www.conteudojuridico.com.br

A UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM) COMO FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

André de Carvalho Amorim*

Resumo: Aborda-se a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) como uma ferramenta de monitoramento e avaliação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que demonstra que o controle da administração pública deixa de ser formal e passa a focar em resultados, primando pela busca da eficiência na prestação de serviços públicos.

Palavras-chave: Estado. IEGM. Avaliação de Políticas Públicas. Tribunal de Contas.

Abstract: The implementation of the Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) is considered as a tool for monitoring and evaluating public policies, while demonstrating that the control of public administration ceases to be formal and focuses on results, the search for efficiency in the provision of public services.

Keywords: State. IEGM. Evaluation of public policies. Audit Office.

1. Introdução

A formulação de políticas públicas constitui o estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Ao mesmo tempo, é um campo do conhecimento que busca "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente), propondo, quando necessário, mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006).

A eficácia e efetividade das políticas públicas dependem, por um lado, do uso eficiente dos recursos públicos e privados para reduzir a iniquidade da distribuição dos benefícios e custos entre regiões, classes e gêneros sociais e, o quanto possível, os impactos adversos no meio ambiente antrópico, físico e biótico (ARCOVERDE, 2014).

Apresentar os resultados da aplicação dos recursos públicos é dever do Estado, não só por sua obrigação legal, mas também para atender ao princípio da moralidade no qual deve se

* Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI, Advogado, Pós-Graduado em Direito Administrativo pela Universidade Internacional Signorelli, Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). *Email:* andrecarvalho89@hotmail.com

pautar a gestão pública, conquistando, dessa forma, a legitimidade de suas ações para o bem comum da sociedade.

O atual cenário do país indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, cuja análise das necessidades sociais revela forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Criar indicadores finalísticos para análises dos processos utilizados pelos jurisdicionados é uma tarefa que vem reunindo esforços dos agentes políticos com o fim de contribuir para uma sociedade mais justa. Esses indicadores que ora se propõem podem estabelecer uma mudança significativa nas futuras fiscalizações dos Tribunais de Contas.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal- IEGM é uma iniciativa dos Tribunais de Contas do Brasil que visa atender aos anseios da sociedade por melhor acesso e participação no planejamento, no acompanhamento e na aferição dos resultados alcançados pelas políticas públicas, de modo a avaliar a sua efetividade, eficácia e eficiência (ART. 37 da CF/88).

Em 2014 o IEGM foi concebido pelo Tribunal de Contas do estado de São Paulo (TCE-SP) e Instituto Rui Barbosa (IRB). Em 2016 foi adotado por todos os Tribunais de contas para analisar o desempenho das gestões municipais com dados referentes ao exercício de 2015.

Como princípios, o IEGM adota: ser instrumento transparente de avaliação da qualidade da gestão pública municipal, de forma acessível à sociedade, facilitando a sua atuação no controle do setor público; mensurar a quantidade a qualidade dos gastos municipais; e permitir que, ao longo do tempo, seja possível avaliar se as metas e objetivos traçados foram alcançados de forma efetiva e em benefício da sociedade.

O índice avalia ainda a execução de práticas orçamentárias nas áreas de: 1- educação; 2- saúde; 3- planejamento; 4- gestão fiscal; 5- meio ambiente; 6- cidades protegidas; e 7- governança em tecnologias da informação.

A análise desses dados indicará o grau de efetividade da gestão municipal. Ou seja, por meio deles será possível aferir até que ponto a gestão municipal está sendo eficaz na aplicação dos recursos públicos e na concretização das políticas públicas definidas pelo gestor municipal.

A relevância da análise está atrelada ao fato de a avaliação pública ser imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumento de ação pública. Dá-se também, sobretudo, na melhoria de qualidade da gestão pública e do acesso da comunidade a informações com transparência.

2. A avaliação de Políticas Públicas

A despeito do conceito, não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

Peters (1998) segue o mesmo pensamento, quando a denomina como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz.

A avaliação de políticas públicas é atividade permanente que integra e acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública. É também instrumento que informa à sociedade em geral, sobre seu desempenho e impactos.

Nesse sentido, Souza (2002, p. 29) afirma que:

> A avaliação não se confunde com acompanhamento das ações governamentais porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento. Ou seja, a avaliação tem um conteúdo substantivo porque atribui valor. Outra questão importante na avaliação é a definição de critérios, fundamentais para que possamos afirmar se uma política deve continuar a ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra. Esses critérios não são passíveis de uma tipologia, pois devem variar de acordo com a política que está sendo avaliada.

