar a Nota Técnica nº 10 no site do IPECE, [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br).

E no eixo 4 – Ceará a Serviço do Cidadão, um dos indicadores selecionados foi a produtividade do gasto público medido pela relação do PIB do setor privado com a despesa total do governo. Como esse indicador vem apresentando um desempenho positivo, ele recebeu o sinal verde.

Analisados e apresentados os indicadores de resultado de governo, o Encontro de Avaliação dos Resultados de 2005 e Prioridades para 2006 prosseguiu para um segundo momento, em que os secretários de Estado formaram três grupos de trabalhos (GTs) a fim de, diante do exposto, definirem as prioridades para o exercício de 2006. O grupo 1 foi formado pelos representantes das pastas ligadas aos eixos 1 e 3, visto que o primeiro eixo trata de desenvolver políticas econômicas e o terceiro busca a integração regional. O grupo 2 como não poderia deixar de ser, foi formado pelos representantes do eixo 2, cujo objetivo é desenvolver políticas voltadas para o social. E o grupo 3 foi integrado pelos secretários e subsecretários do eixo 4, que trata da política de governança no Estado.

Cada GT foi incumbido de selecionar dentre os indicadores de resultado de governo aqueles que seriam mais relevantes e prioritários para 2006, apontando os programas e os produtos que cada secretaria implementaria para alcançar melhores resultados.

No grupo 1 foram eleitos 12 programas e 24 produtos, como, por exemplo, o Programa Agronegócio da Agricultura, que se propôs implementar ações que possam elevar em U\$ 50 milhões as exportações cearenses de frutas, como também atender a 30 mil produtores rurais com assistência técnica especializada. Nessa mesma sistemática, o grupo 2 elegeu 16 programas e 30 produtos que irão alavancar os resultados pretendidos nas áreas de saúde, educação, esporte, cultura, entre outras. Um dos programas escolhidos nesse segundo grupo foi o Programa Garantia da Qualidade da Escola com Foco no Aprendizado do Aluno, que pretende reciclar com treinamentos de 15.452 professores da rede pública estadual e implementar o Sistema Gerencial em 686 escolas estaduais.

Por fim, o grupo 3 elegeu seis programas e dez produtos, como foi o caso do Programa de Acompanhamento e Avaliação da Gestão Pública executado pela Secretaria de Controladoria, que tem como principais produtos a realização de 85 auditorias e implementação de orientações técnicas de controle nas demais secretarias de governo.

O painel de controle do governo, como também os programas e produtos prioritários já estão paulatinamente sendo monitorados e avaliados pelos analistas de planejamento e de políticas públicas do Estado, dado que essas atividades são de suma importância para se ter idéia de quão bem ou não estão os programas e se seus produtos estão realmente gerando benefícios para a sociedade cearense. A partir daí pode-se corrigir erros de planejamento e implementação de programas, rever produtos e, quando for o caso, fortalecer programas e ampliar seus produtos e, conseqüentemente poder atender uma parte cada vez maior da população do Ceará.

Atualmente, os indicadores que compõem o Painel de Controle do Governo, como os indicadores de resultados das secretarias, os programas e produtos estão formalmente cadastrados no Sistema Integrado de Orçamento Financeiro (SIOF), gerenciado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN).

Figura 10 – Sistema Integrado de Orçamento Financeiro (SIOF)

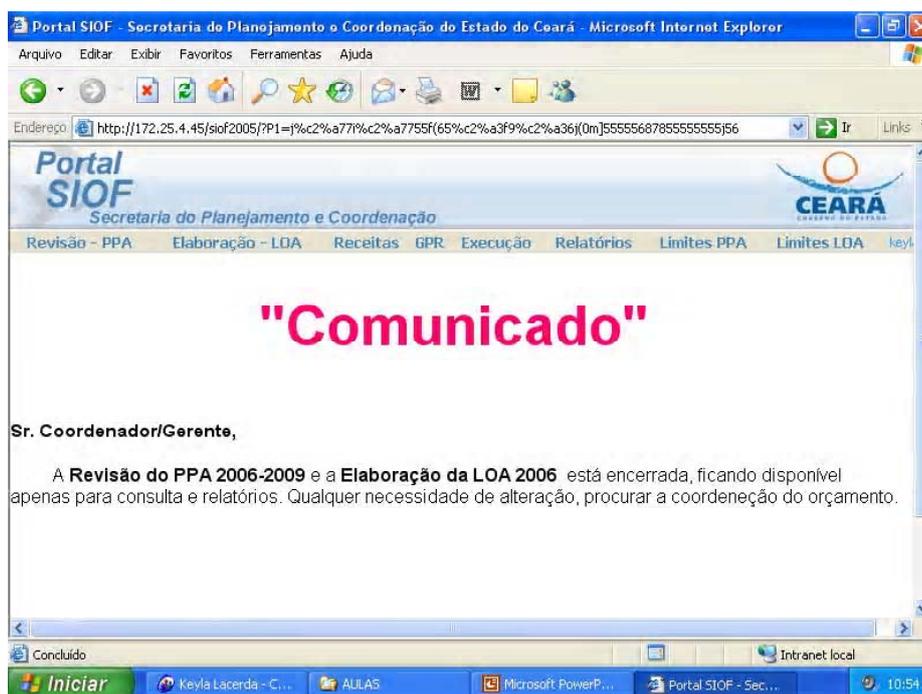


Figura 11 – SIOF – Resultados estratégicos governamentais

Ceará Empreendedor	Ind.	Set.	Ceará Vida Melhor	Ind.	Set.	Ceará Integração	Ind.	Set.	Ceará a Serviço do Cidadão	Ind.	Set.
Crescimento Econômico Diversificado	+	+	População Saudável	+	+	Melhor Distribuição de Renda e do Emprego	+	+	Viabilizar e Oferta de Serviços Públicos - Compatíveis como Plano de Governo.	+	+
Inserção Internacional	+	+	População com Educação de Qualidade	+	+	Inclusão Social Territorial Equilibrada	+	+	Transparência na Gestão Pública	+	+
Geração de Emprego de Qualidade	+	+	População Segura	+	+		+	+	Eficiência no Uso do Recurso Público	+	+
Equilíbrio Fiscal	+	+	População com Moradia Adequada	+	+		+	+		+	+
Inovação Tecnológica	+	+	População com mais Acesso à Renda	+	+		+	+		+	+
Infra-Estrutura Competitiva	+	+		+	+		+	+		+	+
Teste	+	+		+	+		+	+		+	+

As figuras 10 e 11 mostram como a GPR do Estado do Ceará está sendo monitorada e avaliada na prática. No sistema interno da Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), além das rotinas dantes executadas, abriu-se uma nova janela chamada GPR, onde todos os indicadores estratégicos de governo e os setoriais, com seus respectivos programas e produtos foram devidamente cadastrados para que o monitoramento e as futuras avaliações possam ser elaborados.

Diante de todo o arcabouço metodológico e institucional construído até o presente momento, a SEPLAN elaborou um cronograma de atividades relacionadas ao acompanhamento, ao monitoramento e à posterior avaliação dos programas e conseqüentemente das políticas públicas implementadas no estado. Para realizar tais atividades, foram definidas algumas responsabilidades e o foco que essas atividades deveriam levar em consideração.

A fim de que se pudesse promover a integração da GPR dentro das diversas secretarias e demais instituições que compõem o Governo do Estado do Ceará, foram definidas responsabilidades por parte dos gerentes de programas, das secretarias setoriais, da SEPLAN e do IPECE, quanto às atividades de acompanhamento de programa, avaliação setorial, avaliação do PPA e avaliação das políticas públicas, respectivamente, como mostra o quadro 2.

As atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação tiveram seus focos delimitados sobre o que se iria avaliar e sobre os produtos a serem obtidos, como também o estabelecimento das responsabilidades dos gerentes de programa, das secretarias e da SEPLAN em conjunto com o IPECE (quadro 2).

Quadro 2 – Integração da GPR no Estado do Ceará

Responsabilidade		Gerente de Programa	Secretaria Setorial	SEPLAN / IPECE	SEPLAN / IPECE
Foco		Acompanhamento do Programa	Avaliação Setorial	Avaliação do PPA	Avaliação das Políticas Públicas
O Que Avaliar?		a) Concepção b) Implementação c) Resultados dos Produtos das Ações	Resultados Setoriais (Produtos Setoriais e Indicadores de Resultados Setoriais)	a) Cenários b) Implementação do PPA c) Resultados Estratégicos de Governo	Análise do Impacto dos Resultados Estratégicos de Governo
Produtos Obtidos	SETORIAL	Acompanhamento Mensal dos Projetos Finalísticos (PF's) Acompanhamento Trimestral dos Programas de Governo	Relatório de Performance Setorial Semestral PARTE I PARTE II	***	***
	SEPLAN / IPECE	Relatório de Monitoramento Trimestral dos Programas de Governo	Mensagem, Balanços, Relatório TCE, Relatório Anual	Relatório Anual de Avaliação do PPA	Relatório de Avaliação Bienal das Políticas Públicas

Os gerentes de programa ficarão inteiramente responsáveis pelo acompanhamento de seus respectivos programas, avaliando a sua concepção, a implementação e os resultados dos produtos ofertados à população, enquanto o trabalho das secretarias será de avaliar os resultados setoriais dando maior enfoque aos seus indicadores de resultados e de produtos. Anualmente, a SEPLAN e o IPECE irão consolidar as informações repassadas pelas secretarias, a fim de avaliarem o Plano Plurianual, levando-se em consideração possíveis cenários macro e microeconômicos, como também produzindo análises dos impactos dos resultados estratégicos de governo.

Com relação aos produtos a serem obtidos nessa etapa de acompanhamento, monitoria e avaliação, as secretarias ficarão encarregadas de produzir semestralmente o Relatório de Performance Setorial, utilizando para tanto o acompanhamento mensal dos Projetos Finalísticos (PFs) e o acompanhamento trimestral dos Programas de Governo.

Em contrapartida, a SEPLAN e o IPECE, de posse dos relatórios de performance das secretarias, irão elaborar os seguintes produtos: o Relatório de Monitoramento Trimestral de Programas, a Mensagem à Assembleia Legislativa, os Balanços Sociais e Econômicos, o Relatório do Tribunal de Contas do Ceará (TCE), o Relatório Anual de Avaliação e o Relatório de Avaliação Bial das Políticas Públicas. Esses produtos, frutos das etapas de monitoramento e avaliação, constituem-se em poderosos instrumentos de mensuração dos impactos efetivos das ações implementadas pelo Governo do Estado do Ceará, além de auxiliarem em possíveis correções de rumo dos programas existentes e no desenho de novos programas (Quadro 2).

# O Sistema de Gestão Fiscal: uma Ferramenta de Gestão Fiscal de Médio Prazo

*Marcos Costa Holanda<sup>1</sup>*

*Francis Carlo Petterini<sup>2</sup>*

*Marcelo Ponte Barbosa<sup>3</sup>*

*Aprígio Botelho Lócio<sup>4</sup>*

## I Introdução

A década de 1980 foi marcada por uma combinação de inflação alta e descontrole fiscal. Durante esse período, os estados apresentavam desequilíbrios financeiros freqüentes e, muitas vezes, se encontravam em condições de insolvência. O insuficiente controle institucional sobre as gestões fiscais se tornou patente com a crise financeira dos estados, marcada por elevados níveis de endividamento e geração de déficits fiscais sucessivos (o que foi agravado após o lançamento do Plano Real, em 1994).

Nesse período, o governo federal adotou um conjunto de medidas destinadas a melhorar os resultados fiscais dos estados, o que incluía uma ampla renegociação das dívidas e a fixação de metas para o desempenho fiscal. Nesse sentido, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de estados, inclusive dívida mobiliária. Em contrapartida pelo refinanciamento de suas dívidas com o Tesouro Nacional, os estados comprometeram-se a cumprir um programa de reestruturação financeira denominado Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF).

Desde então, os gestores estaduais passaram a dar uma maior atenção ao acompanhamento das metas fiscais, principalmente as compactuadas no PAF, aumentando, assim, a necessidade de um sistema que auxiliasse o processo de tomada de decisão. Isso se tornou ainda mais forte com a aprovação da Lei de

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor-geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br.

<sup>2</sup> Mestre em Economia pelo CAEN/UFC e analista de Políticas Públicas do IPECE. E-mail: francis@ipece.ce.gov.br

<sup>3</sup> Mestre em Economia pelo CAEN/UFC e analista de Políticas Públicas do IPECE. E-mail: mponte@ipece.ce.gov.br

<sup>4</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Negócios Internacionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), professor de graduação nos cursos de Administração e Turismo do Instituto de Ensino Superior do Ceará (IESC) e analista de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). E-mail: aprigio@ipece.ce.gov.br

Responsabilidade Fiscal,<sup>5</sup> a qual limitou a contratação de novas dívidas pelos estados e, conseqüentemente, induziu os governos a aumentarem seus esforços para obtenção de superávits primários nos últimos anos.

Foi nesse contexto que surgiu a necessidade de se desenvolver um sistema para auxiliar a gestão fiscal dos estados, tendo em vista as mudanças ocorridas em direção da melhoria do controle fiscal. Inicialmente idealizado para o acompanhamento das metas fiscais exigidas pelo PAF, o Sistema de Gestão Fiscal (SGF) logo se tornou um instrumento de planejamento e gestão fiscal de médio e longo prazo da administração pública estadual.

Este capítulo apresenta, além desta seção introdutória, mais cinco seções. Na segunda seção é feito um breve histórico das políticas de refinanciamento dos estados pela União e a evolução da gestão fiscal nos estados. Na seção seguinte, apresenta-se o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), enfatizando as metas que tal programa de refinanciamento impôs aos estados e as dificuldades de estabelecimento de estratégias para alcançá-las.

A quarta seção descreve a motivação que levou ao desenho do SGF, dadas as exigências do PAF e a necessidade de planejamento fiscal de médio e longo prazo. Na quinta seção, apresenta-se o Sistema de Gestão Fiscal em si, na qual descreve a lógica econômica utilizada para o desenvolvimento do sistema, relacionando-a com a estrutura de metas do PAF. Nesta seção detalha-se todo o conjunto de módulos que acompanham o sistema, denominados: i) Dinâmica da Dívida; ii) Execução Orçamentária; iii) Análise de Risco; iv) Análise de Sensibilidade; e v) Ajuste Fiscal. Por fim, a sexta seção faz o fechamento do capítulo, apresentando as considerações finais.

## **2 Políticas de refinanciamento e a evolução da gestão fiscal dos Estados**

A década de 1980 foi marcada pela combinação de inflação alta e descontrole fiscal. A inflação elevada estimulava os estados a tomarem empréstimos com elevadas taxas de juros, esperando que o aumento nas arrecadações em termos nominais, associado ao processo inflacionário, fosse suficiente para garantir a rolagem da dívida.

---

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Apesar disso, os estados apresentavam desequilíbrios financeiros freqüentes, encontrando-se muitas vezes em condições de insolvência. Isso era causado por vários motivos, mas, principalmente, devido à má gestão fiscal, tanto no ponto de vista técnico quanto em se tratando do comportamento fiscal indisciplinado tão comum aos governos da época.

Por outro lado, a Constituição de 1988 aumentou o grau de descentralização das receitas fiscais no Brasil, quando os estados passaram a obter ganhos adicionais de receitas originadas do fundo de participação. Esse aumento de receitas já vinha ocorrendo desde o início de 1980, por intermédio das transferências negociadas da União para os estados. Por outro lado, a Constituição não definiu as responsabilidades adicionais para as unidades federadas. Isso, somado à tradicional indisciplinada fiscal brasileira, tornou patente a quase inexistência de controles institucionais sobre as gestões fiscais dos estados.

Sob as recorrentes situações de desequilíbrio, a União freqüentemente assumia as dívidas dos estados através de contratos de refinanciamentos, o que deu origem a um círculo vicioso que afetou a economia brasileira até o início da década de 1990:

“[...] a inflação estimulava um comportamento fiscal irresponsável resultando na insolvência dos estados, os quais recorriam ao governo federal para renegociar suas dívidas, aumentando ainda mais o desequilíbrio fiscal nas contas da União, gerando assim mais inflação” (BUGARIN, M.; PIRES, H., 2001).

Com o controle da inflação a partir de 1994, quando foi lançado o Plano Real, observou-se um agravamento do desequilíbrio financeiro dos estados. Isso foi devido à “combinação de aumentos autônomos de gastos, redução significativa da inflação e elevação da taxa de juros real, fatores esses que aumentaram as despesas reais desses governos” (RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F., 1999).

Assim, começou-se a perceber a verdadeira situação financeira dos estados, os quais, até então,

“[...] conseguiram mascarar eventuais falhas atrasando seus pagamentos, pois, em geral, sua receita era indexada enquanto seus pagamentos eram sempre em termos nominais. Inflação baixa, altas taxas de juros e baixo crescimento econômico tornaram a situação fiscal dos estados insustentável. O uso dos bancos estaduais para absorver títulos públicos também era recorrente, o que introduzia uma nova dimensão à crise que não era mais somente fiscal, mas também monetária” (BARROSO, R.; ROCHA, R., 2004).

Nesse contexto de agravamento da crise, com o aumento do endividamento e a geração de déficits fiscais sucessivos, a Lei do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), aprovada em 1997, estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de estados, inclusive dívida mobiliária. Segundo a Lei do PAF, os estados refinanciariam suas dívidas (de operações passadas, títulos e com bancos) no Tesouro Nacional e, em contrapartida, se comprometeriam a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a cumprir programas de reestruturação fiscal, o que será detalhado na seção seguinte.

Nesse sentido, pode-se afirmar que desde 1997 o governo federal adotou um conjunto de medidas destinadas a melhorar os resultados fiscais dos estados, entre as quais: a ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal. Assim, o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal tem sido instrumento importante de indução à responsabilidade fiscal, antes mesmo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **3 O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF)**

O advento da Lei nº 9.496/97 contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos estados por meio do alongamento do prazo de pagamento, da redução dos encargos financeiros incidentes e/ou da concessão de subsídio. Em contrapartida, os estados comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir um plano de reestruturação e ajuste fiscal.

Assim, esse programa surge para implementar medidas que visam não só ao alongamento das dívidas estaduais, mas também ao desenvolvimento de ações que “busquem eliminar a instabilidade fiscal e financeira, a fim de combater a origem do problema, e não só os efeitos” (VALE, E. M., 2000).

O PAF é parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida pública, e consiste num documento por meio do qual um Estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas e compromissos relativos aos seguintes pontos:

- . relação dívida financeira/receita líquida real (RLR);
- . resultado primário;

- despesas com pessoal;
- receitas de arrecadação própria;
- reforma do Estado e/ou alienação de ativos (privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial);
- relação despesas com investimento/receita líquida real (RLR).

Tais pontos são base para o estabelecimento de metas anuais para um triênio. A cada ano, o cumprimento das metas e dos compromissos estabelecidos no exercício anterior é avaliado. Anualmente, as metas poderão ser atualizadas para um novo triênio. Tais procedimentos deverão ser observados durante a duração do contrato de refinanciamento.

O PAF constitui um marco nas relações financeiras entre as unidades federadas e a União, pois incentiva os estados a aprimorarem procedimentos administrativos e estabelecerem mecanismos que possibilitem superar as limitações objetivas para a realização de políticas públicas, ao mesmo tempo que valoriza uma postura consistente com o equilíbrio fiscal. Portanto, antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, o PAF já vinha sendo um importante instrumento para alcançar a boa gestão das contas públicas.

Uma das ferramentas principais de controle fiscal instituído pelo PAF se refere ao controle da dívida financeira dos estados, que passa a ser limitada no montante da receita líquida real (RLR). Assim, os estados que aderiram ao PAF passaram a não mais poder emitir títulos públicos no mercado interno nem contratar empréstimos externos enquanto a dívida permanecer superior à RLR.

O conceito de RLR pode ser assim transcrito:

“[...] a receita realizada nos doze meses anteriores no mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais” (Lei nº 9.496/97, artigo 2º, parágrafo único).

O PAF provê a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de instrumentos bastante eficazes para tornar factíveis as metas estabelecidas dos estados. No contrato de refinanciamento estão previstas punições para o descumprimento das metas, o que pode acarretar um aumento substancial do custo de refinanciamento da

dívida. Além do mais, o contrato confere à STN o poder de executar as receitas constitucionais próprias dos estados, em caso de inadimplência destes.

Por ser um indicador da saúde financeira, medindo a capacidade de geração de recursos do estado em um determinado período, a meta de resultado primário é também considerada no PAF. Assim, “a meta de obtenção de resultado primário visa, portanto, definir a restrição orçamentária para os exercícios vindouros, funcionando como um sinalizador da trajetória futura do endividamento público” (BUGARIN, M.; PIRES, H., 2001).

Um indicador bastante relevante nos contratos de refinanciamento do PAF é a relação *dívida/receita*. Segundo a lei que originou o programa, se essa relação for maior que uma unidade, estará vetada ao estado a emissão de novos títulos públicos no mercado interno, além de só poder contrair novas dívidas se atender às metas referentes à trajetória de redução da relação.

Assim, é de grande importância que se acompanhem minuciosamente as metas do PAF, que devem ser, acima de tudo, factíveis, de modo evitar descumprimentos onerosos das metas compactuadas entre o estado e a União.

#### **4 A Motivação para o Desenho do Sistema de Gestão Fiscal**

O PAF consiste num documento por meio do qual um estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas e compromissos, com o objetivo de garantir um planejamento fiscal para a solvência de suas dívidas com o Tesouro Nacional. Em linhas gerais, ele é construído a partir de uma barganha entre os técnicos de um determinado estado e os técnicos do Tesouro Nacional. O resultado final da barganha é descrito em um documento que ratifica o acordo de metas trienais entre o governador e o Secretário do Tesouro Nacional.

Essa barganha é definida com base em um calendário que dita os momentos do “jogo”. Num primeiro momento os técnicos do estado enviam aos técnicos do Tesouro Nacional os dados histórico-financeiros da execução orçamentária (receitas e despesas) e do estoque/projeção da dívida pública.

Numa segunda etapa, os técnicos do Tesouro Nacional organizam os dados recebidos em planilhas que descrevem o histórico da execução orçamentária e da dívida pública, bem como projeções para o triênio seguinte (com base em parâmetros macroeconômicos, como crescimento esperado do PIB e inflação, bem como parâmetros de esforço de arrecadação tributária e corte de despesas).

Ou seja, nesta etapa os técnicos do Tesouro Nacional elaboram as suas propostas para a barganha.

Na terceira etapa, os técnicos do estado recebem as planilhas do Tesouro Nacional e montam suas propostas, como, por exemplo, um resultado primário menor ou uma maior despesa com investimentos. Nas etapas seguintes, a barganha se desenvolve até que um consenso seja encontrado. O documento é, então, redigido e o acordo trienal é assinado entre o governador e o secretário do Tesouro Nacional.

Entretanto, muitos problemas podem ocorrer durante o processo de negociação. A utilização de uma série de conceitos que nem sempre estão bem assimilados por todos os jogadores e o grande número de variáveis e parâmetros utilizados fazem com que os debates técnicos sejam marcados por problemas sérios de organização e gerenciamento dos números. Tal deficiência acaba por gerar atritos e desgastes desnecessários entre as duas equipes, o que termina por comprometer a qualidade técnica da barganha. Num caso extremo, a barganha é resolvida no “cansaço”, quando os técnicos já deixaram de analisar os casos e querem resolver a questão para “se livrar” do trabalho.

Com vistas nas questões expostas é que surgiu a idéia da construção de um sistema computacional que pudesse guiar a barganha. Esse sistema se resumiria a um conjunto de planilhas eletrônicas, todas vinculadas de tal forma que a modificação de valores em uma planilha atualizaria automaticamente os valores nas outras. Além disso, o sistema deveria unificar os conceitos. Por exemplo, quando os técnicos do Tesouro Nacional e do estado estivessem discutindo o resultado primário, se ambas as equipes estivessem usando o sistema, seria inevitável que estivessem tratando do mesmo conceito.

Porém, a constatação mais importante foi a necessidade de o sistema apresentar uma sólida lógica econômica. Em linhas gerais, ele deveria possuir uma rotina de trabalho para analisar a dinâmica da dívida pública e gerar um resultado primário ideal para controlar sua trajetória. Depois disso, dada a meta de resultado primário, o sistema deveria permitir ao usuário a construção de cenários para alcançá-la (aumentando receitas e/ou diminuindo despesas das mais variadas formas). O sistema também deveria apresentar uma rotina para analisar os riscos e necessidades de ajuste para cada cenário elaborado.

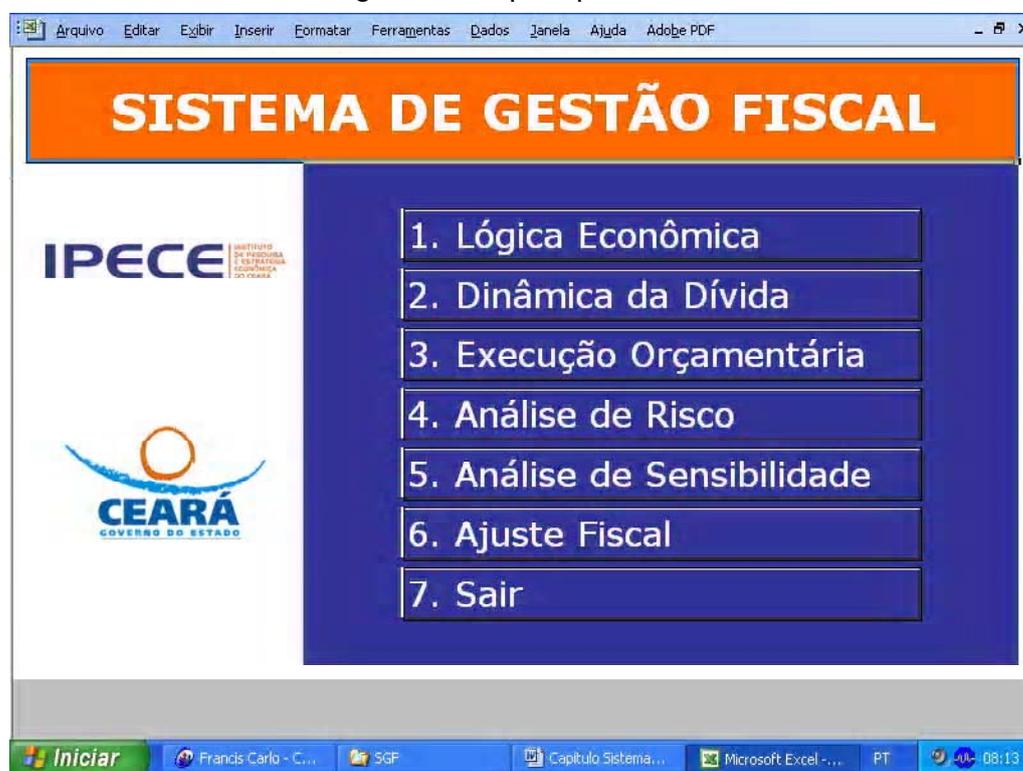
Por ser facilmente manuseável e condensar técnicas de análise já utilizadas pelo Tesouro Nacional e por organismos internacionais, como o Banco Mundial, o

sistema se tornou uma ferramenta bastante aplicada na análise não só da barganha do PAF, mas também dos ajustes à LRF.

## 5 O Sistema de Gestão Fiscal

O SGF se resume em um conjunto de planilhas eletrônicas, todas interligadas e seguindo uma lógica econômica para a gestão fiscal de médio prazo. No menu principal (Figura 1) destacam-se seis *links*, os quais sintetizam uma seqüência lógica que deve ser seguida.

Figura 1 – Tela principal do SGF



O primeiro *link*, denominado Lógica Econômica, explica o raciocínio principal do sistema, qual seja: uma meta de dívida é fixada (uma relação *dívida/PIB*, por exemplo); essa meta será atingida controlando-se o resultado primário, que se traduz no instrumento de política fiscal; este instrumento de política fiscal é construído com base em alguns cenários de execução orçamentária; e, para cada um desses cenários de execução orçamentária, os riscos de não se chegar à meta de resultado primário são avaliados. Esta lógica é ilustrada na figura 2.

Os demais *links* da tela principal (Dinâmica da Dívida, Execução Orçamentária, Análise de Risco, Análise de Sensibilidade e Ajuste Fiscal) conduzem o usuário na operacionalização da Lógica Econômica descrita. Isso perpassa por uma análise de risco dos cenários trabalhados na Execução Orçamentária e do não cumprimento das metas estabelecidas, além de exercícios de ajuste fiscal diante destes riscos.

Figura 2 – Lógica econômica do SGF



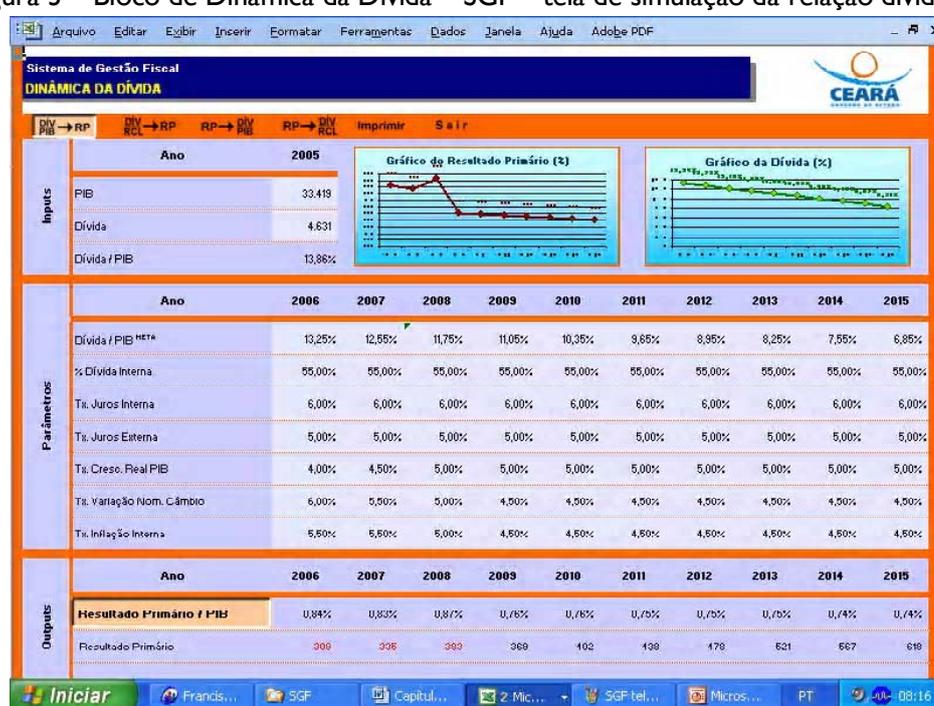
## 5.1 Dinâmica da Dívida

O sistema assume que a trajetória sustentável da dívida pública é a meta maior da política fiscal do estado. A partir de uma trajetória de dívida pública pretendida, o SGF calcula o resultado primário necessário.

A trajetória da dívida pública pode ser definida a partir de duas relações: *Dívida/PIB* ou *dívida/RCL*. A relação *dívida/PIB* é uma variável clássica para se estimar a capacidade de pagamento de um governo, dado o tamanho de sua economia. Já a relação *dívida/RCL* precisa ser monitorada em função do limite máximo de duas vezes, estabelecido pela LRF, e reflete o tamanho da dívida dado o montante de recursos correntes.

Nesse bloco de análise, o sistema requer do usuário a entrada dos seguintes valores: a relação *dívida/PIB* (ou *dívida/RCL*) atual e a pretendida para os próximos dez anos; a participação percentual da dívida interna na dívida total, assim como a participação pretendida para os próximos 10 anos; taxa de juros real interna e externa; taxa de crescimento real esperada para PIB do estado; taxa de inflação esperada; e taxa de variação nominal no câmbio. A figura 3 ilustra a tela de entrada do bloco da Dinâmica da Dívida.

Figura 3 – Bloco de Dinâmica da Dívida – SGF – tela de simulação da relação dívida/PIB



Com o objetivo de realizar projeções no bloco da Dinâmica da Dívida, foi utilizada a fórmula apresentada em Giambiagi e Além (2000), exposta em (1), com algumas adaptações algébricas.

$$D_t = \left[ \frac{1+r^i}{1+g} \cdot p + \frac{1+r^e}{1+g} \cdot \frac{1+c}{1+\pi} \cdot (1-p) \right] \cdot D_{t-1} - R_t \quad (1)$$

onde:

$D_t$ : relação dívida/PIB ou dívida/RCL;

$r^i$ : taxa de juros real interna;

$g$ : expectativa de taxa de crescimento real do PIB ou da RCL;

$\rho$ : percentual de participação da dívida interna;

$r^e$ : taxa de juros real externa;

$c$ : taxa de câmbio;

$\pi$ : taxa de inflação;

$R_t$ : resultado primário (em proporção do PIB ou da RCL).

Para operacionalizar a formulação (1), o primeiro passo é inserir a atual relação *dívida/PIB* (ou *dívida/RCL*) e a participação da dívida interna na dívida pública total. Os parâmetros de juros, crescimento, câmbio e inflação são estabelecidos de forma *ad hoc*. Por fim, uma trajetória desejada para a dívida deve ser inserida, de modo que a variável resultante da equação é o resultado primário necessário para se manter a trajetória desejada, dados os parâmetros inseridos.

Assim, o sistema apresenta os resultados primários necessários nos próximos dez anos para atingir a meta pretendida da trajetória da *dívida/PIB* (ou *dívida/RCL*). Ou seja, o sistema mostra o esforço fiscal necessário para alcançar um determinado nível de dívida pública.

É importante notar que o sistema também provê o usuário de uma análise invertida, na qual, em vez de inserir o valor da relação *dívida/PIB* pretendida, insere-se a relação *resultado primário/PIB*, para então observar-se a trajetória da dívida para os dez anos seguintes. Ou seja, o sistema mostra o que acontece com a dívida quando se admite certo nível de esforço fiscal (resultado primário)<sup>2</sup>.

