



Perfil da Gestão Municipal no Estado do Pará: Um Olhar a Partir do Índice de Efetividade

RESUMO

Objetivo: o artigo busca apresentar os níveis de efetividade da gestão dos municípios do estado do Pará, calculado por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), composto por sete indicadores setoriais: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação e comunicação.

Método: a pesquisa é caracterizada como exploratória e o método adotado é a análise bibliográfica e documental.

Originalidade/Relevância: entende-se que a adoção de indicadores sintéticos para a mensuração de efetividade é tema recente e pouco explorado no âmbito dos estudos em gestão pública municipal, e é importante conhecer e avaliar tais instrumentos por meio da pesquisa científica.

Resultados: os resultados obtidos apontam que a principal dificuldade dos municípios do Pará está no indicador de planejamento, que apresentou o mais baixo nível de adequação em praticamente todos os municípios.

Contribuições teóricas/metodológicas: a pesquisa busca ampliar o debate acerca da efetividade da gestão municipal, apresentando o IEGM como um possível instrumento para subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas que aprimorem e definam mecanismos mais adequados ao processo de desenvolvimento local.

Palavras-chave: Efetividade; Indicadores; Gestão Pública Municipal; Políticas Públicas; Estado do Pará.

Rodopiano Rocha da Silva Neto

Universidade Federal do Pará, PA, Brasil
E-mail: rodopiano.neto@gmail.com

Thiago Rodrigues Reis

Universidade Federal do Pará, PA, Brasil
E-mail: thiago.reis@gmail.com

Adagenor Lobato Ribeiro

Universidade Federal do Pará, PA, Brasil
E-mail: adagenorribeiro@gmail.com

Recebido: Outubro 30, 2018

Revisado: Fevereiro 24, 2019

Aceito: Novembro 24, 2019

Publicado: Abril 30, 2020



How to Cite (APA)

Silva, R. R. da., N., Reis, T. R. & Ribeiro, A. L. (2020). Perfil da Gestão Municipal no Estado do Pará: Um Olhar a Partir do Índice de Efetividade. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 93-106. http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2020v23n1a6

1 INTRODUÇÃO

O planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública federal, consoante o artigo 6.º, inciso I, do Decreto-Lei n.º 200/1967 (Brasil, 1967). Contudo, é pacífico o entendimento de que as organizações públicas brasileiras padecem de graves problemas de natureza gerencial (MPOG, 2009), o que motivou a aprovação da chamada reforma administrativa, incorporada à Carta Magna pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 (1998).

Com essa reforma, o princípio da eficiência passou a impulsionar a revisão dos modelos de gestão das organizações públicas, alterando sua forma de atuação e estrutura de funcionamento. Passou-se a exigir dessas organizações a avaliação periódica da qualidade dos serviços que prestam à sociedade, assim como o desenvolvimento de programas de qualidade, produtividade, modernização e racionalização nas ações, conforme o artigo 37, parágrafo 3.º, inciso I, e o artigo 39, parágrafo 7.º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Em síntese, o que esses dispositivos constitucionais e infraconstitucionais estabelecem é que as organizações públicas – nos níveis federal, estadual e municipal – devem utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira e no menor tempo possível, sem desperdício de dinheiro público.

A necessidade de mais eficiência, eficácia e efetividade das organizações públicas é inerente ao desenvolvimento, que acaba sendo inviabilizado devido aos limites que surgem quando os gestores públicos não estão comprometidos com esses conceitos, resultando em impactos negativos na vida dos cidadãos (Sano & Filho, 2013). Essa falta de comprometimento, ou mesmo o desconhecimento desses conceitos, fica ainda mais evidente na esfera municipal, em que o baixo nível de efetividade da gestão municipal compromete a formulação e a implementação de políticas públicas capazes de potencializar o desenvolvimento local e de melhorar a qualidade de vida dos munícipes.

Embora tenha impacto na vida cotidiana dos cidadãos – caracterizada por falta de aula nas escolas, filas nos hospitais, obras públicas inacabadas e inúmeras outras mazelas sociais –, essa baixa efetividade da gestão pública municipal não podia, antes, ser mensurada de forma sistemática, clara e transparente, por meio de um índice oficial.

Essa situação começa a mudar com a criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e disseminado para as demais Cortes de Contas do Brasil, a partir de 2016. Nesse contexto, o IEGM permite observar quais são os meios utilizados pelos municípios que devem ser disponibilizadas em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço, de modo a entender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), visando ao alcance dos objetivos e das metas fixados no planejamento público (eficácia) (UE, 2017). Portanto, o IEGM tem como principal finalidade “o aperfeiçoamento das ações governamentais, mediante a divulgação dos níveis de desempenho de resultado, ou seja, dos indicadores finalísticos de eficiência e eficácia das políticas adotadas para atendimento das necessidades da população” (TCM-PA, 2017).

