



O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Agenda 2030 como Ferramentas para Aprimoramento do Plano Plurianual (PPA)

Leandro Luis dos Santos Dall’Olio

Pós-Graduado em Finanças pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Agente da Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e Coordenador do Observatório do Futuro.

lolio@tce.sp.gov.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho é trazer ao debate público como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado e disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), relativos à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), podem ser incorporados ao ciclo de políticas públicas, especialmente nas etapas de diagnóstico, elaboração e avaliação dos resultados do Plano Plurianual (PPA). A utilização integrada dos instrumentos mencionados tem por finalidade aprimorar o planejamento governamental, contribuindo para a entrega de produtos e serviços públicos de qualidade aos cidadãos. A pesquisa, de caráter exploratório e com foco qualitativo, foi baseada em levantamento bibliográfico sobre planejamento e ciclo de políticas públicas, bem como em análise de conteúdo eletrônico disponível e de livre acesso.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 2030; Índice de Efetividade da Gestão Municipal; Planejamento; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The main goal of this paper is to discuss how the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), created and made available by the São Paulo State Court of Auditors (TCE-SP), and the Sustainable Development Goals (SDGs), related to the 2030 Agenda of the United Nations (UN), can be incorporated into the cycle of public policies, especially in the stages of diagnosis, preparation and evaluation of the results of the Multi-Year Plan (PPA). The integrated use of the aforementioned instruments aims to improve government planning, contributing to the delivery of quality public products and services to citizens. The research, of an exploratory nature and with a qualitative focus, was based on a bibliographic survey on planning and the public policy cycle, as well as on an analysis of electronic content available and freely accessible.

KEYWORDS: 2030 Agenda; Municipal Management Effectiveness Index; Planning; Public Policy.



INTRODUÇÃO

Não há um consenso quanto à melhor definição sobre o que seria política pública. Lynn (1980) a define como um conjunto de ações governamentais para produção de efeitos específicos. Peters (1986) conceitua política pública como a soma das atividades governamentais, com atuação direta ou por meio de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos. Mead (1995) a conceitua como um campo de estudo dentro da política que analisa o governo sob a ótica de questões públicas relevantes. Dye (1984) resume essa concepção como sendo a escolha governamental do que fazer ou não fazer.

Pode-se, então, considerar que as decisões governamentais, manifestadas na existência ou não de políticas públicas, repercutem na economia e na sociedade. Disso decorre a importância do processo participativo e democrático na formulação da agenda que norteará as prioridades da gestão pública.

Souza (2006) destaca o ciclo de políticas públicas como um processo deliberativo e dinâmico, composto pelas seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

A etapa de formação de agenda, ou seja, o processo pelo qual um problema se torna importante para um governo e se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas públicas, é discutida por Kingdon (2003) e por Baumgartner e Jones (1993), os quais decorrem, respectivamente, sobre os modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado.

O compromisso para alcance dos 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das 169 (cento e sessenta e nove) metas deles decorrentes até 2030, firmado pelos 193 (cento e noventa e três) países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), constitui relevante tentativa de formação de agenda política em escala global.



Figura 1: Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030

Fonte: Organização das Nações Unidas

Os objetivos e as metas da ONU contemplam temas relativos a pessoas (erradicar a pobreza e a fome; garantir a dignidade e a igualdade), à prosperidade (garantir vidas prósperas e plenas e em harmonia com a natureza), à paz (promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas), a parcerias (implantar a Agenda 2030 por meio de uma parceria sólida global) e ao planeta (proteger os recursos naturais e climáticos do planeta para as gerações futuras), abrangendo as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica, ambiental e institucional).

Esses alvos fornecem diretrizes para o planejamento governamental de todas as esferas administrativas da República Federativa do Brasil (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), influenciando a elaboração, a implantação e a avaliação dos resultados das políticas públicas.





O presente trabalho tem por finalidade debater como a Agenda 2030 e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) podem contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, especialmente no planejamento de médio prazo.