O sistema também permite outras simulações, todas variantes da formulação(1). Um exemplo das variações possíveis é admitir uma taxa de juros externa menor que a taxa interna, resultando numa gradual diminuição da participação da dívida interna. Ou seja, o operador pode optar por uma simulação em que se converte o resultado primário obtido em abatimento de dívida interna, usando a favor a menor taxa de juros externa.

Para efeito de visualização das trajetórias pretendidas, o sistema também permite uma série de análises gráficas. Como exemplo, a figura 5 ilustra uma trajetória simulada para a relação *dívida/PIB*.

---

<sup>2</sup> O tratamento algébrico parte igualmente da fórmula (1).

## 5.2 Execução Orçamentária

Definidos os resultados primários a serem perseguidos, o módulo Execução Orçamentária permite a construção de diferentes possibilidades de execução das receitas e despesas para o triênio, compatíveis com a meta a ser atingida. É importante frisar que este módulo utiliza as planilhas requisitadas pela STN para a elaboração e o acompanhamento do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. Assim, cabe aqui discorrer brevemente sobre anexos 1, 2, 3 e 4 do PAF.

Como foi dito anteriormente, o PAF se traduz num documento por meio do qual um Estado se propõe a adotar um conjunto de ações para alcançar metas e compromissos, com o objetivo de garantir um planejamento fiscal para a solvência de suas dívidas com o Tesouro Nacional. Essas ações são resumidas em seis metas, sendo cinco numéricas (quantificáveis) e uma outra meta abrangendo reformas institucionais a serem feitas.

Figura 4 – Bloco de Dinâmica da Dívida – SGF – gráfico da relação dívida/PIB simulada



As cinco metas quantificáveis (dívida/RLR, resultado primário, despesas com funcionalismo, arrecadação própria e investimentos/RLR) não são simplesmente apresentadas no corpo do documento do PAF. A forma como foram quantificadas são apresentadas em cinco anexos, quais sejam:

- Anexo 1 ⇒ Planilha Gerencial, onde é apresentado um resumo dos principais números acordados entre o estado e o Tesouro Nacional;
- Anexo 2 ⇒ Demonstrativo de Receita e Despesa, onde a execução orçamentária é discriminada em 148 contas de receitas e despesas;
- Anexo 3 ⇒ Demonstrativo da Receita Líquida Real, onde é demonstrado o cálculo da RLR que será utilizado no PAF;
- Anexo 4 ⇒ Demonstrativo da Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real, onde são apresentadas as dívidas contratadas pelo estado e as novas operações de crédito;
- Anexo 5 ⇒ Demonstrativo das Operações de Crédito, onde são discriminados os empréstimos a serem contratados pelo estado nos próximos anos.

Os anexos são todos apresentados no SGF. Por uma questão de simplicidade, optou-se por agregar os anexos 4 e 5 do PAF em uma só planilha, denominada anexo 4.

Figura 5 – Bloco da Execução Orçamentária – SGF – ilustração do anexo I

R\$ milhões - preços correntes	Realizado		Projetado		
	2004	2005	2006	2007	2008
<b>I - RECEITA BRUTA</b>	<b>5.515</b>	<b>6.173</b>	<b>6.579</b>	<b>7.115</b>	<b>7.739</b>
Receitas de Transferências	2.168	2.708	2.792	3.017	3.308
FPE	1.756	2.198	2.256	2.455	2.720
Outras	413	508	536	583	588
Receitas de Arrecadação Própria	3.348	3.467	3.787	4.087	4.431
ICMS	2.930	3.097	3.398	3.688	4.003
Outras	416	389	390	409	428
<b>II - DESPESA COM TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS</b>	<b>788</b>	<b>825</b>	<b>887</b>	<b>960</b>	<b>1.040</b>
<b>III - RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>4.727</b>	<b>5.348</b>	<b>5.692</b>	<b>6.154</b>	<b>6.699</b>
<b>IV - DESPESA NÃO FINANCEIRA</b>	<b>4.353</b>	<b>4.764</b>	<b>5.439</b>	<b>5.868</b>	<b>6.384</b>
Pessoal	2.310	2.558	2.864	3.084	3.271
Executivo (Adm Direta)	1.117	1.195	1.353	1.447	1.545
Executivo (Adm Indireta)	180	143	159	170	182
Demais Poderes	320	357	306	424	452
Inativos e Pensionistas	620	384	427	457	487

Tendo como base os anexos do PAF, o módulo da Execução Orçamentária no SGF guarda os valores passados de receitas e despesas, projetando-as para o

futuro usando os dados de duas planilhas auxiliares: de *parâmetros* e de *sintonia fina*. Na planilha de parâmetros são inseridas as expectativas de taxa de inflação, taxa de crescimento esperada para o PIB do estado, taxa de crescimento esperada para o PIB nacional, um parâmetro reflete o esforço de arrecadação do fisco estadual e a expectativa da taxa de valorização real do câmbio. A tela de inserção desses parâmetros é ilustrada pela figura 7.

Esses parâmetros são traduzidos em taxas de crescimento para cada conta de despesa ou de receita da Execução Orçamentária, como expresso na formulação (2).

$$X_t^* = X_{t-1} \cdot (1 + \sum \delta_i) \quad (2)$$

onde:

$X_t^*$  : é a receita ou despesa projetada, sem o uso da *sintonia fina*;

$X_{t-1}$  : é a receita ou despesa no ano anterior;

$\delta_i$  : é um dos  $i$  parâmetros projetados.

Figura 6 – Bloco da Execução Orçamentária – SGF – ilustração da planilha de parâmetros

	Anexo I	Anexo II	Anexo III	Anexo IV	Parâmetros		Sintonia Fina		Exec. Orçam. Temporal	
					2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taxa de Inflação esperada					5,50%	5,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
Taxa de Crescimento esperada para o PIB Estadual					4,00%	4,50%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Taxa de Crescimento esperada para o PIB Nacional					3,40%	3,80%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
Multiplicador das Receitas					1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Taxa de Valorização Real do Câmbio					0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Duas considerações devem ser feitas sobre a formulação (2). A primeira diz respeito a uma projeção inicial, que leva em conta apenas os parâmetros supostos (quando é exposto o sobrescrito “\*”). Essa projeção inicial é dita sem *sintonia fina*<sup>6</sup>. A segunda consideração é que em nem toda a variável  $X$  de receita ou despesa são considerados todos os parâmetros. Por exemplo, nas despesas com pessoal não é computada a taxa de variação cambial. O mesmo ocorre com muitas outras variáveis do sistema.

Após a projeção de cada uma das variáveis de receita e despesa, com base na planilha de *parâmetros*, as planilhas dos anexos 1, 2, 3 e 4 são estudadas de forma qualitativa, quando é feito o questionamento do tipo “os números projetados fazem sentido?”. Por exemplo, pode acontecer de o ICMS projetado para o ano  $t$ , a partir da planilha de *parâmetros* e dos valores passados, alcance R\$ 5.000 milhões. Todavia, se neste ano for esperado um grande resgate de dívida ativa (digamos R\$ 500 milhões), então a projeção inicial deverá ser revista.

Para esses casos, o SGF considera uma planilha de *sintonia fina*, que ajusta as particularidades de cada variável trabalhada. Esse ajuste é feito segundo a formulação (3).

$$X_t = X_t^* \cdot (1 + s) \quad (3)$$

onde:

$X_t^*$ : receita ou despesa projetada com a planilha de *parâmetros*;

$X_t$ : receita ou despesa projetada (valor final);

$s$ : parâmetro de *sintonia fina*.

Após a análise e crítica dos valores projetados, em conformidade com a lógica dos anexos do PAF, o sistema automaticamente calcula a Execução Orçamentária prevista, o resultado primário resultante e a receita líquida real. Após todos os ajustes nas projeções da Execução Orçamentária, o operador do sistema passa a consultar a sua meta de Resultado Primário (assim como outras metas que podem ser estabelecidas) e, então, começa a elaborar cenários que podem ser salvos em planilhas auxiliares ou então impressos.

---

<sup>6</sup> Como será discutido adiante, existe uma outra planilha utilizada para ajustar a projeção inicial. Este processo de ajuste é chamado de *sintonia fina*.

### 5.3 Análise de Risco

Neste módulo, o sistema estuda de forma qualitativa os dados oriundos do bloco da Execução Orçamentária. A idéia é saber como as projeções da receita e da despesa respondem a choques aleatórios. Nesse sentido, são simulados quinhentos choques sobre as seguintes variáveis: arrecadação do ICMS, transferências do FPE, despesa com pessoal e outras despesas correntes.

Nos estados onde o sistema foi aplicado, as receitas de ICMS e FPE representam mais de 70% das receitas correntes, ao passo que as despesas com pessoal e outras despesas correntes somam mais de 60% da despesa não financeira. Ou seja, pequenas variações nessas quatro variáveis são extremamente relevantes para o cumprimento das metas estabelecidas.

A lógica da simulação de riscos do SGF começa por assumir que a variável  $X$  (ICMS, FPE, despesa com pessoal ou outras despesas correntes) pode sofrer um choque exógeno ( $\varepsilon$ ) que desvia o seu valor daquele projetado no módulo da Execução Orçamentária, para o ano  $t$ . Por simplicidade, assume-se que este choque é uma variável aleatória com distribuição normal e com desvio-padrão dado pelos desvios históricos da variável em sua linha de tendência, como mostrado em (2).

$$X_{t,j} = X_t \cdot (1 + \varepsilon_j); \quad \varepsilon_j \sim N(0; \sigma_x^2); \quad j = 1, 2, \dots, 500 \quad (2)$$

Para o exercício do cálculo de risco, o sistema gera automaticamente 2.000 números aleatórios (500 para cada uma das quatro variáveis analisadas) para cada o ano projetado. Esses valores são originados de distribuições normais com média zero e desvio-padrão estabelecido, como ilustra a figura 7.

Figura 7 – Bloco da Análise de Risco – SGF – ilustração dos números aleatórios gerados

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N-(0,5), ICMS, 1	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,001	-1,042	-1,100	-0,020	-7,039	-4,902	2,970	-0,700	4,730	-0,3
N-(0,5), ICMS, 2	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-6,388	1,221	6,382	5,992	8,666	-10,918	-1,171	5,475	-5,434	-3,4
N-(0,5), ICMS, 3	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-4,235	-4,888	-3,868	-10,590	-2,840	-2,020	0,674	-1,827	-1,635	-1,8
N-(0,5), ICMS, 4	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-0,426	-0,931	-2,566	9,861	4,328	11,878	-3,275	8,307	-8,062	2,6
N-(0,5), ICMS, 5	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	9,595	-0,423	-2,619	3,376	-1,907	3,788	-7,221	-4,236	-7,608	-1,8
N-(0,5), ICMS, 6	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,141	-1,614	10,973	-8,712	-3,682	-12,888	7,238	-6,399	-3,268	3,7
N-(0,5), ICMS, 7	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	4,373	2,979	-6,859	-5,579	3,470	1,613	-4,699	-1,205	0,658	2,7
N-(0,5), ICMS, 8	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-4,555	9,424	2,436	0,361	4,149	4,310	-3,163	-4,616	5,556	-6,0
N-(0,5), ICMS, 9	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	3,557	3,192	11,028	7,219	6,520	0,565	0,010	2,269	-0,128	-5,2
N-(0,5), ICMS, 10	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	4,142	2,221	3,090	1,067	-5,135	6,191	-1,556	-4,200	-4,106	-2,1
N-(0,5), ICMS, 11	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-2,619	4,247	2,566	-3,042	6,525	-8,805	2,753	-0,581	0,209	-3,2
N-(0,5), ICMS, 12	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	4,247	4,015	2,282	3,457	8,153	1,520	2,945	9,264	-1,678	5,1
N-(0,5), ICMS, 13	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	5,705	-0,741	-3,899	5,380	-2,909	2,670	2,729	-1,582	-2,204	-6,8
N-(0,5), ICMS, 14	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-2,832	0,431	-1,171	14,177	6,260	4,405	6,661	0,939	2,710	-1,2
N-(0,5), ICMS, 15	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	6,333	-1,444	-6,529	3,821	3,921	2,141	2,019	-3,240	3,615	2,6
N-(0,5), ICMS, 16	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-13,847	2,319	7,336	-6,613	0,227	6,770	6,441	1,193	0,725	9,2
N-(0,5), ICMS, 17	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-3,284	4,537	-0,050	5,196	2,174	7,267	-0,606	-4,809	-7,693	-12,8
N-(0,5), ICMS, 18	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	1,496	0,089	1,002	1,291	7,381	0,426	5,584	6,960	0,967	4,7
N-(0,5), ICMS, 19	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-3,050	2,618	-1,084	-1,718	-0,817	-2,198	-4,013	3,224	0,294	6,3
N-(0,5), ICMS, 20	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,286	1,135	1,072	-0,037	-6,119	1,177	0,741	3,762	-3,681	3,0
N-(0,5), ICMS, 21	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,572	4,341	9,014	-6,542	-6,171	2,800	5,953	-4,391	-10,727	-4,4
N-(0,5), ICMS, 22	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	2,145	-4,925	-4,296	2,308	0,608	-2,700	0,512	-4,708	-4,477	5,2
N-(0,5), ICMS, 23	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-3,360	-0,860	0,564	9,224	2,975	8,274	0,885	7,801	-3,219	-4,8
N-(0,5), ICMS, 24	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	4,594	-8,647	6,360	-0,999	-5,675	-9,395	-4,124	2,367	4,589	-0,3
N-(0,5), ICMS, 25	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	1,073	-1,700	4,641	-2,471	11,717	3,720	3,053	-4,905	4,350	7,2
N-(0,5), ICMS, 26	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-1,506	-6,698	6,765	5,226	0,922	-10,956	2,528	2,631	6,081	-4,7
N-(0,5), ICMS, 27	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-2,810	-3,668	-8,623	6,873	-4,827	7,729	-5,836	-2,045	-6,539	7,9
N-(0,5), ICMS, 28	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	1,652	4,882	9,746	-0,304	-5,148	-2,847	4,238	4,362	2,554	-7,4
N-(0,5), ICMS, 29	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-0,719	-3,145	-3,138	4,395	-4,191	-0,574	-1,161	7,592	-6,587	-4,6
N-(0,5), ICMS, 30	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	-5,306	-7,170	-10,816	2,904	-1,694	2,063	-10,245	5,839	-9,743	-2,5

Após a geração dos números aleatórios, o sistema calcula automaticamente os efeitos desses choques sobre as variáveis que compõem as metas do PAF, ou seja: a relação dívida/RLR, o resultado primário, a relação despesa com pessoal/RCL, a receita própria e a relação investimento/RLR.

Define-se o nível de risco como sendo o percentual de vezes em que uma meta do PAF não é alcançada dadas as 500 replicações realizadas em cada variável. Assim, o sistema fornece o nível de risco de cada uma das cinco metas para todos os anos do horizonte em análise, como ilustra a figura 9.

Com base nos choques aleatórios simulados, a planilha de Análise de Risco apresenta cada uma das metas estabelecidas no PAF, sua projeção no cenário da Execução Orçamentária e sua estimativa de risco de não ser alcançada.

Figura 8 Bloco da Execução Orçamentária – SGF – Ilustração da Planilha de Parâmetros

R\$ milhões - preços correntes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Meta 1 - Dívida Financeira / RLR</b>								
Mínimo	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Máximo	1,20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Projeção	1,07	0,93	0,77	0,59	0,47	0,31	0,24	0,18
Risco	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Meta 2 - Resultado Primário</b>								
Acordo	290,00	278,00	304,00	305,00	348,00	348,00	348,00	348,00
Projeção	594,26	253,57	295,87	315,01	299,15	853,29	1076,47	1543,93
Risco	7,60%	52,60%	54,60%	48,00%	60,20%	16,00%	140%	0,00%
<b>Meta 3 - Despesa com Pessoal / RCL</b>								
Acordo	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Projeção	0,48	0,51	0,50	0,49	0,49	0,46	0,44	0,42
Risco	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Meta 4 - Receita Própria</b>								
Acordo	3.688,00	3.730,23	4.033,28	4.033,28	4.033,28	4.033,28	4.033,28	4.033,28
Projeção	3.466,96	3.787,32	4.087,30	4.431,05	4.792,58	5.225,53	5.698,60	6.216,57
Risco	92,20%	37,00%	37,20%	1,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Meta 5 - Investimento / RLR</b>								
Acordo	15,09	19,19	12,02	10,25	10,25	20,25	21,25	22,25
Projeção	8,75	12,42	12,14	13,25	14,34	13,69	13,08	12,50
Risco	0,00%	0,80%	67,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

## 5.4 Análise de Sensibilidade

Neste módulo, o SGF calcula a sensibilidade das metas do PAF às variações de itens de receita e despesa orçamentária. O sistema calcula a variação, em cada uma das quatro variáveis abrangidas na Análise de Risco, suficiente para que as metas do PAF sejam descumpridas.

Define-se que uma alta sensibilidade (alto risco) de uma variável, ocorre quando basta uma pequena variação nela para que uma meta não seja cumprida. Por exemplo, mesmo que o ICMS caia em até 10%, a meta da dívida/RLR será atingida. Assim, se o gestor considerar pouco provável que ocorra uma variação de 10% nesta variável, poder-se-á concluir que o risco de não cumprimento da meta em função do ICMS é baixo. Desse modo, o gestor pode contar com um critério adicional, a mensuração do risco de não-alcance de metas, ao decidir entre diferentes opções de ajustes que levam a resultados primários semelhantes.

Um ponto importante a se destacar são os critérios de classificação dos riscos. No sistema, esse critério é definido pelo próprio operador. Na figura 10, que ilustra o módulo da “Análise de Sensibilidade” do SGF, o operador assume como “risco baixo” o caso em que é necessária uma variação superior a 10% na variável

X para que ela comprometa a meta acordada. Analogamente, “risco médio” é a necessidade de uma variação entre 5% e 10%, e “risco alto” é a necessidade de uma variação inferior a 5%.

Figura 9 – Bloco da Análise de Sensibilidade – SGF

Variável	Meta	2005		2006		2007	
		Variação Necessária para igualar Meta	Sensibilidade	Variação Necessária para igualar Meta	Sensibilidade	Variação Necessária para igualar Meta	Sensibilidade
ICMS	Meta 1 - Dívida/RLR	-15,09%	Baixa	-10,29%	Baixa	-33,07%	Baixa
	Meta 2 - Res. Prim.	-9,50%	Média	0,72%	Alta	0,49%	Alta
	Meta 4 - Rec. Própria	7,14%	Alta	-1,68%	Alta	-1,74%	Alta
FPE	Meta 1 - Dívida/RLR	-22,12%	Baixa	-15,49%	Baixa	-49,69%	Baixa
	Meta 2 - Res. Prim.	-13,39%	Baixa	1,08%	Alta	-0,40%	Alta
Despesa com Pessoal	Meta 2 - Res. Prim.	11,51%	Baixa	-0,85%	Alta	-0,59%	Alta
	Meta 3 - Desp. Pes.	24,79%	Baixa	18,15%	Baixa	19,42%	Baixa
Investimento	Meta 2 - Res. Prim.	72,31%	Baixa	-3,99%	Alta	-2,80%	Alta
	Meta 6 - Investimento	81,53%	Baixa	5,69%	Média	-1,01%	Alta
Outras Despesas Correntes	Meta 2 - Res. Prim.	17,32%	Baixa	-1,32%	Alta	-0,89%	Alta
Baixa		± 10,0%	-	∞			
Média		± 5,0%	-	± 10,0%			
Alta		± 0,0%	-	± 5,0%			

Também é importante notar que o sentido da variação depende da natureza da variável estudada. Por exemplo, se a despesa com pessoal *aumentar* em menos de 5% e comprometer uma meta, ela é dita de “risco alto”. Com o ICMS, essa variação é no sentido contrário, ou seja, se o ICMS *cair* em 5% e comprometer uma meta, ele é dito de “risco alto”.

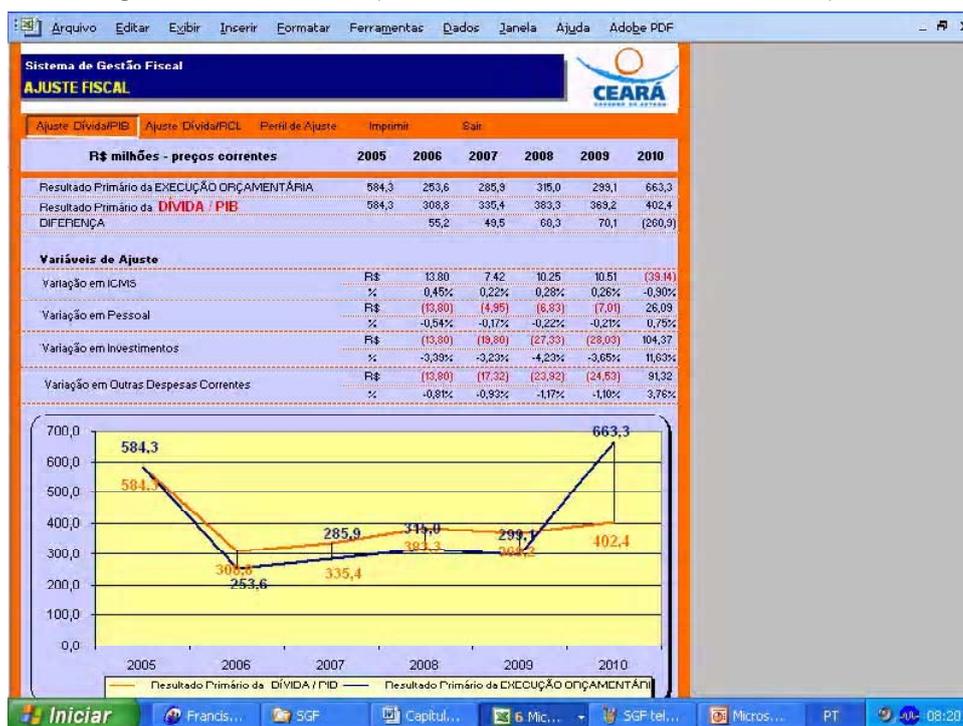
## 5.5 Ajuste Fiscal

Se a trajetória projetada do resultado primário na Execução Orçamentária é diferente daquela acertada com a STN ou daquela compatível com a trajetória pretendida da dívida, obtida no bloco da Dinâmica da Dívida, então um ajuste fiscal se faz necessário. O bloco do Ajuste Fiscal tem este papel, pois possibilita a simulação de diferentes estratégias de ajuste, com o objetivo de alcançar o resultado primário desejado.

Na tela de abertura desse módulo, o sistema confronta o resultado primário que está sendo apresentado no cenário da Execução Orçamentária com o resultado

primário que é necessário para estabilizar a relação dívida/PIB no patamar desejado (ou dívida/RCL), que foi definida no bloco da Dinâmica da Dívida. A figura 11 apresenta esta tela.

Figura 10 – Bloco do Ajuste Fiscal – SGF – necessidade de ajuste



Neste módulo do SGF, os ajustes necessários para se igualar o resultado primário da Dinâmica da Dívida ao do cenário projetado na Execução Orçamentária podem ser realizados a partir das seguintes variáveis: arrecadação do ICMS, despesa com pessoal, investimento e outras despesas correntes. A idéia é verificar a diferença entre os dois resultados primários, o necessário e o obtido na simulação, e então visualizar como se daria o ajuste fiscal (aumento/diminuição do montante) mexendo apenas nas quatro variáveis citadas.

A definição dos pesos de cada uma dessas quatro variáveis no cálculo define o perfil de ajuste pretendido. Por exemplo, se o perfil de ajuste a R\$ 40 milhões de diferença entre os resultados primários for igualmente distribuído, então se deve aumentar a arrecadação de ICMS em R\$ 10 milhões e reduzir despesa com pessoal, investimento e outras despesas correntes em R\$ 10 milhões cada.

A maneira como esse ajuste é processado é definida na planilha de “perfil do ajuste”, ilustrada na figura 12. Nesta planilha, para qualquer diferença entre os resultados

primários da Execução Orçamentária e da Dinâmica da Dívida, o operador pode distribuir o ajuste em termos percentuais entre as quatro variáveis disponibilizadas para o ajuste.

O bloco do Ajuste Fiscal dá um fechamento ao SGF. Diferente dos blocos da Dinâmica da Dívida e da Execução Orçamentária, que têm o papel da construção dos cenários a serem trabalhados, e dos blocos da Análise de Risco e Análise de Sensibilidade, que têm o papel da avaliação qualitativa dos cenários, esse bloco de ajuste tem um papel de sintonizar o resultado primário desejado ao que é projetado.

Figura 11 – Bloco do Ajuste Fiscal – SGF – perfil do ajuste

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ICMS	25,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Pessoal	25,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
Investimento	25,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%	40,00%
Outras	25,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%	35,00%

## 6 Considerações Finais

Este capítulo apresentou o Sistema de Gestão Fiscal (SGF), uma ferramenta computacional que foi desenvolvida para auxiliar a gestão fiscal dos estados. O SGF foi idealizado para o acompanhamento das metas exigidas pelo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), mas se tornou um instrumento de planejamento e gestão fiscal de médio prazo.

Nesse sentido, o texto descreveu as principais políticas de refinanciamento dos estados pela União, relacionando-as à evolução do controle fiscal pelos estados; detalhou a história e as metas do PAF, as quais são bases para o desenho do Sistema de Gestão Fiscal; e apresentou o SGF em si, explicando-se a lógica econômica por trás do sistema e seus diferentes módulos para o planejamento financeiro.

O sistema se mostrou uma ferramenta inovadora para a administração das finanças públicas estaduais. E, visto a grande repercussão de seu uso no âmbito das negociações do PAF, novas versões serão trabalhadas, agora levando em consideração as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e as possibilidades de aplicação nos municípios.

## 7 Referências Bibliográficas

BARROSO, R.; ROCHA, R. Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) Really Binding? Evidence from State-Level Government, In: Encontro Nacional de Economia, 32, 2004, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa, ANPEC, 2004.

BUGARIN, M.; PIRES, H. A. **Credibilidade da política fiscal**: um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos Estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Prêmio tesouro nacional, n. 6, 2001.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. São Paulo: Campus, 2000.

Lei nº 9.496/97, Artigo 2º, parágrafo único.

MENDES, M. J.; GALL N. Dívidas elásticas, **Braudel Papers**, nº 13, 1995.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F.A. Renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. In: **A Economia brasileira nos anos 90**. Brasília: BNDES, 1999, p. 111-144.

VALE, E. M. **A economia obtida pelo setor público com a assunção das dívidas dos Estados pela União, na execução do programa de reestruturação e ajuste dos estados** (Lei 9.496/97). In: Prêmio tesouro nacional, n. 5, 2000.

# Projeto Sala de Situação Governamental

*Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante<sup>1</sup>*

*Sérgio Vicente de Mattos Brito<sup>2</sup>*

*Maria Cairamir Arruda Braga<sup>3</sup>*

*Patricia Maria Campos Pinheiro<sup>4</sup>*

## I Introdução

O Projeto Sala de Situação Governamental surgiu da necessidade do alto escalão governamental ter em mão uma ferramenta de gerência que sintetizasse informações do governo, com o intuito de subsidiar o acompanhamento e as tomadas de decisões estratégicas.

Dessa forma, o projeto veio a se tornar uma ferramenta de acompanhamento do modelo de Gestão Pública por Resultado implantado no Governo do Estado do Ceará no em 2005.

A ferramenta surgiu como uma solução criativa, realizada com uma metodologia com baixo nível de risco e elevada qualidade de resultados, e obteve uma sustentabilidade estratégica necessária por parte dos colaboradores.

O padrão adotado foi a divisão da tela em quadrantes, onde cada um recebeu uma cor específica, o que facilita a navegabilidade e a localização do usuário dentro do sistema. As cores adotadas foram: verde para contas públicas, vermelha para ações governamentais, laranja para indicadores socioeconômicos e azul para perfil municipal. Um outro padrão de navegabilidade adotado pelo sistema é, sempre que possível, mostrar um gráfico e a partir dele ter a possibilidade de visualização da série histórica dos dados.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), bacharel em administração de empresas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Secretário-Adjunto da Secretaria do Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará (SEPLAN).

<sup>2</sup> Especialista em Geoprocessamento pela Universidade da Califórnia e gerente de Estatística, Geografia e Informações do IPECE.

<sup>3</sup> Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), gestora de tecnologia da informação da Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN)

<sup>4</sup> Especialista em redes de computadores pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), gerente de célula de sistemas de informações da Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN).

Figura I – Tela principal da Sala de Situação



A Sala de Situação Governamental atende desde o chefe do poder Executivo até o cidadão, com focos de visão diferenciados.

- **Foco Estratégico e Decisor**

- Governador
- Vice-governador
- Secretários do estado do Ceará

- **Foco de Acompanhamento**

- Gerentes de programas
- Gestores institucionais
- Demais escalões do governo

- **Foco Transparência**

- Cidadão (em desenvolvimento) através do Portal do Governo

Alguns fatores podem ser relacionados como relevantes para o interesse público:

- fomenta a gestão do conhecimento, permitindo melhor comunicação entre gestores e uma visão abrangente dos indicadores e das ações de governo, o que favorece a transparência governamental;

- agilização do acesso às informações estratégicas de governo;
- melhoria da obtenção de resultados por meio da elevação da qualidade da informação;
- maior responsabilidade na alimentação das informações.

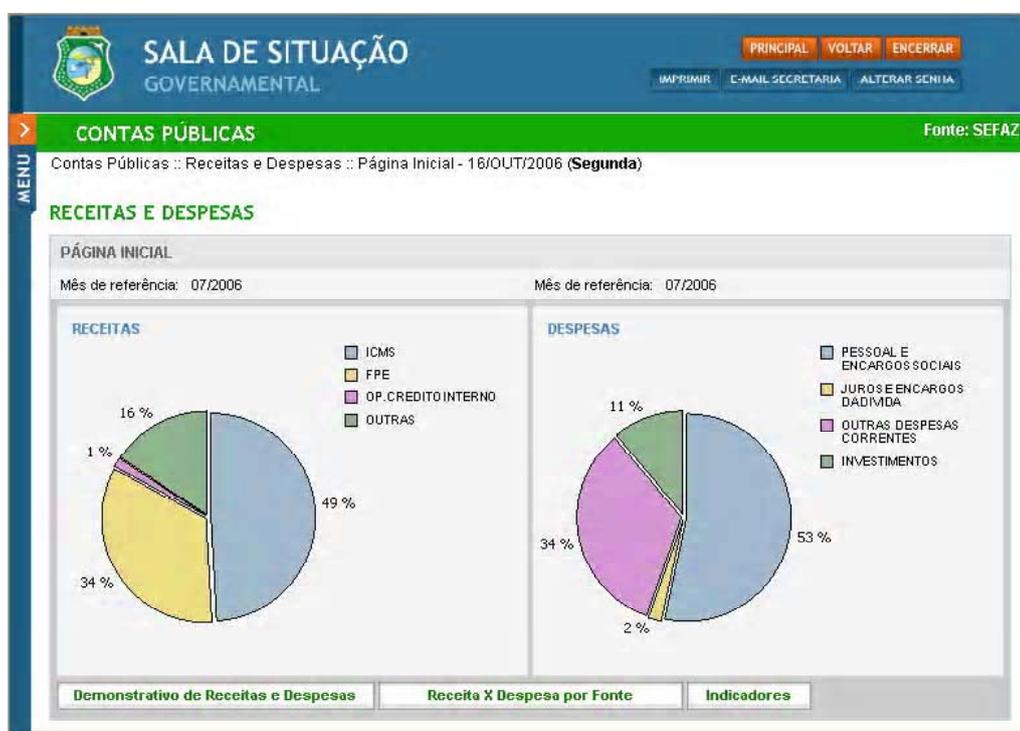
Hoje a Sala de Situação Governamental possui 513 usuários, ativos dentre os quais podemos destacar:

- o governador e vice-governador acessam o sistema, com a possibilidade de enviar e-mails para os gerentes dos principais programas de governo, que são automaticamente copiados para seus Secretários responsáveis;
- os gerentes de programas e executivos do governo passaram a usar o sistema como fonte de instrumento gerencial de acompanhamento de suas ações.

Como foi mencionado o sistema está focado em quatro grandes grupo: contas públicas, ações governamentais, indicadores socioeconômicos e perfil municipal.

Dessa forma, seus usuários realizam o acompanhamento e a validação das ações do governo, gerando uma transparência e seriedade governamental.

Figura 2 – Tela de abertura das Contas Públicas



## 2 Contas Públicas

Através da Sala de Situação Governamental, o usuário tem no quadrante Contas Públicas informações consolidadas da arrecadação mensal e acumulada do estado; gráficos comparativos de receita e despesa demonstrando em que e como o governo está aplicando os recursos públicos.

No quadro das receitas podem ser encontradas: a composição da receita, o ICMS por setor, o ICMS e FPE mensal, o ICMS por região, as transferências federais bem como a arrecadação própria, todas apresentadas em forma de gráficos.

Figura 3 – Gráficos da distribuição de receitas



Na figura das despesas, o sistema apresenta: distribuição de despesas, despesas com manutenção, despesas finalísticas, despesas por função, despesas com pessoal por secretaria, dívida paga, além do saldo devedor por moeda.

Figura 4 – Gráficos da distribuição de despesas realizadas pelo governo



No que se refere a despesas com pessoal, o sistema fornece o *ranking* de gastos com pessoal por secretaria, o quantitativo de pessoal por categoria (ativos, aposentados e pensionistas) e o quantitativo por setor (educação, segurança pública, saúde e administração). Existe ainda a possibilidade de visualização, por órgão, da evolução da folha de pagamento, do quantitativo de pessoal por vínculo empregatício (estatutário, CLT, cargo comissionado e outros), por faixa salarial ou por faixa etária.