Este artigo busca apresentar e discutir os resultados da aplicação do IEGM nos municípios paraenses, com vistas a explicitar os temas mais relevantes para o desenvolvimento local no estado do Pará, tendo como referencial os sete indicadores que o compõem: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança em tecnologia da informação e comunicação. A partir da aplicação sistemática do IEGM, será possível, por exemplo, avaliar a qualidade dos gastos públicos municipais, elucidando, ao longo do tempo, se a visão e os objetivos traçados pelos

municípios estão sendo alcançados de forma efetiva (IRB, 2016), avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, comparar desempenhos entre municípios semelhantes, possibilitando identificar boas práticas de gestão administrativa, para aumentar a efetividade das ações governamentais, subsidiar a formulação e a implementação de novas estratégias de gestão que propiciem as condições adequadas para o processo de desenvolvimento local, bem como fornecer informações antecipadas para mitigar riscos e aproveitar oportunidades.

Para isso, o artigo foi estruturado em três seções, além desta introdução. A primeira discorre acerca do marco teórico desta pesquisa, com abordagem dos indicadores de desempenho no setor público e sua tipologia. A segunda seção apresenta e discute a metodologia de cálculo do IEGM. Por fim, a terceira seção analisa os resultados obtidos pela aplicação da metodologia do IEGM nos municípios do estado do Pará e apresenta a classificação dos municípios por faixa de efetividade da gestão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Indicadores de desempenho no setor público

s indicadores de desempenho podem ser definidos como medidas operacionais capazes de gerar informações que permitam que diferentes áreas, grupos ou organizações possam ser sistematicamente comparados ao longo do tempo, de acordo com padrões estabelecidos, indicando se os objetivos traçados estão sendo cumpridos e traduzindo tais objetivos em resultados (Jannuzzi, 2005; Markic, 2014).

Ao contextualizar o conceito no âmbito social, um indicador pode ser definido como uma medida quantitativa utilizada para representar ou quantificar um conceito social abstrato de interesse teórico para a pesquisa acadêmica ou de interesse programático para a formulação de políticas, cujo objetivo seria o estabelecimento de padrões normativos que possibilitam elaborar um diagnóstico para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas (Jannuzzi, 2017).

O interesse na medição do desempenho tem sido ampliado em organizações do setor público como resultado do aumento das demandas de prestação de contas por parte de órgãos do governo, da mídia e do público em geral, o que gera o compromisso crescente dos gestores públicos de se concentrar no fortalecimento do desempenho e na obtenção de resultados (Markic, 2014).

Quando definidos em um contexto estratégico e desenvolvidos de acordo com critérios valiosos, os indicadores podem ser uma ferramenta poderosa para diferentes fins no setor público, tais como: gerenciamento e melhoria do desempenho; monitoramento, determinação de políticas, definição de metas, avaliação e reformulação de programas; troca de boas práticas por meio de comparação; fortalecimento do processo de tomada de decisões estratégicas; gerenciamento de projetos; elaboração de planos estratégicos e gestão da estratégia (realização de prioridades estratégicas de desenvolvimento); alocação de recursos; contratualização de desempenho; avaliação da efetividade da prestação de serviços públicos; e fomento à transparência e à prestação de contas à sociedade (Markic, 2014; Pereira & Pinto, 2012).

As tipologias de classificação de indicadores sociais são diversas, mas duas merecem destaque neste artigo: grau de complexidade dos indicadores e época de sua elaboração (Pereira & Pinto, 2012).

No que tange ao grau de complexidade, os indicadores são classificados em simples ou compostos. Os indicadores compostos, também denominados de sintéticos ou índices sociais,

são elaborados com base em uma média de um conjunto de indicadores simples, no intuito de representar, de forma sintetizada, uma ou mais dimensões da realidade social que está sendo avaliada. Esses indicadores são amplamente utilizados na avaliação da gestão pública, permitindo a realização de comparações globais, por exemplo, entre entes da Federação, entre organizações, além do próprio desempenho da gestão. A forma de construção desses indicadores, usualmente, utiliza o estabelecimento de ponderações ou pesos diferenciados para os diversos indicadores que compõem o índice, variando o grau estabelecido em função da importância de cada indicador na determinação do resultado. Tais índices fornecem ao gestor uma medida sintética que permite avaliar temas amplos, como desenvolvimento local, efetividade da gestão, qualidade de vida, entre outros (Jannuzzi, 2005, 2017; Pereira & Pinto, 2012).

Ao levar em consideração, também, o grau de complexidade, porém adicionando a variável do período de sua criação, os indicadores sociais podem ser classificados como de primeira, de segunda ou de terceira geração (Kayano & Caldas, 2002).

