



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

RODOPIANO ROCHA DA SILVA NETO

DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise a partir do Índice de Efetividade dos Municípios do Estado do Pará

Belém/PA
2020

RODOPIANO ROCHA DA SILVA NETO

DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise a partir do Índice de Efetividade dos Municípios do Estado do Pará

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro.

Belém/PA
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

S586d Silva Neto, Rodopiano Rocha da
DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL : uma
análise a partir do Índice de Efetividade dos Municípios do Estado
do Pará / Rodopiano Rocha da Silva Neto. — 2020.
107 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão
Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade
Federal do Pará, Belém, 2020.

1. Gestão Pública Municipal. 2. Indicadores de
Desempenho. 3. Efetividade. 4. Estado do Pará. I. Título.

CDD 352

RODOPIANO ROCHA DA SILVA NETO

DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: uma análise a partir do Índice de Efetividade dos Municípios do Estado do Pará

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Aprovado em: ____ de _____ de 2020.

Conceito: _____

Banca Examinadora:

_____ - Orientador
Adagenor Lobato Ribeiro
Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
Universidade Federal do Pará (UFPA)

_____ - Membro
Marina Yassuko Toma
Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
Universidade Federal do Pará (UFPA)

_____ - Membro
Mário Miguel Amin Garcia Herreros
Doutor em Agricultural Economics
Universidade da Amazônia (UNAMA)

Dedico este trabalho aos que, assim como Carl Gustav Jung, acreditam que os sonhos são uma maneira que o inconsciente encontra para nos enviar mensagens, como uma ponte entre os processos conscientes e não-conscientes, que mantém o equilíbrio da nossa mente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por todas as oportunidades que colocou em minha vida e por ter me dado força e coragem para aproveitá-las.

Agradeço a todos os professores que me influenciaram na minha trajetória. Em especial ao Professor Dr. Adagenor Lobato Ribeiro, meu orientador, com quem compartilhei minhas ideias a respeito do tema. Ao Professor Dr. Mário Miguel Amin Garcia Herreros e à Professora Dra. Marina Yassuko Toma, pelas críticas e sugestões na etapa de qualificação, que foram fundamentais para o aprimoramento desta pesquisa.

Registro minha profunda gratidão aos meus queridos colegas da turma do PGGP 2017/2018, pela parceria, brincadeiras, pizzas ao final das disciplinas e, sobretudo, pela oportunidade de compartilhar conhecimentos ao longo de todo o curso.

Agradeço ao meu amigo, engenheiro civil César Bentes Gomes da Silva, com quem tive a honra de trabalhar e aprender com sua experiência de vida, pelo apoio na revisão dos textos desta pesquisa. Agradeço, igualmente, ao colega Luã Gustavo das Neves Oliveira, cartógrafo e graduando em estatística, pelo fundamental apoio nas análises dos dados estatísticos e na elaboração dos mapas, que, inspirados nos ensinamentos do grande geógrafo Milton Santos, ilustram os achados desta pesquisa.

Por fim, agradeço à minha família e aos meus familiares e amigos por me incentivarem a sempre evoluir na busca do conhecimento.

Filosofia do Sucesso

*Se você pensa que é um derrotado,
você será derrotado.
Se não pensar “quero a qualquer custo!”
Não conseguirá nada.
Mesmo que você queira vencer,
mas pensa que não vai conseguir,
a vitória não sorrirá para você.*

*Se você fizer as coisas pela metade,
você será fracassado.
Nós descobrimos neste mundo
que o sucesso começa pela intenção da gente
e tudo se determina pelo nosso espírito.*

*Se você pensa que é um malogrado,
você se torna como tal.
Se almeja atingir uma posição mais elevada,
deve, antes de obter a vitória,
dotar-se da convicção de que
conseguirá infalivelmente.*

*A luta pela vida nem sempre é vantajosa
aos fortes nem aos espertos.
Mais cedo ou mais tarde, quem cativa a vitória
é aquele que crê plenamente
Eu conseguirei!*

(Napoleon Hill)

RESUMO

O estudo tem como objetivo avaliar os fatores que impactam no desempenho da gestão dos municípios do estado do Pará, calculado por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). O IEGM vem sendo utilizado como indicador oficial pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, com vistas ao aprimoramento da gestão municipal e da atuação dos órgãos de controle externo, propondo-se a avaliar a efetividade das políticas públicas municipais sob a ótica de sete índices setoriais: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação e comunicação. A relevância desta pesquisa consiste em ampliar o debate sobre o desempenho da gestão municipal, apresentando o IEGM como um possível instrumento de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza aplicada, de abordagem quantitativa e qualitativa. Os procedimentos adotados incluem uma ampla pesquisa bibliográfica e documental acerca da gestão pública municipal e da utilização de indicadores de desempenho para avaliar a efetividade das políticas públicas municipais. Como contribuições desta pesquisa, são discutidos os resultados para os municípios paraenses, com a finalidade de identificar possíveis explicações e propostas de intervenção para os níveis de efetividade encontrados.

Palavras-chave: Gestão Pública Municipal. Indicadores de Desempenho. Efetividade.