Avaliar, de acordo com o pensamento de Oliveira (2006), é afirmar se uma dada política está contribuindo para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar, bem como saber se está promovendo mudanças nos sistemas econômico e social destinadas a alcançar os resultados desejados. Compreende ainda, explicar o "que funciona para quem e em que circunstâncias".

A avaliação de processos visa a aferição da eficácia de uma política pública, isto é, se a política/plano/programa/projeto está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. A importância dessa linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de problemas e conflitos possíveis durante a elaboração de uma legislação/plano/programa/projeto.

Nesse sentido, Silva et al. (2001, p. 27), acrescenta:

> Que os objetivos não podem se restringir apenas a oferecer subsídios à atuação do estado, já que ele não é o único executor de políticas sociais. Os problemas detectados

> não podem ser resolvidos somente pela via do estado: implicam também a participação da sociedade civil.

Corroborando também com os estudos acima expostos, Arcoverde (2014) afirma que a avaliação ergue-se em principal preocupação dos administradores públicos, com objetivo de construir um canal institucional para participação da sociedade nos assuntos públicos nos anos 90, embalados pelo processo de democratização na América Latina.

As avaliações podem ser classificadas segundo diferentes critérios, tais como o objetivo da avaliação, momento em que se avalia, aspectos que serão avaliados, a posição dos avaliadores, entre outros. Assim, o processo de avaliação dentro do ciclo da política compreende a seguinte lógica: ideia – diagnóstico – projeto - avaliação *ex ante* - correção - implementação - avaliação de processo - correção - conclusão do projeto - avaliação *ex post* ou de impacto (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2014).

A mensuração da eficiência de uma ação social pode ser realizada de várias formas e a falta de parametrização gera diversas dúvidas sobre quais ações são mais eficientes. Trevisaan e Bellen (2008) afirmam que a eficiência também não pode ser avaliada olhando-se apenas para os aspectos internos da organização, devendo-se voltar para a globalidade das demais organizações. Ou seja, não se deve apenas avaliar se houve desperdícios ou desvios dos recursos, mas também comparar a eficiência alcançada com a de outras organizações.

Vale ressaltar que a efetividade está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Por seu turno, avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social. Com isso, para Oliveira (2006), o que torna sua avaliação indispensável é o fato de que, caso o impacto social não seja o esperado, poder-se-á replanejar a atuação. A principal dificuldade, porém, é garantir a vinculação entre as ações do programa e as mudanças percebidas. A eficácia, por sua vez, propicia que as instituições avaliadas respondam às pressões por transparência, demonstrando que resultados estão sendo alcançados.

Como evidenciado na literatura em políticas públicas, a avaliação tem a capacidade de aumentar a eficiência e eficácia do setor público. É relevante salientar que a avaliação precisa cada vez mais, tornar-se elemento mais presente, significativo e estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos. Em outras palavras, é ferramenta importantíssima, e se converte como um elemento indispensável para o processo de gestão (TREVISAAN; BELLEN,2008).

3. Critérios de avaliação do IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é composto por indicadores finalísticos destinados a evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades.

Os critérios estão dispostos em sete especialidades de execução da gestão pública: (1) Educação – iEduc, (2) Saúde – i-Saúde, (3) Planejamento – i-Planejamento, (4) Gestão Fiscal – i-Fiscal, (5) Meio Ambiente – i-Amb, (6) Proteção das Cidades – i-Cidade e (7) Governança da Tecnologia da Informação – i-Gov TI. Estes elementos serão utilizados para definir a eficiência e eficácia da gestão municipal, devendo ser observados tanto pela população como pelos Prefeitos e Vereadores como uma importante ferramenta de avaliação de resultados, reorganização da gestão e reavaliação de prioridades e do planejamento. O IEGM, ademais, é um importante instrumento para o aperfeiçoamento da fiscalização municipal, indicando setores que necessitem de maior atenção.

Assim, a partir desses critérios, será possível aos Tribunais de Contas avaliar a gestão pública e a obtenção de resultados e metas nos diversos municípios brasileiros a partir de um controle de resultados que vem a acrescer os demais controles tradicionais.

Esse novo modelo de avaliação de gestão passa pela mudança de comportamento das atividades fiscalizatórias tradicionais. Doravante, busca-se aplicar critérios técnicos e objetivos metodologicamente estabelecidos, aliados à criação de indicadores finalísticos, com vistas a garantir uma convergência de interesses entre a gestão pública e o planejamento estatal.