Figura 5 – Gráficos demonstrando a distribuição da folha de Pagamento



### 3 Ações Governamentais

O quadrante ações governamentais traz o planejamento do governo através do plano plurianual (PPA), orçamento e plano operativo. Também é possível acompanhar a evolução físico-financeira dos projetos e da atividades governamentais. Para isso o quadrante se subdivide em quatro outros quadrantes, descritos abaixo:

Figura 6 – Ações governamentais - 2006



#### Programas

Nessa opção, a ação governamental pode ser visualizada agrupada por secretarias executoras, programas de governo ou pelos eixos de articulação do Plano de Governo. São disponibilizados dados dos valores planejados no PPA, no orçamento e plano operativo para as ações de manutenção e os investimentos e valores da execução física e financeira desses projetos.

Figura 7 – Distribuição dos recursos financeiros da saúde nas premissas do plano operativo



A figura 7 mostra pesquisa feita através da opção SECRETARIA, em que a escolhida foi a Secretaria de Saúde. Podem-se visualizar recursos previstos e realizados para as prioridades do governo, as metas de inclusão social da saúde, para as demandas do PPA participativo e o agrupamento dos projetos em custeio e despesas finalísticas.

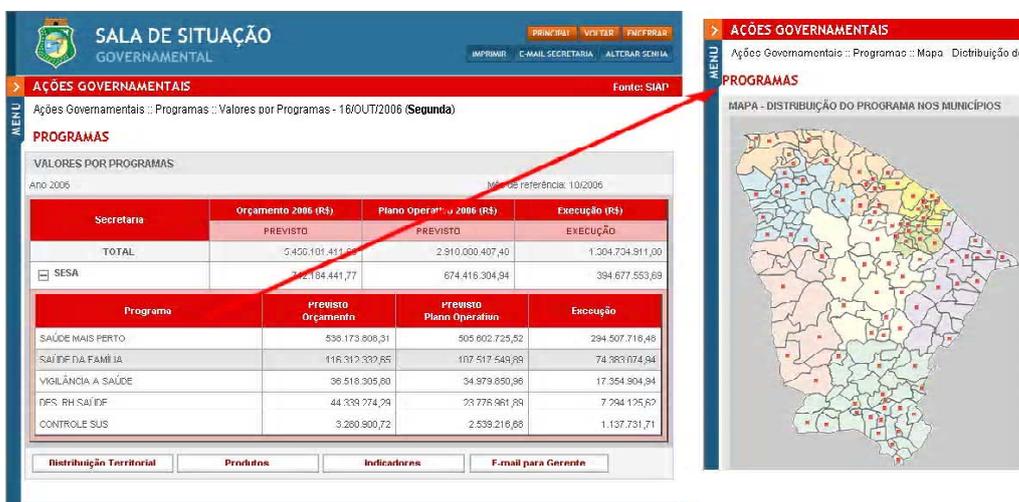
Figura 8 – Recursos financeiros dos principais programas no Plano Operativo



Na opção PROGRAMAS, inicialmente é mostrado um gráfico com os programas que mais consomem recursos financeiros, de acordo com a tela abaixo:

Ao ser clicado sobre o gráfico, será apresentada uma tela para escolha da secretaria executora do programa. Somente, então, a tela abaixo será disponibilizada. Nela podem ser visualizadas as seguintes informações: valores totais do planejamento orçamentário e plano operativo da secretaria e seus programas de governo. Para cada programa de governo são mostradas informações da distribuição territorial do programa no estado, principais indicadores e produtos.

Figura 9 – Valores planejados da saúde por programa e a distribuição nos municípios



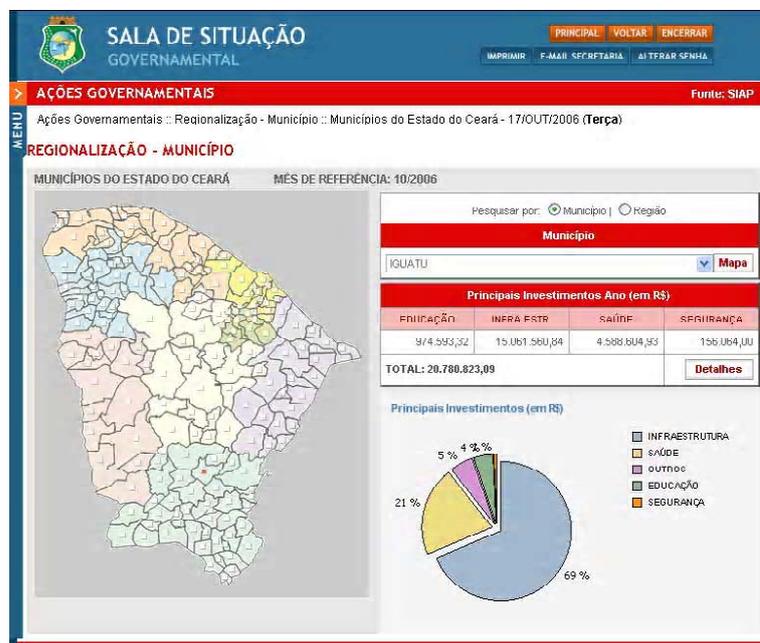
## Regionalização

Nesta opção, os projetos e as atividades desenvolvidos pelo governo são agrupados por regiões administrativas. É possível fazer comparações entre valores planejados e realizados. Na opção município, pode-se visualizar todas as ações realizadas pelo governo, o mapa territorial e os montantes dos investimentos. Na opção RMF versus Interior, obtém-se uma comparação dos recursos alocados na Região Metropolitana de Fortaleza versus as demais regiões do interior do estado.

Figura 10 – Planejamento de recursos por região administrativa



Figura 11 – Consultados investimentos por municípios



A figura 11 demonstra a opção município do quadrante regionalização. O sistema disponibiliza os recursos agrupados pelas áreas de educação, infra-estrutura, saúde e segurança. Mostra, também, essas informações em um gráfico de pizza. É possível ver cada um dos projetos em execução, clicando-se em detalhes. Nesse momento, serão visualizados os principais produtos (ex.: escolas, unidades hospitalares, cadeias etc.). Se um desses produtos for selecionado, serão mostrados os projetos finalísticos e suas respectivas movimentações e acompanhamento físico-financeiras, conforme tela abaixo.

Figura 12 – Detalhamento de ação desenvolvida e seu produto



Ainda no quadrante regionalização está disponibilizada uma consulta comparativa de alocação de recursos por secretaria entre a RMF e os demais municípios do interior, como pode ser visto na tela seguinte.:

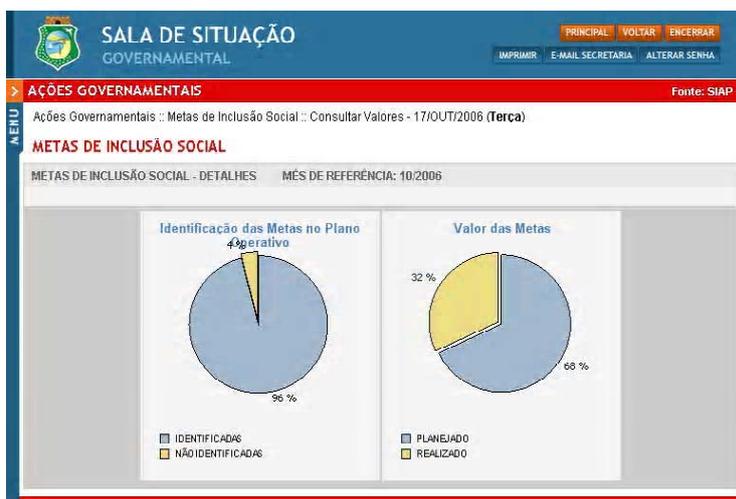
Figura 13 – Distribuição da execução financeira por secretaria na RMF, interior e no Estado

Secretarias	RMF	Interior	Estado	Total			
SIGLAS	REALIZADO (R\$)	%	REALIZADO (R\$)	%	REALIZADO (R\$)	%	TOTAL (R\$)
TOTAL	176.691.615,80	31,68%	726.823.192,23	62,67%	162.862.886,99	11,66%	1.276.618.427,76
DPO	0,00	0%	0,00	0%	115.350,25	100%	115.350,25
SAS	46.150.084,82	80,87%	10.432.380,49	19,24%	626.746,03	1,00%	57.209.212,24
SDE	706.911,00	36,33%	1.262.344,15	57,63%	132.363,00	6,04%	2.100.618,15
CPU II	10.128.964,75	10,11%	70.951.124,18	70,91%	1.678.946,45	1,68%	100.159.035,38
SEAGRI	1.845.299,87	3,17%	43.860.266,83	83,89%	8.877.876,48	12,89%	51.983.543,18
SECITECE	7.604.295,71	15,41%	10.217.570,04	32,52%	25.969.566,99	52,07%	43.891.541,74
SECULT	9.004.615,30	50,21%	1.951.251,69	12,50%	4.570.494,63	29,29%	15.606.401,70
SEFUC	93.374.303,36	51,81%	80.686.260,03	45,36%	5.227.433,18	3,93%	179.288.096,57
SEMPRA	38.524.013,10	20,94%	78.500.469,04	62,27%	11.094.506,45	8,79%	128.108.988,59
SEAJUS	20.603.452,23	81,27%	8.846.587,75	22,01%	10.736.852,83	28,72%	40.186.892,81
SEAJY	7.130.473,72	51,58%	4.949.808,81	39,81%	1.743.103,89	12,61%	13.823.386,42
SESA	189.871.020,73	47,06%	120.174.066,10	32,40%	77.547.460,42	19,60%	394.593.547,25
SECTE	0.033.231,83	43,09%	11.004.037,00	50,91%	0,00	0%	20.497.268,71
SOMA	3.035.818,23	72,15%	37.300,00	0,68%	1.481.785,23	27,16%	5.454.903,46
SPH	3.657.667,81	1,50%	250.064.715,73	97,00%	4.105.000,60	1,50%	267.866.957,02
SSPDS	29.119.004,84	58,36%	11.272.500,96	21,81%	11.285.632,28	21,84%	51.677.138,08

### Metas de Inclusão Social

As metas do governo para a inclusão social podem ser observadas e acompanhadas tanto física quanto financeiramente. No quadrante destinado a esse fim, inicialmente é mostrado de forma gráfica quanto já foi realizado das metas como um todo.

Figura 14 – Metas de inclusão social identificadas no planejamento e sua execução financeira



Em seguida, é possível ver cada uma das metas, as secretarias que estão responsáveis por atingi-las, os recursos financeiros planejados e quanto já foi executado, conforme tela a seguir.

Figura 15 – Identificação de meta de inclusão social por secretaria

Código	Metas	Valor Planejado (R\$)	Valor Realizado (R\$)	% Execução
<b>TOTAL</b>				
30	Assegurar água tratada a 60% dos domicílios do Estado do Ceará, até 2006.	583.503.938,98	259.877.260,14	44,50
<b>SECRETARIA</b>		<b>PLANEJADO (R\$)</b>	<b>REALIZADO (R\$)</b>	<b>% EXECUÇÃO</b>
	SRH	549.031.963,11	244.247.727,23	44,49
	SDLR	25.754.379,35	10.249.958,14	39,80
	SEINFRA	8.717.596,52	5.179.574,77	59,42
33	Construir 20.000 moradias para pessoas de baixa renda, até 2006.	R\$ 473.900,37	24.529.205,20	57,73

## PPA

Para a elaboração do Plano Plurianual do estado, foram realizadas várias reuniões em todas as regiões do Ceará, feito levantamento de demandas regionais e eleito o principal programa de governo para o local em questão. Nessa opção serão observadas as demandas feitas no PPA participativo e o atendimento de cada uma delas, com seu desempenho físico-financeiro.

Figura 16 – Demandas do PPA participativo por região

Região	Qtde. Ações	Valor Previsto (R\$)	Valor Realizado (R\$)	%	
<b>TOTAL</b>					
	2056	1.716.847.709,93	841.020.942,06	48,93%	
<input type="checkbox"/> Sede Juazeiro do Norte	206	554.495.698,44	249.751.279,75	45,04%	
<b>DEMANDAS</b>	<b>SECRETARIA</b>	<b>QTDE. AÇÕES</b>	<b>VALOR PREVISTO (R\$)</b>	<b>VALOR REALIZADO (R\$)</b>	<b>%</b>
Prevenção e Controle de acidentes, violência, demais agravos e atendimento às vítimas de acidentes	SESA	1	3.323.112,00	49.112,00	1,48%
Apoio ao desenvolvimento da educação infantil e implementação das políticas de inclusão para jovens	SE EDUC	2	190.690,00	119.003,70	62,41%
Programa Valorização da Cultura Regional.	SECULT	1	37.539,60	0,00	0%
Programa de apoio às reformas sociais para o desenvolvimento de crianças e adolescentes e PROARES.	SAS	1	865.916,27	67.866,80	10,16%
Promoção da Agricultura Familiar.	SEAGRI	162	4.605.527,73	4.267.329,40	92,66%
Garantia da qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno.	SE EDUC	13	2.176.320,85	1.843.692,19	84,72%
Programa de assistência à saúde - será fortalecida a vigilância a saúde, reestruturação de unidades	SESA	1	3.907.500,00	1.237.790,20	31,04%

Além de todas estas consultas, ainda existe a possibilidade de emissão automática de relatórios. Tudo isto de forma bem ilustrativa e intuitiva.

Essa aplicação disponibiliza subsídios qualificados para um excelente planejamento e administração dos recursos públicos do governo, o que a torna cada vez mais confiável entre eles.

#### 4 Indicadores Socioeconômicos

Neste bloco, são apresentados os indicadores econômicos, os indicadores sociais, assim como indicadores de gestão por resultado e as metas de inclusão social.

Agropecuária, indústria, comércio, mercado de trabalho, inflação e PIB, são os indicadores econômicos apresentados pelo sistema. No quadrante dos indicadores sociais, além dos indicadores de saúde, educação e segurança, são apresentados os indicadores das metas do milênio.

No quadrante de indicadores de gestão por resultado, são apresentados os indicadores da operação SWAP e os indicadores de GPR. Como indicadores das metas de inclusão social temos o índice de desenvolvimento social e o índice de performance social.

Os indicadores de GPR estão agrupados segundo os quatro eixos de articulação (Ceará Empreendedor, Ceará Vida Melhor, Ceará Integração e Ceará a Serviço do Cidadão) do Plano de Governo, cujo objetivo final é o Crescimento com Inclusão Social.

Figura 17 – Tela de abertura dos indicadores socioeconômicos



## 5 Perfil Municipal

Neste bloco, o sistema apresenta um retrato de cada um dos 184 municípios que compõem o estado do Ceará. São apresentados dados socioeconômicos e de infraestrutura, além de informações, como informações sobre prefeito, principais lideranças e vereadores eleitos.

Figura 18 – Tela de abertura do perfil municipal

The screenshot displays the 'SALA DE SITUAÇÃO GOVERNAMENTAL' interface. At the top, there are navigation buttons: 'PRINCIPAL', 'VOLTAR', 'ENCERRAR', 'IMPRIMIR', 'E-MAIL SECRETARIA', and 'ALTERAR SENHA'. The main header reads 'PERFIL MUNICIPAL' with 'Fonte: IPECE' on the right. Below this, it shows 'Perfil Municipal :: Página Inicial - 17/OUT/2006 (Terça)'. A vertical 'MENU' bar is on the left. The main content area is titled 'PÁGINA INICIAL' and 'MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ' with 'MÊS DE REFERÊNCIA: 02/2006'. It features a map of Ceará on the left and a data panel on the right. The data panel has a 'Município' dropdown set to 'FORTALEZA' and buttons for 'Mapa' and 'Perfil Básico'. Below is a 'Resumo' table:

INDICADOR	VALOR
Área (Km2)	313,14
Estimativa Populacional	2.256.233
Taxa de Urbanização	0,00
Tx. geométrica cresc. anual da população (a.a.)	0,00

## 6 Como funciona o serviço

Para que as principais informações de governo estejam disponíveis e atualizadas é efetuada carga de dados oriunda dos principais sistemas corporativos dos órgãos estaduais.

Essa carga é automatizada contendo todo um processo de validação entre seus responsáveis, o que possibilita um bom fluxo de comunicação na aplicação, gerando documentos para seus integrantes.

Uma grande parcela dessas informações é *on-line*, outras não o são, pois passam por um fechamento mensal.

Essas informações são oriundas dos principais sistemas corporativos, destacando-se o Sistema Integrado de Contabilidade (SIC) e o Sistema de Arrecadação e Dívida Ativa geridos pela SEFAZ; o Sistema de Folha de Pagamento do Estado, gerido pela SEAD; o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP), totalmente *on-line*, gerido pela SEPLAN; o Sistema de Informações dos Índices Socioeconômicos e Perfil dos Municípios, gerido pelo IPECE; dados políticos com informações das últimas eleições, vereadores e prefeitos, gerido pela SEGOV.

Quadro I – Quadro de atualizações

Blocos	Origem	Dia/Mês	Periodicidade	Formato
<b>Contas Públicas</b>				
Receitas	SEFAZ	25	Mensal	Arquivo TXT
Despesas	SEFAZ	25	Mensal	Arquivo TXT
Despesas com Pessoal	SEAD	21	Mensal	Arquivo TXT
<b>Ações Governamentais</b>				
Programas	SEPLAN		Diário	BD Oracle
Regionalização	SEPLAN		Diário	BD Oracle
Metas de Inclusão	SEPLAN		Diário	BD Oracle
PPA Participativo	SEPLAN		Diário	BD Oracle
Telefonia e Conservação	SEINFRA	5	Mensal	Arquivo TXT
Obras Estaduais	DERT	5	Mensal	Arquivo TXT
Projeto São José	SDLR	5	Mensal	Arquivo TXT
<b>Indicadores Socioeconômicos</b>				
Econômicos	IPECE	25	Mensal	BD Oracle
Sociais	IPECE	25	Mensal	BD Oracle
Fisiográfico/Demográficos	IPECE	25	Mensal	BD Oracle
Metas de Inclusão	IPECE	25	Mensal	BD Oracle
<b>Perfil Municipal/Estado</b>				
Indicadores Estaduais	IPECE		Anual	BD Oracle
Indicadores Municipais	IPECE		Anual	BD Oracle
Dados Políticos	SEGOV		Qdo atualizado	Arquivo TXT

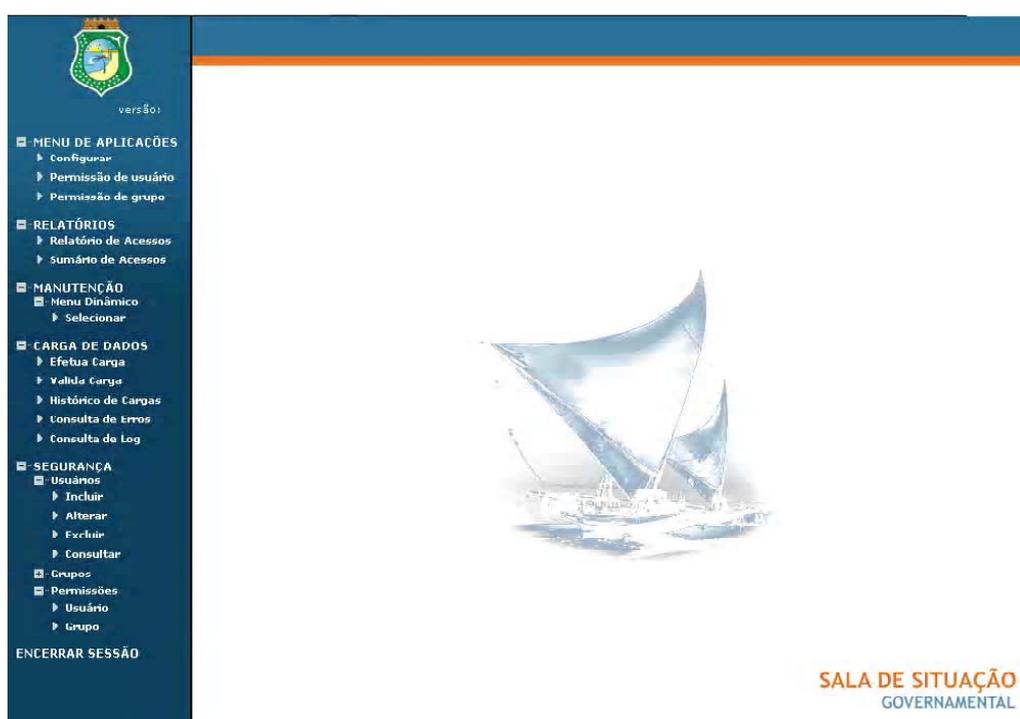
Dessa forma, todo o escalão do governo que vai desde o governador até os coordenadores e gerentes de programas, tem acesso ao retrato do estado. Além disso a Sala de Situação Governamental tem um aspecto da comunicação muito estimulado, que é o *feedback* entre secretários e executivos do estado com a troca de informações do acompanhamento de suas ações no governo.

Ressaltamos ainda o fácil acesso a essas informações e sua alta confiabilidade, tendo como principal função a de agregar informações para a tomada de decisões de uma forma sintética e estratégica e focalizando as áreas mais necessitadas de recursos estaduais sejam elas de âmbito social ou econômico.

## 7 Módulo de Administração

O sistema dispõe de um módulo de administração que é responsável pelos procedimentos de carga e pela consistência da aplicação.

Figura 19 – Tela do modulo de administração



A aplicação de administração da Sala de Situação Governamental faz varredura diária do ambiente da aplicação, atualizando dados, quando necessário, e informando ocorrências, como atraso ou erros nas cargas, à equipe de desenvolvimento e às equipes responsáveis pelo suprimento dos dados na aplicação. No ambiente de administração é possível realizar cargas, acompanhar o andamento das mesmas, validar as informações disponíveis no ambiente e manter comunicação com os responsáveis pelo negócio.

A Sala de Situação Governamental é de fato uma boa ferramenta gerencial, sendo acessada por executivos da administração pública, portanto se faz necessária a qualidade dos dados apresentados, assim como a disponibilidade de informações.

Entretanto, alguns problemas de natureza tecnológica ou de infra-estrutura podem ocorrer e devem ser solucionados o quanto antes. Para isso, dispomos de um componente de *software* que identifica alguma anormalidade no sistema e notifica através de *e-mail* os administradores do sistema, informando-os sobre a página em que ocorreu o erro, o usuário, a data do erro e descrevendo o problema. Dessa forma, uma solução corretiva pode ser tomada antes de uma solicitação formal ou abertura de ocorrência sobre o erro.

# As Experiências Inovadoras

## Operação SWAP

Marcos Costa Holanda<sup>1</sup>

Ana Cristina Cavalcante Medeiros<sup>2</sup>

Valdir Machado Neto<sup>3</sup>

No início de 2003 o estado do Ceará tinha um dilema financeiro sério a enfrentar. Mesmo estando com suas despesas correntes sob controle, as perspectivas de receitas não eram promissoras, já que as economias nacional e local estavam em um processo de recessão. Agravando a situação, o estado iniciava naquele momento um período atípico no perfil do serviço de sua dívida com uma forte concentração de amortizações nos próximos cinco anos.

O dilema que surgiu então era preservar os gastos sociais e atrasar o pagamento das amortizações, mas não os juros da dívida pública ou preservar os gastos financeiros à custa dos primeiros.

Para fugir dessa difícil escolha foi apresentada a alternativa de contratação de uma operação de crédito que permitisse a preservação de tais gastos, mesmo em um ambiente de fluxo de caixa apertado.

O desafio, no entanto, era que se por um lado o estado possuía nível de endividamento confortável e que permitia satisfazer, com folga, os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, por outro não contava com a disposição do Tesouro Nacional para qualquer concessão de crédito adicional. Nessa ocasião, o Tesouro Nacional sinalizou que reconhecia a consistência técnica da proposta do estado, mas que não poderia atendê-la diretamente. Foi sugerida uma solução “de mercado” em que o estado procuraria credores alternativos, principalmente as organizações multilaterais de crédito.

O estado então procurou um parceiro já tradicional que era o Banco Mundial. A partir de uma resposta inicial positiva do banco, surgiu de imediato um grande desafio, que era o desenho da operação, uma vez que o *portfolio* de opções que o banco dispunha não cobria as necessidades daquele momento.

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br

<sup>2</sup> Mestranda de Controladoria da Universidade do Ceará, especialização em Administração pela FGV - SP, membro da coordenação da Unidade de Gerenciamento da Operação SWAP.

<sup>3</sup> Mestrando em economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC/CAEN), especialista em comércio exterior pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e membro da Coordenação da Unidade de Gerenciamento da Operação (SWAP).

Ter-se-ia de criar uma proposta inovadora que atendesse ao interesse das duas partes e que tivesse o aval do governo federal. Colocado o desafio, técnicos do banco e do estado trabalharam em conjunto e em um curto espaço de tempo apresentaram a proposta que passou a ser denominada *SWAP – Ceará*.

Ao contrário do que muitos pensam, a operação não é um refinanciamento de dívida ou troca de ativos financeiros. Ela é uma operação em que o Banco Mundial, na sua essência, empresta recursos, não em troca de obras físicas ou políticas de governo, e sim em troca de resultados que impactem diretamente a qualidade de vida da população. Ou seja, o estado e o banco decidem o que querem alcançar. A partir daí o primeiro tem autonomia no uso dos recursos repassados pelo segundo.

Com base em intenso trabalho em equipe, foi proposta uma operação que seria uma inovação mundial da parte do banco, em se tratando de um ente subnacional. Ela tinha cinco componentes principais.

O primeiro, também chamado de “regra de ouro” era o compromisso de preservação do equilíbrio fiscal do estado materializado em metas crescentes de superávits primários.

O segundo componente seria o coração da operação, sendo composto por uma série de 16 indicadores econômicos e sociais que condicionariam os desembolsos financeiros. Na prática, cada indicador passou a ter um “preço” e seu alcance a cada ano resultaria em aporte de recursos para o caixa do governo. Esse componente representava a grande inovação por meio da qual se abandonava a política de recursos por obras/ações em troca de uma política de recursos por performance.

O quadro I, a seguir, apresenta os indicadores com suas respectivas metas pactuadas para o período 2005-2006.

## Quadro I – Indicadores de desembolso

Secretarias	Indicadores	Metas Estabelecidas 2005	Metas Estabelecidas 2006
SEFAZ	Metas de superávit primário (R\$ milhões)	134,00	147,00
	Receita tributária / PIB	8,5% ou maior	8,5% ou maior
SRH	Cobrança de tarifa de água bruta para uso industrial	75%	80%
	Cobrança de tarifa de água bruta para irrigação	2%	5%
	Cobrança de tarifa de água usada na aquicultura	20%	40%
SEINFRA	Aumento da cobertura de água – Lds (ligações domiciliares)	23.603	34.158
	Aumento da cobertura de saneamento – Lds	14.399	18.543
	Margem de exploração CAGECE	71,3%	70,6%
SESA	Percentual de crianças internadas com 5 anos ou menos por diarreia	21%	20%
	Percentual de grávidas recebendo 4 ou mais consultas de pré-natal	89%	90%
	Percentual da população atendida pelo Programa Saúde Família (PSF)	57%	60%
SOMA	Criação de uma unidade de área de caatinga e carnaúba.	5.000 ha	5.000 ha
	(1) Conclusão do zoneamento ecológico-econômico do litoral e (2) contratação do zoneamento do bioma da caatinga	(1) e (2)	(1) e (2)
SEDUC	Aumento do sucesso do aprendizado pela utilização do ciclo do SPAECE e do SAEB	SPAECE SAEB	SPAECE SAEB
	Aumento da eficiência dos gastos educacionais nos CREDES e na gestão administrativa da SEDUC	Diagnóstico SEDUC Implementar CREDES	Implementar recomendações Avaliar impacto
	Redução do número de analfabetos com 15 anos ou mais	100.000	100.000

Fonte: UGP – SWAP.

Como terceiro componente, foi relacionado um conjunto de nove programas prioritários que estariam diretamente ligados aos indicadores de desembolso acima descritos. Para esses programas foram pactuadas metas de aportes mínimos da parte do Tesouro Estadual, de forma que os desembolsos do banco não poderiam ultrapassar o limite de 35% do total desses aportes.

## Quadro 2 – Programas de despesas elegíveis (EEP)

Nº PPA	Programas
536	Fortalecimento e expansão da assistência primária à saúde: suporte a 10.500 agentes de saúde, ao Programa Dentista da Família, e provisão de medicamentos aos municípios.
535	Fortalecimento à assistência secundária e terciária à saúde; através do Programa Saúde Perto de Você, é promovido o acesso da população às orientações e aos instrumentos como hospitais regionais, clínicas e emergências.
049	Apoio ao sistema de ensino fundamental: financia a reestruturação e a manutenção das escolas, assegurando estrutura, material escolar e contratação de professores.
544	Manutenção das operações do sistema escolar: cobre os custos de gerenciamento e manutenção do padrão pedagógico nas escolas do estado, do material escolar básico, dos veículos e sua manutenção, além do programa de alfabetização para aqueles com idade superior a 15 anos.
065	Apoio às escolas municipais; O Estado transfere às escolas dos municípios o suporte necessário para a manutenção de professores e estrutura física.
711	Aumento da cobertura do abastecimento de água urbana, especialmente entre a população mais pobre.
711	Aumento da cobertura de saneamento urbano, especialmente entre a população mais pobre.
710	Integração das bacias hídricas, conhecida como PROGERIRH.
475	Gestão de áreas protegidas e programas correlatos em biomas-chaves, inclusive o licenciamento, monitoramento, inspeção e gestão dos recursos naturais.

Fonte: UGP – SWAP.

No quarto componente, o estado se comprometeu a preservar com classificação satisfatória, as três operações de crédito já existente com o banco nas áreas de recursos hídricos, educação e pobreza rural.

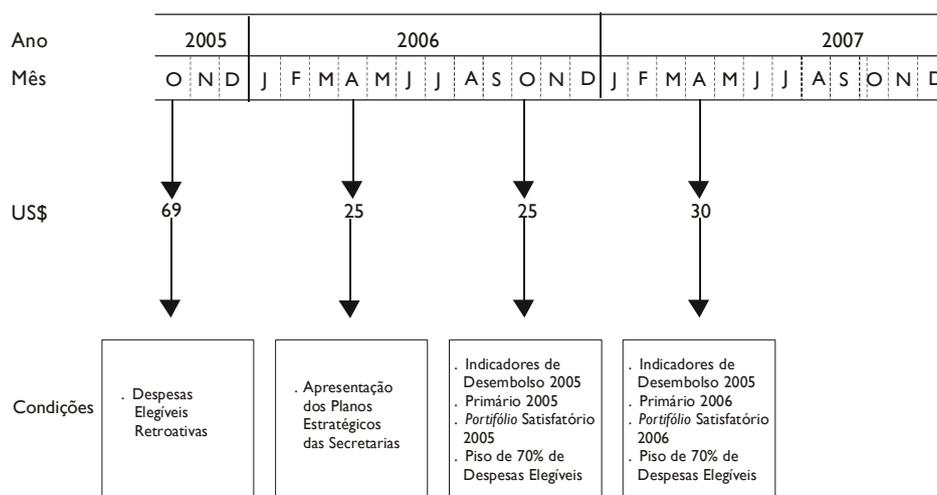
Por último, foi definido um componente de assistência técnica centrado na elaboração e implantação de uma política de Gestão por Resultados no governo.

Uma característica operacional importante da operação é o desembolso de recursos diretos para o Tesouro Estadual, com seu uso livre. O banco, nesse caso, aceita a estrutura de acompanhamento contábil e financeiro do Tesouro Nacional, bem como a sua estrutura de controle interno. Como forma de garantia adicional do bom uso dos recursos, o banco e o estado concordaram com uma política de fortalecimento do controle externo executada pelo Tribunal de Contas do Estado.

No final, chegou-se a uma operação de crédito no valor global de US\$ 240 milhões a ser efetivada em duas fases: US\$ 149 milhões para o período 2005-2007 e US\$ 91 milhões para o período 2007-2009.

A figura I, a seguir, apresenta o cronograma de desembolsos da primeira fase com seus respectivos condicionantes.

Figura I – Cronograma de desembolso



Passados os dois primeiros anos de execução a experiência tem mostrado que o grande desafio a ser alcançado na operação não era seu desenho, e sim sua implementação.

Foi na implementação que o SWAP – Ceará mostrou sua grande virtude. Visto que colocou os resultados como foco central e condicionante dos recursos a serem desembolsados, ela se transformou no instrumento decisivo de disseminação da “cultura” por resultados e do próprio modelo de Gestão por Resultados do governo.

O incentivo financeiro para o alcance de resultados passou a dominar a agenda de técnicos e secretários de governo e fortaleceu a demanda por uma maior integração de políticas e programas. Ao cobrar resultados, o SWAP – Ceará tornou inevitável uma maior integração setorial.

O ambiente de trabalho onde essa integração passou a ser perseguida foi a Unidade de Gestão do Programa (UGP). Diferentemente das UGPs tradicionais, a UGP do SWAP – Ceará não foi construída a partir de uma estrutura autônoma, muitas vezes superdimensionada. Ela foi constituída com uma estrutura de pessoal mínima, na verdade apenas um técnico contratado, sendo uma unidade quase virtual do ponto de vista formal.

A estrutura de pessoal da UGP foi complementada com ato do governador, solicitando que cada secretaria de governo diretamente ligada à operação indicasse seu representante operacional.