Os indicadores de primeira geração surgiram no período pós-guerra e são classificados como indicadores simples, a exemplo do produto interno bruto (PIB), tendo sido criados em um contexto em que a preocupação estava centrada na medição da capacidade de produção dos países, que se relacionaria fortemente com o seu nível de desenvolvimento (Torres, Ferreira, & Dini, 2003). Apesar de facilitar o entendimento por parte dos gestores públicos e da sociedade, os indicadores de primeira geração trazem como desvantagem seu aspecto unidimensional, que deixa de considerar outras dimensões importantes para o desenvolvimento, a exemplo da educação e da saúde (Pereira & Pinto, 2012).

Os indicadores de segunda geração são indicadores compostos, criados, sobretudo, a partir da década de 1990, quando a preocupação central desloca-se da dimensão estritamente econômica do desenvolvimento para envolver as dimensões sociais do fenômeno. Nesse cenário, destaca-se o surgimento do índice de desenvolvimento humano (IDH), que sintetiza, em um único indicador, dimensões como renda, longevidade e escolaridade. Idealizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH passou a servir como base empírica dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, responsáveis por demonstrar o processo de desenvolvimento mundial ao longo da década de 1990 (PNUD, 2000).

Apesar dos avanços nas medições, para alguns autores, o IDH possui limitações referentes à falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas de ações puramente municipais (Torres *et al.*, 2003; Kayano & Caldas, 2002). A sensibilidade de um indicador para medir variações de curto prazo, considerada importante medida de avaliação dos resultados de políticas públicas e de valorização das ações ligadas à forma de gestão, é o que irá caracterizar indicadores de terceira geração (Pereira & Pinto, 2012).

Nesse contexto, o IEGM, objeto de estudo deste artigo, pode ser considerado como um indicador composto ou sintético, de terceira geração, haja vista que se propõe a avaliar as políticas públicas municipais nas dimensões de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação e comunicação, dimensões essas consideradas como de posição estratégica no contexto das finanças públicas municipais (TCM-PA, 2016).

2.2 Índice de efetividade da gestão municipal

O IEGM foi elaborado em 2014, pelo TCE-SP, como instrumento de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, além de servir para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização e controle, ao indicar os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento (TCE-SP, 2014). A partir de 2016,

sob a coordenação do Instituto Rui Barbosa (IRB), o IEGM ganhou abrangência nacional, passando a ser utilizado pelos tribunais de contas brasileiros integrantes da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede INDICON, criada com a finalidade de compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e conhecimento deles advindos, na avaliação da gestão pública, e de auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo (IRB, 2016).

O IEGM é o índice final que resulta de sete índices, ponderados por seus respectivos pesos, conforme é apresentado na Figura 1.

Índice	Descrição	Peso
i-Educ	O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão pública municipal nessa área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e ao ensino fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Esse índice reúne informações sobre avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.	20%
i-Saúde	O Índice Municipal da Saúde mede o resultado das ações da gestão pública municipal nesse tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados a atenção básica, cobertura e ação do Programa Saúde da Família, atuação do Conselho Municipal de Saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças, como a tuberculose, e para prevenção de doenças, como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.	20%
i-Planejamento	O Índice Municipal do Planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto dessas duas variáveis. Nesse confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, é possível, também, identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, e entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.	20%
i-Fiscal	Esse índice mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	20%
i-Amb	O Índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Contém informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.	10%
i-Cidade	O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre plano de contingência, identificação de riscos para a intervenção do Poder Público e infraestrutura de defesa civil.	5%
i-GovTI	O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos da tecnologia da informação e comunicação (TIC) em favor da sociedade. Reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, treinamento e capacitação do quadro de pessoal e transparência.	5%

Figura 1. Índices componentes do IEGM

Fonte: Elaborado com base em IRB (2016) e TCM-PA (2017).

As fontes de informação para a apuração de cada índice são obtidas a partir da combinação de dados governamentais, das prestações de contas e de informações levantadas em questionários preenchidos pelas prefeituras, que podem ser validadas nas atividades de fiscalização realizadas pelos tribunais de contas. Desse modo, os

resultados dos índices gerados somente são considerados definitivos após a aprovação das respectivas contas do gestor municipal (IRB, 2016).

Com o foco de aproximar-se da sociedade e de apresentar melhores modelos e metodologias de gestão municipal, os resultados colhidos pelo IEGM são apresentados em cinco faixas de resultado, cuja interpretação é simplificada ao modelo de letras (Castro & Carvalho, 2017), conforme descrito na Figura 2, a seguir.

