

Avaliação do Desempenho do Setor Público

Documento de Trabalho Para
Discussão em Reunião com
Secretários Estaduais de
Planejamento.

Fernando Rezende

Abril 1971

M I N U T A

I - Introdução

A avaliação do desempenho do setor público na execução de suas diferentes funções, constitui o objetivo principal de projeto de pesquisa que vem sendo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas da Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA.

A avaliação do desempenho terá por base a comparação entre o volume de dispêndio por programas e as necessidades setoriais. A disponibilidade de informações desse tipo para diferentes regiões em diferentes períodos, será importante para a tarefa de aperfeiçoamento do planejamento das atividades do governo. E a discriminação por níveis de governo dará subsídios importantes à tarefa de integração do planejamento local (estadual e municipal) às diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Desenvolvimento.

Convém ressaltar a importância da colaboração estadual para a execução do projeto. De um lado, facilitando o acesso e colaborando no levantamento das informações básicas; e, de outro lado, colocando um ou mais técnicos estaduais à disposição da pesquisa. O acesso aos dados básicos seria facilitado mediante expedição de instruções expressas nesse sentido a todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado.

Os resultados da pesquisa no que se refere a informações individuais de cada Estado seriam postos pelo IPEA à disposição do órgão estadual de planejamento como contrapartida à colaboração solicitada. Uma vez que constituirão subsídios importantes não só para a tarefa de integração do planejamento estadual ao planejamento nacional, mas também para o aperfeiçoamento da própria tarefa de planejamento das atividades do governo estadual.

Vale a pena ressaltar, finalmente, que a colaboração estadual no projeto de pesquisa em referência representará uma experiência pioneira de participação num trabalho que objetiva aperfeiçoar o mecanismo de integração do planejamento em todos os níveis de governo - um dos objetivos atuais da Administração Federal.

II - As Etapas de Execução do Projeto

1. O Levantamento da Conta Consolidada do Setor Público

A primeira consiste em obter os dados estatísticos necessários. A tarefa mais importante consiste em obter a Conta Consolidada do Setor Público. Nesta seriam reunidas, de forma detalhada, informações sobre a estrutura da despesa e receita de todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) - incluindo a Administração Central e a Administração Descentralizada (Autarquias, Empresas, Sociedades de Economia Mista e Fundações). Os dados sobre despesa seriam classificados por programa e subprograma; e por categoria econômica (pessoal, consumo, investimento, etc...) dentro de cada subprograma, de acordo com a forma apresentada no quadro em anexo. Os dados sobre receita seriam classificados de acordo com a origem dos recursos (tributária, patrimonial, etc...) com especial ênfase na medição do fluxo intergovernamental (receitas de transferência). (ver quadro em anexo).

A execução do levantamento da Conta Consolidada do Setor Público, de acordo com a metodologia em anexo, vem sendo efetuada através convênios com órgãos regionais de pesquisa econômica.

A complexidade do levantamento, tendo em vista o detalhe desejado nas informações não possibilita a sua realização mediante uso de informações publicadas. Daí, a possibilidade do trabalho ser realizado está condicionada ao acesso às fontes primárias de informações estatísticas sobre receita e despesa de todo o setor público em cada unidade da federação. Isto é, torna-se indispensável o acesso a informações geralmente disponíveis na Secretaria da Fazenda, no que se refere ao Governo Estadual propriamente dito; e o acesso à contabilidade de órgãos da administração indireta. Além disso, o trabalho seria facilitado na medida em que na equipe de cada órgão regional de pesquisa pudesse ser incluído um técnico de cada um dos Estados da região, tendo em vista a identificação de peculiaridades locais.

Convém ressaltar que o levantamento da Conta Consolidada do Setor Público em cada Estado, constitui por si só um objetivo importante e fornecerá informações indispensáveis para o aperfeiçoamento da programação das despesas do governo.

2. A Determinação de "Índices de Necessidades" Setoriais

Dificuldades consideráveis para a medição das necessidades em cada setor devem ser ressaltadas. De um lado, as variáveis a serem consideradas são heterogêneas, o que dificulta evidentemente a agregação (1). De outro lado, cada variável não participa com a mesma importância na determinação das necessidades de despesa em cada setor.