### Quadro 3 – Estrutura da UGP (membros)

Representantes	
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará	Marcos Costa Holanda – Coordenador geral
	Ana Cristina Cavalcante Medeiros
	Valdir Machado Neto
ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Ceará	Mário Augusto Parente Monteiro
CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Ceará	João Fernando de Abreu Menescal
PGE – Procuradoria Geral do Estado	Raul Araújo Filho
SEAD – Secretaria da Administração	Luiz Xavier Oliveira Filho
SECON – Secretaria da Controladoria	Ocione Marques Mendonça
SEDUC – Secretaria da Educação	Edlourdes Pires Moura Coelho
SEFAZ – Secretaria da Fazenda	Paulo Sérgio Rocha
SEINFRA – Secretaria da Infra-estrutura	Gil Teixeira Filho
SEMACE – Secretaria do Meio Ambiente do Ceará	Adahil Pereira de Sena
SESA – Secretaria da Saúde	Vera Maria Câmara Coelho
SIM – Secretaria da Mobilização e Inclusão Social	José Ednart Almeida Carvalho
SOMA – Secretaria da Ouvidoria e Meio Ambiente	Eveline Maria Cordeiro Brandão
SRH – Secretaria dos Recursos Hídricos	Mário Fracalossi Junior

Fonte: UGP

A UGP passou a ter um calendário de reuniões mensais para acompanhamento dos indicadores de desembolso (Quadro 4) e evolução financeira dos programas prioritários. Foi nessas reuniões mensais que o exercício de troca de experiências e de integração de ações e políticas foi acontecendo.

O desenho e a implantação de uma operação desse tipo implicam desafios significativos, como a seleção de indicadores relevantes, a definição de metas realistas e ao mesmo tempo desafiadoras, o estabelecimento de mecanismos de flexibilização em relação a tais metas, a existência de competência local do ponto de vista institucional e de quadro técnico e o gerenciamento de sua implantação.

Os benefícios que ela traz, no entanto, em termos de flexibilidade financeira, agilidade de desembolsos, fortalecimento institucional e, principalmente, de consolidação de uma cultura e prática de Gestão por Resultados mais do que justificam sua contratação.

Quadro 4 – Acompanhamento de indicadores

Resumo dos Indicadores		Posição atual em relação à meta 2005		Meses											
		Metas	Resultado 2005	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
SEFAZ	Metas de superávit primário	134.000.000,00	585.151.879,00												
	Receita tributária / PIB	8,5% ou maior	10,5%												
SRH	Cobrança de tarifa de água bruta para uso industrial	75%	100%												
	Cobrança de tarifa de água bruta para irrigação	2%	9,06%												
SEINFRA	Cobrança de tarifa de água usada na aquicultura (CAUC e ICAUNC)	Não Def (ICAUC) 20% (ICAUNC)	25% (ICAUC) 100% (ICAUNC)												
	Aumento da cobertura de água – LDs	23.603	54.550												
	Aumento da cobertura de saneamento – LDs	14.399	17.834												
	Margem de exploração CAGECE	71,3%	69,37%												
SESA	Percentual de crianças internadas com 5 anos ou menos por diarreia	21%	25,3%												
	Percentual de grávidas recebendo 4 ou mais consultas de pré-natal	89%	89,6%												
	Percentual da população atendida pelo PSF	57%	60,4%												
SOM	Criação de uma unidade de área de caatinga e carmaúba	1 de 5.000 ha	10.005 ha												
	(1) Conclusão do zoneamento econômico ambiental do litoral e (2) Contratação do zoneamento do bioma da caatinga	(1) e (2)	Concluído												
SEDUC	Aumento do sucesso do aprendizado através da utilização do ciclo do SPAECE e do SAEB	a) SPAECE b) SAEB	Concluída												
	Aumento da eficiência dos gastos educacionais nos CREDES e na gestão administrativa da SEDUC	a) Diagnóstico SEDUC b) Implementar CREDES	Concluída												
PORTFOLIO	Redução do número de analfabetos com 15 anos ou mais	100.000	117.135												
	PROGERIRH	R\$ 55 milhões	R\$ 35 milhões												
	Escola Do Novo Milênio (US\$)	70% 25 milhões	17,3 milhões												
	SÃO JOSÉ II	US\$ 30 milhões desemb; 90 mil fam; 150 munic.	32.321.378,55 desemb; 133.073 fam. e 175 municípios												

■ Probabilidade alta alcance ■ Probabilidade intermediária alcance ■ Probabilidade baixa alcance

# O Sistema de Inclusão Social do Ceará

*Antônio Lisboa Teles da Rosa<sup>1</sup>  
Marcos Costa Holanda<sup>2</sup>  
Cláudio André Gondim Nogueira<sup>3</sup>  
Annuzia Maria Pontes Moreira Gosson<sup>4</sup>  
Virgínia Dantas Soares Teixeira<sup>5</sup>*

## I Introdução

Este capítulo sintetiza um trabalho mais amplo do Governo do Estado do Ceará, que resultou no Sistema de Inclusão Social (SIS), concebido no primeiro semestre de 2003 e implantado no segundo semestre daquele ano. Ele se insere na filosofia da Gestão por Resultados (GPR), identificando e dimensionando o problema da exclusão social no Ceará, considerando suas causas e conseqüências. Em seguida, estabeleceu mecanismos e metas a serem alcançadas pelos diferentes órgãos da administração estadual, bem como o correspondente acompanhamento pela sociedade civil organizada.

Como instrumento para o diálogo com a sociedade, a Secretaria Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social (SIM) desenvolveu, em parceria com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), alguns indicadores que permitem um monitoramento e uma avaliação mais efetiva dos produtos, resultados e impactos da ação governamental do Estado em termos da redução dos índices de exclusão social.

Seguindo uma tendência bastante presente em programas baseados em indicadores sociais, o SIS faz uma distinção entre indicadores de resultado, que medem em última análise a eficácia das propostas e programas estabelecidos, e indicadores de oferta, nos quais a administração pública pode (direta e indiretamente) intervir

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pelo PIMES-UFPE, professor adjunto do Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN – UFC. E-mail: lisboa@ufc.br

<sup>2</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br.

<sup>3</sup> Mestre em economia pela Pennsylvania State University e CAEN/UFC, professor da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e analista de Políticas Públicas do IPECE.

<sup>4</sup> Especialista e analista de Planejamento e Orçamento do IPECE. E-mail: annuzia@ipece.ce.gov.br

<sup>5</sup> Especialista e analista de Planejamento e Orçamento do IPECE. E-mail: virginia@ipece.ce.gov.br

efetivamente. Essa separação permite identificar causalidade para determinados resultados, visto que mudanças na oferta de serviços públicos tendem a explicar mudanças no desenvolvimento social dos municípios.

Um outro tipo de ligação, tão importante quanto a anterior, é a que se estabelece entre os indicadores e os programas a eles associados. São as decisões quanto aos programas e às ações governamentais, em última análise, que explicitam as prioridades de governo e determinam seu potencial impacto sobre os indicadores sociais. Isso vem ao encontro da atual tendência em buscar a eficiência dos gastos públicos, considerando-se a relação entre eles e a oferta de serviços.

Assim, os indicadores propostos, além de serem um instrumento de mobilização, principalmente pelo subsequente estabelecimento de metas e seu acompanhamento, são elementos de orientação para o gasto público.

De forma resumida, o SIS foi constituído a partir:

- do atual Plano de Governo, que se intitula *Crescimento com Inclusão Social*;
- da busca do controle social sobre as políticas públicas, principalmente das universidades, dos conselhos, das ONGs e de outras esferas;
- da ação voluntária de agentes sociais na direção dos objetivos propostos.

O presente trabalho tem, portanto, o objetivo principal de descrever a experiência recente do Ceará na definição de um conjunto de conceitos, indicadores e políticas, com base nas quais o Estado se propõe a “fazer” a inclusão social. Nas seções seguintes, a metodologia e os principais resultados apresentados pelo Sistema de Inclusão Social do Ceará durante o período 2002-2004 serão apresentados com uma maior riqueza de detalhes. Antes, porém, será feito um maior detalhamento de como o referido sistema foi concebido e implementado.

## **2 Contextualização**

Os termos inclusão/exclusão social surgiram na década de 1960, mas foram massificados apenas recentemente através de discursos e de políticas governamentais. Estes conceitos partem do princípio de que a exclusão está relacionada com uma abordagem ampla que engloba a idéia de direitos perdidos, não acessíveis ou exercíveis, ao menos nos mesmos moldes de outras pessoas consideradas incluídas. Essa abordagem permite afastar a tese de que a exclusão

social decorre naturalmente da vida em sociedade, do progresso, ou da incapacidade das pessoas se ambientarem favoravelmente dentro das relações capitalistas, ou seja, essa abordagem opõe-se à crença de que a exclusão social possa ser vista como um processo natural e inerente ao progresso. Assim, a inclusão social torna-se viável quando os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e os direitos básicos da cidadania.

Talvez o exemplo mais ilustrativo da importância desses conceitos e de sua representatividade em nível global tenha sido a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 8 de setembro de 2000, da Declaração do Milênio, traçando as chamadas Metas de Desenvolvimento do Milênio, com o objetivo de orientar o trabalho de governos, empresas e sociedade até 2015, no sentido de ampliar o desenvolvimento humano, reduzindo a pobreza e ampliando a inclusão social no planeta. São elas:

- 1) acabar com a fome e a miséria;
- 2) educação básica de qualidade para todos;
- 3) igualdade entre os sexos e valorização da mulher;
- 4) reduzir a mortalidade infantil;
- 5) melhorar a saúde das gestantes;
- 6) combater a Aids, a malária e outras doenças;
- 7) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- 8) todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

No Ceará, esse tema passou a centralizar as discussões dos últimos governos a partir de estudos realizados sobre pobreza e desigualdade. Através desses estudos e da participação dos movimentos sociais, percebeu-se que, apesar de esforços desenvolvidos na área social, os resultados foram aquém do esperado, pois ainda persistem no Estado problemas graves na área social.

Portanto, nesse contexto, foi definido como objetivo-síntese do atual Plano de Governo o Crescimento com Inclusão Social, partindo-se da percepção de que o crescimento da renda é condição necessária, mas não suficiente para que a sociedade cearense atinja condições de vida compatíveis com as condições de regiões mais desenvolvidas. Assim, o governo busca não apenas dinamizar a economia do Estado através da atração de novos investimentos produtivos e da ampliação da infra-estrutura física, mas busca, também, dotar os cidadãos de meios para a sua sobrevivência digna, com acesso a serviços essenciais que, de fato, melhorem a sua qualidade de vida.

Inspirado nas Metas do Milênio, mas de forma menos ambiciosa, compatível com os recursos disponíveis e olhando para as necessidades mais prementes da população cearense, definiu-se que as políticas sociais do estado têm as seguintes metas globais:

- 1) ampliar a oferta e melhorar a qualidade da educação;
- 2) aumentar a cobertura e melhorar o atendimento na saúde;
- 3) ampliar os serviços de infra-estrutura;
- 4) avançar na empregabilidade como meio de combate à pobreza;
- 5) melhorar as condições de vida da população rural.

Para que essas metas possam ser alcançadas, o Governo do Estado precisou desenvolver um Plano de Desenvolvimento Social, cujo ponto de partida foi a institucionalização do Regime de Metas Sociais para os municípios, com detalhamento no Decreto nº 27.059, de 26 de maio de 2003, e seus correspondentes anexos.

Posteriormente, em um segundo momento, foram elaboradas diretrizes e uma metodologia para a implantação de um Sistema de Inclusão Social, que tem em sua estrutura um conjunto de indicadores de desenvolvimento social para os diversos municípios cearenses.

Um terceiro componente da política social é o Balanço Social do Estado. Através dele, anualmente, são apresentados os resultados principais dos avanços alcançados nesta área.

O Sistema de Inclusão Social, em específico, é uma parte essencial dessa engrenagem, pois permite que sejam estabelecidos mecanismos de definição de metas governamentais e de aferição de resultados, com a finalidade de monitorar os vários programas de governo e de identificar as razões do sucesso ou insucesso em atingir as metas propostas.

Dessa forma, o referido sistema considera que, se do ponto de vista conceitual e teórico é relativamente fácil eleger a inclusão social como prioridade de política, o mesmo não acontece no momento de operacionalizar tal conceito e de promover, na prática, a inclusão. Para tanto, faz-se necessária a identificação e a qualificação de qual camada da população está mais vulnerável e exposta à exclusão dos meios necessários à sobrevivência e ao acesso aos serviços básicos que tornam o indivíduo integrante de uma sociedade mais justa, equânime e

solidária. E uma forma de identificar e qualificar essa população é através do desenvolvimento de indicadores de inclusão social, que deverão ter como características básicas a simplicidade, a facilidade de interpretação e a utilização de fontes de informações que obedeçam a uma certa regularidade temporal.

Mais especificamente, a mensuração da inclusão social está condicionada à satisfação de três restrições básicas: primeiramente, os indicadores devem ser calculados anualmente, pois é essencial o acompanhamento contínuo do processo; em segundo lugar, os indicadores devem estar disponíveis para todos os municípios cearenses, uma vez que é essencial determinar quais são aqueles em que as políticas e ações devem ser efetuadas com maior urgência e intensidade; e, finalmente, os indicadores devem ser tecnicamente consistentes e reconhecidos pela literatura especializada.

De fato, mensurar a inclusão social passou a ser um dos grandes desafios para os gestores públicos. Isso decorre da crescente necessidade de avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas sociais, com a finalidade de racionalizar recursos, planejar de forma consistente as ações públicas e promover o bem-estar da população, principalmente a menos favorecida. Além do mais, uma das orientações que ganha destaque na atualidade é que a democratização das informações sobre as condições de inclusão social tende a tornar transparentes as ações públicas e estimula a participação da sociedade na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas sociais.

Dessa forma, as medidas de inclusão social são importantes como balizadores para corrigir rumos indesejados que se pode estar tomando, além de servirem como instrumento de avaliações periódicas, tendo em vista solucionar problemas e procurar atingir os compromissos do governo.

Também é um instrumento de transparência da relação Estado-sociedade, através de uma ação que vai além da simples divulgação de resultados, pois é um processo de construção de um espaço de comunicação, diálogo e debate entre o Governo e a sociedade civil. Em outras palavras, constitui um conjunto de ações para trazer a sociedade para participar de um processo de desenvolvimento social, difundindo a compreensão sobre as condições, possibilidades e limitações para promover o desenvolvimento social e trazendo para o centro da discussão um conjunto mais amplo da sociedade civil.

Assim, em síntese, pode-se afirmar que a principal inovação do referido sistema é permitir o acompanhamento do desempenho do Estado e de seus municípios,

ano a ano, no que diz respeito a indicadores sociais. Essa objetividade e clareza têm vantagens políticas e técnicas para o governo e para a sociedade, uma vez que, politicamente, é a primeira vez que um governo explicita seus compromissos sociais de forma tão direta, facilitando, portanto, o controle social, além de que a produção de um conjunto de indicadores e metas de alta qualidade técnica, permite comparações nacionais, internacionais e o acompanhamento por qualquer agência de estudos estatísticos de desenvolvimento. Permite ainda o mapeamento anual do estado, no que toca aos indicadores sociais, que podem ser desagregados por municípios e regiões.

Ademais, o sistema busca oferecer critérios claros para a hierarquização das ações do Governo, priorizando aquelas consideradas centrais e assumindo o compromisso orçamentário de alocação de recursos nessas áreas. E, para isso, baseia-se em um sistema lógico que liga um indicador numa ponta ao trabalho de uma secretaria na outra, fazendo com que as atividades de planejamento deixem de ser meras abstrações e passem a ter efeitos concretos nas opções cotidianas da política setorial.

### **3 Mensurando a Inclusão Social<sup>1</sup>**

Conforme foi mencionado anteriormente, uma noção fortemente arraigada na presente análise é a de que a mensuração da inclusão social constitui-se em um dos principais instrumentos disponíveis aos gestores públicos para a racionalização dos recursos e para o planejamento consistente de suas ações. Dessa forma, as medidas de inclusão social passam a ser importantes balizadores para corrigir rumos indesejados e servem como instrumento de avaliações periódicas, tendo em vista solucionar problemas e procurar atingir os compromissos do Governo.

Apesar de a inclusão social poder ser mensurada considerando-se uma grande variedade de dimensões, optou-se, como ponto de partida, por definir inclusão social em função de cinco dimensões específicas: educação, saúde, condições de moradia, emprego e renda e desenvolvimento rural. Tais dimensões certamente não esgotam o conceito, mas representam o estágio inicial mínimo de cidadania e de inclusão, além de serem compatíveis com as metas globais da política social do Estado, apresentadas previamente.

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes sobre a metodologia de cálculo dos índices apresentados nessa seção, ver o texto para a discussão nº 21 do IPECE em [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)

### 3.1 O Índice de Desenvolvimento Social (IDS)

A mensuração da inclusão social no Ceará vem sendo feita através do Índice de Desenvolvimento Social (IDS). Uma característica importante deste índice, que o diferencia da maioria dos índices sociais desenvolvidos na literatura, é a sua divisão em duas dimensões de política: o IDS possui uma dimensão de resultado, que procura identificar os objetivos finais a que se chega em termos de inclusão, e a dimensão de oferta que define os meios (instrumentos) empregados pelo governo para alcançar tais objetivos. Essa separação é importante porque, apesar das prioridades serem os resultados, o governo só possui controle sobre a oferta dos serviços públicos.

Assim, a inclusão social é mensurada através de um indicador síntese do desenvolvimento social, o Índice de Desenvolvimento Social de Resultados (IDS-R), que reflete os resultados obtidos pelos municípios, e de outro que afere a oferta de serviços públicos na área social, o Índice de Desenvolvimento Social de Oferta (IDS-O). Os indicadores do IDS são apresentados na figura 1.

Figura 1 – Indicadores do IDS

RESULTADOS	OFERTA
<p><b>a) Educação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Taxa de escolarização no ensino fundamental</li> <li>. Taxa de escolarização no ensino médio</li> <li>. Taxa de aprovação na 4ª série</li> </ul>	<p><b>a) Educação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Prop. professores do ensino fundamental com formação superior</li> <li>. Prop. professores do ensino médio com formação superior</li> <li>. Rel. bibliotecas, salas de leitura e labs. informática p/ escola pública</li> <li>. Relação de equipamentos de informática por escola pública</li> </ul>
<p><b>b) Saúde:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Taxa de mortalidade infantil</li> <li>. Taxa de internação por AVC</li> </ul>	<p><b>b) Saúde:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Proporção de gestantes assistidas no 1º trimestre de gravidez</li> <li>. Proporção de crianças menores de 2 anos acompanhadas</li> <li>. Proporção da população coberta pelo Programa Saúde da Família</li> </ul>
<p><b>c) Condições de Moradia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Prop. moradores de dom. urbanos com abastecimento de água</li> <li>. Prop. moradores de dom. urbanos com esgotamento sanitário</li> </ul>	<p><b>c) Condições de Moradia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Taxa de cobertura de abastecimento de água urbano</li> <li>. Taxa de cobertura de esgotamento sanitário urbano</li> </ul>
<p><b>d) Emprego e Renda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Consumo residencial médio de energia elétrica</li> <li>. Índice de qualidade do emprego formal</li> <li>. Tamanho médio dos estabelecimentos</li> </ul>	<p><b>d) Emprego e Renda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Relação de matrículas no ensino médio pela matrícula total</li> <li>. Profissionais de saúde por mil habitantes</li> <li>. Relação da malha rodovária pavimentada pela área do município</li> </ul>
<p><b>e) Desenvolvimento Rural:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Valor bruto da produção agropecuária por estabelecimento rural</li> <li>. Proporção do consumo de energia elétrica no meio rural</li> </ul>	<p><b>e) Desenvolvimento Rural:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Valor médio do crédito rural</li> <li>. Produtores assistidos por estabelecimento</li> </ul>

O método de cálculo do IDS-R e do IDS-O consiste em padronizar os indicadores selecionados, considerando-se valores de 0 a 1, respectivamente, para os piores e melhores resultados dos municípios. Dessa forma, os índices gerais, que são médias ponderadas dos indicadores padronizados, também se encontram nesse intervalo.

Após o cálculo dos índices, os municípios (e o Ceará) são classificados em quatro categorias de acordo com o valor dos seus IDS (de resultado ou de oferta) e, então, recebem um conceito (ou uma cor) de acordo com o seu valor, da seguinte forma:

- $0,000 \leq \text{IDS} < 0,300 \Rightarrow$  ruim 
- $0,300 \leq \text{IDS} < 0,500 \Rightarrow$  regular 
- $0,500 \leq \text{IDS} < 0,700 \Rightarrow$  bom 
- $0,700 \leq \text{IDS} \leq 1,000 \Rightarrow$  ótimo 

Portanto, essas são categorias que agrupam municípios de acordo com o seu nível de desenvolvimento social, na tentativa de selecionar aqueles que apresentam, de uma forma geral, características semelhantes.

Obviamente, existe uma razoável heterogeneidade entre os municípios cearenses e, como consequência, pode haver casos em que municípios com uma série de características discrepantes se situem no mesmo grupo, pois, diante de uma análise mais integrada e abrangente de suas características, pode-se constatar que seus níveis de desenvolvimento social apresentam uma razoável semelhança.<sup>2</sup>

### **3.2 A relação entre o IDS-R e o IDS-O**

Com base nas definições apresentadas, é razoável supor que há uma certa interseção entre os municípios que apresentam as melhores (piores) condições de oferta e aqueles que apresentam os melhores (piores) resultados. Essa relação entre o IDS-O e o IDS-R é esperada, pois, melhores condições de oferta, de um modo geral, devem potencializar a obtenção de melhores resultados.

No caso, os problemas sociais existentes decorrem de uma série de causas, em especial, de deficiências na oferta de serviços públicos e repercutirão nos resultados obtidos à medida que os problemas se materializam na forma de indicadores de resultados pouco expressivos. Assim, a expansão da oferta ajudaria a combater as causas dos problemas existentes, induzindo o aprimoramento dos resultados ao longo do tempo. E o melhor dimensionamento da oferta deverá ser feito com base na oferta e nos resultados existentes.

---

<sup>2</sup> Levando-se em consideração o método de padronização que foi utilizado para o cálculo do IDS, deve-se ter cuidado na interpretação dos valores obtidos, para evitar erros de avaliação. No caso, deve-se perceber que a padronização entre 0 e 1 relativiza os resultados, ou seja, permite que os indicadores de cada município possam ser comparados aos demais. Dessa forma, obter um resultado com vários municípios com conceito “ótimo” não significa necessariamente que todos os municípios apresentam condições excelentes, mas sim que eles apresentaram indicadores muito próximos dos melhores.

Dessa forma, estimar a relação entre o IDS-O e o IDS-R será fundamental para a definição de políticas públicas mais eficazes, isto é, políticas que sejam capazes de afetar de forma mais intensa a sua população-alvo, de tal modo que as condições sociais existentes apresentem melhorias significativas ao longo do tempo.

Uma forma de medir o nível de associação entre essas variáveis é através de um modelo econométrico, que supõe que exista uma relação positiva entre as condições de oferta e os resultados obtidos na área social.

Adicionalmente, algumas variáveis explicativas são acrescentadas ao modelo como controles (visando melhorar o seu ajustamento). São elas: a densidade demográfica dos municípios e a distância em linha reta em relação a Fortaleza. No caso, a distância em relação a Fortaleza foi inserida na tentativa de averiguar se os municípios mais próximos à capital do Estado tendem a usufruir mais de sua infra-estrutura e a apresentar resultados melhores que aqueles mais distantes. Já a outra análise diz respeito à capacidade que um município tem de usufruir da sua própria infra-estrutura e serviços de acordo com sua densidade demográfica. Pleiteia-se que os resultados primeiramente tenderiam a aumentar, uma vez que os municípios ampliam sua capacidade de prestar ou diversificar determinados serviços à medida que a densidade se eleva, mas esse aumento se daria a taxas decrescentes, porque quando ela se torna muito elevada os custos da concentração podem ultrapassar os benefícios gerados, caracterizando as chamadas “deseconomias de aglomeração”, que se materializam sob a forma de longas filas de atendimento, carência de moradias adequadas, danos ambientais, aumento do desemprego e do subemprego, maior criminalidade etc.

### **3.3 O Índice de Performance Social de Resultados (IPS-R)**

Uma análise adicional importante seria a de verificar se o Ceará e os seus municípios estão evoluindo ao longo do tempo em termos do seu desenvolvimento social. Nesse caso, o IDS-R não se prestaria bem a este objetivo, pois a sua missão principal é a de ordenar os municípios que apresentam, de forma geral, características semelhantes. Assim, um valor elevado para o IDS-R não garantiria *per se* que um município apresentasse condições sociais desejáveis. Mais especificamente, deve-se considerar a possibilidade deles tornarem-se mais próximos à medida que os melhores se aproximam dos piores e não o contrário.

Então, propõe-se o cálculo do Índice de Performance Social de Resultados (IPS-R), que é calculado a partir das variações percentuais dos indicadores que serviram de base para o IDS-R<sup>3</sup> e evidencia as variações das condições sociais ao longo do tempo, mostrando se o Ceará e os municípios, em específico, estão avançando nas dimensões que fazem parte da análise do seu desenvolvimento social.

### **3.4 O Índice de Performance Social da Oferta (IPS-O)**

De forma similar ao IPS-R, poderia ser calculado e analisado o Índice de Performance Social da Oferta (IPS-O) contemplando-se as variações percentuais dos indicadores que serviram de base para o IDS-O. Este será, portanto, um índice que evidenciará as variações das condições de oferta ao longo do tempo para o Ceará e seus municípios.

### **3.5 O índice para medir a distância para o cenário ideal de inclusão – IDS\***

Uma outra análise que poderá ser feita diz respeito à comparação entre a situação atual e a desejada (a médio prazo) em termos da inclusão social. Para tanto, faz-se necessário desenvolver um novo índice sintético, o IDS\*. Os indicadores que compõem este índice são os mesmos que deram base ao IDS-R e a situação desejada é definida de acordo com um critério específico definido para cada caso (os referidos critérios serão explicitados adiante). Portanto, o IDS\* é a média aritmética das razões entre os indicadores atuais e os desejados, evidenciando o quão próximo se está de atingir essa situação. É, portanto, mais uma forma de verificar os avanços da inclusão social no Ceará.

## **4 A Meta Geral de Inclusão Social**

O Sistema de Inclusão Social permite que sejam estabelecidos mecanismos de definição de metas governamentais e de aferição de resultados, com a finalidade de monitorar os vários programas de governo e de identificar as razões do sucesso ou insucesso em atingir as metas propostas.

---

<sup>3</sup> A única exceção se dá na dimensão de emprego e renda na qual o consumo residencial médio de energia elétrica foi substituído pelo consumo residencial total de energia elétrica. Essa modificação foi feita, pois, quando novos consumidores de baixa renda são agregados, o que é desejável do ponto de vista da inclusão social, o consumo médio acaba diminuindo. Isso tornaria a análise da performance do indicador dúbia, especialmente quando o consumo médio está caindo, já que não seria possível saber se a queda se deu devido à adição de novos pequenos consumidores ou devido à diminuição da renda.

A meta geral de inclusão tem como inspiração o objetivo principal do atual Plano de Governo, que é o Crescimento com Inclusão Social, que pode ser inserido no Sistema de Inclusão Social através da seguinte meta:

**Performance social > Crescimento do PIB *per capita***

Assim, espera-se que, a cada ano, a inclusão social avance de forma mais intensa do que o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do Estado.

## 5 Os Resultados Obtidos

De posse de dados para os anos de 2002 a 2004, é possível calcular os índices listados anteriormente.

### 5.1 O Comportamento do IDS-R

Os cálculos do IDS-R para os anos de 2002 a 2004 possibilitam comparar a distribuição regional do desenvolvimento social dos municípios durante os anos mencionados. Uma síntese desses resultados é dada pelo quadro I.

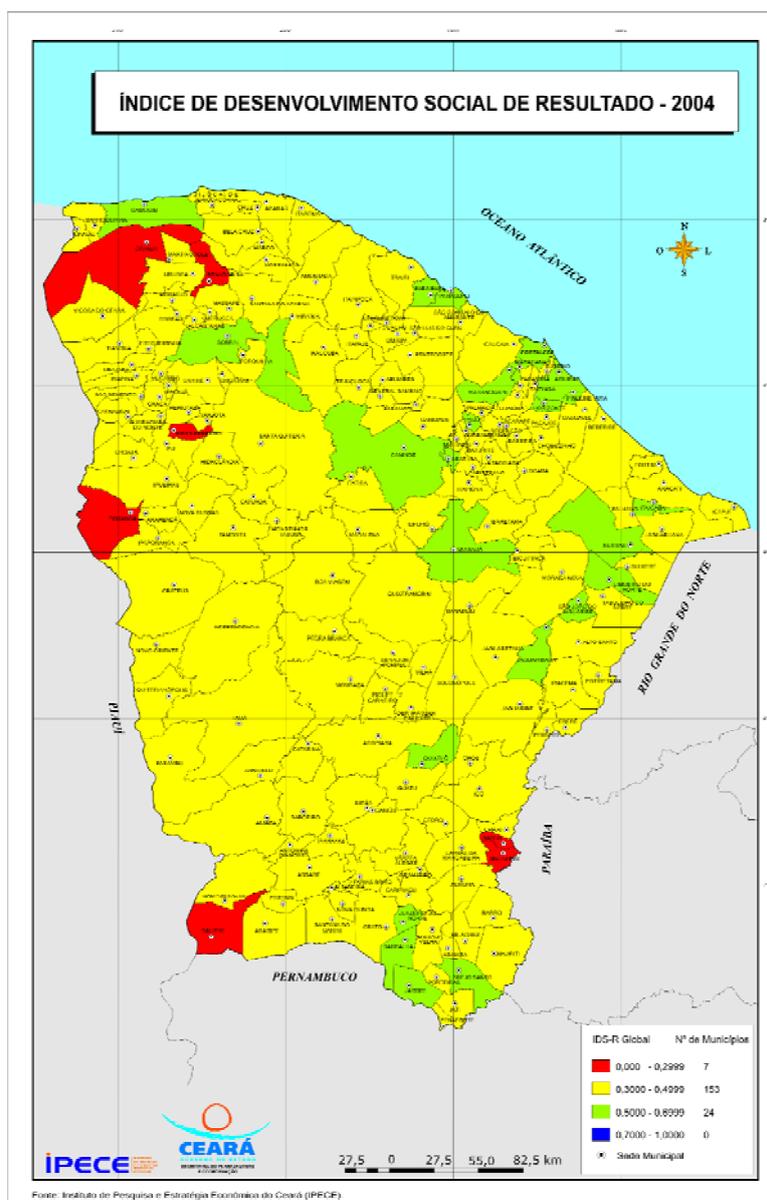
Quadro I – Número de municípios de acordo com os seus conceitos relativos - Resultados – 2002-2004

Conceito	Ano		
	2002	2003	2004
Ótimo	0	0	0
Bom	18	20	24
Regular	163	161	153
Ruim	3	3	7

Fonte: IPECE.

Esta análise evidencia que, em termos gerais, a maioria dos municípios cearenses apresentou o conceito “regular” durante o período, indicando que as condições sociais são bastante similares entre eles. Apenas alguns municípios apresentaram condições relativamente melhores ou piores que a dos demais. Ao longo do período, percebe-se que a distribuição espacial do desenvolvimento social permaneceu praticamente inalterada, muito embora seja possível verificar mudanças no posicionamento em nível municipal, com alguns municípios aproximando-se mais dos melhores e outros dos que estão em pior situação relativa.

A título de ilustração dessas idéias, apresenta-se abaixo o mapa com a distribuição dos municípios cearenses de acordo com os seus IDS-Rs em 2004.



Os índices que permitiram a análise acima foram desenvolvidos para cada uma das dimensões em estudo. Uma síntese que se pode extrair dos mesmos está no quadro 2.

A partir do quadro 2, observa-se que:

- i) Na dimensão de educação, a distribuição espacial dos seus resultados nos municípios mostrou-se um pouco menos desigual em 2004 em relação a 2002 (embora com oscilações em 2003), basicamente porque houve um aumento no número de

municípios com conceito “ótimo” e uma diminuição na quantidade de municípios com conceito “regular”. Essa é, portanto, uma dimensão que possui uma razoável homogeneidade entre os municípios, mas que tendeu a se tornar um pouco mais heterogênea no período.

- ii) Na dimensão de saúde, o número de municípios com conceitos “ótimo” aumentou consideravelmente, sinalizando que alguns municípios tenderam a se aproximar daqueles em melhor situação durante o período em análise. A dimensão de saúde já era bastante homogênea em 2002, com uma grande concentração de municípios com conceito “ótimo” e “bom”, e verificou-se que os municípios tornaram-se ainda mais próximos em 2004.
- iii) No caso das condições de moradia, esta é uma dimensão que apresenta apenas poucos municípios com uma posição relativa de destaque, e os dados mostram que houve certa tendência à uma pior distribuição relativa dos resultados entre os municípios do Ceará durante o período 2002-2004.
- iv) Na dimensão de emprego e renda, a tendência foi de ligeira piora na distribuição relativa dos resultados entre os municípios. Essa é a dimensão com a pior situação relativa, com uma concentração elevadíssima de municípios com conceito “regular” e “ruim”, e que mostrou um retrocesso no período em análise.
- v) No caso da dimensão de desenvolvimento rural, ocorreu uma certa estabilidade na distribuição relativa dos resultados entre os municípios do estado em relação ao ano anterior. Essa também é uma dimensão com distribuição muito desigual, mas que não mostrou muitas alterações durante o período.

Quadro 2 – Número de municípios de acordo com os seus conceitos relativos e

Dimensão/Conceito	Ótimo			Bom			Regular			Ruim		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Educação	3	16	13	129	153	130	51	14	40	1	1	1
Saúde	54	49	81	108	83	88	21	47	14	1	5	1
Condições de moradia	3	4	5	12	15	11	89	69	65	80	96	103
Emprego e renda	0	0	0	5	5	3	32	36	22	147	143	159
Desenvolvimento rural	2	1	1	6	7	2	58	53	63	118	123	118

Fonte: IPECE.