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM inferior ou igual a 49,9%

Figura 2. Faixas de resultado do IEGM

Fonte: IRB, 2016

A opção por utilizar faixas de resultado, ao invés do número absoluto, objetiva evitar o estabelecimento de *ranking* entre municípios, pois a filosofia do IEGM não é de competição, mas, sim, de compreender a gestão municipal nas dimensões avaliadas e promover a mudança de atitude do gestor municipal (IRB, 2016; Castro & Carvalho, 2017). Ademais, a proposta do IEGM é avaliar a efetividade da gestão municipal como um todo, sem estimular a exclusiva atenção do gestor público para apenas uma ou algumas das dimensões analisadas. Assim, a gestão municipal altamente efetiva é aquela que considera todos os aspectos do bem-estar social (IRB, 2016).

Conforme mostrado, anteriormente, na Figura 1, três dos índices componentes apresentam peso ponderado menos relevante na composição do IEGM (i-Amb, i-Cidade e i-GovTI). Nesse caso, resultados menos expressivos nessas esferas não implicariam uma redução significativa do índice final, porém denotariam uma gestão municipal menos ampla. Diante disso, a faixa A (altamente efetiva) é reservada para os municípios que apresentarem regularidade em seus resultados, além de IEGM acima de 90% da nota máxima, verificada pela existência de, ao menos, cinco índices componentes nessa faixa. Por fim, haverá diminuição de uma faixa na nota geral do IEGM quando o município não comprovar a aplicação de 25% do orçamento público na Educação; quando o município não cumprir o disposto no art. 29-A da Constituição Federal, ele será realocado para a faixa C (baixo nível de adequação), independentemente do resultado numérico alcançado no IEGM (IRB, 2016).

3 METODOLOGIA

O método de pesquisa utilizado é a análise bibliográfica e documental, com uso de dados secundários obtidos em repositórios oficiais. O estudo é de natureza exploratória e propõe-se a responder a seguinte questão de pesquisa: quais os fatores apurados no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) que mais influenciam a gestão governamental de municípios do estado do Pará?

4 RESULTADOS

O estado do Pará não participou do primeiro levantamento nacional do IEGM, realizado no ano de 2016, o que só ocorreu em 2017, quando o TCM-PA passou a integrar a Rede INDICON. Naquela edição, que teve como base o exercício financeiro de 2016, participaram 97 dos 144 municípios fiscalizados pelo TCM-PA, o que representou uma adesão de 67,36%.

A partir do cálculo de cada índice (i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i-Amb, i-Cidade e i-GovTI), foi gerada uma agregação por meio da média ponderada desses índices para a obtenção do IEGM de cada município do estado do Pará, estabelecendo a relação daqueles com gestão efetiva (B), em fase de adequação (C+) ou com baixo nível de adequação (C). Ressalte-se que nenhum município paraense teve sua gestão classificada como muito efetiva (B+) ou altamente efetiva (A), conforme demonstrado na Figura 3.