Nessa perspectiva, o IEGM será composto a partir de três ordens de informações: a) dados governamentais; b) auditorias externas a cargo dos Tribunais de Contas; c) informações levantadas por questionários preenchidos pelo município fiscalizado.

As 7 (sete) dimensões que compõem o Índice da efetividade da gestão municipal (IEGM), baseados na respectiva dimensão da gestão pública (i-EDUC; i-SAÚDE; i-PLANEJAMENTO; i-FISCAL; i-AMB; i-CIDADE e i-GOV TI), cujo peso será apurado pelo uso de métrica de ponderação que possa melhor refletir o grau de relevância, baseada no volume de despesas realizadas nos exercícios anteriores, por função de governo ("Ensino", "Saúde", "Administração", etc.[20]), serão pautados nos seguintes objetivos, metodologia e fonte, respectivamente:

O i-EDUC (Índice Municipal da Educação) visa apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal na sua esfera de responsabilidade, que impactam a

qualidade dos serviços e a vida das pessoas. A metodologia aplicada será a de fornecer a cada município uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil, creches e pré-escolas e Ensino Fundamental, que devem ser respondidos através do Sistema IEGM.

O i-SAÚDE (Índice Municipal da Saúde) tem por objetivo apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados a partir de indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da saúde Pública Municipal, na esfera de responsabilidade municipal. Da mesma forma, tem por metodologia fornecer a cada município uma série de quesitos específicos de gestão municipal da Saúde voltados à Atenção Básica, a serem respondidos pelo Sistema IEGM.

O i-PLANEJAMENTO (Índice Municipal do Planejamento) permitirá ordenar os municípios quanto ao que foi planejado e realizado em matéria de programas e ações, possibilitando ao usuário da informação entender, de maneira ampla, como se deu esse processo, apontando para os possíveis resultados. Para tanto, haverá a análise dos percentuais gerados em relação à execução, comparando essa com o que foi estabelecido no planejamento da entidade, possibilitando assim a visualização dos reflexos na qualidade de vida dos munícipes (sejam diretos ou indiretos). O índice é formado por indicadores, que são situações avaliadas de um determinado fato e ao agregá-los (por soma, diferença ou outro método) apura-se o resultado do índice desejado, devendo, no presente caso, serem considerados os seguintes indicadores, detalhados com a sua apuração: (a) coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações; (b) confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; (c) percentual de alteração do planejamento inicial; e (d) percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada.

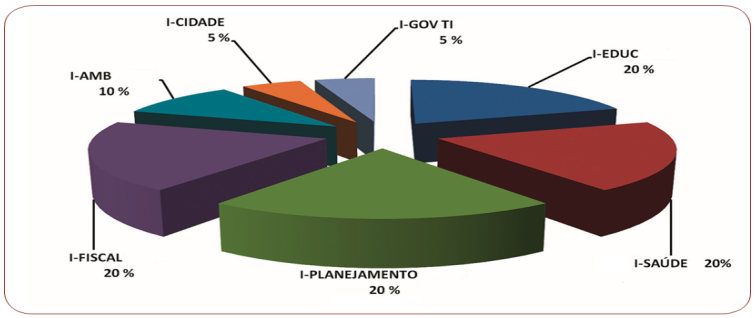
O i-FISCAL (Índice Municipal da Gestão Fiscal) permitirá ordenar os municípios quanto à política fiscal estabelecida e executada (direta ou indiretamente), habilitando o usuário da informação a entender, de maneira ampla, o comportamento das decisões tomadas pelos responsáveis na administração municipal no que diz respeito à parte fiscal. Para chegar a esse resultado serão analisadas a execução financeira e orçamentária, a manutenção dos limites legais estabelecidos, as decisões em relação à aplicação de recursos vinculados e a transparência da administração municipal e, além dos aspectos relacionados à obediência aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, será possível acompanhar se questões como endividamento, planejamento e metas estão sendo conduzidos segundo uma gestão adequada, a fim de não comprometer as receitas futuras e a prestação de serviços públicos à população local.

O i-AMB (Índice Municipal do Meio Ambiente) tem por objetivo apresentar a lista com o posicionamento dos municípios com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre o meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas, tais como resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental, conselho ambiental, etc.

O i-CIDADE (Índice Municipal de Cidades Protegidas) visa apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam o grau de envolvimento no planejamento municipal para proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.