## dimensões – Resultados – 2002-2004

### 5.2 O Comportamento do IDS-O

Os cálculos do IDS-O para os anos entre 2002 e 2004 mostram que, em termos gerais, há uma certa estabilidade com uma ligeira tendência de melhora na distribuição espacial de serviços públicos na área social entre os municípios cearenses. Uma síntese desses resultados é dada pelo quadro 3.

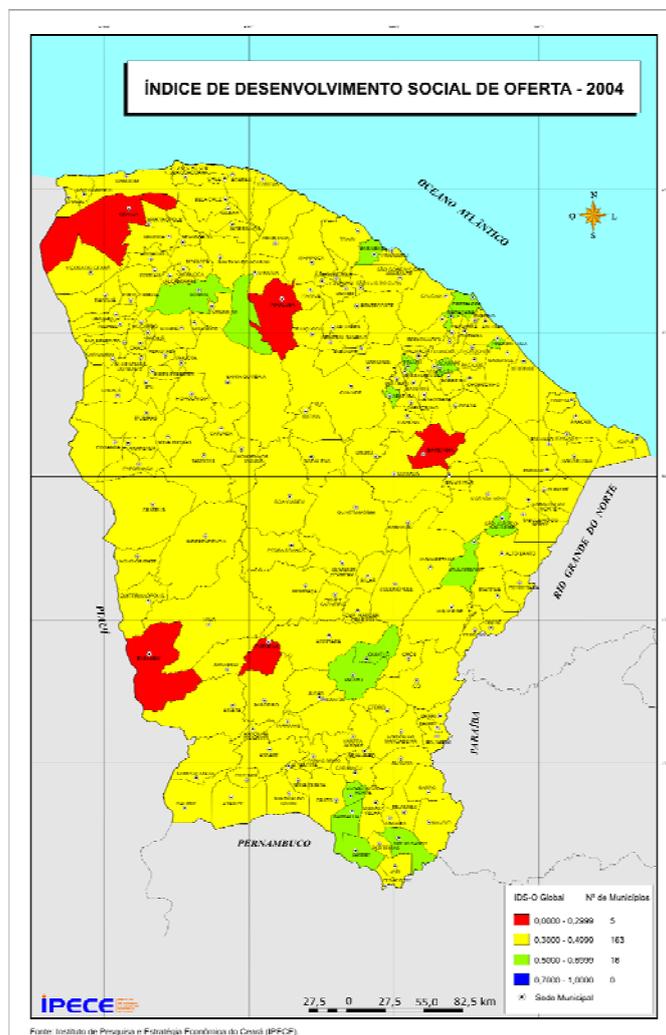
A partir deste quadro, constata-se que a grande maioria dos municípios cearenses apresentou o conceito “regular” durante o período, indicando que as condições de oferta, em termos gerais, não destoam muito entre eles. Apenas alguns municípios apresentaram condições relativamente melhores ou piores que as dos demais. E a boa notícia é que, no decorrer do período analisado, alguns municípios conseguiram aproximar-se mais daqueles em melhor situação relativa, muito embora não tenham sido verificadas grandes alterações na distribuição espacial das condições de oferta de serviços públicos na área social no estado.

O mapa, adiante, apresenta a distribuição dos municípios cearenses de acordo com o IDS-O em 2004.

Quadro 3 – Número de municípios de acordo com os seus conceitos relativos –

Oferta – 2002- Conceito	Ano		
	2002	2003	2004
Ótimo	0	0	0
Bom	10	12	16
Regular	166	159	163
Ruim	8	13	5

Fonte: IPECE.



Os índices que permitiram a análise acima também foram calculados para cada uma das dimensões em estudo. O quadro 4 sintetiza a distribuição espacial da oferta conforme cada uma das dimensões, para os anos de 2002 e 2004.

Quadro 4 – Número de municípios de acordo com os seus conceitos relativos e dimensões – Oferta – 2002-2004

Dimensão/Conceito	Ótimo			Bom			Regular			Ruim		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Educação	1	1	4	5	16	25	108	121	129	70	46	26
Saúde	67	91	84	91	71	78	24	19	20	2	3	2
Condições de moradia	4	9	10	16	13	14	113	95	102	51	67	58
Emprego e renda	0	0	0	3	1	2	66	11	62	115	172	120
Desenvolvimento rural	0	0	0	10	1	1	73	2	22	101	181	161

Fonte: IPECE.

Com base nas informações apresentadas no quadro 4, pode-se concluir que:

- i) Na dimensão de educação, a distribuição espacial das condições de oferta tendeu a ficar muito mais equânime em 2004 em relação a 2002, pois houve uma redução significativa dos municípios com conceito “ruim”, com um aumento no número de municípios com os demais conceitos. Mais especificamente, havia antes 70 municípios com o conceito “ruim” nesta dimensão e agora são 26. Esta é uma dimensão que apresenta uma concentração relativamente grande de municípios com conceito “regular” e “ruim”, mas que tendeu a apresentar uma melhora expressiva na distribuição durante o período em análise, uma vez que a passagem de um conceito para outro superior representa uma aproximação daqueles considerados com melhores condições.
- ii) Na dimensão de saúde, que apresenta uma distribuição bastante favorável, já que há uma relativa concentração de municípios com conceito “bom” ou “ótimo”, não houve movimentos expressivos durante o período em análise quanto ao número de municípios com conceitos “regular” e “ruim”. Por outro lado, verifica-se um aumento do número daqueles com conceito “ótimo” e uma redução no número de municípios com conceito “bom”.
- iii) Na dimensão de condições de moradia, há a preponderância de municípios com conceitos “regular” e “ruim” e não houve variações expressivas desses números ao longo do período considerado.
- iv) Na dimensão de emprego e renda, apresenta-se uma grande concentração de municípios com conceitos “regular” e “ruim” e, também, não foram registradas grandes alterações no posicionamento relativo dos municípios ao longo do período 2002-2004, muito embora tenham ocorrido oscilações importantes nessa distribuição, como no caso dos municípios com conceito “ruim”, que aumentou de 115, em 2002, para 172, em 2003, decaindo, em 2004, para 120.
- v) A dimensão de desenvolvimento rural, que apresenta talvez a distribuição mais desigual dentre todas, apresentou uma certa melhoria durante o período 2003/2004, mas de 2004 em relação a 2002, pode-se considerar que tendeu a haver um expressivo aumento da concentração de municípios com conceito “ruim”, que passou de 101, em 2002, para 161, em 2004, ao passo que o conceito “bom” reduziu-se de 10 para 1, e o conceito “regular” passou de 73 para 22, no mesmo período.

### 5.3 A interação entre o IDS-R e o IDS-O

Com base nos dados de 2002 a 2004 para os municípios cearenses foi feita a estimação do modelo econométrico proposto anteriormente, cujos resultados são apresentados na tabela I.

Tabela I – Resultados das regressões – 2002-2004

Discriminação	2002	2003	2004
$B_1$	0,254467	0,228626	0,232376
Estatística t*	(10,83)	(8,37)	(8,12)
$B_2$	0,511874	0,626757	0,571832
Estatística t*	(9,26)	(8,95)	(8,38)
$B_3$	-0,000207	-0,000232	-0,000214
Estatística t*	(-7,85)	(-9,15)	(-7,18)
$B_4$	$6,39 \times 10^{-5}$	$4,21 \times 10^{-5}$	$3,61 \times 10^{-5}$
Estatística t**	(6,17)	(2,75)	(1,89)
$B_5$	$-7,92 \times 10^{-9}$	$-4,83 \times 10^{-9}$	$-4,06 \times 10^{-9}$
Estatística t**	(-5,87)	(-2,45)	(-1,67)
$R^2$	0,5956	0,6491	0,5655
$R^2$ Ajustado	0,5865	0,6413	0,5558
Estatística F*	65,903	82,792	58,246

Fonte: IPECE.

Notas: \* Significante a 5%.

\*\* Significante a 5% em 2002 e 2003 e a 10% em 2004.

Variável dependente: IDS-R.

Método de estimação: mínimos quadrados ordinários.

Observações incluídas: 184.

Estimação com correção para heterocedasticidade pelo método de White.

Como é possível perceber através da tabela I, o modelo apresentou um grau de ajustamento relativamente elevado em todos os anos considerados, especialmente ao atentar para a grande heterogeneidade que existe entre os municípios cearenses. Isso é confirmado a partir dos valores do  $R^2$ , do  $R^2$  ajustado e dos testes t e F. Todos os parâmetros e o modelo mostraram-se estatisticamente significantes. Ademais, todas as hipóteses feitas anteriormente acerca do sinal dos parâmetros do modelo foram confirmadas.

No caso, a relação existente entre os índices de oferta e de resultado é positiva e linear, isto é, os municípios que apresentaram os melhores índices de oferta são também aqueles que tenderam a apresentar os melhores resultados.

Neste ponto, um exercício interessante seria estimar o efeito de um acréscimo de 0,01 no IDS-O de três municípios cearenses: Salitre, Tianguá e Fortaleza. No

caso, Salitre é um dos municípios mais pobres do Estado e Fortaleza o mais desenvolvido. Tianguá situa-se em uma posição intermediária. Considerando-se as estimativas para 2004, para um aumento de 0,01 no índice de oferta, mantendo-se tudo mais constante, espera-se um crescimento de 2,34% do índice de resultado em Salitre, de 1,35% em Tianguá, e de 0,95% em Fortaleza. Então, em termos proporcionais, o impacto de tal aumento seria muito maior em um município como Salitre, que possui um índice de resultados bem menor que o de Fortaleza. E deve-se considerar ainda que seriam demandados, em termos absolutos, muito menos recursos para incrementar a oferta de Salitre que a de Fortaleza na mesma proporção, basicamente devido às diferenças de tamanho de população e de infra-estrutura entre eles.

De acordo com essas estimativas, a indicação de política seria clara: se o objetivo for reduzir as disparidades entre os municípios cearenses em termos de seus indicadores sociais, então os recursos deveriam ser priorizados para aqueles que apresentam os menores índices de resultado, dando ênfase às dimensões em que estes apresentam uma maior carência em relação aos demais.

No que diz respeito à distância em relação a Fortaleza, o coeficiente negativo mostra que os municípios mais distantes da capital tendem a apresentar resultados relativamente piores que aqueles que estão mais próximos. Nesse contexto, é preciso que, proporcionalmente, mais recursos sejam destinados aos mais distantes, para que os seus resultados sejam melhorados.

A densidade demográfica também se revelou uma variável relevante para a determinação dos resultados. O efeito dessa variável sobre o IDS-R foi exatamente como o previsto: para os municípios com baixa densidade, o seu efeito é reduzido, mas vai aumentando a taxas decrescentes até um ponto em que passa a ser negativo. Estima-se, com base nos resultados da regressão, que as deseconomias de aglomeração passarão a ser predominantes apenas no município de Fortaleza, com densidade igual a 7.449 hab./km<sup>2</sup>, em 2004.

#### **5.4 A grande meta de inclusão social**

O quadro 5 apresenta os valores calculados para o IPS-R durante o período 2003-2004, para cada uma das dimensões e o geral.

Quadro 5 – IPS-R – Geral e por dimensão – Ceará – 2003-2004

Dimensões	IPS-R		Acumulado
	2003	2004	
Educação	2,93%	0,52%	3,47%
Saúde	-0,27%	-6,69%	-16,27%
Condições de moradia	1,83%	1,81%	3,67%
Emprego e renda	-1,10%	-0,96%	-2,05%
Desenvolvimento rural	16,06%	-1,87%	13,89%
<b>Geral</b>	<b>4,74%</b>	<b>1,63%</b>	<b>6,45%</b>

Fonte: IPECE.

Conforme esse quadro ilustra, praticamente todas as dimensões apresentaram avanços durante o período considerado. As exceções são as dimensões de desenvolvimento rural, com performance negativa em 2004, e de emprego e renda, com performance negativa em todo o período. No caso específico desta última, que é bastante vulnerável aos movimentos da economia nacional, verifica-se que ela foi afetada negativamente pelo quadro recessivo e de baixo crescimento, com taxas de juros elevadas, que a economia brasileira vem apresentando nos últimos anos, principalmente até 2003.<sup>4</sup>

Para se ter uma idéia mais clara desses avanços, deve-se comparar o IPS-R com a evolução do PIB *per capita* do estado, durante o mesmo período, procurando verificar se a grande meta de inclusão social foi atingida ou não. Essa comparação é feita a seguir:

	IPS-R		$\Delta$ % PIB <i>per capita</i>
<b>2003</b>	4,74%	>	-0,84%
<b>2004</b>	1,63%	<	2,54%
<b>Acumulado</b>	6,45%	>	1,68%

Como é possível observar, em 2003, o PIB *per capita* sofreu uma involução devido ao quadro recessivo da economia brasileira, que acabou comprometendo a economia cearense. Ao mesmo tempo, a performance social foi bastante satisfatória, fazendo

<sup>4</sup> Vale salientar que dois indicadores da dimensão emprego e renda, o índice de qualidade do emprego formal e o tamanho médio dos estabelecimentos, são medidos com um ano de defasagem e, portanto, em 2004, captaram informações do ano anterior, que se caracterizou como um ano de dificuldades econômicas para o país e para o estado.

com que a grande meta de inclusão fosse atendida naquele ano. Esse resultado contrasta com o do ano seguinte, quando a performance social avançou 1,63% e o PIB *per capita* apresentou uma elevação da ordem de 2,54%, fazendo com que a meta proposta não tenha sido atendida. Entretanto, considerando-se o acumulado durante o período, verifica-se que a performance social foi significativamente superior ao crescimento do indicador econômico.

### 5.5 O comportamento do IPS-O

Neste ponto, torna-se importante analisar a performance da oferta de serviços sociais, o que é feito com o auxílio do quadro 6.

Quadro 6 – IPS-O – Geral e por dimensão – Ceará – 2003-2004

Dimensões	IPS-O		Acumulado
	2003	2004	
Educação	17,96%	21,59%	43,43%
Saúde	1,03%	2,60%	3,66%
Condições de moradia	2,35%	2,24%	4,64%
Emprego e renda	-0,24%	6,04%	5,79%
Desenvolvimento rural	-36,19%	4,44%	-33,36%
<b>Geral</b>	<b>1,13%</b>	<b>7,74%</b>	<b>8,97%</b>

Fonte: IPECE.

Conforme esse quadro ilustra, praticamente todas as dimensões apresentaram avanços durante o período considerado. Merece destaque especial positivo a dimensão de educação que, em ambos os anos em análise, apresentou performances extremamente significativas e bastante superiores às das demais. Entretanto, como destaques negativos, tem-se, em 2003, as dimensões de emprego e renda e desenvolvimento rural, tendo esta última uma performance extremamente negativa naquele ano, sobretudo devido a uma forte involução do indicador produtores assistidos por estabelecimento.

### 5.6 O comportamento do IDS\*

No quadro 7, são apresentados os valores dos indicadores que descrevem a situação atual em termos de inclusão social, bem como a sua situação desejada a médio e longo prazo de acordo com os critérios listados.

Quadro 7 – IDS\* (CE) – Situação atual e desejada – 2004

Dimensões	Indicadores	Situação de 2004	Situação Desejada	Critério
1. Educação	Taxa de escolarização do ensino fundamental (%)	93,96	100,00	Cobertura total
	Taxa de escolarização do ensino médio (%)	35,08	54,70	Melhor estado do Brasil
	Taxa de aprovação na 4ª série (%)	80,44	93,60	Melhor estado do Brasil
2. Saúde	Taxa de mortalidade infantil	22,08	12,01	Reduzir à metade de 2003
	Taxa de internação por AVC (%)	7,14	3,75	Reduzir à metade de 2003
3. Condições de Moradia	Proporção de moradores de domicílios urbanos com abastecimento de água (%)	75,50	100,00	Cobertura total
	Proporção de moradores de domicílios urbanos com esgotamento sanitário (%)	25,41	80,00	80% da cobertura total
4. Emprego e Renda	Consumo residencial médio de energia elétrica (Kwh)	1.079	2.028	Média do Brasil
	Índice de qualidade do emprego formal (%)	30,71	56,37	Média do Brasil (*)
	Tamanho médio dos estabelecimentos	9,71	9,44	São Paulo (*)
5. Desenvolvimento Rural	Valor bruto da produção agropecuária por estabelecimento rural (R\$)	5.829,46	13.710,60	Metade da Média do Brasil
	Proporção do consumo de energia elétrica no meio rural (%)	7,93	14,95	Média do Brasil

Fontes: SEDUC/SESA/SEINFRA/CAGECE/PREFEITURAS/COELCE/MTE/RAIS/IBGE/IPECE.

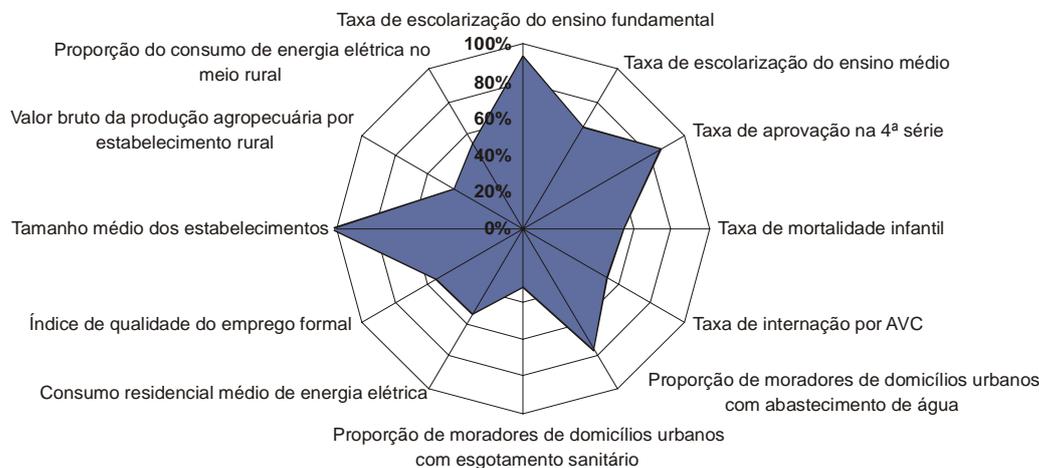
(\*) A situação de referência desses indicadores é ajustada anualmente de acordo com o comportamento dos indicadores das localidades utilizadas como referência. Outros indicadores não foram ajustados, pois não se encontram disponíveis.

A partir desses indicadores, realizados e desejados, é possível calcular o IDS\* para o Ceará, em 2004, e comparar o Ceará que somos com o Ceará que queremos, conforme é apresentado através da figura 2.

Percebe-se através da figura que o polígono maior contido na área cinza representa a situação de referência, isto é, a situação em que todos os indicadores do Ceará seriam exatamente iguais aos desejados. Enquanto isso, a área azul traduz a situação atual, que representa, para 2004, aproximadamente 63,69% do desejado.

Em particular, verifica-se que o Ceará dispõe de três situações muito próximas da desejada, que são: tamanho médio dos estabelecimentos (que na verdade já superou a meta desejada), taxa de escolarização do ensino fundamental e taxa de aprovação na 4ª série. Por sua vez, as maiores distâncias em relação à situação desejada foram detectadas nos seguintes indicadores: proporção de moradores de domicílios urbanos com esgotamento sanitário e valor bruto da produção agropecuária por estabelecimento rural.

Figura 2 – O Ceará que somos e o Ceará que queremos – 2004



**IDS\* (2004) = 63,69%**

Um exercício similar foi feito para os anos de 2002 e 2003, quando se verificou que o IDS\* foi igual a 58,90% e 61,60%, respectivamente, o que indica que no período 2002-2004 houve, em termos gerais, uma aproximação consistente da situação de referência.

## 6 Comentários Finais

O trabalho apresentou os resultados da política de inclusão social do Governo do Estado do Ceará para o período 2002-2004. As mudanças iniciais alcançadas, conforme as diferentes metodologias apresentadas, foram, em geral, positivas. No caso, o Estado do Ceará foi capaz de obter alguns avanços em termos gerais e, também, em algumas áreas específicas.

Cada metodologia utilizada foi capaz de prover informações extremamente importantes para a tomada de decisões balizadas e para orientar a alocação dos escassos recursos disponíveis.

Vale salientar que o sistema proposto encontra-se em fase de aprimoramento e a mensuração dos resultados e impactos das políticas públicas, de acordo com as metodologias sugeridas, ficará cada vez mais evidente e dará maiores subsídios ao Governo do Estado à medida que mais informações forem sendo coletadas. Isso mostra, portanto, a importância de monitorar e avaliar a intervenção governamental através de sua política de inclusão social, para verificar se esta tem sido capaz de melhorar, de fato, a qualidade de vida dos cearenses.

## Referências Bibliográficas

BARROS, R.P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2001 (Texto para Discussão, 800) .

DOWBOR, L.; KILSTAJN, S. (Orgs.) **Economia social no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2001.

HOLANDA, M.C. et al. **Inclusão social no Ceará: uma proposta metodológica**. Fortaleza, IPECE, 2003 (Texto para Discussão, 4).

\_\_\_\_\_. **Inclusão social no Ceará: um sistema de acompanhamento e avaliação**. Fortaleza, IPECE, 2003 (Texto para Discussão, 10).

\_\_\_\_\_. **O desafio da construção de uma política de desenvolvimento social operacional: a experiência do Ceará**. Fortaleza, IPECE, 2004 (Texto para Discussão, 17).

\_\_\_\_\_. **A política social do Ceará no período 2003/2004**. Fortaleza, IPECE, 2006 (Texto para Discussão, 21).

HOLANDA, M.C.; ROSA, A.L.T.; NOGUEIRA, C.A. **O índice de performance social do Ceará**. Fortaleza, IPECE, 2004 (Nota Técnica, 10).

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL – 2000. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2001.

IPLANCE. **Diagnóstico social do Ceará**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo Lima. **Indicadores para o diálogo**. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania – EASP/FGV, 2001.

## Prêmio Ceará Vida Melhor

Marcos Costa Holanda<sup>1</sup>  
Antônio Lisboa Teles da Rosa<sup>2</sup>  
Virgínia Dantas Soares Teixeira<sup>3</sup>  
Elisa de Castro Marques Ribeiro<sup>4</sup>

### I Contextualização do Prêmio

O Plano de Governo 2003-2006 do Estado do Ceará tem como macroobjetivo o crescimento com inclusão social. Uma de suas metas mobilizadoras é elevar os indicadores sociais dos municípios mais pobres. A partir disso, foi tomado o município, enquanto menor unidade administrativa, e estabeleceu-se como meta a redução das desigualdades sociais e espaciais.

Para operacionalizar essa estratégia, foi concebido o Prêmio Ceará Vida Melhor, visando estimular os governos municipais a darem mais foco nas políticas sociais. É um prêmio que procura nortear os esforços dos municípios para a melhoria da gestão municipal, com ênfase no desenvolvimento de um trabalho integrado (Estado-Município), de forma a potencializar o alcance das metas sociais referentes às melhorias da educação, saúde e renda.

O Prêmio Ceará Vida Melhor é constituído de certificação financeira pelas melhorias alcançadas pelos municípios e destina-se exclusivamente aos projetos desenvolvidos pelo poder público municipal e pelas ONGs que promovem a inclusão social, a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades nos municípios. Os recursos da compensação financeira são oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP).

Esse não é um mecanismo isolado de estímulo e intervenção nos municípios. Na realidade, ele compõe toda uma estratégia que se inicia na descentralização do planejamento e da aplicação dos recursos do Governo Estadual e consolida-se no estímulo e assessoria que é dada aos municípios.

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br.

<sup>2</sup> Ph.D. em Economia pelo PIMES-UFPE, professor adjunto do Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN – UFC. E-mail: lisboa@ufc.br

<sup>3</sup> Especialista e analista de Planejamento e Orçamento do IPECE. E-mail: virginia@ipece.ce.gov.br

<sup>4</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e técnica do IPECE.

## **2 Objetivo**

Seu objetivo é estimular os municípios com menores índices de desenvolvimento a empreenderem maior esforço para superar a incômoda situação de municípios mais pobres do Estado.

A tentativa de melhorar a performance social implica em atuar nos principais setores que afetam diretamente a educação, em nível fundamental, a saúde infantil e a renda familiar, criando-se estímulos para o maior comprometimento dos participantes para melhorar as condições socioeconômicas de suas localidades. Isso ajuda no delineamento de estratégias governamentais, visando a um melhor aproveitamento dos recursos físicos e financeiros disponíveis, bem como no aumento da abrangência e do grau de efetividade das políticas públicas.

Portanto, o prêmio surge como uma proposta operacional para viabilizar avanços concretos nos indicadores sociais dos municípios mais pobres do Estado. Seu desenho é baseado na criação de incentivos para uma ação eficaz e eficiente dos mesmos no campo social.

## **3 Finalidade**

A idéia é fortalecer o esforço para a melhoria na performance, tendo em vista gerar exemplos a serem seguidos pelos demais municípios, disseminando conhecimentos adquiridos, experiências bem-sucedidas, etc. Assim, o prêmio funciona como um instrumento concreto para uma parceria virtuosa entre municípios e Governo do Estado, no objetivo de alcançar maiores avanços sociais.

Além do mais, a operacionalização do Prêmio é uma experiência pela qual se exercita o trabalho em parceria e adquirem-se experiências para a viabilização e a ampliação da cooperação entre o Estado e os municípios, inserindo, de forma mais objetiva, atividades que conduzam à melhoria das condições sociais.

Dessa forma, sua finalidade é reconhecer e compensar financeiramente o esforço daqueles municípios que apresentarem os melhores desempenhos no campo social.

## **4 Princípios Orientadores**

Um dos maiores desafios identificados foi a criação pelo atual Governo do Estado do Ceará de condições propícias ao desenvolvimento social. As primeiras providências que se fizeram necessárias foram identificar e qualificar quais

localidades encontravam-se em piores condições socioeconômicas. Para isso, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), divulgado pelo IPECE.

Assim, o Prêmio utilizou tal indicador, partindo do princípio de que o desenvolvimento municipal está relacionado com uma abordagem mais ampla, na qual as políticas públicas constituem e englobam importantes mecanismos para a sua elevação. Portanto, foram eleitas as seguintes áreas, cujas políticas afetam direta ou indiretamente os indicadores contidos no IDM:

- 1) saúde: taxa de mortalidade infantil;
- 2) educação: taxa de aprovação na 4ª série do ensino fundamental;
- 3) renda: teve como *proxy* o consumo residencial de energia elétrica.

Através desses indicadores, pode-se avaliar o comportamento do desenvolvimento social dos municípios. Entretanto, para que os objetivos aqui delineados sejam alcançados, faz-se necessário, primeiramente, potencializar as políticas públicas adotadas pelos municípios, por meio de uma atuação indireta do Governo Estadual, compartilhando os esforços e os benefícios sociais.

A viabilização dessa parceria vem da busca de compartilhamento das ações, alocação de recursos estaduais, assessoria técnica aos municípios na execução de programas e projetos, incentivando-os a perseguirem maiores avanços nos seus indicadores de saúde, de educação e de renda, e na concessão do prêmio e certificação de reconhecimento pelo esforço de melhorias sociais implementadas. Em resumo, estes são estímulos a uma maior aproximação e integração da gestão pública estadual e municipal em torno de um objetivo comum, que é a melhoria das condições de vida da população.

## **5 Condições para Concorrer ao Prêmio**

O critério adotado para selecionar os municípios que participaram do Prêmio Ceará Vida Melhor foi o valor do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), ou seja, os 60 municípios que apresentaram os menores valores do IDM e os que concorreram nas duas edições anteriores. Segundo esse critério, 57 municípios se inscreveram para concorrer ao prêmio, em sua primeira edição, realizada no período 2003-2004, e 67 na segunda edição, correspondente ao período 2005-2006.

Além dos municípios, também foi estipulado um prêmio para as ONGs, cuja inscrição obedeceu aos seguintes critérios:

- 1) atuar em município cuja prefeitura esteja devidamente inscrita no Prêmio Ceará Vida Melhor;
- 2) ser associação civil sem fins lucrativos, e não-governamental, com finalidade voltada para a área social, com sede no Ceará;
- 3) ter, no mínimo, 2 anos de existência até a data da inscrição para concorrer ao Prêmio (comprovado através da apresentação da ata de constituição e do estatuto registrados em cartório);
- 4) desenvolver ações no município há um ano, no mínimo, comprovadas por meio de carta de reconhecimento de duas instituições municipais, ou de entidades não-governamentais, com competência reconhecida na área do projeto, não sendo necessário estar sediada no município;
- 5) desenvolver atividades em uma das três áreas indicadas: educação, saúde e renda.

## **6 Mensuração da Performance dos Municípios**

Mensurar a performance dos municípios na perspectiva dos indicadores sociais é uma das inovações propostas neste prêmio. Ela permite verificar a eficácia das políticas sociais e orienta a racionalização de recursos e planejamento de forma consistente com as ações públicas promotoras do bem-estar da população, principalmente dos municípios mais pobres.

A performance passou a ser mensurada através de indicadores, que são instrumentos para o controle e para a aferição da eficácia das políticas públicas. Porém, não se deve esquecer que os indicadores são fotografias da realidade social num determinado ponto no tempo. Todavia, ao serem comparados em momentos distintos, avalia-se a sua evolução.

### **6.1 Os indicadores utilizados**

Foram utilizados indicadores de educação, saúde e renda, cujas características básicas são a simplicidade, a facilidade de interpretação e a utilização de fontes de informações que obedeçam a certa regularidade temporal, segundo os princípios abaixo:

- 1) facilidade de obtenção das informações;
- 2) disponibilidade de informações anuais e por município;
- 3) universalização do uso;

- 4) simplicidade de interpretação e análise;
- 5) clareza em seu significado;
- 6) credibilidade;
- 7) representatividade;
- 8) consistência.

A performance foi aferida a partir da construção de um indicador sintético que possibilita identificar quais são os fatores que mais influenciam os avanços sociais e quais os setores e localidades que mais carecem de atenção para que os resultados desejáveis sejam alcançados.

## 6.2 O índice de performance proposto

### Metodologia

Os municípios foram avaliados de acordo com seu desempenho em saúde, educação e renda com base no cálculo do Índice de Metas Sociais (IMS) através de uma média ponderada dos indicadores nas seguintes áreas:

- 1) saúde: Taxa de mortalidade infantil;
- 2) educação: Taxa de aprovação da 4ª série;
- 3) renda: Consumo residencial de energia elétrica.

O Índice de Metas Sociais é calculado da seguinte forma:

$$\text{IMS}_i^* = 0,375 \times (-\Delta\% \text{MI}_i) + 0,375 \times (\Delta\% \text{PS}_i) + 0,250 \times (\Delta\% \text{CE}_i)$$



Onde:

$\Delta\% \text{MI}_i$  = variação percentual da taxa de mortalidade infantil para o município “i”.

$\Delta\% \text{PS}_i$  = variação percentual da taxa de aprovação na 4ª série para o município “i”.

$\Delta\% \text{CE}_i$  = variação percentual do consumo elétrico residencial para o município “i”.

As variações percentuais mencionadas acima são calculadas para o ano da inscrição em relação ao ano imediatamente anterior, exceto para o indicador de mortalidade infantil, no qual é considerada uma média dos três últimos anos.

Após calcular o IMS\*, os municípios serão classificados em ordem decrescente, normalizados no intervalo [0,1], utilizando-se o seguinte procedimento:

$$IMS_i = \frac{IMS_i^* - IMS_{\min}}{IMS_{\max} - IMS_{\min}}$$

onde:

$IMS_i$  = índice de metas sociais para o município “i”;

$IMS_{\max}$  = valor máximo do IMS para os municípios inscritos;

$IMS_{\min}$  = valor mínimo do IMS para os municípios inscritos.

### **O Prêmio**

O valor total do Prêmio Ceará Vida Melhor, de acordo com Art.5º, §1º da Lei Nº 13.585, de 18 de abril de 2005, é distribuído entre os 30 primeiros municípios classificados, de tal forma que cada município receba um percentual “ $P_i$ ” do valor total do Prêmio, proporcional à sua performance, onde esse percentual “ $P_i$ ” deve ser calculado para cada município premiado utilizando a seguinte fórmula:

$$P_i = \frac{IMS_i}{\sum_{i=1}^{30} IMS_i} \times 100\%$$

Onde:

$P_i$  = Participação percentual do município “i” no prêmio.