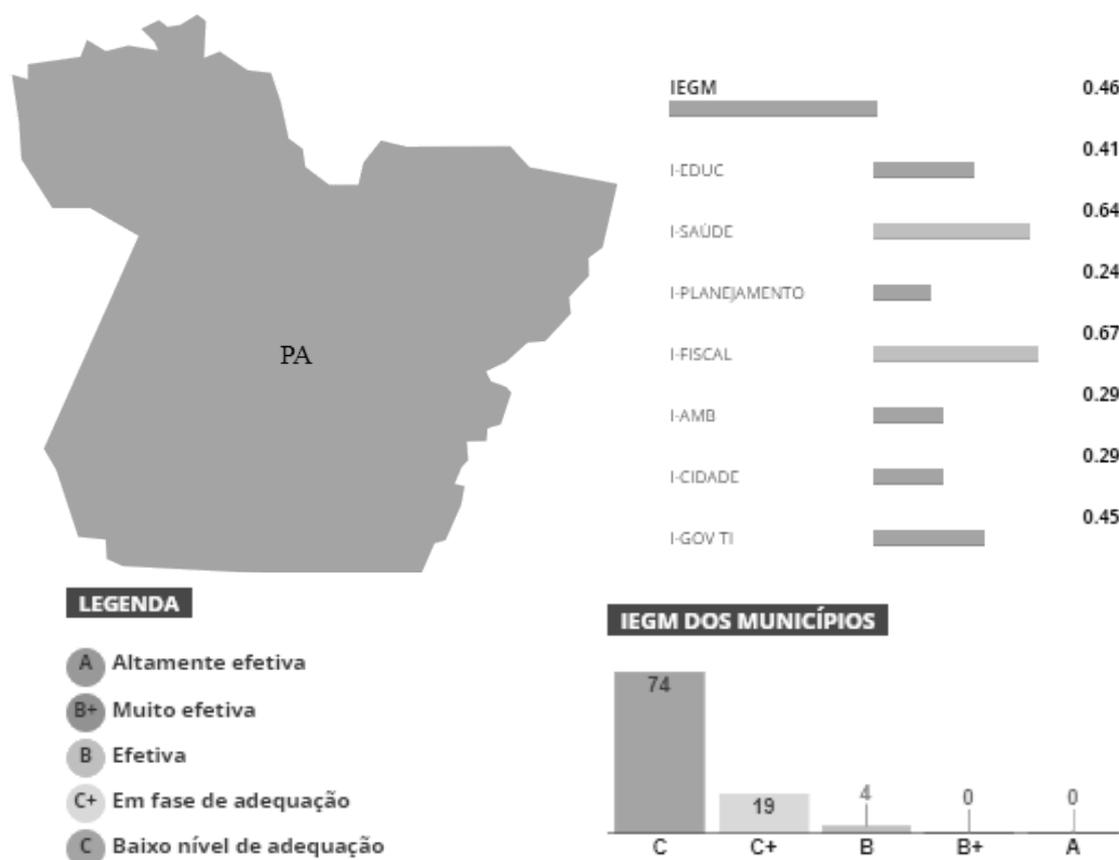


Figura 3. Índice de Efetividade da Gestão dos Municípios do Estado do Pará - 2016
 Fonte: IRB (2016).

4.1 Municípios com gestão efetiva

Na Figura 4, são apresentados os municípios classificados como B (gestão efetiva), em ordem alfabética.

Apenas quatro municípios apresentaram nível de gestão efetiva, o que representa cerca de 4% do universo avaliado. Embora esses municípios tenham alcançado um nível considerado aceitável de efetividade no conjunto dos indicadores, todos apresentaram situações críticas em áreas importantes da gestão, quando avaliados individualmente. O

município de Altamira, por exemplo, apresentou baixo nível de adequação nos índices de meio ambiente e de governança de tecnologia da informação. Para o município de Barcarena, situação idêntica ocorreu com o indicador de planejamento. Por sua vez, o município de Dom Eliseu apresentou problemas nos índices de educação, planejamento e governança de tecnologia da informação. Ulianópolis registrou baixo nível de adequação nos índices de meio ambiente e de proteção dos cidadãos.

Município	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-GovTI
Altamira	B	B+	B	C+	B	C	C+	C
Barcarena	B	B+	B	C	B	C+	B+	B
Dom Eliseu	B	C	B+	C	B+	C+	B+	C
Ulianópolis	B	B	A	C+	B+	C	C	B

Figura 4. Municípios com gestão efetiva para o IEGM

Fonte: IRB (2016)

Observa-se que a pior dimensão avaliada foi a de planejamento, com dois municípios classificados com baixo nível de adequação (Barcarena e Dom Eliseu), e dois em fase de adequação (Altamira e Ulianópolis).

4.2 Municípios em fase de adequação

Os municípios que alcançaram índices de efetividade C+ (em fase de adequação) para o IEGM estão listados na Figura 5, em ordem alfabética.

Município	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI
Almeirim	C+	C+	B+	C	B	C	B+	C
Cachoeira do Piriá	C+	C	B+	C	B+	C+	C	C
Canaã dos Carajás	C+	C+	B	C	B+	C	C	B
Jacareacanga	C+	B	C+	C	B	C	A	B
Marabá	C+	B	B	C	B	C	B+	B+
Marituba	C+	C+	B+	C	B	C	C	C
Muaná	C+	B	B	C+	B	C+	C	C
Novo Progresso	C+	C	B	C	C+	C+	C+	B
Novo Repartimento	C+	C	B+	C	B+	C	C	B
Ourém	C+	B+	B+	C	B	C	C	C
Paragominas	C+	C	B+	C	B	C	C	C+
Parauapebas	C+	C+	B	C+	B	C	B+	C+
Redenção	C+	C	B	C	B	C	B+	B
Rio Maria	C+	C	B+	C	B+	C	C	C
Santarém	C+	B	B+	C	C+	C	B	C
Tailândia	C+	C	B+	C	C+	C+	C	B
Terra Santa	C+	C	C	C+	A	C	C	C
Tucuruí	C+	B+	C+	C	B	C	C	B
Xinguara	C+	C+	B+	C	B	C	B	B

Figura 5. Municípios em fase de adequação para o IEGM

Fonte: IRB (2016).

Conforme mostrado na Figura 5, os municípios com nível de efetividade em fase de adequação representaram cerca de 20% do total avaliado. Observa-se que praticamente todos os municípios enquadrados nessa faixa apresentaram baixo nível de adequação no índice de planejamento, com exceção de Muaná, Parauapebas e Terra Santa, que estão em fase de adequação. Situação semelhante ocorreu com o índice do meio ambiente, no qual 15 dos 19 municípios listados apresentaram baixo nível de adequação nessa área.

4.3 Municípios com baixo nível de adequação

Os municípios que alcançaram os piores índices de efetividade da gestão (C) estão listados na Tabela 1, em ordem alfabética.