No caso do setor educação por exemplo, a população não escolarizada por falta de vagas e a relação aluno/sala de aula, vão determinar as necessidades de expansão da oferta (despesas de investimento); informações sobre total de matrículas e sobre relação aluno/professor determinam necessidades de manutenção (despesas de custeio), etc... E a correta identificação dos critérios de ponderação exige um conhecimento mais detalhado da estrutura de custos de cada setor.

Os problemas de agregação podem ser solucionados a partir da redução das diferentes variáveis a uma unidade comum de medida. E os critérios de ponderação podem ser estabelecidos a partir de informações sobre custo em cada um dos programas considerados.

A metodologia para determinação dos índices de necessidades

O método utilizado para agregação das diferentes variáveis consideradas em cada setor consiste em exprimir o valor de cada Estado através da relação entre o desvio do Estado em relação à média aritmética e o desvio padrão da série considerada.

(1) As necessidades no programa educação, por exemplo, devem ser estabelecidas a partir de informações sobre população escolarizável; índice de analfabetismo; relação aluno/professor; aluno/sala, etc...

Suponha por exemplo que:

$$X = X_1 \dots\dots\dots X_n$$

$$Y = Y_1 \dots\dots\dots Y_n$$

$$L = L_1 \dots\dots\dots L_n$$

representem, respectivamente, as informações disponíveis sobre população não escolarizada por falta de vagas; relação aluno/sala de aula e relação aluno/professor. n é o número de Estados para os quais as informações são disponíveis (n_i indica o Estado i).

A agregação das diferentes variáveis é feita calculando-se os valores $Z_i x$, $Z_i y$ e $Z_i l$ para cada um dos Estados; sendo

$$Z_i x = \frac{X_i - \bar{X}}{\sigma_x}$$

$$Z_i y = \frac{Y_i - \bar{Y}}{\sigma_y}$$

$$Z_i l = \frac{L_i - \bar{L}}{\sigma_l}$$

onde σ representa o desvio padrão de cada uma das séries consideradas.

Todos os valores são então transformados em desvios em relação ao padrão médio nacional. Um valor de Z igual a $+3$, por exemplo, no caso da variável X , indica que o Estado tem uma população não escolarizada por falta de vagas cujo desvio em relação à média nacional é três vezes maior que o desvio padrão calculado para todos os Estados em conjunto. Isto e, indica o grau em que o Estado se distancia do padrão médio observado no país.

Esse tipo de transformação permite reduzir todas as variáveis a uma unidade comum (Z). Na ausência de qualquer critério de ponderação para qualificar os efeitos das diferentes variáveis sobre as necessidades de despesas setoriais, a agregação das diferentes

variáveis para medição das necessidades seria feita simplesmente pela adição dos valores de Z_i calculados. Isto é,

$$N_{ji} = \frac{Z_{ix} + Z_{iy} + Z_{il}}{3} \quad (1), \text{ onde}$$

N_{ji} representa as necessidades no programa j no Estado i .

O valor N_{ji} assim obtido representa o grau em que o Estado i se distancia para mais ou para menos do padrão médio nacional em termos de necessidades no programa j . Grau êsse que representa um valor médio dos desvios observados para as diferentes variáveis consideradas como indicativas de necessidades no programa.

A construção de um índice de necessidades para cada programa a partir dos valores de N calculados na forma acima descrita poderia ser então efetuada através do seguinte artifício:

- a) considerando o padrão médio nacional ($Z_1 = 0$), igual a 100;
- b) considerando desvios positivos e negativos como de igual importância; isto é, se para $Z_1 = +1$ o índice correspondente fôr igual a 200, o índice para $Z_2 = -1$ será igual a 50. (2)

Para desvios positivos portanto, os índices a serem obtidos serão maiores do que 100 e indicarão pois necessidades mais elevadas do que a media nacional. Para desvios negativos, o índice será menor do que 100 e indicará necessidades inferiores ao padrão médio observado no País.