Após essa breve introdução, apresentamos, na Seção 1, como a Agenda 2030 está presente na Constituição Federal de 1988. Na Seção 2, destacamos como o IEG-M pode ser utilizado como ferramenta de diagnóstico para formulação do planejamento municipal. Na Seção 3, abordamos os principais conceitos sobre planejamento no setor público, com enfoque na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Por fim, expomos as considerações finais com a demonstração de como os tópicos desenvolvidos se integram no ciclo de políticas públicas.

1. A AGENDA 2030 NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O artigo 3º da Constituição de 1988 estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ao longo dos demais artigos da Carta Magna, é possível notar a presença de boa parte dos objetivos e das metas consignados na Agenda 2030 da ONU.

ODS	CF 88
	<p>Erradicação da pobreza</p> <p>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.</p>
	<p>Fome Zero e Agricultura Sustentável</p> <p>Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e da nutrição e promover a agricultura sustentável.</p>

 <p>3 SAÚDE E BEM-ESTAR</p>	Saúde e bem-estar Assegurar uma vida saudável promover o bem-estar para todos e todas, em todas as idades.	Art. 3º, IV; 6º; 196; 230
 <p>4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE</p>	Educação de qualidade Assegurar a educação inclusiva equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos e todas.	Art. 6º; 205; 206, VI; 208
 <p>5 IGUALDADE DE GÊNERO</p>	Igualdade de gênero Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.	Art. 5º I; 7º, XXX; 226
 <p>6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO</p>	Água potável e saneamento Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos.	Art. 20 c/c; 26; 23, IX
 <p>7 ENERGIA ACESSÍVEL E LIMPA</p>	Energia limpa e acessível Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.	Art. 21, XII, b; 170, VI; Art. 225





Trabalho decente e crescimento econômico

Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos e todas.

Art.

6º e ss.;
243



Indústria, inovação e infraestrutura

Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Art.

218;
219-A



Redução das desigualdades

Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

Art.

3º, III, IV;
4º, V;
170, VII



Cidades e comunidades sustentáveis

Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos e seguros, resilientes e sustentáveis.

Art.

182;
183



Consumo e produção responsáveis

Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis.

Art.

170, VI;
174






 <p>13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA</p>	<p>Ação contra a mudança global do clima</p> <p>Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos</p>	<p>Art. 225</p>
 <p>14 VIDA NA ÁGUA</p>	<p>Vida na água</p> <p>Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>Art. 20 c/c; 26</p>
 <p>15 VIDA TERRESTRE</p>	<p>Vida terrestre</p> <p>Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade</p>	<p>Art. 225</p>
 <p>16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p>	<p>Paz, justiça e instituições eficazes</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.</p>	<p>Art. 5º, XXXV</p>
 <p>17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</p>	<p>Parcerias e meios de implementação</p> <p>Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>Art. 4º, XI; 225, caput e §1º</p>

Figura 2: Relação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com a Constituição Federal de 1988

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Desse modo, considerando a previsão constitucional das metas da Agenda da ONU, sua grande inovação foi estabelecer um limite temporal para seu alcance: até o ano de 2030. No âmbito do Estado de São Paulo, o IEG-M é a ferramenta oficial para monitoramento do avanço dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da Organização das Nações Unidas, dada sua elevada convergência com os ODS¹.

2. O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M)

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), com o objetivo de fiscalizar a qualidade dos produtos e serviços públicos entregues à sociedade, criou em 2015 um índice de desempenho para avaliação das políticas públicas municipais: o Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

O indicador tem por objetivo classificar os 644 municípios paulistas fiscalizados pelo TCE-SP em faixas de efetividade dos resultados finalísticos produzidos para sete setores da administração pública: planejamento (i-Plan), saúde (i-Saúde), educação (i-Educ), gestão fiscal (i-Fiscal), proteção aos cidadãos (i-Cidades), meio ambiente (i-Amb) e governança em tecnologia da informação (i-GovTI).