Tabela 1

Municípios com baixo nível de adequação para o IEGM

Município	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI
Abel Figueiredo	C	C+	B	C	B+	C	C	C
Acará	C	C	C	C	C	C	C	C
Afuá	C	C	C	C	C	C	C	C
Alenquer	C	C	C	C	C	C	C	C
Anajás	C	C	C	C	C	C	C	C
Ananindeua	C	C+	C+	C	B	C+	C	C+
Anapu	C	C+	B	C	A	C	C	B
Augusto Corrêa	C	C	B	C	B+	C	C	C+
Aurora do Pará	C	C	B	C	C+	C	C	C
Bannach	C	C	C	C	B	C	C	C
Belterra	C	C	C	C	C+	C	B	C
Bom Jesus do Tocantins	C	C	B	C	C+	C	C	C
Bragança	C	C+	B+	C	C	C	B+	C
Brasil Novo	C	C	B	C	B	C	C	C+
Brejo Grande do Araguaia	C	C	B	C	B	C	C	C+
Breu Branco	C	C	B	C	B+	C	C	C
Breves	C	C	C	C	C	C	C	C
Bujaru	C	C	C	C	C	C	C	C
Cachoeira do Arari	C	C	C+	C	C+	C	C+	C
Cametá	C	C	C	C	C+	C	C+	C+
Castanhal	C	C+	B	C	B	C	C	C
Conceição do Araguaia	C	C	B	C	C+	C	C	C
Concórdia do Pará	C	B	C	C	C+	C	C	C
Cumarú do Norte	C	C	C+	C	C+	C	C	C+
Curralinho	C	C	C	C	C+	C	C	C
Curuá	C	C	B	C	C+	C	C+	C
Curuçá	C	C	C	C	B	C	B+	C+

Município	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI
Eldorado dos Carajás	C	B	B	C	C	C	C	C
Garrafão do Norte	C	C	B	C	A	C	C	C
Goianésia do Pará	C	C+	B	C	B	C	C	C
Ipixuna do Pará	C	C	C+	C+	C	C	C	C
Itupiranga	C	C	C+	C	C+	C	B+	B
Jacundá	C	C	C	C	B+	C	C	C+
Juruti	C	C	B	C	B	C	C	C+
Limoeiro do Ajuru	C	C	B	C	C	C	C	C
Medicilândia	C	C	B	C	B	C	C	C
Mocajuba	C	C	C+	C	C+	C	C	C+
Mojú dos Campos	C	C	C	C	B	C	C	C
Monte Alegre	C	C+	C	C	B+	C	B	C+
Mãe do Rio	C	C	C	C	C	C	C	C
Nova Esperança do Piriá	C	C	C+	C	B+	C	C	C
Nova Ipixuna	C	C	C	C	B	C	C+	C
Oeiras do Pará	C	C	C+	C	B	C	C	C
Oriximiná	C	C	B	C	B	C	B	B
Ourlândia do Norte	C	C	B+	C	C	C	C	B+
Pacajá	C	C	C+	C	C	C	C	B
Palestina do Pará	C	C	C+	C	C+	C	C	C
Pau D'Arco	C	C	B+	C	C	C	C	B
Peixe-Boi	C	C	B	C	B	C	C	C
Piçarra	C	C+	C+	C	B	C	C	C
Porto de Moz	C	C	C	C	C	C	C	C
Prainha	C	C	B	C	C	C	C	C
Rondon do Pará	C	C	B	C	B	C	C	C
Salvaterra	C	C	C	C	B	C	C	C
Santa Cruz do Arari	C	C	B	C+	C+	C	C	C
Santa Luzia do Pará	C	C	C+	C	B	C	C	C
Santa Maria das Barreiras	C	C+	C	C	C	C	C	C
Santana do Araguaia	C	C	B	C	C+	C	C+	C

Município	IEGM	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI
Santo Antônio do Tauá	C	C	B	C	C	C	C	C
Soure	C	C	C+	C	C+	C	C	C
São Domingos do Araguaia	C	C	B+	C+	C+	C	C	C
São Domingos do Capim	C	B	B	C	C+	C	C	C
São Francisco do Pará	C	B	C	C	A	C	C	C
São Geraldo do Araguaia	C	C	C	C	C	C	C	C
São João de Pirabas	C	C	C	C	C+	C	C	C
Tomé-Açu	C	C	B+	C	C+	C	C	C+
Tracuateua	C	C	C+	C	C+	C	C	C
Tucumã	C	C	B	C	B+	C	C	B
Uruará	C	C	B	C	C+	C	C	C
Vigia	C	C	C	C	C	C	C	C
Viseu	C	C	C	C	B	C	C	C
Vitória do Xingu	C	C	B+	C	B	C	A	B
Água Azul do Norte	C	C	C	C	B+	C	C	C
Óbidos	C	C	C	C	C+	C	C+	C

Fonte: IRB (2016).