O método apresentado conduz à determinação de um índice relativo de necessidades com base no padrão médio nacional. E permite verificar em que medida um determinado Estado se distancia para mais ou para menos em relação a êsse mesmo padrão.

(1) No caso particular do exemplo onde 3 variáveis são utilizadas. No caso de serem utilizadas ponderações diferentes, teríamos:

$$N_{ij} = \frac{Z_{ix} + Z_{iy} + Z_{il}}{+ + +}, \text{ onde}$$

representam os pesos atribuídos à variáveis X, Y e L .

(2) De tal forma que a magnitude da diferença em relação ao padrão médio seja a mesma; isto é $\frac{Z_1}{Z_i} = 2$ e $\frac{Z_1}{Z_2} = 2$. De modo ge-

ral, para um desvio positivo ($Z > 0$) o índice pode ser calculado pela expressão $I = 100Z + 100$; para um desvio negativo ($Z < 0$), $I = \frac{10,000}{I|Z|}$, onde $I|Z|$ é o valor do índice que corresponde ao valor absoluto do desvio considerado.

Processo semelhante poderia ser utilizado para calcular um índice com base num padrão "ideal", que poderia ser definido por exemplo como aquele que satisfizesse as metas setoriais estabelecidas no programa de Governo ⁽¹⁾. O índice resultante daria informações referentes ao grau em que cada Estado se distancia dos padrões considerados. E seria indicação importante das prioridades a serem observadas na alocação dos recursos Públicos a nível local.

Os dados necessários ao cálculo

O cálculo de índices para cada setor na forma sugerida, exige um levantamento completo de informações sobre cada setor visando obter dados relativos a:

- a) variáveis que determinam as necessidades de despesas para manutenção dos serviços existentes;
- b) variáveis que determinam as necessidades de despesas para expansão da oferta;
- c) informações sobre custo unitário relativo a cada uma das variáveis consideradas nos itens a e b

A identificação das variáveis a serem consideradas em cada programa para efeito do levantamento mencionado está sendo objeto de estudo. Após o que seria possível traduzir as informações necessárias ao cálculo sob a forma de um questionário específico para cada setor.

A colaboração dos órgãos estaduais de planejamento no preenchimento desse questionário é considerada indispensável.

(1) Outra forma de medir o "padrão ideal", seria através de estudos utilizando análise de regressão com o objetivo de identificar as principais variáveis a serem consideradas na determinação das necessidades setoriais; e de quantificar o efeito de cada uma delas sobre essas mesmas necessidades. Esses estudos foram iniciados anteriormente. (Ver "As atribuições Econômicas do Governo e as despesas Públicas no Brasil") e deverão prosseguir após a conclusão do levantamento da Conta Consolidada do Setor Público.

3. A Determinação de Índices de Desempenho

O desempenho do Setor Público em cada um dos programas normalmente exercidos poderá, então, ser avaliado a partir de comparação entre o volume de despesas realizado (na forma de um índice semelhante ao índice de necessidades) e as respectivas necessidades setoriais.

O desempenho do Estado i no programa j seria então medido pela relação: $P_{ij} = \frac{D_{ij}}{N_{ij}}$ onde

P_{ij} = desempenho (performance) do Estado i no programa j

D_{ij} = índice de despesas do Estado i no programa j

N_{ij} = índice de necessidades do Estado i no programa j

A determinação do índice de despesas envolve uma complicação adicional. Seria necessário determinar primeiramente o volume de despesas necessário para a satisfação das necessidades médias no programa, isto é, o valor de \bar{D}_j que corresponde à satisfação das necessidades \bar{N}_j ⁽¹⁾. Isto posto a determinação do índice obedeceria metodologia semelhante àquela descrita no capítulo anterior. Os valores obtidos para despesa de cada Estado no programa j seriam transformados em desvios em relação a \bar{D}_j ; após o que o índice seria obtido a partir da relação entre os desvios $D_{ij} - \bar{D}_j$ e o desvio padrão da série ⁽²⁾.

O método consiste pois em comparar duas distribuições. Uma distribuição de despesas e uma distribuição de necessidades. Na medida em que a posição do Estado fôr muito diferente nas duas distribuições consideradas, o resultado indicará excesso ou insuficiência da participação no programa em relação ao padrão médio nacional ⁽³⁾.