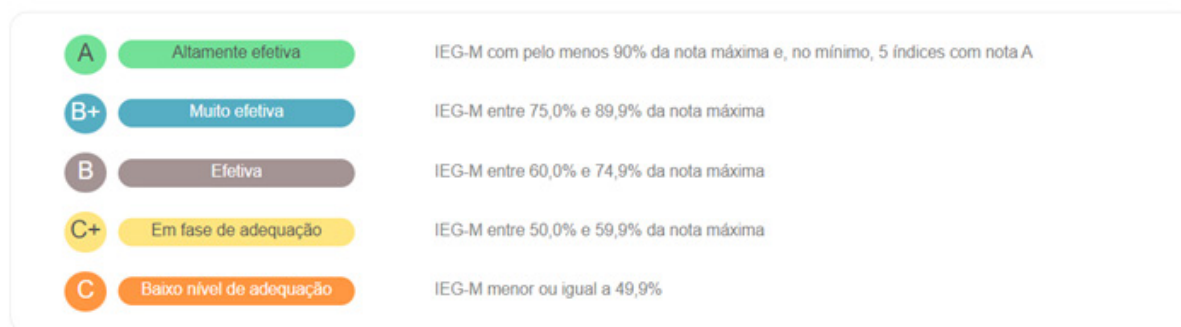


Figura 3: As dimensões do IEG-M

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

1 Dos 17 ODS, nove estão no IEG-M. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às propostas definidas pelo pacto global (fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/indicadores> – data da consulta: 3/3/2023).

Estudos de Silva Neto, Reis e Ribeiro (2020) e Passos e Amorim (2018) concluíram que o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) possui todas as propriedades e qualidades necessárias para um indicador de desempenho². Ao longo dos anos, o nível de efetividade municipal tem piorado, o que levanta questões sobre o grau de importância que os gestores têm atribuído ao IEG-M.



Número de municípios por faixa em cada exercício

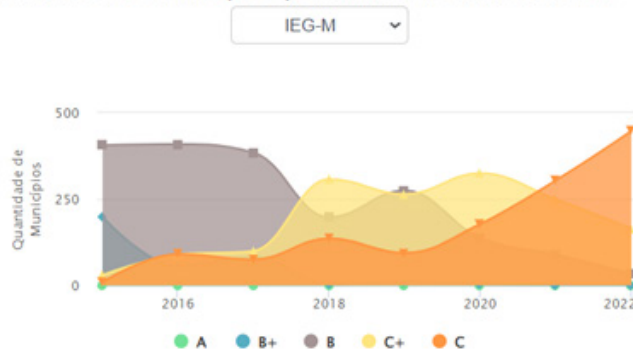


Figura 4: A classificação dos municípios paulistas por faixa de eficiência do IEG-M (período 2016-2022)

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Otoni (2022) sugeriu que esse declínio pode estar associado à falta de importância dada pelos gestores públicos e também por outras causas como dificuldade de compreensão da construção do índice, ausência de motivação para melhorar a faixa de classificação de efetividade, dificuldade de comparabilidade com municípios do mesmo porte, inexistência de disseminação de boas práticas de gestão e falta de efetivo reflexo entre o resultado do IEG-M e o parecer das contas municipais.

2 O IEG-M, desde sua criação, tem sido reconhecido como relevante ferramenta para medir a eficiência da Administração Pública. Recebeu, em 6/12/2018, menção honrosa no Prêmio Innovare na categoria 'Tribunais', sendo um dos dois finalistas escolhidos entre 89 práticas inscritas por Cortes de vários Estados (fonte: https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero – data da consulta: 3/3/2023).



As hipóteses levantadas sugerem que as Administrações Públicas municipais ainda não enxergam o IEG-M como ferramenta para aprimoramento do ciclo local de políticas públicas, envolvendo diagnóstico, elaboração e avaliação das ações governamentais nas áreas de planejamento, saúde, educação, gestão fiscal, defesa civil, meio ambiente e governança em tecnologia da informação. A última medição disponível do IEG-M (2022), indicando a classificação de 548 municípios como baixo nível de adequação em termos de planejamento (i-Plan), reforça essa necessidade.

Precisamos, portanto, revisitar alguns tópicos sobre planejamento municipal e como as ferramentas até aqui abordadas (Agenda 2030 e IEG-M) podem ser incorporadas a esse processo.

3. NOÇÕES SOBRE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Tratado como um dos pilares da gestão pública, o planejamento, voltado ao atendimento dos legítimos anseios da população, é objeto de amplo regramento legislativo, especialmente na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000), na Lei n° 4.320/1964 e no Decreto-Lei n° 200/1967.