Dos 97 municípios participantes da avaliação, como se observa na Tabela 1, 74 registraram os piores níveis de efetividade, o que representa 76% do total avaliado. Destaque negativo para os municípios de Acará, Afuá, Alenquer, Anajás, Breves, Bujaru, Mãe do Rio, Porto de Moz, São Geraldo do Araguaia e Vigia, que obtiveram baixo nível de adequação em todos os índices avaliados. Novamente, observa-se que a quase totalidade dos municípios enquadrados nessa faixa apresentou baixo nível de adequação no índice de planejamento, com exceção de Ipixuna do Pará, Santa Cruz do Arari e São Domingos do Araguaia, que estão em fase de adequação.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO

O IEGM apresenta potencial para avaliar, sistematicamente, a gestão municipal, e pode ser utilizado como instrumento de transparência e controle das contas públicas. Entretanto, o índice apresenta problemas que devem ser solucionados para que se possa mitigar o “risco de quantofrenia aguda (a doença da medida) que espreita todos aqueles que, em vez de medir para melhor compreender, querem compreender apenas aquilo que é mensurável” (Gaulejac, 2007, pp. 67-68). Nesse sentido, para que se possa construir uma

representação objetiva da realidade municipal, o IEGM deveria responder às seguintes questões:

Sobre qual base os coeficientes são atribuídos? Como são definidas as ponderações entre os diferentes critérios, indicadores e itens? Como são medidos itens como 'igualdade das oportunidades', 'o impacto sobre as economias locais e nacionais', 'a ética do comportamento'? A agregação dos elementos de um sistema permite alcançar o desempenho e a qualidade do conjunto? Podemos reduzir a complexidade da organização a uma justaposição de elementos que são objeto de uma composição infinita? (Gaulejac, 2007, p. 96).

O IEGM não apresenta respostas para todas essas questões. Os sete indicadores setoriais são decompostos em um extenso conjunto de 143 quesitos de avaliação, que exigem certo grau de conhecimento técnico e normativo para o seu correto preenchimento. As ponderações, ou pesos, de cada critério foram definidas de acordo com a realidade evidenciada pelo TCE-SP nos municípios paulistanos (TCM-PA, 2017; TCE-SP, 2014; IRB, 2016). As próprias dimensões avaliadas foram selecionadas a partir da jurisprudência do TCE-SP e de normativos infraconstitucionais (TCM-PA, 2017; TCE-SP, 2014; IRB, 2016). Embora se reconheça a posição estratégica das áreas de educação, saúde, planejamento, meio ambiente, entre outras, a aplicação dos mesmos critérios de priorização na realidade do estado do Pará e dos demais estados da Federação resultaria, possivelmente, em novas áreas estratégicas no contexto de suas respectivas finanças públicas, dadas as especificidades regionais.

Essas são apenas algumas das questões que precisarão ser enfrentadas para que o IEGM possa consolidar-se como um possível instrumento para subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas capazes de fomentar o processo de desenvolvimento municipal.

Em que pesem a complexidade e a amplitude das questões a serem respondidas, sugerem-se as seguintes medidas práticas que poderiam ser adotadas para o aprimoramento do IEGM: (i) treinamento sistemático dos servidores responsáveis pelo preenchimento e pela coleta de dados, com vistas a melhorar a qualidade das informações prestadas; (ii) utilização das informações do IEGM na apreciação das contas anuais dos gestores municipais; (iii) adoção, como regra, da prática de cruzamento dos dados declarados com informações de outras bases de dados públicos; (iv) cotejo dos resultados do IEGM e de seus índices setoriais com outros indicadores oficiais para problematizar seus limites e suas potencialidades, como, por exemplo, o IEGM com o IDHM, o i-Educ com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o i-Saúde com o IDHM-Longevidade, entre outros; e (v) promoção de visitas periódicas aos municípios para identificar boas práticas a serem compartilhadas, assim como para coibir manipulações nas informações prestadas.

Os resultados encontrados para os municípios do estado do Pará – que, no índice geral de efetividade, foi classificado na pior faixa (C) – apontam para problemas graves em todas as dimensões avaliadas, com destaque negativo para aspectos institucionais, como o planejamento. Todos os municípios avaliados apresentaram os piores resultados justamente nesse índice, o que mostra a importância de seu aprimoramento, já que o planejamento é a base para a formulação e a implementação de políticas públicas e de novas estratégias de gestão que propiciem as condições adequadas para o processo de desenvolvimento local.

Por meio desses resultados iniciais obtidos, espera-se estimular a ampliação do debate acerca da efetividade da gestão pública municipal, instigando demais pesquisadores a identificar boas práticas de gestão administrativa que contribuam para o aumento da efetividade das ações governamentais, e, ao mesmo tempo, incentivar a pesquisa científica

referente à utilização desses indicadores na forma de subsidiar gestores públicos em suas decisões.