Assim, tal prêmio poderá ser dividido em duas partes correspondentes a:

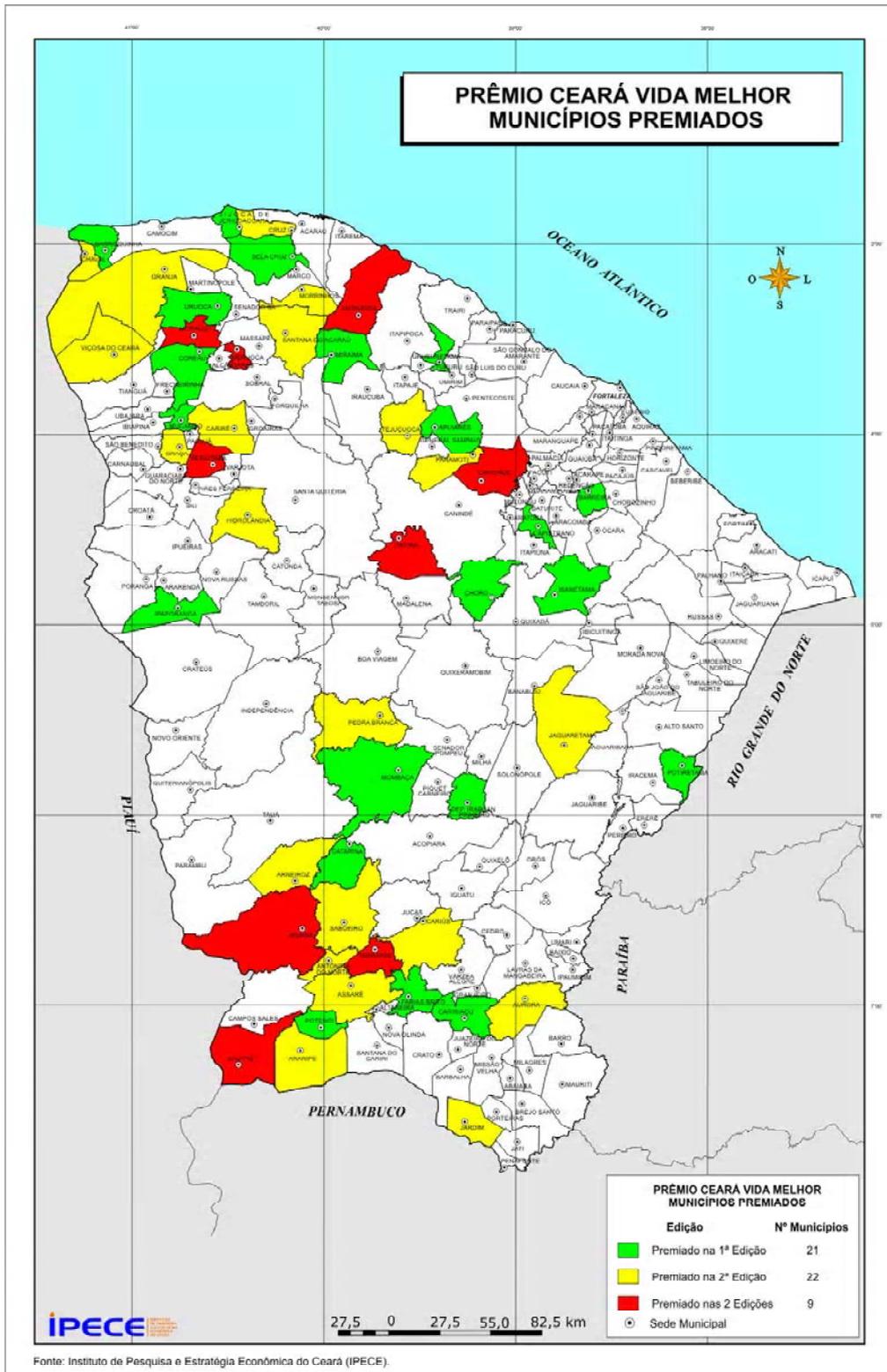
- 1) 80% (oitenta por cento) para financiar projetos da administração municipal;
- 2) 20% (vinte por cento) para financiar projetos das ONGs que atuem nos municípios premiados.

Na segunda edição, o valor do prêmio para cada município ficou entre um mínimo de R\$ 36.370,00 e um máximo de R\$ 46.599,00. É um pequeno valor, mas representa o equivalente a uma cota mensal do ICMS que aqueles municípios recebem. Seria uma espécie de 13ª cota.

No mapa a seguir identificam-se os municípios premiados na 1ª e 2ª edições. Observa-se que nove municípios foram premiados nas duas edições. Esta é uma informação relevante que orienta questões tais como:

- 1) Qual o diferencial de gestão e ações desses municípios em relação aos demais?
- 2) Suas experiências podem ser replicadas em outros municípios?

Esses são aspectos que poderão fornecer indicativos de situações exemplares, suas causas e possibilidades de disseminação.



Após divulgação do *ranking* dos municípios de melhor performance, serão premiadas 15 ONGs que desenvolvam atividades nos 30 primeiros municípios classificados na 2ª edição. No caso de mais de uma ONG premiada por município, o Prêmio será rateado entre elas.

A seleção das 15 ONGs é feita em duas etapas:

- 1) Na primeira etapa seleciona-se 25 ONGs, entre as inscritas, a partir de um Relatório de Atividades desenvolvido com base em roteiro elaborado pelo Comitê Gestor, relatório esse a ser entregue pelas ONGs até 30 dias após a divulgação do *ranking* dos municípios;
- 2) A segunda etapa, correspondente à seleção final, será feita com base na apresentação das experiências das 25 finalistas em um Seminário, 30 dias após a finalização da primeira etapa. Esta seleção é feita por um júri composto pelo Comitê Gestor do Prêmio Ceará Vida Melhor e convidados especiais, escolhidos entre os representantes de instituições públicas e/ou privadas que atuam junto ao Terceiro Setor. Na apresentação das experiências serão observados os seguintes critérios:
  - 1) qualidade das ações desenvolvidas pela ONG;
  - 2) nível de impacto das ações realizadas sobre os indicadores selecionados;
  - 3) grau de interação com o Poder Público Municipal;
  - 4) frequência nos encontros de capacitação do Prêmio;
  - 5) idéia para dar continuidade ao projeto, aplicando os recursos do Prêmio, no caso de ser sua ONG contemplada. Projeto social de aplicação dos recursos do Prêmio.

### **6.3 Condições para liberação dos recursos**

A liberação dos recursos para as prefeituras está condicionada à aprovação de um projeto de interesse social nas áreas contempladas pelo Prêmio Ceará Vida Melhor. Esse projeto é plano de trabalho simplificado, contendo um conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenado para alcançar determinado objetivo.

Como medida pedagógica, condiciona-se a liberação dos recursos do prêmio a:

- 1) apresentação do projeto social e o plano de trabalho, de acordo com as orientações da SEPLAN;

- 2) comprovação de que não está inadimplente com o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM);
- 3) declaração da Câmara Municipal de que o prefeito não está respondendo por condenação judicial pela prática de crimes contra a administração pública;
- 4) decreto do Executivo Municipal abrindo o crédito adicional no valor do prêmio.

Após a divulgação do *ranking* dos municípios, as ONGs que podem continuar concorrendo recebem um roteiro para elaborar o seu relatório de atividades pelo qual serão avaliadas. Para as ONGs, as condições necessárias para liberação dos recursos do prêmio são:

- 1) as organizações não-governamentais devem ser reconhecidas como entidades idôneas e de utilidade pública;
- 2) inexistência de condenação judicial dos gestores das organizações não-governamentais pela prática de ilícitos penais;
- 3) as organizações não-governamentais deverão estar adimplentes com os poderes públicos federal, estadual e municipal quanto às obrigações fiscais, trabalhistas, previdenciárias e tributárias.

## **7 Assessoramento aos Municípios**

A proposta de monitoramento dos avanços sociais nas áreas de saúde, educação e renda dos municípios participantes do Prêmio Ceará Vida Melhor se realiza mediante o acompanhamento sistemático das ações e das políticas públicas desenvolvidas pela gestão local. Essas ações devem impactar os indicadores sociais estabelecidos e, em conseqüência, melhorar a qualidade de vida da população municipal.

Além da assessoria, o Governo do Estado fornece instrumentos orientadores para os municípios potencializarem suas ações sociais, entre eles destaca-se:

- 1) oficinas regionais de gestão e planejamento: são realizadas para sistematizar as atividades do prêmio, no âmbito dos municípios, e envolver os atores sociais e institucionais. Esses encontros são direcionados a técnicos e gestores dos municípios, posto que visam identificar os principais desafios existentes para o alcance das metas sociais nas áreas de saúde e educação, e orientar os gestores municipais no planejamento e na execução das ações visando à minimização dessas dificuldades. Por meio dessas oficinas a

Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN) juntamente, com Secretaria Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social (SIM) e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) vêm realizando trabalhos de mobilização e assessoramento, possibilitando, assim, orientações direcionadas para cada um dos municípios inscritos;

- 2) seminários: dando continuidade ao processo de mobilização e assessoramento aos municípios, são realizados seminários sobre possibilidades, oportunidades e estratégias para a geração de emprego e renda, análise situacional e elaboração de projetos;
- 3) manual de orientações básicas: também são fornecidos manuais e documentos que detalham a metodologia do prêmio e dão informações sobre como os municípios e ONGs podem participar, além de sugestões para melhorar a performance dos indicadores e um roteiro básico para a elaboração de um projeto de interesse social que é exigido para repassar o valor do prêmio aos municípios vencedores.

Deve-se salientar que as ONGs participam de todos os eventos destinados à capacitação dos municípios, ou seja, das oficinas e seminários.

## **8 Gestão do Prêmio**

A implementação, a gestão, o acompanhamento, o controle e a avaliação do Prêmio ficam a cargo de um Comitê Gestor do Prêmio Ceará Vida Melhor, conforme estabelece a Lei Estadual que criou o prêmio, com as seguintes atribuições:

- 1) validar a inscrição dos municípios participantes e das organizações não-governamentais em que neles atuam;
- 2) classificar os municípios de acordo com procedimentos estabelecidos no Regulamento do “Prêmio Ceará Vida Melhor”;
- 3) aprovar os projetos e seus planos de trabalho e cronogramas de aplicação dos recursos, apresentados pelos municípios classificados e pelas organizações não-governamentais;
- 4) promover o acompanhamento e o monitoramento da execução dos projetos aprovados, sem elidir as competências do Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios;

- 5) deliberar sobre a suspensão de pagamento da compensação financeira, na hipótese de descumprimento das regras previstas em regulamento;
- 6) elaborar relatório anual de gestão do Prêmio;
- 7) tratar e deliberar sobre as questões omissas na efetivação do “Prêmio Ceará Vida Melhor”.

O Comitê Gestor do Prêmio Ceará Vida Melhor, é coordenado pelo representante da Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), e composto pelos titulares dos Órgãos, Entidades e Instituições inframencionados ou representantes por eles designados, listados a seguir:

- 1) Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN);
- 2) Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE);
- 3) Secretaria Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social (SIM);
- 4) Secretaria da Controladoria (SECON);
- 5) Associação dos Prefeitos do Ceará (APRECE);
- 6) Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

O Comitê Gestor do Prêmio Ceará Vida Melhor é assessorado por uma comissão Técnica formada por dois representantes de cada um dos seguintes Órgãos: Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), Secretaria Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social (SIM) e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

## **9 Resultados do Prêmio**

Os resultados atingidos pelos municípios participantes e a classificação no prêmio são divulgados em ato público e pelos meios de comunicação de maior alcance no Estado do Ceará.

Todos os municípios e ONGs inscritos são informados oficialmente dos resultados do concurso e recebem cópia do relatório detalhado de avaliação.

Percebe-se que o Prêmio é um instrumento para o alcance de impactos de curto prazo na área social dos municípios devido a sua capacidade de aglutinar esforços entre as várias partes envolvidas.

A interlocução estado-município traz aprendizado com baixo custo financeiro e elevados benefícios sociais, criando um banco de experiências tanto da equipe técnica do Estado como dos municípios participantes. Isso se torna melhor percebido à medida que o Estado capacita os municípios e toma conhecimento de suas dificuldades de gestão; os municípios divulgam suas iniciativas exitosas e tomam conhecimento das ações que deram certo em outras localidades. É uma forma de disseminar uma cultura de planejamento e gestão entre os gestores municipais.

Ademais, a premiação aos municípios resultou em diversas aplicações, tais como: aquisição de equipamentos para saúde, construções e reformas de postos de saúde e escolas, horta comunitária, equipamentos musicais para orquestra sinfônica, construção de centro de produção artesanal de tecelagem e de moda, implantação de casa de farinha artesanal, aquisição de equipamento para reciclagem de lixo, instalação de casa de beneficiamento de mel, perfazendo um total de 32 projetos, dos quais 37% na área de saúde, 41% na educação e 22% na área de geração de renda.

Assim, reconhecendo a importância estratégica de longo prazo do Prêmio e o ativo envolvimento dos municípios participantes, o Governo do Estado institucionalizou, o Prêmio Ceará Vida Melhor através da Lei nº 13.585, de 18 de abril de 2005, tornando permanente a realização do mesmo. Desse modo, espera-se que ele auxilie o Ceará a apresentar crescimento econômico, mas a partir da lógica da participação e da inclusão social.

## Um Prêmio para a Educação

Marcos Costa Holanda<sup>1</sup>  
Francis Carlo Petterini<sup>2</sup>  
Cláudio André Gondim Nogueira<sup>3</sup>

O interesse e a preocupação com a qualidade da educação pública vêm crescendo nos últimos anos. Países como Portugal, Canadá, Estados Unidos e Brasil vêm desenvolvendo e aperfeiçoando técnicas de monitoramento e avaliação desde a década de 1980. Em geral, um resultado comum e preocupante vem sendo observado: a qualidade do ensino público não está melhorando com os anos.

Em Portugal, por exemplo, recentemente foram questionados os métodos de ensino de matemática e a disposição dos alunos em estudar. Nos testes nacionais de proficiência, aplicados em 2005, 70% dos alunos não alcançaram o nível mínimo para a aprovação.<sup>4</sup>

Muitos podem ser os fatores explicativos da falta de crescimento da qualidade do ensino, variando no tempo e por região. No Brasil os educadores vêm levantando hipóteses sobre a baixa qualificação dos professores, a falta de participação dos pais na escola, a influência negativa dos meios de comunicação, os problemas com drogas etc.

Os trabalhos empíricos que testam essas hipóteses ainda são escassos no caso brasileiro, mesmo porque o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) iniciou apenas em 1995 o monitoramento e avaliação do ensino público nacional. Nesse sentido, o estado do Ceará também mantém seu próprio monitoramento desde 1992, com o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE).

O SAEB faz avaliações a cada dois anos nos alunos dos ensinos médio e fundamental de todo o Brasil, ao passo que o SPAECE faz avaliações anuais apenas nas escolas públicas do Ceará. A técnica de ambos é aplicar uma mesma prova

---

<sup>1</sup> Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, diretor geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e professor do CAEN/UFC. E-mail: holanda@ipece.ce.gov.br.

<sup>2</sup> Mestre em Economia pelo CAEN/UFC e analista de Políticas Públicas do IPECE. E-mail: francis@ipece.ce.gov.br.

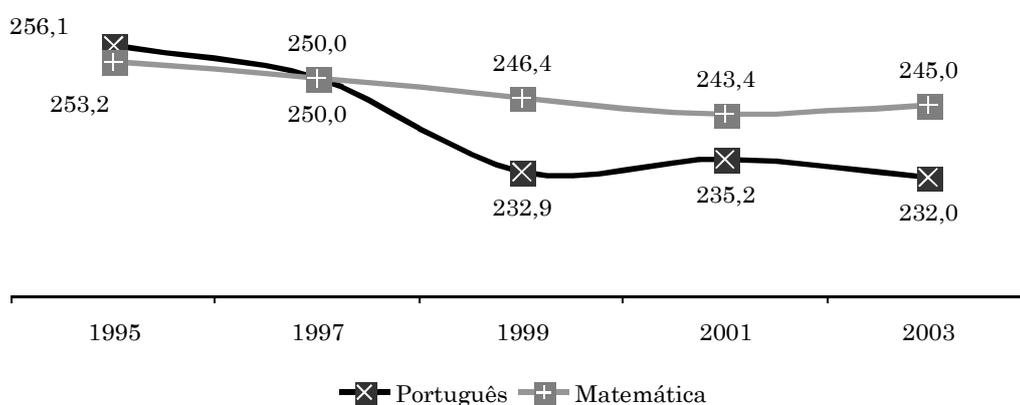
<sup>3</sup> Mestre em economia pela Pennsylvania State University e CAEN/UFC, professor da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e analista de Políticas Públicas do IPECE.

<sup>4</sup> Jornal *Diário de Notícias* de 13/7/2005, "Matemática é no ensino só a ponta do icebergue".

padronizada (de português e de matemática) em todas as escolas. Ao desempenho dos alunos na prova são associadas notas de 0 a 500.

Para ilustrar a perda da qualidade de ensino no Brasil, o gráfico abaixo mostra a média brasileira da nota do SAEB de 1995 a 2003. Nesse gráfico observa-se a tendência nacional da perda de qualidade no ensino nas disciplinas de português e matemática.

Gráfico I – Notas médias do SAEB – Brasil – 8ª Série do ensino fundamental



Fonte: MEC (2004).

Visando corrigir essa trajetória descendente na parte estadual, em 2005 o governo do Ceará introduziu um prêmio para reconhecer o desempenho das suas melhores escolas. Esse mecanismo consiste em pagar um salário adicional aos professores das escolas que se destacarem nas avaliações anuais. Com isso, espera-se que o incentivo pecuniário aumente progressivamente a dedicação dos professores aos alunos, melhorando os resultados futuros da qualidade de ensino.

O mecanismo do prêmio não supõe que a perda de qualidade seja apenas em função da falta da dedicação docente, mas admite que o incentivo pecuniário aos professores possa gerar *spillovers* como, por exemplo, incentivar sua busca por qualificação e a cobrança da participação dos pais na escola. Além disso, espera-se criar uma competição saudável entre as escolas públicas da rede estadual e assim observar se as próprias escolas desenvolvem mecanismos internos para melhorar sua qualidade de ensino.

Durante o desenvolvimento do prêmio, surgiram algumas questões que deveriam ser enfrentadas; em linhas gerais elas se resumiram a três: i) a premiação “via maiores notas” seria simplista e injusta, pois desconsideraria o tamanho da infra-estrutura

e a qualificação heterogênea do corpo docente das escolas; ii) a questão do *free rider* não poderia ser desconsiderada, pois uns poucos professores poderiam elevar em muito a qualidade da escola e ganhar o prêmio para todos; e iii) o número de escolas premiadas deveria ser grande o suficiente para incentivar até as escolas de menor qualidade, e deveria ser pequeno o suficiente para ser financeiramente viável para o governo.

A primeira questão enfrentada, sobre premiar as escolas com maiores notas, nasceu do fato de as escolas da capital possuírem um quadro docente médio mais qualificado. Além disso, essas escolas também possuem um maior acesso a recursos para bibliotecas, laboratórios de informática, quadra de esportes, internet, etc. Assim, uma premiação via maiores notas poderia excluir as escolas do interior.

Ainda nesta questão, uma premiação “via maiores notas” estaria menosprezando aquela escola que se esforça em sair de um resultado ruim para um resultado mediano. Por outro lado, este tipo de premiação estaria reconhecendo os resultados que já estão dando certo. Ou seja, existem pontos positivos e negativos numa premiação via maiores notas.

Além disso, as escolas têm perfis diferentes de ensino. Isto é, existem as escolas que se dedicam apenas ao ensino fundamental; apenas ao ensino médio; e aos ensinos fundamental e médio. No caso desta última, poderiam existir economias de escala que não deveriam ser desprezadas pelo mecanismo de premiação.

Para se equalizar essas questões levantadas, optou-se por estruturar a premiação em duas categorias e três subcategorias. As categorias foram definidas como “escolas que obtiveram as maiores notas no SPAECE do ano” e “escolas que obtiveram o melhor desempenho no ano”. Já as subcategorias foram dadas pelo perfil de ensino da escola (ensino fundamental, ensino médio ou ensino fundamental e médio).

Depois de definir as categorias de premiação, o passo seguinte era definir como mensurar as maiores notas e a performance. Nesse contexto, optou-se por construir dois índices de ordem, um para cada categoria, e classificar as escolas por desempenho.

Para ordenar os ganhadores pelas maiores notas, deveria ser levado em conta que existem duas provas (português e matemática) e tipos diferentes de escolas. Assim, construiu-se o índice de classificação, como exposto em (1), que equivale a medir o ordenamento médio da escola dentro da sua categoria (quanto mais próximo da unidade melhor, está a escola).

$$IN_i = \frac{n_{F,i}}{n_i} \cdot \frac{ONP_{F,i} + ONM_{F,i}}{2} + \frac{n_{M,i}}{n_i} \cdot \frac{ONP_{M,i} + ONM_{M,i}}{2} \quad (1)$$

onde:

$IN_i$  é o índice de classificação da nota da escola  $i$ ;

$n_{F,i}$  é o número de alunos no ensino fundamental;

$n_i$  é o número de alunos da escola  $i$ ;

$ONP_{F,i}$  é a ordem de classificação da escola  $i$  na prova de português aplicada ao ensino fundamental;

$ONM_{F,i}$  é a ordem de classificação da escola  $i$  na prova de matemática aplicada ao ensino fundamental;

$n_{M,i}$  é o número de alunos no ensino médio;

$ONP_{M,i}$  é a ordem de classificação da escola  $i$  na prova de português aplicada ao ensino médio;

$ONM_{M,i}$  é a ordem de classificação da escola  $i$  na prova de matemática aplicada ao ensino médio.

Já para ordenar os ganhadores pelas melhores performances, levou-se em conta: o quanto a escola aumentou sua taxa de aprovação; o quanto a escola reduziu sua taxa de abandono; e o quanto a escola melhorou nas notas do SPAECE. Assim, construiu-se o índice de desempenho, como exposto em (2), que equivale a dizer o ordenamento médio do desempenho da escola dentro da sua categoria (quanto mais próximo da unidade, melhor está a escola). Sendo este índice uma média ponderada de outros três índices que serão expostos adiante.

$$IP_i = 0,15 \cdot OAp_i + 0,15 \cdot OAb_i + 0,70 \cdot ONP_i \quad (2)$$

onde:

$IP_i$  é o índice de classificação da performance da escola  $i$ ;

$OAp_i$  é a ordem da performance na taxa de aprovação da escola  $i$  em relação às outras escolas;

$OAb_i$  é a ordem da performance na taxa de abandono da escola  $i$  em relação às outras escolas;

$ONP_i$  é a ordem da performance da nota da escola  $i$  no SPAECE em relação às outras escolas.

A ponderação da média dada em (2) é *ad hoc*, mas é resultado do fato de a escola poder maquiagem as taxas de aprovação e abandono para melhorar seu desempenho. Por outro lado, a prova do SPAECE é exógena ao controle da escola, pois é aplicada diretamente pelo estado. Assim, optou-se por dar menor peso aos indicadores endógenos à escola.

A parcela da formulação (2) que mede o desempenho na taxa de aprovação da escola é simples e está expressa em (3). Trata-se de observar a variação da taxa de aprovação da escola, em relação ao ano anterior, nos ensinos médio e fundamental, tirar uma média e classificá-la em relação a performance das outras escolas.

$$OAp_i = \text{Ordem} \left[ \frac{\Delta Ap_{F,i} + \Delta Ap_{M,i}}{2} \right] \quad (3)$$

onde:

$OAp_i$  é a ordem da performance na taxa de aprovação da escola  $i$  em relação às outras escolas;

$\Delta Ap_{F,i}$  é a variação da taxa de aprovação no ensino fundamental da escola  $i$  em relação ao ano anterior;

$\Delta Ap_{M,i}$  é a variação da taxa de aprovação no ensino médio da escola  $i$  em relação ao ano anterior.

A parcela da formulação (2) que mede o desempenho na taxa de abandono da escola é semelhante à do desempenho na aprovação e está expressa em (4). Trata-se de observar a variação da taxa de abandono da escola, em relação ao ano anterior, nos ensinos médio e fundamental, tirar uma média e classificá-la em relação à performance das outras escolas.<sup>5</sup>

$$OAb_i = \text{Ordem} \left[ - \frac{\Delta Ab_{F,i} + \Delta Ab_{M,i}}{2} \right] \quad (4)$$

onde:

$OAb_i$  é a ordem da performance na taxa de abandono da escola  $i$  em relação às outras escolas;

<sup>5</sup> A multiplicação por -1 refere-se ao fato de quanto menor a taxa de abandono, melhor é o desempenho da escola.

$\Delta Ab_{F,i}$  é a variação da taxa de abandono no ensino fundamental da escola  $i$  em relação ao ano anterior;

$\Delta Ab_{M,i}$  é a variação da taxa de abandono no ensino médio da escola  $i$  em relação ao ano anterior.

Já a parcela da formulação (2), que mede o desempenho da escola na nota do SPAECE, é mais sofisticada e está expressa em (5). Trata-se de observar a variação da nota dividida pelo desvio padrão das notas da escola, em relação ao ano anterior, nos ensinos médio e fundamental, tirar uma média ponderada e classificá-la em relação à performance das outras escolas.

$$ONP_i = \text{Ordem} \left[ \frac{n_{F,i}}{n_i} \cdot \Delta \left( \frac{NP_{F,i}}{\sigma_{NPF,i}} + \frac{NM_{F,i}}{\sigma_{NMF,i}} \right) + \frac{n_{M,i}}{n_i} \cdot \Delta \left( \frac{NP_{M,i}}{\sigma_{NPM,i}} + \frac{NM_{M,i}}{\sigma_{NMM,i}} \right) \right] \quad (5)$$

Onde:

$ONP_i$  é a ordem da performance da nota da escola  $i$  no SPAECE em relação às outras escolas;

$n_{F,i}$  é o número de alunos no ensino fundamental;

$n_i$  é o número de alunos da escola  $i$ ;

$NP_{F,i}$  é a nota da escola  $i$  na prova de português aplicada ao ensino fundamental;

$\sigma_{NPF,i}$  é o desvio padrão das notas dos alunos da escola  $i$  na prova de português aplicada ao ensino fundamental;

$NM_{F,i}$  é a nota da escola  $i$  na prova de matemática aplicada ao ensino fundamental;

$n_{M,i} \sigma_{NMF,i}$  é o desvio padrão das notas dos alunos da escola  $i$  na prova de matemática aplicada ao ensino fundamental;

$n_{M,i}$  é o número de alunos no ensino médio;

$NP_{M,i}$  é a nota da escola  $i$  na prova de português aplicada ao ensino médio;

$\sigma_{NPM,i}$  é o desvio padrão das notas dos alunos da escola  $i$  na prova de português aplicada ao ensino médio;

$NM_{M,i}$  é a nota da escola  $i$  na prova de matemática aplicada ao ensino médio;

$\sigma_{NMM,i}$  é o desvio padrão das notas dos alunos da escola  $i$  na prova de matemática aplicada ao ensino médio.

A sofisticação na formulação (5) fica por conta da divisão da nota da escola pelo desvio padrão das notas dos alunos da escola; isto ocorre para incorporar a questão do *free rider* na fórmula. A idéia é que escolas com boas notas, que são resultado de uns poucos professores bons, devem ser penalizadas. Assim, os bons professores irão combater os casos de *free rider*.

Quanto à terceira questão levantada durante o desenvolvimento do prêmio, definiu-se que 50 escolas deveriam ser premiadas. Isso equivale a 7,5% das 666 escolas da rede pública estadual.<sup>6</sup> Na categoria “escolas que obtiveram os maiores resultados do ano” (categoria destaque), foram distribuídos prêmios para as três melhores em cada modalidade de ensino (fundamental, médio e fundamental e médio), totalizando nove escolas ganhadoras. E na categoria “escolas que obtiveram a melhor performance entre os anos” (categoria desempenho) foram dados sete para as escolas de ensino fundamental, 13 para as de ensino médio e 21 para as de ensino médio e fundamental. Esta última distribuição foi equivalente à proporção de escolas em cada modalidade de ensino.

A tabela I mostra o percentual de escolas premiadas por categoria, tipo de ensino e número de vezes em que foi premiada nas duas edições (2005 e 2006). Observa-se que cerca de um terço das escolas (36%) são “bi-campeãs” (premiadas nas duas edições), em números absolutos elas são 18 e podem inspirar futuros estudos das “boas práticas em educação” no estado.

Tabela I – Percentual de escolas premiadas por categoria, tipo de ensino e número de vezes em que foi premiada

Categoria	Tipo de Ensino	Premiada em apenas uma edição (%)	Premiada nas duas edições (%)	Total (%)
Desempenho	Fundamental	10	4	14
	Fundamental e Médio	22	20	42
	Médio	20	6	26
Destaque	Fundamental	4	2	6
	Fundamental e Médio	6	0	6
	Médio	2	4	6
Total		64	36	100

<sup>6</sup> Não ocorreram casos de uma mesma escola ganhar em ambas as categorias, mas existia uma regra que uma escola não poderia acumular a premiação.

Entre 2005 e 2006 a média anual de alunos da rede estadual envolvidos no prêmio foi de 573 mil alunos com cerca de 21 mil professores ligados diretamente a eles. No conjunto dos premiados estão 43 mil alunos e 1,6 mil professores em 46 municípios. O mapa a seguir apresenta a distribuição geográfica dos premiados.

A distribuição geográfica das escolas premiadas também sugere duas interessantes questões para estudos futuros. A primeira é a concentração das escolas “premiadas uma vez” nos municípios das regiões do Cariri e Central e no entorno da RMF e Sobral. A segunda é a visual concentração das escolas “premiadas duas vezes” na região do Cariri. Quais fatores poderiam explicar isso? Seriam fatores intrínsecos às escolas ou externalidades positivas dessas comunidades?

Como foi discutido ao longo deste texto, o estado do Ceará vem se preocupando em aumentar a qualidade do ensino público, pois a falta de qualidade acaba por se tornar um problema social sério, uma vez que a população que depende da escola pública normalmente possui menor renda. Assim, sendo o ensino público de baixa qualidade um círculo vicioso acaba se formando: as pessoas possuem baixa renda porque tiveram baixo preparo educacional, e possuem baixo preparo educacional porque não possuíam renda para pagar um ensino de qualidade.

No momento em que uma parcela significativa da população entra nesse círculo vicioso, o baixo capital humano de toda uma sociedade acaba comprometendo o desenvolvimento econômico. Ou seja, um problema de desigualdade por falta de regulação da educação acaba comprometendo o bem-estar social.

Nesse contexto, como o sistema de ensino público carece da regulação endógena, imposta pela concorrência, é necessário que o governo imponha uma regulação exógena. E para o caso do Ceará, em particular, vem se ponderando qual regulação exógena mais adequada seria o método da premiação.

A mensagem final do texto é que a regulação da qualidade da educação via torneios e premiação afeta a distribuição de renda. E se esse instrumento for bem regulado a situação específica onde deve funcionar, e se sua regularidade for mantida, ele se transforma em uma poderosa ferramenta de política pública.

Mapa I Municípios com escolas premiadas em 2005 ou 2006 e quantidade de escolas premiadas

# O Modelo de Gestão de Gastos no Governo do Estado do Ceará – Período de 2003 a 2006

Mônica Clark Nunes Cavalcante<sup>1</sup>  
Neyana Bezerra Paulino Moreira<sup>2</sup>  
Ocione Marques Mendonça<sup>3</sup>

## I Introdução

Com a crescente demanda por serviços públicos ante as limitações de recursos faz-se imprescindível a racionalização dos gastos e dos processos com vistas a que sejam evitados os desperdícios e que sejam incentivadas medidas para o aumento da qualidade do gasto público, e não simplesmente a realização do seu corte.

A apuração e a gestão adequada de gastos, dessa forma, constituem-se numa absoluta necessidade dentro das instituições públicas, pois enquanto a primeira serve de instrumento eficaz de gerência e acompanhamento dos custos dos serviços, a segunda permite a implantação de medidas corretivas que visem a um melhor desempenho, com base na possível redefinição das prioridades essenciais, aumento da produtividade e racionalização do uso de recursos, entre outras medidas administrativas.

Nesse sentido, o Governo do Estado do Ceará criou, em março de 2003 a Secretaria da Controladoria (SECON) estabelecendo, entre outras competências para essa área de controle interno, a de *efetuar estudos e propor medidas com vistas à racionalização dos gastos públicos* (artigo 21 da Lei Estadual nº 13.297, de 7 de março de 2003).

Assim, agregaram-se ao âmbito de competência do órgão de controle interno estadual ações voltadas para, além do zelo pela observância aos aspectos legais e formais dos atos administrativos, muito presentes nas áreas de auditoria e

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), secretária da Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará (SECON). E-mail: monicac@secon.ce.gov.br.

<sup>2</sup> Especialista em Auditoria pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e assessora técnica da Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará (SECON). E-mail: neyanabezerra@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Mestrando em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e coordenador de Racionalização de Recursos da Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará (SECON). E-mail: ocionemendonca@terra.com.br.

fiscalização, a aferição e a redução de custos operacionais e o acompanhamento dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental.

De forma pioneira no controle interno estadual do país, a Secretaria da Controladoria, por intermédio da Coordenação de Racionalização de Recursos (CORAR), implementou novas tecnologias gerenciais e de controle de gastos para garantir a otimização da aplicação dos recursos públicos. Para tanto, tem sido necessário desenvolver estudos voltados ao aperfeiçoamento dos procedimentos e processos de compras, disseminar uma nova postura dos gestores públicos na utilização dos escassos recursos do orçamento para otimização de suas aplicações em políticas públicas que atendam efetivamente às necessidades da sociedade. Com isso, o Programa de Racionalização da Gestão Pública estabeleceu, como foco principal a redução dos gastos através do Projeto Inovação em Suprimentos (PIS), iniciando os trabalhos em agosto de 2003.

A ênfase na geração de economias decorrentes de melhorias processuais de gestão tem como objetivo a manutenção do equilíbrio das contas públicas concomitantemente com a ampliação da capacidade de intervenção social do governo do estado através da prestação de serviços e da realização de investimentos em áreas finalísticas que assegurem o desenvolvimento do Ceará em todos os seus aspectos.

Com essa perspectiva, a prioridade seguida pela SECON, através da CORAR, foi a atuação na área de compras de bens e serviços por parte de todos os órgãos governamentais, devido à expressividade dos valores envolvidos, bem como ao potencial de economia envolvido nesses gastos, a qual pode ser alcançada através de melhorias de procedimentos e métodos nessa área de gestão.

Nesse sentido, a metodologia de trabalho para alcançar a racionalização de gastos e a redução de custos nas aquisições governamentais contemplou duas linhas de ação: uma de curto prazo para, além de funcionar como efeito demonstração, gerar economias imediatas; e outra mais estruturante, para assegurar a sustentabilidade das economias geradas.

As ações de curto prazo, portanto, referem-se diretamente a melhorias voltadas para a obtenção de economias, envolvendo a avaliação dos procedimentos de aquisição de bens e serviços com vistas à redução imediata das despesas com itens selecionados em função de sua relevância no total das compras do Estado.