A formalização no setor público pode ser dividida em dois blocos: temático-setorial e orçamentário-financeiro. O primeiro bloco trata de planejamento de médio e/ou longo prazo, estabelecendo diretrizes para a consecução de políticas públicas específicas, como exemplificamos a seguir:

- Plano Diretor (Lei n° 10.257/2001);
- Plano de Saneamento Básico (Lei n° 11.445/2007);
- Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n° 12.305/2010);
- Plano de Mobilidade Urbana (Lei n° 12.587/2012);
- Plano Nacional de Saúde (Lei Complementar n° 141/2012 e Lei n° 8080/1990);
- Plano Nacional da Educação (Lei n° 13.005/2014);
- Plano Nacional de Cultura (Lei n° 12.343/2020, alterada pela Lei n° 14.156/2021).

O segundo bloco refere-se ao planejamento orçamentário-financeiro, ou seja, aquele que efetivamente disponibilizará recursos para que os projetos do planejamento temático-setorial saiam do papel e impactem positivamente a vida dos cidadãos. No ordenamento jurídico brasileiro, são as seguintes peças orçamentárias (artigo 165 da Constituição Federal):

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

O conteúdo mínimo de cada peça orçamentária é estabelecido, especialmente, pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e pela Lei nº 4.320/1964.

O planejamento orçamentário-financeiro é um ciclo de quatro anos. Teremos um plano quadrienal (PPA), que será executado anualmente por meio da LOA, cuja elaboração, por sua vez, será orientada pela LDO. É importante ressaltar que, até por uma questão de coerência, as peças orçamentárias devem conversar entre si, ou seja, devem ser compatíveis. Afinal, se não houvesse convergência, não haveria propósito nessa estruturação orçamentária.

3.1. Elaboração do plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é o planejamento de médio prazo do Setor Público (quatro anos), contados a partir do segundo ano do mandato do atual gestor até o primeiro ano do próximo. Essa contagem tem o objetivo de evitar a descontinuidade no planejamento das políticas públicas.

O PPA estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital (formação de um bem de capital ou expansão das atividades) e outras que sejam delas decorrentes (funcionamento e manutenção), bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada (aqueles que implicam obrigação financeiro-orçamentária com prazo superior a dois anos).

Todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro não poderá ser iniciado sem que esteja previamente incluído no PPA, ou sem lei que autorize respectiva inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.



3.2. Projetos, atividades e operações especiais

O PPA é composto por Programas Governamentais, conforme definição constante do artigo 2º da Portaria nº 42/1999, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão: “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

O Plano Plurianual, portanto, é a formalização das propostas de trabalho que o agente político propôs em sua campanha. São as ações a serem desenvolvidas, objetivando a resolução de problemas detectados na fase de diagnóstico do planejamento governamental, podendo ser classificadas em:

- **Projetos:** envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- **Atividades:** envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- **Operações Especiais:** despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Para entender melhor esses conceitos, pensemos em um exemplo. Suponha-se que houve a realização de diagnóstico e foi detectada a falta de vagas no ensino básico em determinado bairro. Com o objetivo de suprir referida demanda e, conseqüentemente, garantir a promoção da educação, criou-se o programa “Ensino de Qualidade”, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

Vinculada a esse programa, está a construção de uma escola. Como é uma ação governamental com prazo de duração determinado (data de início e data de término das obras), ela é definida como projeto. As despesas com a construção do edifício e a aquisição de mobiliário serão classificadas como despesas de capital e, portanto, as diretrizes, os objetivos e as metas relacionadas deverão constar do Plano Plurianual vigente do respectivo município.

Entretanto, a ação governamental (promoção do ensino) não termina com a conclusão da obra. A unidade escolar, para cumprir seu propósito constitucional, necessitará de professores, de inspetores de alunos, de coordenadores de ensino, de merendeiras, etc. Precisar, ainda, de serviços de utilidade pública (fornecimento de água, de tratamento de esgoto, de energia elétrica, de comunicação, etc.). Enquanto a escola estiver em funcionamento, esses gastos existirão. São, portanto, despesas variadas de programação de duração continuada, uma vez que não poderão

ser interrompidas, sob pena de causar prejuízo à comunidade. Assim, as despesas com salários de servidores e contas de utilidade pública (água, luz, telefone, internet, por exemplo) inserem-se como atividades no programa governamental “Ensino de Qualidade”.