REFERÊNCIAS

- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Brasília: Senado. Recuperado em 21 fevereiro, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967*. (1967). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Recuperado em 21 fevereiro, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm
- Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998*. (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Recuperado em 21 fevereiro, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm
- Gaulejac, V. (2007). *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. Aparecida, SP: Ideias & Letras.
- Gomes, E. G. M. *Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais* (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado em 22 fevereiro, 2018, de <http://hdl.handle.net/10438/4652>
- Instituto Rui Barbosa [IRB]. (2016). Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2016. Recuperado em 5 fevereiro, 2018, de <https://irbcontas.org.br/politicas-publicas-pp/avaliacao-de-pp/iegm/>
- Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 137-160. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.222>
- Jannuzzi, P. M. (2017). *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas, SP: Alínea.
- Kayano, J., & Caldas, E. L. (2002). Indicadores para o Diálogo. GT Indicadores. Plataforma Contrapartes Novib. *Série Indicadores*, 8, 1-10. Recuperado em 8 fevereiro, 2018, de <https://polis.org.br/wp-content/uploads/Indicadores-para-o-Dialogo.pdf>
- Markic, D. A. (2014). A review on the use of performance indicators in the public sector. *TEM Journal*, 3(1), 22-28. Retrieved February 8, 2018, from http://www.temjournal.com/documents/vol3no1/TemJournalFebruary2014_22_28.pdf
- Matias-Pereira, J. (2010). *Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG]. Secretaria de Gestão. (2009). *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública*. Documento de Referência. Brasília: MP, SEGES.
- Pereira, D. R. M., & Pinto, M. R. (2012). A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. *Revista do Serviço Público*, 63(3), 363-380. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i3.103>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (2000). *Relatório do desenvolvimento humano 2000*. Lisboa: Trinova.
- Sano, H., & Filho, M. J. F. M. (2013). As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações

- públicas. *Desenvolvimento em Questão*, 11(22), 35-61. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2013.22.35-61>
- Torres, H. G., Ferreira, M. P. & Dini, N. P. (2003). Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. *São Paulo em Perspectiva*, 17(3-4), 80-90. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392003000300009>
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo [TCE-SP]. (2014). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2014*. Recuperado em 22 fevereiro, 2018, de <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-iegm-tcesp.pdf>
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará [TCM-PA]. (2016). *Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2016*. Recuperado em 18 janeiro, 2018, de <http://www.tcm.pa.gov.br/documentos/manual-iegm-para-2016-atualizada-geral.pdf>
- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará [TCM-PA]. (2017). *Resolução Administrativa n.º 22/2017/TCM-PA, de 23 de maio de 2017*. Institui, implanta e regulamenta o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, junto aos jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, referente ao exercício de 2016 - IEGM 2017. Recuperado em 22 fevereiro, 2018, de <http://www.tcm.pa.gov.br/consulta-aos-atos-administrativos.html>
- União Europeia [UE]. Tribunal de Contas Europeu. (2017). *Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu*. Recuperado em 28 dezembro, 2017, de http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF

Profile of Municipal Management in the State of Pará: A Look from the Effectiveness Index

ABSTRACT

Objective: *this article seeks to present the levels of management effectiveness of the municipalities in the state of Pará, calculated through the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM), composed by seven sectoral indicators: education, health, planning, management fiscal, environmental, citizen protection and information technology and communication governance.*

Method: *the research is characterized as exploratory and the method adopted is bibliographical and documentary analysis.*

Originality/Relevance: *it is understood that the adoption of synthetic indicators to measure effectiveness is a recent topic and little explored in the scope of studies in municipal public management, being important to know and evaluate such instruments through scientific research.*

Results: *the results show that the main difficulty of the municipalities of Pará is in the planning indicator, which presented the lowest level of adequacy in the most municipalities.*

Theoretical/Methodological contributions: *the research seeks to broaden the debate on the effectiveness of municipal management, presenting the IEGM as a possible instrument to subsidize the formulation and implementation of public policies that improve and define mechanisms more adequate to the local development process.*

Keywords: *Effectiveness; Indicators; Municipal Public Management; Public Policy; State of Pará.*

Rodopiano Rocha da Silva Neto 
Universidade Federal do Pará, PA, Brasil
E-mail: rodopiano.neto@gmail.com

Thiago Rodrigues Reis 
Universidade Federal do Pará, PA, Brasil
E-mail: thiago.reis@gmail.com

Adagenor Lobato Ribeiro 
Universidade Federal do Pará, PA, Brasil
E-mail: adagenorribeiro@gmail.com

Received: August 05, 2018
Revised: July 05, 2019
Accepted: February 05, 2020
Published: April 30, 2020