- (1) É importante notar, pois, que \bar{D}_j não deve corresponder à média das despesas observadas em cada Estado; mas sim ao volume de despesas que corresponde a satisfação das necessidades médias.
- (2) Está implícita a noção de proporcionalidade nas despesas em relação as necessidades; isto é, supõe-se não haver economias de escala na produção dos serviços governamentais. O grau em que essa suposição pode distorcer os resultados está ainda para ser avaliado. De qualquer forma, acreditamos que o método pode ser igualmente aplicado se abandonarmos essa suposição.
- (3) Também poderíamos calcular o desempenho em relação ao "padrão ideal" referido anteriormente. Para isso seria necessário calcular o índice de despesa em relação ao padrão ideal (volume de gastos necessário para satisfazer as necessidades correspondentes a o "padrão ideal"); e comparar com índice de necessidades respectivo.

Considere-se por exemplo a situação do Gráfico I, em que o Estado A apresenta um índice de necessidades no programa j igual a 150 e um índice de despesas igual a 120. O desempenho do Estado A no programa j será então calculado:

$$P_{aj} = \frac{DA_j}{NA_j} = \frac{120}{150} = 0,8$$

No caso em que a posição do Estado nas duas distribuições fôr coincidente como no caso exemplificado para o Estado E, o índice será igual à unidade. No caso $DB_j = 40$ e $NB_j = 40$; de forma que

$$P_{Bj} = \frac{DB_j}{NB_j} = 1 = \bar{P}_j$$

No caso do Estado C o índice de desempenho seria superior a unidade na medida em que

$$P_{Cj} = \frac{DC_j}{NC_j} = \frac{50}{33,3} = 1,5$$

Os três casos podem, então, ser destacados:

$$P_{ij} < 1$$

$$P_{ij} = 1$$

$$P_{ij} > 1$$

No primeiro caso, o esforço do Estado no programa considerado seria inferior as necessidades. E indicaria a conveniência de uma realocação das despesas em benefício dêsse mesmo programa.

No segundo caso, o esforço seria correspondente às necessidades e não haveria necessidade de modificar a situação vigente.

No terceiro caso, o esforço do Estado no programa seria superior às necessidades (em termos do padrão médio nacional) e indicaria setores onde o volume de despesas poderia ser reduzido em benefício daqueles onde o resultado fôsse aquêle referido no primeiro caso.

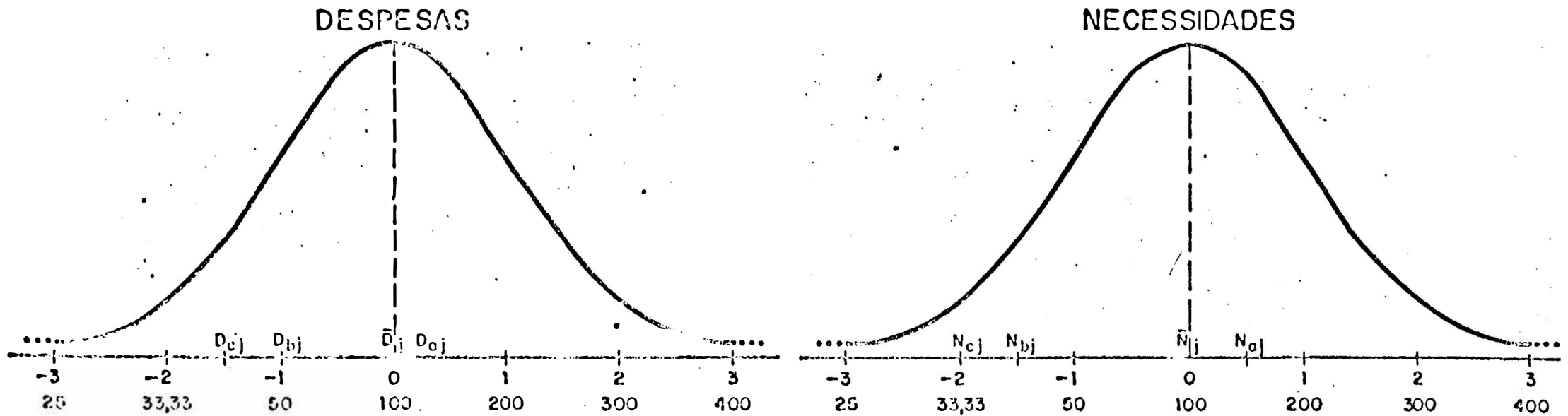
III - A Utilização dos Resultados da Pesquisa como subsídio para a tarefa de integração do sistema de planejamento