As ações estruturantes, complementares, envolvem o aperfeiçoamento dos processos e a implantação de um novo modelo operacional de compras de bens e serviços no âmbito de todos os órgãos da administração pública estadual. Integra ainda as ações estruturantes o desenvolvimento de trabalhos de apuração de custos de atividades e de processos com vistas a reunir elementos para o redirecionamento estratégico da gestão de gastos, contribuindo ainda para a sedimentação de uma cultura de administração de custos no Estado.

Nos capítulos adiante serão apresentados a forma de estruturação dessas ações e respectivos resultados alcançados.

## **2 Ações de Curto Prazo**

### **2.1 Projeto de Racionalização e Gestão de Gastos**

As ações de curto prazo foram desenvolvidas através do Projeto de Racionalização e Gestão de Gastos, que tem como objetivo a geração de economias a partir de oportunidades de melhorias no processo de compras, o qual teve início com o Projeto de Inovação em Suprimentos (PIS), no segundo semestre de 2003.

Para avaliar o potencial de redução de gastos em compras do governo, foi realizada uma análise da estrutura de compras dos órgãos estaduais e do perfil desses gastos, em termos de categorias<sup>4</sup> de despesas, volumes de compras de cada órgão, comportamento dos preços, especificação de itens, sistemas de informação disponíveis, forma de compra centralizada ou descentralizada, modalidade de licitação, uso do pregão, entre outros aspectos.

Os resultados dos estudos feitos, com base nos dados de 2002, indicaram que o valor total com a compra de bens e serviços era da ordem de R\$ 877,07 milhões e tinha o seguinte perfil:

- concentração do volume de compras em alguns órgãos (nove secretarias concentravam 89% do valor gasto com compras);
- concentração de categorias de gastos em relação ao total das compras (13 categorias representavam 81% das compras);
- grande contingente de pessoas envolvidas nas áreas de compras dos vários órgãos do Estado, cerca de 1.000 servidores;

---

<sup>4</sup> Agrupamento de itens de despesa de natureza similar que fazem parte o Plano de Contas do Governo do Estado do Ceará.

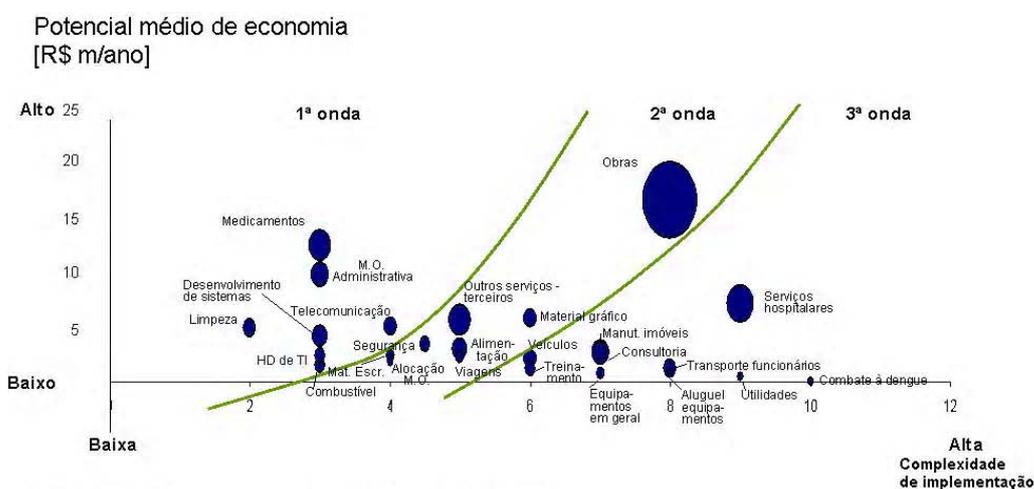
- pequena utilização da modalidade pregão no total das licitações;
- diversos itens comuns entre os vários órgãos do estado comprados de forma independente, sem padronização e sem consolidação de volume.

A partir desse mapeamento, foram identificadas as oportunidades concretas para a implementação de uma nova estratégia de compras para o Governo do Estado do Ceará e mensurados os potenciais de economia.

As estratégias adotadas basearam-se nos pressupostos básicos de ganhos de escala, estímulo à competitividade e a conseqüente geração de economias, priorizando, assim, a realização de compras corporativas, envolvendo toda a administração estadual.

De acordo com a metodologia definida, foi feita uma avaliação de cada categoria de gastos, sob a ótica dos potenciais de economia e considerando os níveis de complexidade. A avaliação combinada desses dois fatores permitiu identificar as categorias de gastos a serem priorizadas, as quais foram inicialmente divididas em três ondas principais, conforme mostra o gráfico I a seguir:

Gráfico I – Potencial de economia versus complexidade de implementação de medidas



A partir da estruturação das prioridades do projeto nessas ondas foram realizados, no período de agosto de 2003 a junho de 2006, estudos envolvendo as categorias de gastos abaixo relacionadas, as quais representam 33,24% das compras de bens e serviços:

Tabela I – Gastos das categorias de despesas agrupadas – Exercício 2002

Categoria	Valor Gasto
Mão-de-obra e apoio administrativo	63.745,53
Medicamentos	37.961,53
Material médico, de laboratório e odontológico	35.877,83
Material de consumo	34.565,17
Gêneros de alimentação	24.032,09
Telefonia	19.107,12
Combustíveis e lubrificantes	18.390,94
Vigilância integrada	16.945,23
Energia elétrica	15.498,31
Tecnologia da informação	15.354,49
Gases medicinais	5.120,00
Passagens aéreas	4.976,13
<b>TOTAL</b>	<b>291.574,37</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), análises CORAR.

Os resultados obtidos com a implementação de estratégias de racionalização de gastos, abrangendo as categorias de gastos trabalhadas, são apresentados em tópico específico adiante.

Para alcançar as economias propostas foi aplicada metodologia que consiste em desenvolver os estudos em seis etapas principais:

- análise interna, constituída pelo levantamento de dados, com vistas ao conhecimento da experiência de cada unidade, bem como ao entendimento do processo interno de compras/contratação, detalhando cada categoria de gasto sob seus aspectos fundamentais (volumes consumidos, demanda atual e futura, custo total, vigência dos contratos, preços praticados etc.).
- análise externa, consiste no conhecimento e na avaliação do mercado fornecedor com o objetivo de colher suas inovações e alternativas de fornecimento, bem como a participação dos gastos do Estado no mercado fornecedor.
- definição das estratégias de redução de custos, a partir das análises realizadas nas etapas anteriores, para cada categoria/atividade/processo analisado. Essas estratégias, antes de implementadas, são validadas pelos órgãos e entidades envolvidos.
- preparação de editais de licitação e realização dos certames, etapa relacionada à fase interna dos processos licitatórios, como elaboração de editais, seleção de fornecedores potenciais etc. e posterior acompanhamento dos processos licitatórios realizados no novo modelo, relacionadas às categorias estudadas.

- elaboração e implementação de medidas de racionalização de gastos, consiste na formalização de contratos, acompanhamento da sua execução e utilização de controles com vistas a garantir a otimização da despesa contratada.
- acompanhamento e avaliação dos resultados, consiste na realização de gerenciamento sistemático e permanente das medidas em fase de implantação.

A partir da implementação das ações de racionalização de gastos, com as inovações nos processos de compras de apenas sete itens de despesa, foram geradas economias efetivas, no período de janeiro de 2004 a setembro de 2006, no valor de R\$ 51,2 milhões, conforme especificado a seguir:

Quadro 1 – Resultado das economias geradas (acumulado) no período de janeiro de 2004 a setembro de 2006

Categorias de Gastos	Economia (R\$ mil)
Medicamentos	37.549,45
Tecnologia da informação	4.846,84
Combustível	4.121,39
Energia elétrica	1.870,58
Mão-de-obra administrativa	1.830,00
Telefonia	495,00
Passagens aéreas	460,06
TOTAL ACUMULADO	51.173,32

Do mesmo modo, para o período de outubro de 2006 a setembro de 2007, a expectativa de economia com a expansão e implementação das ações para outros itens de despesa é da ordem de R\$ 39,2 milhões, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 2 – Economias Projetadas para o período de outubro de 2006 a setembro de 2007

Categorias de Gastos	Economia (R\$ mil)
Vigilância integrada	8.040,36
Gêneros alimentícios	5.000,00
Material médico	4.334,84
Material de consumo	12.584,55
Gases medicinais	3.048,30
Mão-de-obra administrativa	2.242,05
Tecnologia da informação	2.220,34
Material de laboratório	1.710,87
TOTAL ACUMULADO	39.181,31

A seguir são apresentados os resumos das estratégias para atingir as economias propostas para cada categoria de gastos:

- **Medicamentos**
  - simplificação e padronização da nomenclatura e das apresentações dos itens de medicamentos, reduzindo de 15.000 para 3.492 itens.
  - realização de pregões com registro de preços consolidando toda a demanda das unidades de saúde do governo do Estado.
- **Tecnologia da informação**
  - padronização das especificações técnicas dos materiais e equipamentos.
  - realização de pregão com registro de preços consolidando toda a demanda dos órgãos e entidades da administração estadual.
- **Combustível**
  - ampliação do poder de compra do Estado com a consolidação da necessidade dos órgãos e entidades em um único contrato.
  - implantação de 22 bases internas de abastecimento com uso compartilhado por todos os órgãos.
- **Energia elétrica**
  - modulação do horário de expediente, limitando o funcionamento dos órgãos e entidades até às 17 horas.
- **Mão-de-obra administrativa**
  - redimensionamento da quantidade de vigilantes na Secretaria da Educação Básica (SEDUC), com a substituição por porteiros.
- **Telefonia**
  - unificação dos planos de telefonia móvel no âmbito dos órgãos e entidades.
  - adequação da disponibilização dos serviços e dos níveis de acesso à telefonia fixa às atividades desempenhadas por servidor.
- **Passagens aéreas**
  - redução de preços e uniformização dos descontos praticados através da consolidação das compras em uma contratação única.
  - Implantação de política de viagens estabelecendo prazo mínimo de dez dias de antecipação para solicitação de passagens aéreas.

Com a implementação das estratégias de racionalização, outros ganhos estão sendo obtidos, além das economias mensuradas, destacando-se os percebidos com as categorias de gastos exemplificadas a seguir:

. Medicamentos

Para a obtenção da economia com medicamentos, após a padronização das especificações, foram realizados 43 pregões eletrônicos para registro de preços dos principais itens utilizados pelas unidades hospitalares do Governo do Estado do Ceará, como evidenciado no quadro 3, a seguir apresentado:

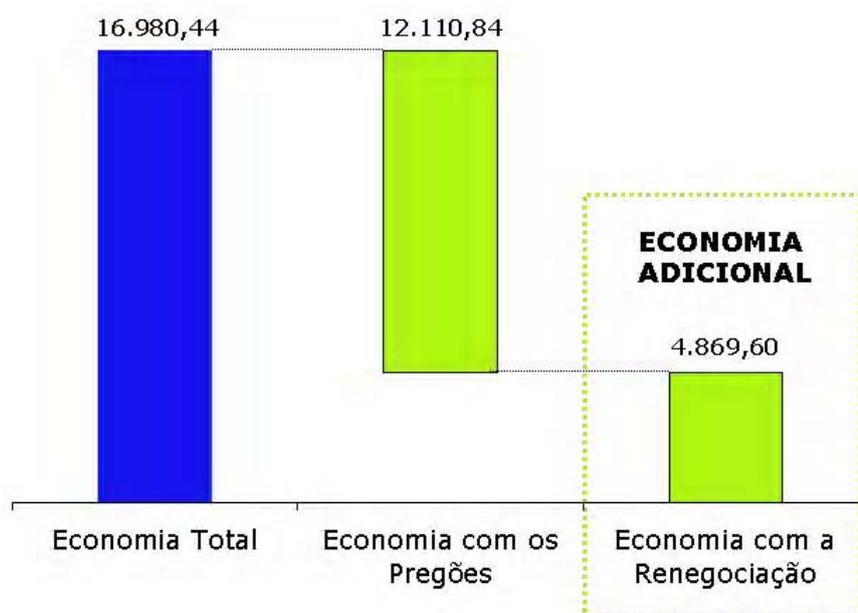
Quadro 3 – Economia com os pregões corporativos de medicamentos

Valores em R\$ 1.000,00

Valor da Licitação		Economia	
Previsto	Homologado	R\$	%
253.215,37	215.665,92	37.549,45	15

Confirmando mais uma vez a adequação da estratégia de aquisição corporativa de medicamentos através de pregão eletrônico com o uso da sistemática de registro de preços, a prorrogação de oito atas, envolvendo 426 itens, gerou uma economia adicional de R\$ 4,9 milhões, provenientes da redução dos preços em decorrência de negociação por ocasião da renovação dessas atas.

Gráfico 2 – Economia com a renovação de oito atas de registro de preços (R\$ mil)



Além da economia alcançada pelo ganho de escala e aumento da competitividade decorrentes da compra corporativa, outra importante ação, com influência direta no resultado e com benefícios visíveis para as compras no âmbito da Secretaria da Saúde, foi a realização de trabalho de simplificação e padronização da nomenclatura e das apresentações de todos os itens da categoria, reduzindo a quantidade de itens do catálogo de 15.000 para 3.492 itens de medicamentos, materiais médico-hospitalares e insumos de laboratório.

A partir desse trabalho aprovou-se e divulgou-se o Catálogo Estadual consolidado e padronizado de medicamentos, materiais médico-hospitalares e insumos de laboratório das unidades de referência, através da Instrução Normativa nº 1, de 19/5/2005, da Secretaria da Saúde, cuja consulta está disponível na internet.

Com o objetivo de confirmar a eficácia e a eficiência das estratégias adotadas para a categoria de despesas com medicamentos, foram selecionados, a partir das atas de registros de preços oriundas dos dez primeiros pregões, 18 itens (27% do total das dez atas) mais representativos (quantidade consumida versus preço registrado) para comparação com os preços disponíveis no Banco de Preços em Saúde (BPS), Base de Comparação – Brasil, do Ministério da Saúde (<[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)>), o qual congrega informações alimentadas por diversas instituições de saúde.

Para efeito da análise comparativa foram considerados os preços praticados e informados por nove Secretarias de Saúde de Estados (Bahia, Paraíba, Minas Gerais, Pernambuco, Santa Catarina, São Paulo, Amazonas, Paraná e Rio Grande do Sul) e mais 15 instituições de saúde, durante o período de maio de 2005 a agosto de 2006.

Dentre os 18 itens analisados, com compras realizadas pelos 24 órgãos e entidades de outros Estados, o Governo do estado do Ceará, através da Secretaria da Saúde, conseguiu comprar nove itens pelo menor preço, absoluto e seis itens pelo menor preço considerando-se a média praticada pelos participantes do Banco de Preços em Saúde (BPS).

Considerando a média de preços praticados no BPS, para os 18 itens mais representativos, em comparação com os preços vigentes nos registros de preços da Secretaria da Saúde, registra-se um ganho de eficiência na compra realizada pelo Governo do Estado do Ceará de R\$ 4,5 milhões.

Mais um benefício decorrente da estratégia adotada para racionalização de gastos com medicamentos, além do ganho financeiro, foi a economia decorrente da sensível redução da quantidade dos processos de compras em função do processo corporativo (registro de preços). De fato, enquanto no período de julho de 2004 a junho de 2005 foram realizados, pela Secretaria da Saúde, por seis hospitais da rede pública estadual e pelo Hemocentro, 464 processos, no período de julho de 2005 a junho de 2006 esse número caiu para 270, representando uma redução de 42% no número de processos de aquisição de medicamentos.

#### . Combustível

A contratação corporativa para aquisição de combustível permitiu a redução e unificação de preço para todo o Governo do Estado do Ceará que deixou de adquirir o produto pelo preço de consumidor comum e passou a adquiri-lo pelo preço de distribuidor, o que proporcionou a economia de R\$ 3,16 milhões, no período de janeiro de 2005 a setembro de 2006, conforme apresentado no quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – Economia efetiva após contratação corporativa (janeiro de 2005 a junho de 2006)<sup>5</sup>

Valores em R\$ 1.000,00

Valor Gasto com Combustível no período		Economia no período	
Faturado	ANP Projetado	R\$	%
34.158,66	37.316,45	3.157,79	8,46

\* Simulação do valor que seria gasto com combustível pelo Governo do Estado do Ceará caso ele continuasse comprando pelo preço de mercado consumidor, conforme informação da Agência Nacional de Petróleo (ANP) – preço médio praticado no período.

No tocante ao controle do consumo, já podem ser percebidas outras melhorias em decorrência da implantação do controle automático de abastecimento advindo da instalação de cerca de 4.412 chips em 96% da frota<sup>6</sup> de veículos prevista para receber os equipamentos de controle.

No quadro 5, a seguir, percebemos uma estabilidade no volume de litros de combustível consumido quando se compara o consumo de julho de 2004 com o de julho de 2006. Ressalte-se que houve um incremento de 7% no quantitativo de veículos enquanto o consumo cresceu apenas 4%.

<sup>5</sup> Para efeito de demonstração prática das melhorias logradas com a implantação das estratégias de racionalização para a categoria de gastos combustível, utilizou-se como amostra os dados do DERT, METROFOR e das Polícias Civil e Militar, que representam 60% dos gastos com essa categoria no âmbito do Governo do Estado do Ceará.

<sup>6</sup> Nesse caso, a estatística abrange todo o universo de órgãos e entidades estaduais.

**Quadro 5 – Variação no consumo de combustível após implantação dos controles versus variação do tamanho da frota de veículos**

Consumo	jul./04	jul./06	Variação %
	(Litros)	(Litros)	
Total	608.166	633.079	4
Frota	jul./04	jul./06	Variação %
	(Unid.)	(Unid.)	
Total	2.623	2.819	7

### 3 Ações de Caráter Estruturante

#### 3.1 Modernização do processo de compras

Para assegurar a aderência às medidas propostas e garantir a sustentabilidade das economias indicadas nos estudos referentes às categorias de despesas trabalhadas, fez-se necessária a realização de ampla revisão do processo de compras.

O objetivo do trabalho de redesenho da área de compras consistiu em:

- definir o papel e princípios básicos da atuação da área de compras;
- revisar e racionalizar os métodos de trabalho, apresentando os novos mapas dos processos redesenhados da área de compras;
- indicar as atribuições, perfis e requisitos profissionais dos servidores responsáveis pelas atividades de compras;
- apresentar ações de melhoria relativas a sistemas informatizados de suporte, além de ações de padronização dos processos e de treinamento nos novos padrões;
- desenvolver e implantar indicadores de desempenho visando à maior eficiência nas compras.

Com base no diagnóstico realizado, identificaram-se oportunidades de melhoria nos processos relacionados à aquisição com o aumento da eficiência nas compras e contratações.

As principais mudanças e melhorias serão apresentadas nos itens a seguir.

### 3.1.1 Ampliação da utilização da sistemática de registro de preços

A sistemática de registro de preços consiste no conjunto de procedimentos para seleção de proposta mais vantajosa, visando ao registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de bens, de produtos e de serviços.

Utilizando-se desse modelo de aquisição, previsto no artigo 15, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, o Governo do Estado do Ceará imprime maior agilidade nas compras governamentais e garante a uniformização dos preços praticados nos órgãos e entidades, além de otimizar o potencial de compras do estado com a consolidação do consumo de todas as secretarias e vinculadas.

Essa sistemática foi regulamentada através do Decreto Estadual nº 28.087, de 10/1/2006.

### 3.1.2 Obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico para as compras de bens e serviços comuns

O Governo do Estado do Ceará já vinha adotando a modalidade de pregão desde março de 2003, com a edição do Decreto Estadual nº 26.972, que definia como sendo obrigatória a realização de, pelo menos, 20% das compras de bens e serviços comuns através daquela modalidade.

A partir de janeiro de 2006, com a edição do Decreto Estadual nº 28.089, tornou-se obrigatória a utilização do pregão eletrônico para todas as compras de bens e serviços comuns.

No período de abril de 2003 a setembro de 2006 foram realizados 2.555 pregões, os quais proporcionaram uma economia da ordem de R\$ 217,2 milhões, representando uma média de 18,12% entre o valor estimado e os valores efetivamente contratados.

Tabela 2 – Resultado das economias geradas com o uso do pregão (abril de 2003 a setembro de 2006)

Período/ano	Valor Aquisição em R\$ (A)	Valor Estimado em R\$ (B)	Economia em R\$ (C)	%
Abril a Dezembro/2003	62.001,00	80.134,18	18.133,18	22,63
Janeiro a Dezembro/2004	248.282,33	294.570,93	46.288,60	15,74
Janeiro a Dezembro/2005	413.797,01	476.180,94	62.383,93	13,10
Janeiro a Setembro/2006	257.759,85	348.176,98	90.417,13 <sup>7</sup>	25,97
Totais Acumulados	981.840,19	1.199.063,03	217.222,84	18,12

<sup>7</sup> Estão incluídas nesse cálculo economias já destacadas provenientes dos pregões corporativos para aquisição de medicamentos e itens de tecnologia da informação.

Outros benefícios comprovados com a adoção do Pregão foram:

- redução de custos operacionais (vide adiante resultado de estudo de apuração de custos de procedimentos de compras);
- maior eficiência operacional com o uso da tecnologia;
- redução de custos de deslocamento dos fornecedores;
- ampliação da competitividade e conseqüente aumento na participação dos fornecedores;
- possibilidade de negociação dos preços com o licitante vencedor;
- redução dos preços dos produtos e serviços contratados;
- maior transparência na realização do processo licitatório;
- redução do prazo médio de duração do processo de licitação para, aproximadamente, 17 dias.

O estabelecimento do uso do pregão como modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns no Governo do Estado do Ceará vem se consolidando dentre as modalidades utilizadas para aquisições, uma vez que houve um crescimento de 22,44%, no período de janeiro de 2003 a setembro de 2006, nas compras realizadas através dessa modalidade.

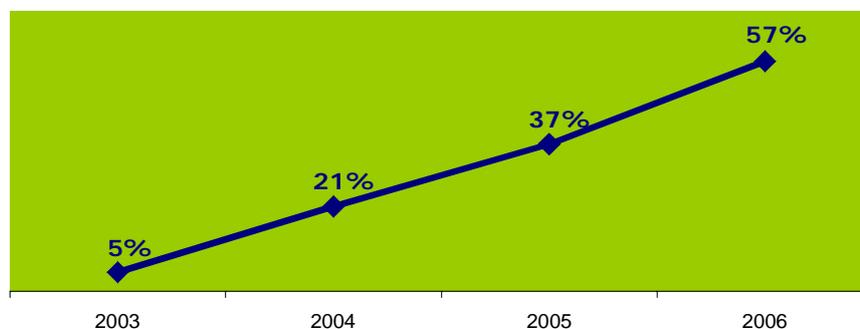
Essa evolução acentua-se quando se restringe o escopo da análise às categorias de despesas objeto de ações de racionalização, passando de 5% para 57% no mesmo período.

Tabela 3 – Evolução da participação do pregão em relação aos demais procedimentos de compras/contratação

	Modalidade	2003	2004	2005	2006	(2003-2006)
Valores	Pregão	15.439,07	74.243,72	130.837,39	172.170,03	1015%
	Concorrência	76.541,54	81.980,42	62.418,07	40.986,40	-46%
	Dispensa	90.882,95	75.915,95	67.393,72	34.404,06	-62%
	Inexegibilidade	22.586,08	22.953,66	31.228,13	19.290,09	-15%
	Tomada de preços	67.112,98	74.245,50	36.710,73	17.603,16	-74%
	S/informação	32.585,20	5.458,90	10.299,96	9.326,36	-71%
	Carta convite	14.864,48	14.402,12	16.653,56	5.348,26	-64%
	Internacional	686,06	982,37	603,43	791,93	-15%
	<b>Total R\$</b>		<b>320.698,36</b>	<b>350.182,64</b>	<b>356.144,99</b>	<b>299.920,30</b>
Representatividade	Pregão	5,00%	21,00%	37,00%	57,00%	1015%
	Concorrência	23,90%	23,40%	17,50%	13,70%	-46%
	Dispensa	28,30%	21,70%	18,90%	11,50%	-62%
	Inexegibilidade	7,00%	6,60%	8,80%	6,40%	-15%
	Tomada de preços	20,90%	21,20%	10,30%	5,90%	-74%
	S/informação	10,20%	1,60%	2,90%	3,10%	-71%
	Carta convite	4,60%	4,10%	4,70%	1,80%	-64%
	Internacional	0,20%	0,30%	0,20%	0,30%	-15%
	<b>Total %</b>		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), análises CORAR.

Gráfico 3 – Evolução da participação do pregão em relação aos demais procedimentos de compras/contratação\*



\* Escopo – Categorias de Despesas Objeto de Ações de Racionalização:

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Mão-de-obra</li><li>• Medicamentos</li><li>• Material médico, de laboratório e odontológico</li><li>• Material de consumo</li><li>• Gêneros alimentícios</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Telefonia</li><li>• Combustíveis</li><li>• Vigilância</li><li>• Tecnologia da informação</li><li>• Passagens aéreas</li></ul> |
|--|---|

### 3.1.3 Implantação da cotação eletrônica como forma de garantir transparência, competitividade e agilidade nas compras por dispensa de licitação em razão do valor

Para as aquisições previstas no artigo 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 – dispensa de licitação em razão do pequeno valor, foi definido que as compras desses bens e serviços comuns serão realizadas utilizando-se de ampla divulgação através da rede mundial de computadores – Internet – de forma a permitir a maior quantidade possível de participantes.

Esta sistemática de aquisição foi implantada em janeiro de 2006 com a edição do Decreto Estadual nº 28.088, o qual foi objeto de atualização com nova regulamentação publicada em 25/9/2006, através do Decreto Estadual nº 28.397.

O procedimento de compra dá-se pela utilização de recursos tecnológicos, com a abertura do sistema para a apresentação das propostas eletrônicas, em um prazo mínimo de 24 horas.

Desde o início da sua utilização, em março de 2006, até setembro do corrente ano, foram realizadas 997 cotações eletrônicas, tendo-se obtido uma economia da ordem de R\$ 309,53 mil, representando uma média de 13,55% entre o valor estimado e os valores efetivamente contratados.

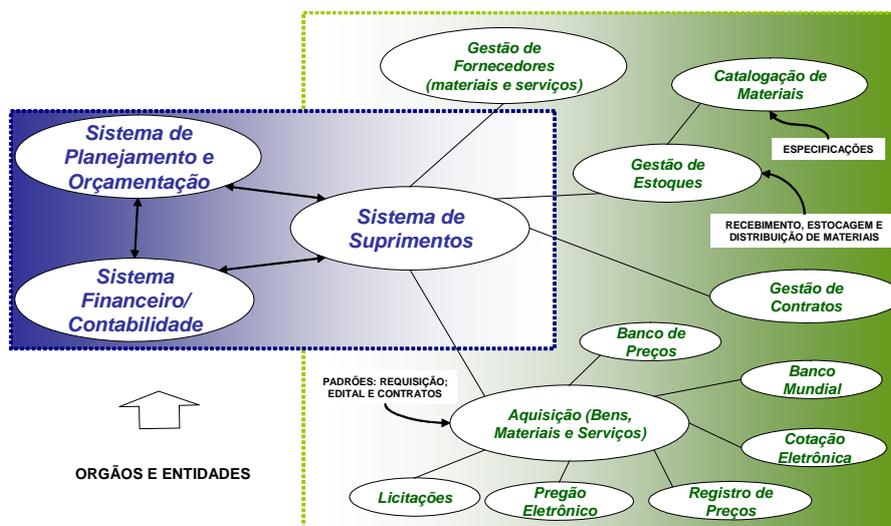
Tabela 4 – Resultado das economias geradas com o uso da cotação eletrônica (2006)

Período	Valor em R\$		Economia	
	Aquisição	Estimado	R\$	%
Março a Setembro de 2006	1.974,36	2.283,88	309,53	13,55

### 3.1.4 Aquisição do sistema integrado de suprimentos

Para permitir aquisições de materiais, equipamentos e serviços de forma mais sistematizada, menos burocrática e mais ágil, assegurando melhores preços, com mais qualidade, mais controle e com a observação plena dos preceitos legais, o Governo do Estado do Ceará remodelou o sistema de compras baseado na arquitetura mostrada a seguir:

Figura I – Diagrama do sistema integrado de suprimentos



Esse sistema informatizado de suprimentos faz parte do Sistema Integrado de Gestão Governamental (*Government Resource Planning – GRP*). Tal sistema será totalmente integrado, composto por uma base de dados única e por módulos que suportam diversas atividades do Governo do Estado do Ceará.

Figura 2 – Ilustração dos módulos do sistema GRP (Government Resource Planning)



O Sistema Integrado de Gestão Governamental (GRP) foi definido como prioritário dentro das ações estratégicas de governo, por isso foi objeto do Edital de Concorrência nº 113/2005, de 30/12/2005, no qual foi declarada vencedora a empresa SAP Brasil, estando prevista a conclusão da implantação do sistema para o final de 2007.

### 3.2 Apuração de custos de atividades e de processos

Com o propósito de elevar a eficiência e da eficácia dos procedimentos gerenciais e práticas administrativas, foram desenvolvidos estudos de apuração de custos de atividades e de processos cujo detalhamento será adiante apresentado.

#### 3.2.1 Nutrição hospitalar

*Objeto*

Serviços de nutrição das unidades hospitalares do estado.

*Objetivo*

Comparar os custos próprios com os custos de terceirização dos serviços de nutrição hospitalar.

### Resultado

Feito o diagnóstico dos custos dos serviços próprios observou-se que os mesmos estão compatíveis com os preços de terceirização, quando considerado unicamente o valor das refeições fornecidas.

Não obstante essa constatação, no cenário analisado, verificou-se que a terceirização não absorveria todos os custos próprios, remanescendo alguns itens como gás de cozinha, parte da mão-de-obra própria, energia elétrica, água e esgoto e despesas administrativas, o que ao final acabaria por elevar o custo global dos serviços, pelo que se mostrou recomendável a manutenção da atual sistemática de compras utilizada, ou seja, as próprias unidades hospitalares continuariam produzindo as refeições necessárias para atender aos pacientes, acompanhantes e servidores.

### 3.2.2 Procedimentos de compras

#### Objeto

Processos de compras dos órgãos e entidades do Governo do Estado do Ceará.

#### Objetivo

Conhecer os custos dos processos de compras no âmbito do Governo do Estado do Ceará, visando identificar as modalidades licitatórias e formas de aquisição mais vantajosas (custo processual).

#### Resultado

Após a utilização do sistema de custos ABC (*Activity Based Costing*) para o cálculo dos recursos consumidos pelas atividades e do custeio por absorção para rateio dos custos fixos envolvidos na realização dos procedimentos de compras, foram apurados os custos unitários abaixo destacados.

Tabela 5 – Custo unitário por procedimento de compra/contratação

Procedimento	Custo Unitário (R\$)
Concorrência	7.800,00
Tomada de preços	2.176,95
Convite	1.017,89
Pregão presencial (até R\$ 650 mil)	1.115,85
Pregão presencial (acima de R\$ 650 mil)	2.069,40
Pregão eletrônico (até R\$ 650 mil)	999,75
Pregão eletrônico (acima de R\$ 650 mil)	1.953,30
Dispensa tradicional	228,87
Cotação eletrônica	219,98

Os custos apurados revelam que a estratégia do governo do estado de priorizar as compras de bens e serviços comuns através do pregão e da cotação eletrônica apresenta-se como adequada e mais racional para o estado.

#### **4 Considerações Finais**

Os trabalhos de racionalização de despesas aqui apresentados, seja na perspectiva de geração de economias, seja na estruturação do ambiente gerencial que viabilize a sustentabilidade das mesmas, contaram com a parceria direta de vários órgãos do governo, em especial, a Secretaria da Administração (SEAD), que tem conduzido os processos de compras corporativas de bens e serviços comuns, e está se estruturando para ser o órgão gestor do novo sistema de compras, no âmbito do sistema integrado de gestão.

Cabe destacar, finalmente, que os trabalhos desenvolvidos nessa área, bem como seus resultados, despertam o interesse de várias entidades governamentais e órgãos no âmbito nacional e internacional, a exemplo dos governos da Colômbia, da Bahia, de Minas Gerais, de Alagoas e do Banco Mundial (BIRD).

A propósito, o Banco Mundial realiza a cada 2 anos o Fórum Fiduciário em Washington (DC), que reúne cerca de 600 funcionários das áreas de licitação e gerenciamento financeiro, evento em que os participantes têm a oportunidade de discutir e aprender novos empreendimentos e casos bem sucedidos de governabilidade e licitações.

Na edição do Fórum Fiduciário de março de 2004, o Governo do Estado do Ceará foi convidado e apresentou os objetivos, metodologia e resultados do projeto, tendo em vista o caráter inovador e pioneiro do trabalho no âmbito da gestão de gastos públicos.

#### **Bibliografia**

BEUREM, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

CATELLI, Armando. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON**. São Paulo: Atlas, 1999.

KAPLAN, R.; COOPER, R. **Custo e desempenho**. São Paulo: Futura, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Lei Estadual N° 13.297, de 7 de março de 2003. Dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento Superior e dá outras providências.

LEONE, George Sebastião Guerra. **Custos, planejamento, implantação e controle**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PISCITELLI, Roberto B. **O Controle interno na administração pública federal**. Brasília: ESAF, 1988.

# Os Principais Resultados Alcançados

# Os Resultados Alcançados

*Aprígio Botelho Lócio<sup>1</sup>*

*Keyla Christina Albuquerque Lacerda<sup>2</sup>*

## I Introdução

O objetivo desse capítulo final é apresentar a essência da Gestão por Resultados (GPR) no estado do Ceará que são os resultados alcançados. Nele procurar-se, mostrar se o governo foi ou não capaz de cumprir seus três principais propósitos: 1) crescer no econômico; 2) avançar no social e 3) melhorar na distribuição de renda entre as pessoas e entre as regiões do estado.