A construção de edifício escolar, portanto, é uma ação governamental classificada como projeto. Concluídas as respectivas obras, para cumprir seu propósito constitucional, irá continuar como ação governamental classificada como atividade. De maneira similar, acontece, por exemplo, com a inauguração de uma nova unidade básica de saúde (UBS) ou um centro de referência de assistência social (CRAS).

Ainda ilustrando os conceitos, o asfaltamento (pavimentação) de rua de terra é projeto, enquanto o recapeamento (famosa operação “tapa-buraco”) constitui manutenção de via asfaltada, sendo, portanto, atividade. Quanto às operações especiais, citamos, como exemplos, o pagamento de encargos e juros de empréstimo, sentenças judiciais (precatórios) e salários de servidores inativos (pensionistas e aposentados).

3.3. Indicadores e metas

Os programas e as ações governamentais decorrentes deverão ser acompanhados de respectivas metas e indicadores (temporais, quantitativos e qualitativos) para medição de desempenho, bem como estimativa dos valores necessários para as entregas previstas.

Os indicadores de qualidade devem ser utilizados em todas as etapas do planejamento público: antes da elaboração (fase de diagnóstico), durante a execução (monitoramento e correção de eventuais desvios) e após a conclusão (avaliação dos resultados e da efetividade para a população).

Com base no método SMART, criado por George T. Doran, podemos dizer que os parâmetros de avaliação escolhidos, isto é, as metas, devem ser:

- Específicas: todos os envolvidos devem ter claro entendimento do que se trata;
- Mensuráveis: a meta deve ser possível de ser acompanhada;
- Atingíveis: a meta deve ser algo possível de ser alcançado. Caso contrário, terá como efeito desmotivar os envolvidos;
- Relevantes: quanto mais relevante for a meta, maior será o engajamento dos envolvidos;



- Oportunas: a meta deve ser elaborada no tempo adequado para possibilitar seu acompanhamento;
- Temporais: a meta estabelecida deve ter um prazo.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e respectivas dimensões (i-Planejamento, i-Fiscal, i-Educação, i-Saúde, i-Cidade, i-Ambiente e i-Governança) atendem aos requisitos do método SMART, sendo, portanto, ferramenta a ser utilizada pelo gestor público na definição de indicadores de desempenho de políticas públicas.

3.3.1. Conectando resultados à Agenda 2030

Os resultados esperados das ações governamentais devem ser voltados à realização do estabelecido na Constituição Federal, legislação específica e planos setoriais (educação, saúde, mobilidade urbana, saneamento básico, etc.). Conforme abordamos na Seção 1 do presente trabalho, dada a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 na legislação nacional, as metas dela decorrentes traduzem resultados a serem alcançados pelos gestores públicos.

3.3.2. Estimativa de custos

A estimativa dos custos dos programas e ações governamentais é de suma importância na elaboração do PPA. A implantação de sistema de custos, consoante previsão contida no artigo 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, objetiva avaliar e acompanhar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, fornecendo dados detalhados para o administrador público do custo dos produtos e serviços entregues aos cidadãos. Desse modo, a estimativa dos gastos para implantação das ações governamentais se torna mais precisa, possibilitando melhor utilização dos recursos públicos, evitando desperdício e garantindo maior retorno social.

Destacamos, ainda, outras fontes de pesquisa para estimativa dos custos dos programas governamentais como o Portal Nacional de Contratações Públicas (<https://pncp.gov.br/>), os Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo (www.cadterc.sp.gov.br) e o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).

Quanto melhores as técnicas de orçamentação utilizadas, melhores serão as estimativas e, conseqüentemente, a utilização dos recursos disponíveis.