Os resultados da pesquisa seriam de grande utilidade para a análise dos problemas de integração do sistema de planejamento nos três níveis de govêrno na medida em que permitiriam:

- a) avaliação precisa do tamanho do setor público; do grau de sua intervenção nos diferentes setores; da repartição dos encargos setoriais entre as diferentes esferas de governo; dos mecanismos de financiamento utilizados; e do montante e complexidade das transferências intergovernamentais;
- b) análise da eficiência na alocação setorial de recursos próprios a nível estadual;
- c) avaliação dos efeitos do sistema de transferência intergovernamental de recursos sobre o esforço próprio de arrecadação e sobre a alocação setorial de recursos locais;
- d) análise da complementaridade da atuação dos diferentes níveis de governo em cada um dos programas e subprogramas considerados no levantamento.

GRÁFICO DAS CURVAS DE DESPESAS E NECESSIDADES

RELAÇÃO DOS DESVIOS NORMALIZADOS COM OS ÍNDICES



ANO	RECEITAS COMERCIAIS				RECEITAS DE CAPITAL			TRANSFERÊNCIAS			
	Empre- sas (#)	Recu- sa (*)	Contri- buções de Mo- nopolio	Recei- tas de Vale- res Mo- nopolio	Fabril- idade	Indus- trial	Opera- ções de Cê- ditos	Opera- ção de Trans- ferên- cias Con- cedidas	Parti- cipações em Em- presas de Cê- ditos	Parti- cipações em Em- presas de Cê- ditos	Con- tribuição para Em- presas de Cê- ditos

(*) Abreviação usada em alguns casos para indicar o ano.

(***) Diferença em milhas de reais e Centavos não arredondada.

PROGRAMAS	CUSTEIO			RECURSOS			ADMINISTRATIVO			TOTAL GERAL
	Eco. Con- solidação	Equip. e Inst.	Mão. Con. Man. Conq. Dep.	Mão. Con. Man. Conq. Dep.	LIVRO SÃO	A CONSOLIDADOS	OUTRAS		% tot	
							Subs. dos	Alas dos		
<p>I-GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO</p> <p>1-Administração Geral</p> <p>2-Poder Legislativo</p> <p>3-Poder Judiciário</p> <p>4-Planejamento Pesquisa As- sistência Técnica</p> <p>5-Administração Financeira</p> <p>II-AGRIC. E REC. NAT.</p> <p>1-Administração</p> <p>2-Levant. e Def. Rec.</p> <p>3-Fesq. Prod. Mineral</p> <p>4-Indig. Colonização</p> <p>5-Orient. Planej. Pesquisa Agropecuária</p> <p>6-Abastecimento</p> <p>III-ENERGIA</p> <p>1-Administração</p> <p>2-Combustíveis Sólidos</p> <p>3-Petróleo e Gás Natural</p> <p>4-Energia</p> <p>5-Trein. Aperf. Pessoal</p> <p>IV-TRANSP. COMUNICAÇÕES</p> <p>1-Administração</p> <p>2-Transp. Rodoviário</p> <p>3-Transp. Ferroviário</p> <p>4-Transp. Aeronáutico</p> <p>5-Transp. Marít. Fluv.</p> <p>6-Comunicações</p> <p>V-INDÚSTRIA E COMÉRCIO</p> <p>1-Administração</p> <p>2-Indústrias</p> <p>3-Acess. Exten. Prog.</p> <p>4-Comércio</p> <p>5-Trein. Aperf. Pessoal</p>										