Para mensurar o efetivo cumprimento desses propósitos, analisar-se-ão todos os indicadores eleitos para cada eixo de articulação do governo, o chamado painel de controle dos Resultados Estratégicos de Governo. O eixo 1 – Ceará Empreendedor possui seis resultados, os quais estão sendo mensurados por 15 indicadores; o eixo 2 – Ceará Vida Melhor possui também seis resultados, os quais são mensurados por 12 indicadores. No penúltimo eixo, Ceará Integração, foram estabelecidos dois grandes resultados que estão sendo mensurados por seis indicadores, e o último eixo, Ceará a Serviço do Cidadão, possui três resultados, sendo mensurados por seis indicadores.

O método de Gestão Pública por Resultados (GPR), aqui adotado, permite dar mais foco e visibilidade ao governo, principalmente sobre o quanto ele está sintonizado com o cidadão, melhorando suas condições de bem-estar. Além do mais, pode-se dispor de uma síntese que permite aferir avanços e sucessos alcançados, decorrentes do esforço desenvolvido, traduzido em alocação de recursos, ações, projetos e programas implementados.

No painel de controle são posicionados os mencionados eixos e mostram-se, através de cores, as condições de avanços em resultados perseguidos pelo governo, adotando a seguinte convenção:

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Negócios Internacionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), professor de graduação nos cursos de Administração e Turismo do Instituto de Ensino Superior do Ceará (IESC) e analista de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). E-mail: [aprigio@ipece.ce.gov.br](mailto:aprigio@ipece.ce.gov.br).

<sup>2</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), analista de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). E-mail: [keyla@ipece.ce.gov.br](mailto:keyla@ipece.ce.gov.br).

- ▲ – **Verde**: desempenho **positivo**;
- – **Amarelo**: desempenho **neutro**;
- ▼ – **Vermelho**: desempenho **negativo**.

Vale salientar que está sendo medido um comportamento, por isso, a cor por si só não representa uma situação boa, neutra ou ruim. Ela apenas indica avanços, estabilidade ou piora dos indicadores estratégicos de governo.

Quadro I – Síntese dos resultados por eixo de articulação

<b>Eixo 1 – Ceará Empreendedor</b>		
1.1	Crescimento econômico diversificado	▲
1.2	Inserção internacional	▲
1.3	Geração de emprego de qualidade	■
1.4	Equilíbrio fiscal	▲
1.5	Inovação tecnológica	▲
1.6	Infra-estrutura competitiva	▲
<b>Eixo 2 – Ceará Vida Melhor</b>		
2.1	População saudável	▲
2.2	População com educação de qualidade	■
2.3	População segura	■
2.4	Meio ambiente preservado	■
2.5	População com moradia adequada	▲
2.6	População com mais acesso à renda	▲
<b>Eixo 3 – Ceará Integração</b>		
3.1	Melhor distribuição territorial da renda e do emprego	■
3.2	Inclusão social territorialmente equilibrada	▲
<b>Eixo 4 – Ceará A Serviço do Cidadão</b>		
4.1	Viabilizar a oferta de serviços públicos compatíveis com o plano de governo	▲
4.2	Transparência na gestão pública	▲
4.3	Eficiência no uso do recurso público	▲

## 2 Eixo I – Ceará Empreendedor

Ampliar as oportunidades de emprego e renda com foco na competitividade e no território, este é o grande objetivo ao qual esse eixo de governo se propõe. O eixo Ceará Empreendedor tem seu foco na competitividade do estado. A consecução deste eixo está condicionada a uma ação desenvolvimentista da economia, ampliando o capital físico e aprimorando o capital humano. Este é um caminho para elevar o volume da produção, melhorar a produtividade, dinamizar a comercialização e a qualidade dos produtos cearenses, ampliar o potencial para exportar e gerar mais emprego e renda.

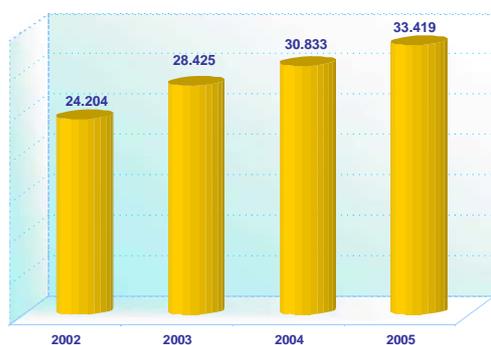
Nesse sentido, seis resultados estratégicos estão sendo trabalhados: o crescimento econômico diversificado; a inserção internacional; a geração de emprego de qualidade; o equilíbrio fiscal; a inovação tecnológica; e a infra-estrutura competitiva, os quais são mensurados pelos indicadores apresentados no quadro a seguir.

Quadro 2 – Síntese dos resultados do eixo I

Indicadores do Eixo I – Ceará Empreendedor	
PIB total (estimativa em milhões – preço de mercado)	▲
PIB <i>per capita</i> (estimativa – preço de mercado)	▲
Taxa de crescimento PIB total	▲
Taxa de crescimento dos serviços	▲
Taxa de crescimento da indústria	■
Taxa de crescimento da agropecuária	■
ICMS (milhões – preços correntes)	▲
ICMS (milhões – preços constantes)	■
Fluxo das exportações (US\$ bilhão)	▲
Grau de diversificação da pauta de exportações	■
Número líquido de empregos formais criados	▲
Índice de qualidade do emprego	▼
Dívida/PIB x 100	▲
Dívida/RCL	▲

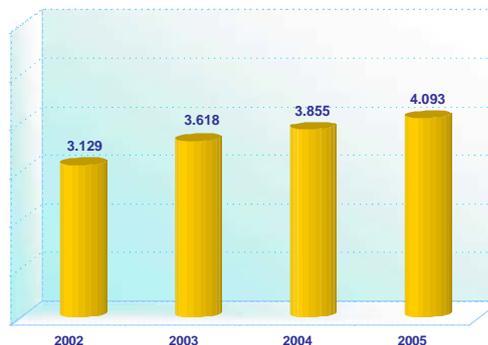
Para que se pudesse estabelecer a cor ou sinal que cada indicador receberia, foi feita uma análise da evolução de tais indicadores. Estes serão apresentados pelos gráficos a seguir.

Gráfico 1 – PIB total a preços de mercado – R\$ milhões



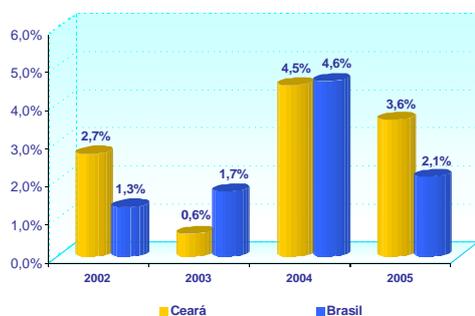
Fonte: IPECE e IBGE.

Gráfico 2 – PIB a preços de mercado – R\$ *per capita*



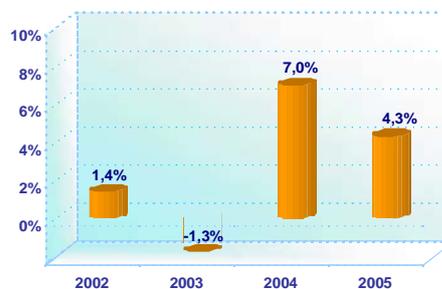
Fonte: IPECE e IBGE.

**Gráfico 3 – Taxa de crescimento do PIB real da economia**



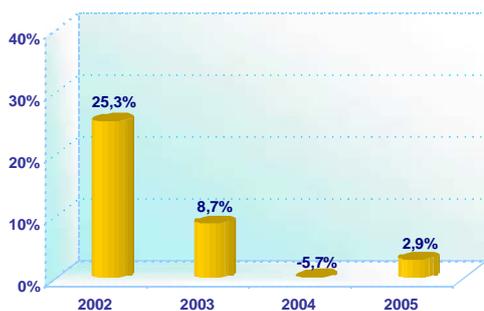
Fonte: IPECE e IBGE.

**Gráfico 4 – Taxa de crescimento da indústria**



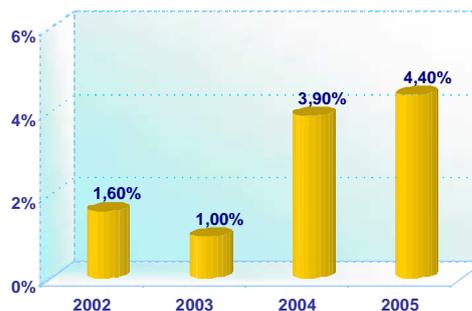
Fonte: IPECE e IBGE.

**Gráfico 5 – Taxa de crescimento da agropecuária**



Fonte: IPECE e IBGE.

**Gráfico 6 – Taxa de crescimento dos serviços**



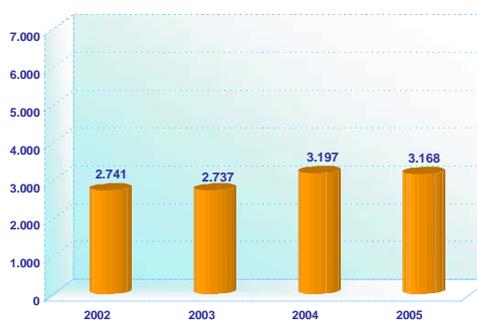
Fonte: IPECE e IBGE.

**Gráfico 7 – ICMS – R\$ milhões – preços correntes**



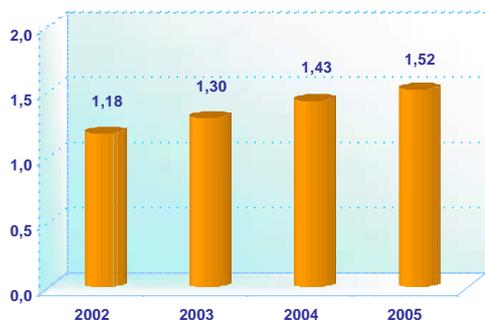
Fonte: IPECE e IBGE.

**Gráfico 8 – ICMS – R\$ milhões – preços constantes**



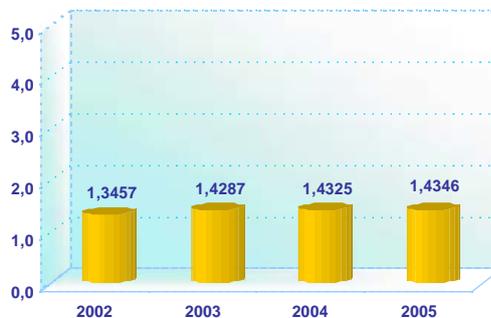
Fonte: IPECE e IBGE.

Gráfico 9 – Fluxo do Comércio Internacional – US\$ Bilhões



Fonte: IPECE e IBGE.

Gráfico 10 – Grau de diversificação da pauta de exportações



Fonte: IPECE e IBGE.

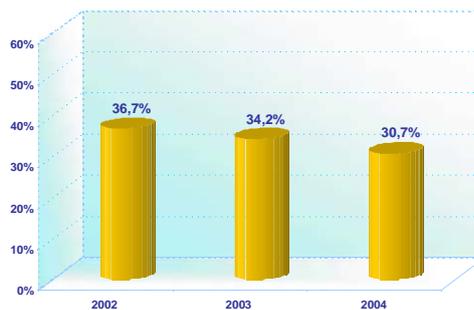
Nota: Este indicador foi calculado através do índice de Herfindahl, quanto maior mais concentrado.

Gráfico 11 – Número líquido de empregos formais criados



Fonte: MTE e IPECE.

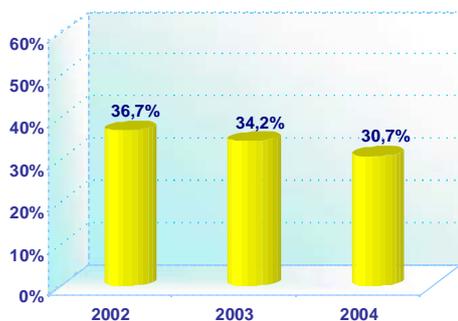
Gráfico 12 – Índice de Qualidade do Emprego



Fonte: IPECE e IBGE.

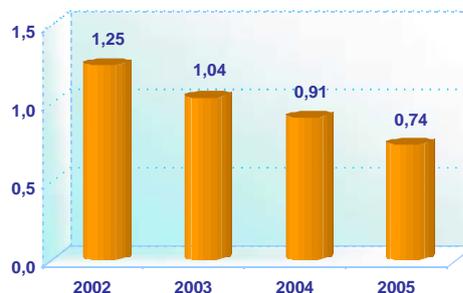
Nota: Este indicador representa o percentual de empregos formais acima de 2 s.m.

Gráfico 13 – Relação dívida/PIB



Fonte: SEFAZ e IPECE.

Gráfico 14 – Relação dívida/receita corrente líquida (RCL)



Fonte: SEFAZ e IPECE.

### 3 Eixo 2 – Ceará Vida Melhor

O eixo Ceará Vida Melhor constitui-se num marco de referência que articula e orienta as estratégias de todas as políticas, programas, projetos e ações do governo estadual, que têm como objetivos-fins a inclusão social. Seu propósito é melhorar a qualidade de vida da população cearense, elevando suas condições de educação, saúde, segurança, acesso à renda, justiça, cultura, esportes e lazer, saneamento básico, habitação, proteção e preservação do meio ambiente. Seu resultado final é promover a melhoria quantitativa e qualitativa da população, ou seja, promover o desenvolvimento do ser humano.

Seu instrumento de gestão é a aferição e o acompanhamento dos seguintes resultados estratégicos: 1) população saudável; 2) população com educação de qualidade; 3) população segura; 4) meio ambiente preservado; 5) população com moradia adequada; e 6) população com mais acesso à renda.

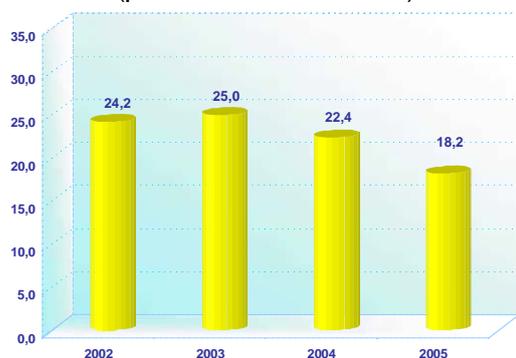
Os resultados estratégicos mencionados acima são uma síntese e uma forma de expor o que foi considerado como mais relevante na aferição dos avanços do Ceará, em termos de desenvolvimento social.

#### Quadro 3 – Síntese dos resultados do eixo 2

<b>Indicadores do Eixo 2 – Ceará Vida Melhor</b>	
Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos)	▲
Taxa de internação por AVC (por 10.000, todas as idades)	▲
Taxa de internação por doença diarréica aguda (menores de 5 anos)	▼
Nota do SAEB/ESPAECE	■
Taxa de escolarização no ensino médio (líquida)	▲
Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	▲
Taxa de mortalidade por causas externas (por 100.000 hab.)	▼
Proporção de domicílios com água adequada	▲
Proporção de domicílios com acesso à rede de coleta de esgoto	▲
Consumo residencial de energia elétrica (Mwh)	▲
Número de consumidores – residencial	▲
Índice de GINI	■

Assim como ocorreu no eixo I – Ceará Empreendedor, nesse segundo eixo de articulação, para que se pudesse estabelecer a cor ou sinal que cada indicador receberia, foi feita uma análise da evolução de tais indicadores. Estes serão apresentados pelos gráficos a seguir. Vale ressaltar que, nesse eixo, quando foi possível, os resultados do estado do Ceará foram comparados com os do Brasil e do Nordeste.

Gráfico 15 – Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos)



Fonte: Secretaria da Saúde do Ceará – SESA.  
 (\*) Dado de 2005, calculado com base nos dados de janeiro a outubro (SESA), fazendo-se a média dos três últimos anos.

Gráfico 16 – Taxa de internação por AVC (por 10.000 habitantes, todas as idades)



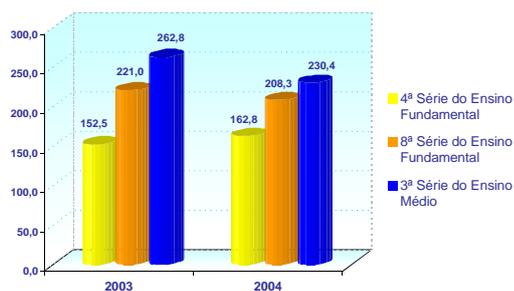
Fonte: Secretaria da Saúde do Ceará - SESA.  
 (\*) Dado de 2005, calculado com base nos dados de janeiro a outubro (SESA).

Gráfico 17 – Taxa de internação por doença diarreica aguda (menores de 5 anos, por 1.000)



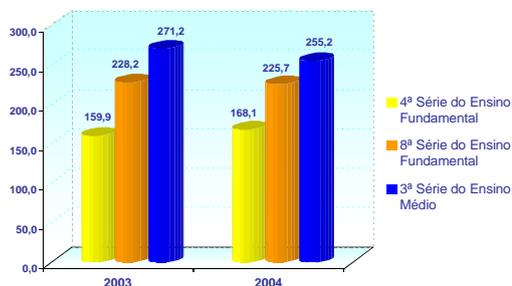
Fonte: Secretaria da Saúde do Estado do Ceará - SESA.  
 (\*) Dado de 2005, calculado com base nos dados de janeiro a outubro

Gráfico 18 – Nota do SAEB/ESPAECE em português



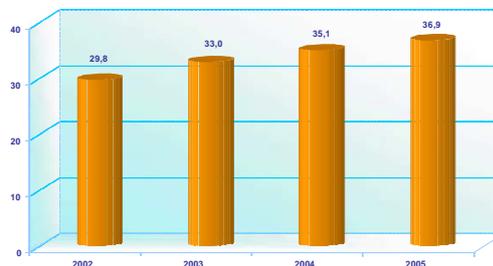
Fonte: Ministério da Educação – INEP.

**Gráfico 19 – Nota do SAEB/ESPAECE em matemática**



Fonte: Ministério da Educação – INEP.

**Gráfico 20 – Taxa de escolarização do ensino médio (líquida)**



Fonte: Secretária da Educação Básica do Ceará (SEDUC).

**Gráfico 21 – Taxa de analfabetismo (pessoas com 15 anos ou mais)**



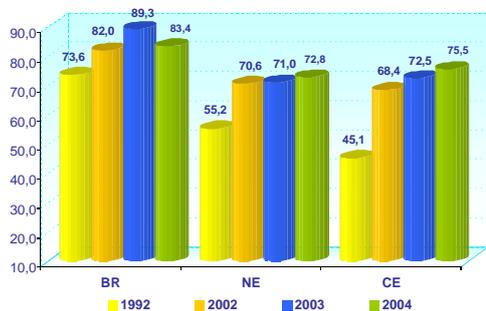
Fonte: PNAD/IBGE.

**Gráfico 22 – Taxa de mortalidade por causas externas (por 100 mil hab)**



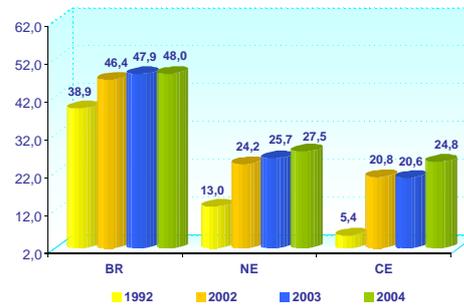
Fonte: DATASUS.

**Gráfico 23 – Proporção de domicílios com água adequada**



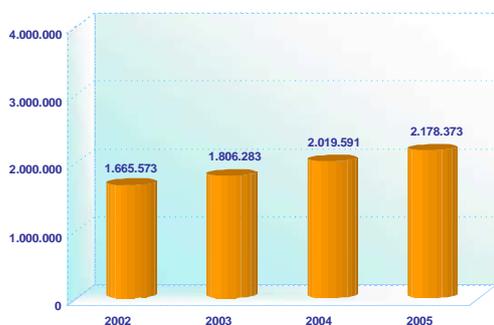
Fonte: PNAD/IBGE.

**Gráfico 24 – Proporção de domicílios com acesso a rede de coleta de esgoto**



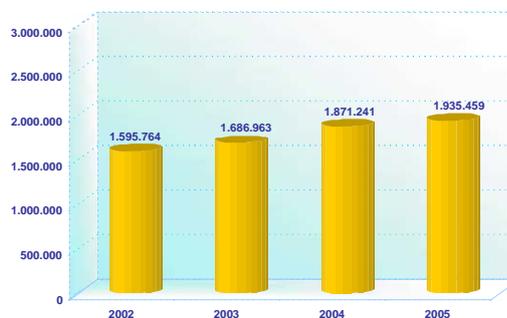
Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 25 – Consumo residencial de energia elétrica (Mwh)



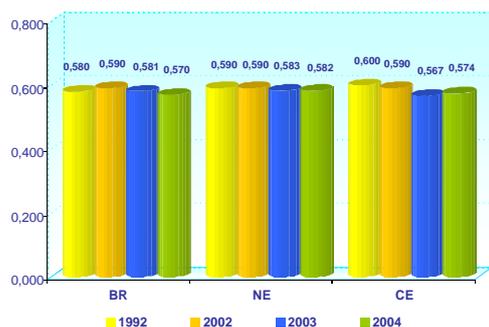
Fonte: Secretaria de Infra-Estrutura do Ceará (SEINFRA).  
Nota: Os dados de 2005 foram calculados com base nos dados de janeiro a novembro (SEINFRA).

Gráfico 26 – Número de consumidores residenciais de energia elétrica



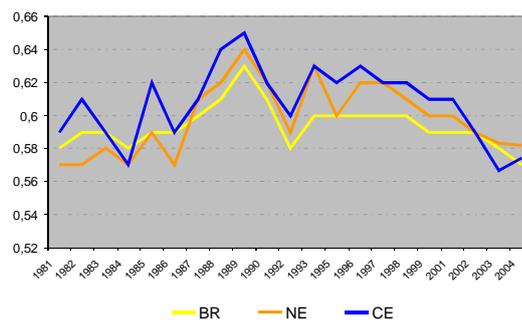
Fonte: Secretaria de Infra-Estrutura do Ceará (SEINFRA).  
Nota: Os dados de 2005 foram calculados com base nos dados de janeiro a novembro (SEINFRA).

Gráfico 27 – Índice de Gini



Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 28 – Evolução do Índice de Gini



Fonte: PNAD/IBGE.

## 4 Eixo 3 – Ceará Integração

Tendo em vista que não se faz desenvolvimento socioeconômico sustentável sem a visão holística do espaço físico e das relações sociais existentes no estado, não poderia deixar de existir, dentro desse contexto, o eixo Ceará Integração, cujo foco é a promoção do desenvolvimento local e regional. Ou, em outras palavras, o desenvolvimento socioeconômico sustentável focado a partir do espaço local, do mais distante e pobre distrito municipal.

Essa visão determina, então, que as ações do governo visem à desconcentração do processo de urbanização; à diminuição das disparidades inter e intramunicipais; à interiorização das ações do setor público voltadas para a criação de oportunidades de

trabalho e de renda; ao desenvolvimento, enfim, de todo o estado do Ceará, de forma mais harmônica e mais equilibrada.

Passados os primeiros três anos de governo, como se poderia aferir se toda a concepção metodológica e as ações de governo dela derivadas resultaram, na prática, em crescimento com inclusão econômica e social para o povo cearense?

Dada a nova filosofia de gestão pública instalada no governo, a da Gestão Pública por Resultados (GPR), foram estabelecidos os resultados estratégicos e a maneira de quantificá-los. Assim, escolhidas as ações a serem desenvolvidas no contexto do terceiro Eixo, foram estabelecidos os seguintes resultados estratégicos: 1) melhor distribuição territorial da renda e do emprego e 2) inclusão social territorialmente equilibrada. Mas como quantificar esses resultados? Como medi-los? Para solucionar esse problema, foi concebida para cada um deles um conjunto de indicadores, que são apresentados no quadro síntese a seguir.

#### Quadro 4 – Síntese dos resultados do eixo 3

Indicadores do Eixo 3 – Ceará Integração	
Relação (PIB interior/PIB RMF)	■
Emprego interior/emprego RMF	■
ICMS interior/ICMS RMF	▼
Índice de concentração dos PIBs municipais (Herfindahl)	■
Índice de concentração do ICMS municipal (Herfindahl)	▼
Índice de Performance Social de Resultado (IPS-R)	■

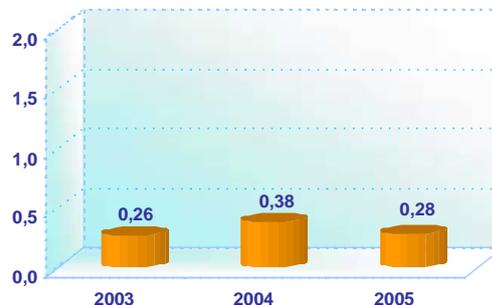
Apresentar-se-á a seguir e de forma mais detalhada, a evolução dos referidos indicadores que mostraram se os resultados do eixo Ceará Integração estão sendo alcançados de modo desejável.

Gráfico 29 – Relação PIB interior/PIB região metropolitana de Fortaleza (RMF)



Fonte: IPECE.

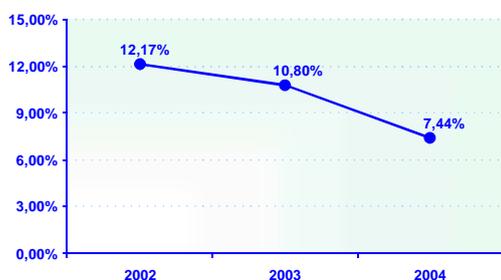
Gráfico 30 – Relação emprego interior/ emprego região metropolitana de Fortaleza



Fonte: MTE.

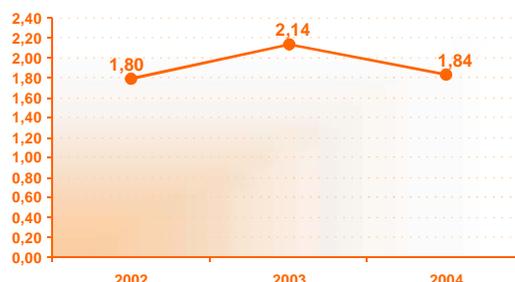
Nota: O dado de 2005 foi calculado com base nos valores de janeiro a novembro de 2005.

Gráfico 31 – Relação ICMS interior/ ICMS RME.



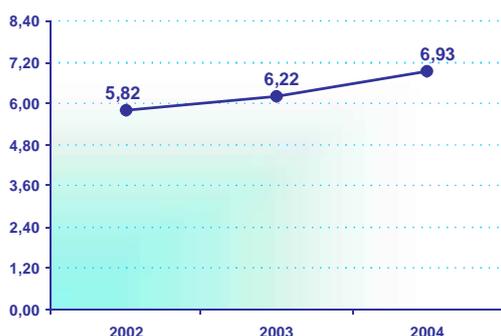
Fonte: SEFAZ/IPECE.

Gráfico 32 – Índice de concentração PIBs municipais (Herfindahl)



Fonte: IPECE.

Gráfico 33 – Índice de concentração do ICMS municipal (Herfindahl)



Fonte: IPECE.

Gráfico 34 – Número de municípios com Índice de Performance Social de Resultado (IPS-R) acima da média do estado



Fonte: IPECE.

Nota: Para mais detalhes sobre o IPS, consulte o site do IPECE, [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br).

## 5 Eixo 4 – Ceará a Serviço do Cidadão

O foco principal do quarto eixo de ação do governo é a gestão da coisa pública. Aqui o pressuposto fundamental é que a gestão do governo deve ser direcionada ao atendimento do cidadão. Nesse eixo, o envolvimento maior acontece nas secretarias de ações horizontais, como SEPLAN, SEAD, SECON, SEFAZ, SOMA e SIM.

O esforço de gestão prioriza a oferta de bens e serviços públicos de qualidade, a transparência administrativa e o uso criterioso e eficiente dos recursos públicos.

Em 2005, o governo obteve importantes retornos de aperfeiçoamento e ampliação de seu arcabouço institucional voltado para a melhoria de sua capacidade de planejamento, gestão e controle interno.

Esse aperfeiçoamento institucional de suporte à boa gestão pública é simbolizado pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) que em 2005 teve destacada atuação.

É no eixo 4 que o Modelo de Gestão por Resultado do Estado é desenvolvido e é a partir das secretarias que o compõem que ele é operacionalizado.

Quadro 5 – Síntese dos resultados do eixo 4

<b>Indicadores do Eixo 4 – Ceará a Serviço do Cidadão</b>	
Número de atendimentos ao cidadão na ouvidoria estadual	▲
Consultas ao portal do governo do Ceará	▲
Produtividade do gasto público: despesa custeio/despesa total governo	▲
Produtividade do gasto público: PIB setor privado/despesa total governo	▲
Receita própria/PIB	■
Superávit primário (estimativa em milhões)	▲

Para melhorar a oferta dos bens e serviços públicos colocados à disposição dos cearenses, o governo tem trabalhado em duas frentes. Na primeira, tem fortalecido o planejamento estratégico das ações de governo do qual o próprio Modelo de Gestão por Resultado faz parte. Nesse sentido, a diretriz é planejar bem para poder operar bem e atingir os objetivos pretendidos.

Na segunda, tem procurado viabilizar os recursos para o financiamento de tais bens e serviços. Esse financiamento acontece pela boa execução do orçamento de governo e pela captação de fontes alternativas de financiamento.

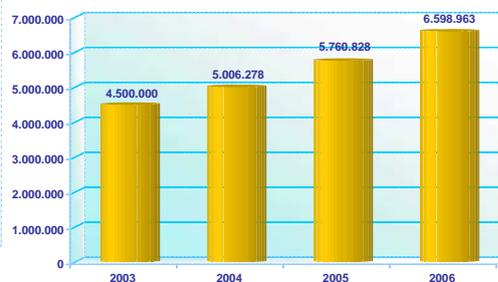
Assim como nos demais eixos de articulação, será apresentada a evolução dos indicadores escolhidos para mensurar os resultados alcançados que são: 1) viabilizar a oferta de serviços públicos compatíveis com o plano de governo; 2) transparência na gestão pública e 3) eficiência no uso do recurso público.

Gráfico 35 – Número de atendimentos ao cidadão na ouvidoria estadual



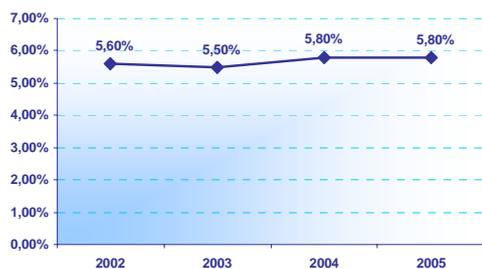
Fonte: Secretaria da Ouvidoria Geral e do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SOMA).

Gráfico 36 – Consultas ao portal do governo do Ceará



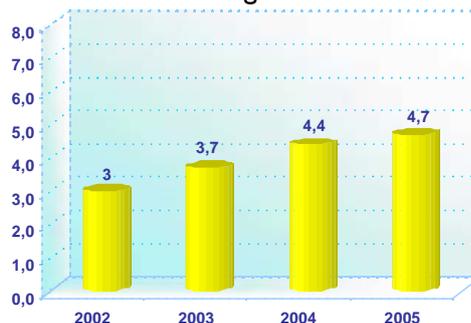
Fonte: Secretaria da Administração do Estado do Ceará (SEAD).

Gráfico 37 – Produtividade do gasto público: despesa custeio/despesa total governo



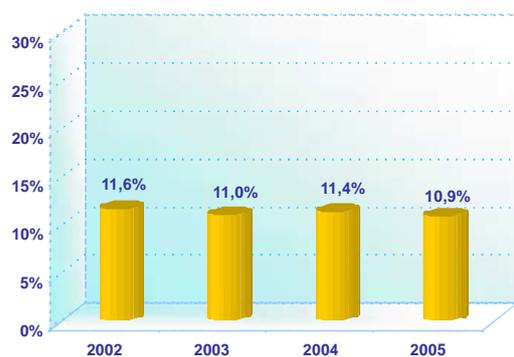
Fonte: IPECE.

Gráfico 38 – Produtividade do gasto público: PIB setor privado/despesa total governo



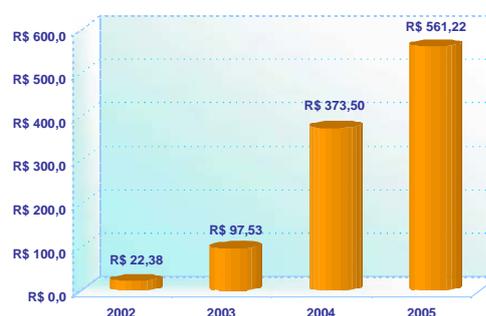
Fonte: IPECE.

Gráfico 39 – Receita própria/PIB



Fonte: IPECE.

Gráfico 40 – Superávit primário (estimativa em milhões)



Fonte: IPECE.

# A Prática de uma **Gestão** **Pública** por Resultados

Ana Cristina Cavalcante Medeiros | Annuzia Maria Pontes Moreira  
Gosson | Antônio Lisboa Teles da Rosa | Antônio Sérgio  
Montenegro Cavalcante | Aprígio Botelho Lócio | Cláudio André  
Gondim Nogueira | Elisa de Castro Marques Ribeiro | Francis Carlo  
Petterini | Francisco de Queiroz Maia Júnior | Keyla Christina  
Albuquerque Lacerda | Marcelo Ponte Barbosa | Marcos Costa  
Holanda | Maria Cairamir Arruda Braga | Mônica Clark Nunes  
Cavalcante | Neyana Bezerra Paulino | Ocione Marques Mendonça  
| Patricia Maria Campos Pinheiro | Sérgio Vicente de Mattos Brito |  
Valdir Machado Neto | Virgínia Dantas Soares Teixeira