O i-GOV TI (Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação) apresentará a relação com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica que mensure o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor dos munícipes.

O índice final do IEGM, portanto, reúne os resultados aferidos em cada uma das sete dimensões apresentadas, atribuindo a cada uma delas os seguintes pesos: i-EDUC x 20 + i-SAÚDE x 20 + i-PLANEJAMENTO x 20 + i-FISCAL x 20 + i-AMB x 10 + i-CIDADE x 5 + i-GOV TI x 5. O gráfico a seguir sintetiza melhor a distribuição ponderada do cálculo:



Disponível em: http://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/APRESENTA%C3%87%C3%83O-IEGM-GESTORES-ECG.pdf

Os resultados finais serão apresentados à sociedade e aos municípios fiscalizados em 05 Faixas, cuja apresentação se dará por notas à gestão pública, sendo cada faixa caracterizada da seguinte forma: A = Altamente Efetiva; B+ = Muito Efetiva; B = Efetiva; C+ = Em fase de adequação; e C = Baixo nível de adequação.

A partir desses indicadores, portanto, os Tribunais de Contas poderão modernizar a fiscalização dos recursos públicos e tornar mais eficazes os instrumentos de efetivação da

Justiça Social e respeito às normas constitucionais, mormente a economicidade e a eficiência, que poderão ser melhor avaliados a partir de critério objetivos e uniformes.

4. Conclusão

Como é cediço, o processo de implementação do IEGM certamente passará por dificuldades práticas, mormente a falta de interesse dos gestores em aderir aos questionários realizados e o estado de completo abandono que se encontram alguns municípios fiscalizados. No entanto, com base no princípio da efetividade da gestão pública, autorizado estarão os Tribunais de Contas a implementar medidas mais intensas e proativas na análise das contas públicas.

Nesse cenário, avulta de importância a mudança de perspectiva da fiscalização dos gastos públicos que ora se propõe. Com efeito, a implementação do IEGM vem a coroar a passagem das auditorias de mera conformidade legal dos atos praticados para uma nova roupagem institucional dos órgãos de controle, que passarão a buscar aferir o resultado prático efetivamente alcançado pelas políticas públicas e programas de governo.

Assim, essa nova ordem demonstra que em um Estado Democrático de Direito, a fiscalização da gestão pública deve ir além de medidas meramente sancionatórias dos gestores ineficientes. Atualmente, a ordem constitucional exige dos órgãos de controle atitudes proativas na efetividade dos gastos públicos, revelando a passagem de um perfil passivo de fiscalização para a busca da eficiência da gestão, tornando-se colaboradores imprescindíveis no atingimento do interesse público e do bem da coletividade.

Referências

ARCOVERDE, A. C. B. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos. C**RESS,** 2014.Disponível em :<http://cress-mg.org.br/publicacoes/Lei/56 >. Acesso 20 out. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988 Art. 37.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm>. Acesso em : 24 out. 2016.

BRASIL. TCESP. **Índice de Efetividade da Gestão municipal**. Divisão de Auditoria Eletrônica – AUDESP, 2014.

GERHARDT, T. E., SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: < http://www.ufrgs.br/cursopgdr/download/derad005.pdf>. Acessoem: 21 out. 2016.

LASWELLLaswell, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books.1936/1958.

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

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamentoem políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. De Adm. Púb** .Rio de Janeiro. V.40, n.1, p.273-88, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06 >. Acesso em: 23 out. 2016.

OLIVEIRA, K. C. S.; PINHEIRO, L. I. F.Avaliação de Políticas Públicas: uma perspectiva em dados do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. **Universidade Estadual de Santa Cruz –UESC**. Ilhéus –Bahia, 2014. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/ana-2.pdf >. Acessoem: 23 out. 2016.

PETERS, B. G. “Review: Understanding Governance: Policy Networks,Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes”, Public Administration 76: 408-509. 1998.

PRODONOV, C.C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnica pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo. 2 ed. 2013.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (Org.). Avaliação de Políticas e programas sociais teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SOUZA, C.Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas.Departamento de Ciência Política da USP, 2002

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. De Adm. Púb**.v. 2, n.3, p.529-50, 2008. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34919548/a05>. Acesso em: 22 out. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Índice de efetividade da gestão municipal. Disponível em: < https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. Apresentação IEGM. Disponível em: < http://www.tce.pi.gov.br/fiscalizado/iegm/>. Acesso em: 10 mar. 2017.