3.4. – Elaboração do PPA a partir do IEG-M e ODS

A primeira etapa consiste em relacionar as dimensões do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como exemplo, citamos o tema educação do IEG-M (i-EDUC), cuja nota é o resultado da compilação de respostas relativas a diversos tópicos que impactam o ensino: alunos, professores, infraestrutura escolar, merenda escolar, transporte escolar, percentuais de aplicação dos mínimos constitucionais, existência de plano decenal e de conselhos municipais.

Essas informações buscam demonstrar se as despesas realizadas têm trazido bons resultados (impacto positivo para a população) ou se merecem maior atenção (impacto nulo ou negativo para a população). Servem, portanto, como ferramenta de diagnóstico em referidos tópicos, podendo ser aprimoradas com informações constantes das atas dos conselhos municipais temáticos (FUNDEB, Transporte Escolar, Merenda Escolar), das audiências públicas e de outros instrumentos de controle social como os chamados da ouvidoria.

O ODS 4, por sua vez, objetiva assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos, sendo dividido em 10 metas, abaixo transcritas:

- 4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;
- 4.2 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário;
- 4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;
- 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;
- 4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;
- 4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;
- 4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;
- 4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;
- 4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia



da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Verificamos, por exemplo, que a meta 4.c do ODS relaciona-se, diretamente, com um tópico abordado no i-EDUC: professores (anos iniciais e finais do ensino fundamental). O próximo passo, consultando o Manual para Preenchimento do IEG-M, disponibilizado periodicamente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³, é relacionar as questões do i-EDUC sobre professores com impacto direto nas metas da Agenda 2030:

3.2 Qual o piso salarial mensal dos professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) no município? Obs. Considerar o piso base para 40 horas semanais.

3.4 Os profissionais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) da rede municipal participaram de cursos de capacitação durante o ano de 2021?

3.4.1 Informe a quantidade de profissionais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano):

- Professores regentes dos Anos Iniciais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:
- Profissionais de apoio e supervisão pedagógica dos Anos Iniciais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

- Gestores escolares dos Anos Iniciais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

3.4.2 Assinale a forma de capacitação:

- Presencialmente
- À distância / remotamente
- Por meio de multiplicadores
- Outros. Especifique:

3.5 Informe a quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) - QTA: Obs. Todos os dias de ausência de professores dos Anos Iniciais no ano de 2021 (justificadas ou injustificadas).

- Faltas injustificadas:

- Faltas justificadas:

- Licença médica:

- Licença maternidade/paternidade:

- Abonos:

- Outros: (inclusive ausências pontuais amparadas por lei).

4.2 Qual o piso salarial mensal dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) no município?

3 Em nosso estudo, consideramos o Manual para Preenchimento do IEG-M 2022 (ano-base 2021), disponível para acesso em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/QuestionarioPrincipal-IEGM%202022-AnoBase2021.pdf> (data da consulta: 3/3/2023).

4.4 Os profissionais dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) da rede municipal participaram de cursos de capacitação durante o ano de 2021?

4.4.1 Informe a quantidade de profissionais dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano):

- Professores regentes dos Anos Finais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

- Profissionais de apoio e supervisão pedagógica dos Anos Finais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

- Gestores escolares dos Anos Finais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

4.4.2 Assinale a forma de capacitação:

Presencialmente

À distância / remotamente

Por meio de multiplicadores

Outros. Especifique:

4.5 Informe a quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) - QTA:

- Faltas injustificadas:

- Faltas justificadas:

- Licença médica:

- Licença maternidade/paternidade:

- Abonos:

- Outros: (inclusive ausências pontuais amparadas por lei).

6.0 A Prefeitura/Secretaria da Educação Municipal possui Plano de Cargos e Salários para seus professores?

6.1 Informe:

- Instrumento normativo:

- Nº :

- Data da promulgação:

6.2 Assinale os requisitos contidos no Plano de Cargos e Salários dos professores:

Remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública

Integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola

Melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem

Medidas de incentivo para que profissionais mais bem avaliados exerçam suas funções em escolas de locais com piores indicadores socioeconômicos ou que atendam estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação

Contempla capacitação profissional especialmente direcionada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino

Nenhum dos anteriores

7.0 Existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais)?

7.1 Qual?

Esse quesito analisado (meta 4.c da Agenda 2030 x questionário do i-EDUC sobre professores) implica, dentre outros aspectos, a existência de plano de carreira adequado para os docentes, com incentivos para aprimoramento constante (qualificação profissional) e redução do absenteísmo. Podemos criar uma ação governamental específica (“Professor de Qualidade”) dentro do programa “Ensino de Qualidade” na elaboração do PPA.



PROGRAMA: ENSINO DE QUALIDADE				
OBJETIVO: ALCANÇAR AS METAS DO ODS 4 (EDUCAÇÃO DE QUALIDADE).				
AÇÃO GOVERNAMENTAL: PROFESSOR DE QUALIDADE				
OBJETIVO: APRIMORAR A QUALIFICAÇÃO DOS DOCENTES (meta 4.c do ODS 4).				
ATIVIDADE: ESTIMULAR O APERFEIÇOAMENTO CONSTANTE DO PROFESSORADO POR MEIO DE CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO E MESTRADO (meta 4.c do ODS 4 e itens 3.2, 3.4, 3.5, 4.2, 4.4, 4.5, 6 e 7 do i-EDUC).				
PRODUTO ESPERADO: OFERECER OPORTUNIDADES DE QUALIFICAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO PARA O PROFESSORADO, POR MEIO DE CONVÊNIO COM UNIVERSIDADES (PÚBLICAS E PRIVADAS) E PARCERIAS COM OUTROS ENTES PÚBLICOS				
DIAGNÓSTICO: HOJE APENAS 25% DOS PROFESSORES POSSUEM ALGUM TIPO DE ESPECIALIZAÇÃO.				
META: AUMENTAR A QUANTIDADE DE PROFISSIONAIS DOCENTES ESPECIALIZADOS PARA 70% EM QUATRO ANOS.				
UNIDADE DE MEDIDA: % DE PROFESSORES COM ALGUM TIPO DE ESPECIALIZAÇÃO (PÓS-GRADUAÇÃO E/OU MESTRADO)				
PROFESSORES ESPECIALIZADOS	2024	2025	2026	2027
META POR EXERCÍCIO	35%	48%	52%	70%
CUSTO FINANCEIRO (R\$)	<u>XX,XX</u>	<u>XX,XX</u>	<u>XX,XX</u>	<u>XX,X</u>

Figura 5: Elaboração de Atividade no PPA para qualificação do professorado, utilizando dados do IEG-M como diagnóstico e meta da Agenda 2030 como resultado a ser alcançado

Fonte: Elaborado pelo Autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou apresentar metodologia para incorporação das metas da Agenda 2030 e do IEG-M no Plano Plurianual (PPA) municipal.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, presentes na legislação brasileira, indicam resultados a serem alcançados pela Administração Pública. O IEG-M, ao medir a eficiência do Poder Executivo dos 644 municípios paulistas fiscalizados pelo TCE-SP, constitui valiosa ferramenta para diagnóstico e avaliação dos produtos e serviços públicos municipais.

A integração dos instrumentos estudados, juntamente com o indispensável controle social, contribui para o aprimoramento das políticas públicas e, conseqüentemente, para o atendimento dos legítimos anseios da sociedade.

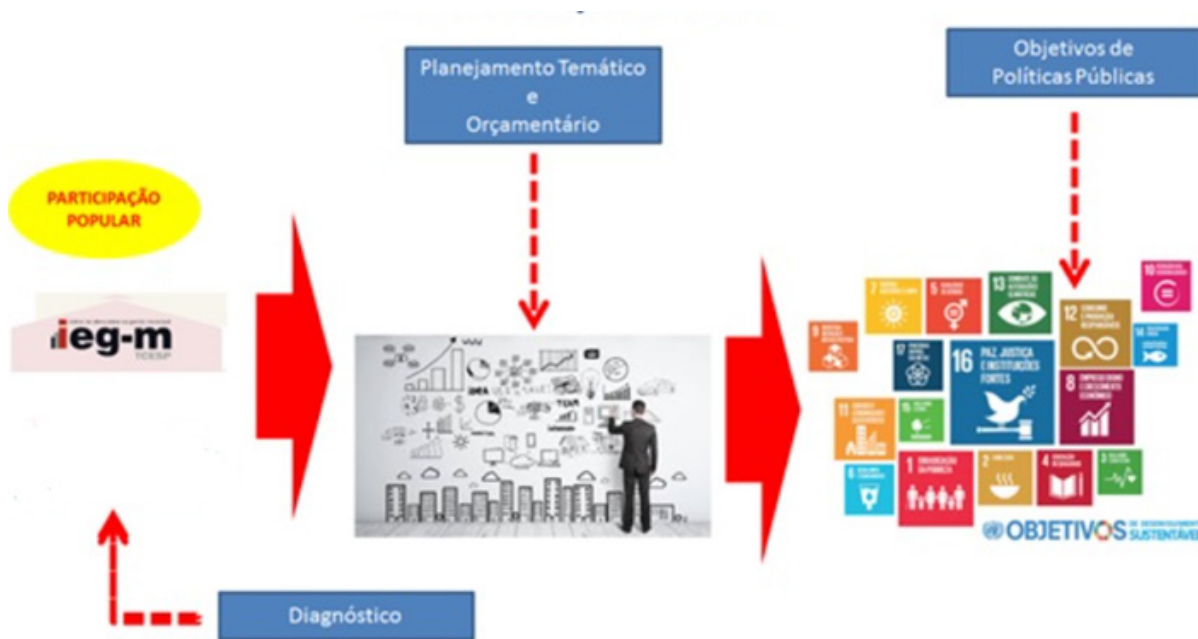


Figura 6: Integração do IEG-M e da Agenda 2030 com o ciclo de políticas públicas

Fonte: Elaborado pelo Autor



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMGARTNER, Frank R. & JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American Policies**. Chicago, University of Chicago Pres. 1993

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/3/2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 10/3/2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 10/3/2023.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas – BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CONTI, José Maurício. **O Planejamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil**. Ed. Blucher, 2020, 1ª Edição.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. **Indicadores de Efetividade no contexto das Auditorias dos Tribunais de Contas**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas. 1º Semestre/2018. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/4/cadernos%2002>. Acesso em: 28/2/2023.

_____. **A Fiscalização e o Papel Pedagógico dos Tribunais de Contas: um Olhar sobre a Agenda 2030 da ONU**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas. 2º Semestre/2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52>. Acesso em: 28/2/2023.

_____. **Mecanismos de Controle Interno e Externo na Constituição Federal de 1988: Perspectivas para o tempo presente**. Revista Síntese, Edição nº 37, 2017.

DORAN, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. **Way to Write Management's Goals and Objectives**. Management Review, 70, 35-36.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Brasília: IPEA, 2009. Texto para discussão 1369. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf. Acesso em: 25/2/2023.

FERREIRA JÚNIOR, A. M. **O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança**. 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/134784>. Acesso em: 25/2/2023.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3ª edition. Nova York, Harper Collins. 2003.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. **Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 67, p. 277-295, jul. 2015.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 4, p. 739 a 772, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6709>. Acesso em: 28/2/2023.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2023. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 10/3/2023.

OTONI, ALEXANDRE MARCOS. **O IEG-M: sua evolução e desafios para como ferramenta de efetividade**. FGV EAESP – MPGPP: Trabalhos Individuais. 2021. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31591>. Acesso em: 28/2/2023.



PASSOS, G. O. AMORIM, A. C. **A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**. Rev. FSA, Teresina, v.15, n.6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

_____. **The Politics of Bureaucracy**. White Plains: Longman Publishers. 1995.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Planejamento Público**. São Paulo, SP, 2021.

_____. **Manual Básico: a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo, SP, 2019.

_____. **Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. São Paulo: TCE, [2021]. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2022>. Acesso em: 28/2/2023.

_____. **IEG-M/TCESP: Índice de Efetividade da Gestão Municipal – Anuário 2022 (Exercícios 2014 – 2020)**. São Paulo: TCE, [2022]. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sites/default/files/downloads/Anu%C3%A1rio%20resultados%20consolidados%20IEG-M%202014-2020%20Fechamento.pdf>. Acesso em: 28/2/2023.