ABSTRACT

The objective of this study is to evaluate the factors that impact on the management performance of municipalities in the state of Pará, calculated using the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM). The IEGM has been used as an official indicator by the Audit Courts of the States and Municipalities, with a view to improving municipal management and the performance of external control bodies, proposing to evaluate the effectiveness of municipal public policies from the standpoint of seven indicators education, health, planning, fiscal management, environment, citizen protection and governance of information technology and communication. The relevance of this research is to broaden the debate about the performance of municipal management, presenting the IEGM as a possible instrument for monitoring and evaluating public policies. Methodologically, it is an exploratory research, of applied nature, of quantitative and qualitative approach. The procedures adopted include extensive bibliographical and documentary research on municipal public management and the use of performance indicators to evaluate the effectiveness of municipal public policies. As contributions of this research, the results for the municipalities of Pará are discussed, in order to identify possible explanations and intervention proposals for the levels of effectiveness found.

Keywords: Municipal Public Management. Performance indicators. Effectiveness.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pesquisas acadêmicas sobre a Gestão Pública Municipal.....	23
Tabela 2 - Competências materiais privativas do Município.....	41
Tabela 3 - Índices componentes do IEGM.....	48
Tabela 4 - Faixas de resultado do IEGM.....	49
Tabela 5 - Distribuição do IEGM no estado do Pará segundo a quantidade de municípios por faixa de resultado. 2017 e 2018.....	52
Tabela 6 - Relação dos quesitos principais para a elaboração do componente i-Planejamento do IEGM nos municípios paraenses nos anos de 2017 (ano-fiscal 2016) e 2018 (ano-fiscal 2017).....	66
Tabela 7 - Relação dos quesitos adicionais para a elaboração do componente I-Planejamento do IEGM nos municípios paraenses nos anos de 2017 (ano-fiscal 2016) e 2018 (ano-fiscal 2017).....	68
Tabela 8 - Distribuição dos municípios paraenses por região geográfica intermediaria segundo a faixa de resultado do Índice de efetividade de gestão municipal 2017.....	79
Tabela 9 - Distribuição dos municípios paraenses por região geográfica intermediaria segundo a faixa de resultado do Índice de efetividade de gestão municipal 2018.....	80

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Situação geográfica do estado do Pará e região metropolitana de Belém.....	33
Mapa 2 -	Regiões geográficas do estado do Pará.....	34
Mapa 3 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do IEGM. 2017.....	53
Mapa 4 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do IEGM. 2018.....	54
Mapa 5 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente I-Educ do IEGM. 2018.....	55
Mapa 6 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Saúde do IEGM. 2018.....	57
Mapa 7 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i planejamento do IEGM. 2018.....	58
Mapa 8 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Fiscal do IEGM. 2018.....	60
Mapa 9 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-ambiental do IEGM. 2018.....	61
Mapa 10 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Cidade do IEGM. 2018.....	63
Mapa 11 -	Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Gov-TI do IEGM. 2018.....	64
Mapa 12 -	Regiões geográficas de integração do estado do Pará.....	76
Mapa 13 -	Municípios paraenses por região intermediaria segundo as faixas de resultado do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.....	78
Mapa 14 -	Municípios paraenses por região intermediaria segundo as faixas de resultado do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.....	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Distribuição do IEGM dos municípios paraenses: 2017 e 2018.....	53
Gráfico 2 -	Distribuição do componente i-Educ do IEGM dos municípios do estado do Pará. 2017 e 2018.....	55
Gráfico 3 -	Distribuição do componente i-Saúde do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.....	56
Gráfico 4 -	Distribuição do componente i-Planejamento do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.....	58
Gráfico 5 -	Distribuição do componente i-Fiscal do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.....	59
Gráfico 6 -	Distribuição do componente i-Amb do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.....	61
Gráfico 7 -	Distribuição do componente i-Cidade do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.....	62
Gráfico 8 -	Distribuição do componente i-Gov-TI do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.....	64

LISTA DE SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CF/88	Constituição Federal de 1988
FIB	Felicidade Interna Bruta
i-Amb	Índice Municipal do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
i-Cidade	Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEGE	Índice de Efetividade da Gestão Estadual
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
i-Fiscal	Índice Municipal da Gestão Fiscal
IGF	Índice de Gestão Fiscal
i-Gov-TI	Índice Municipal de Governança da Tecnologia da Informação
i-Planejamento	Índice Municipal do Planejamento
IPS	Índice de Progresso Social
IPS-M	Índice de Progresso Social dos Municípios
IRB	Instituto Rui Barbosa
i-Saúde	Índice Municipal da Saúde
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPA	Plano Plurianual
PPGGP	Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
REDE INDICON	Rede Nacional de Indicadores Públicos
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Européia
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Problema de pesquisa	18
1.2	Objetivos	19
1.2.1	Objetivo geral.....	19
1.2.2	Objetivos específicos.....	20
1.3	Justificativa	20
1.4	Estrutura do trabalho de pesquisa	24
2	REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1	Introdução	25
2.2	Gestão pública municipal	25
2.3	A nova gestão pública	27
2.4	Síntese	29
3	METODOLOGIA	30
3.1	Introdução	30
3.2	O método de pesquisa	30
3.3	Tipos de pesquisa	31
3.3.1	Quanto à natureza.....	31
3.3.2	Quanto aos objetivos	31
3.3.3	Quanto aos procedimentos.....	32
3.4	Caracterização do estado do Pará	33
3.4.1	Localização	33
3.4.2	Regiões geográficas.....	34
3.4.3	Indicadores socioeconômicos	35
3.5	Síntese	35
4	REFLEXOS DA REFORMA DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	37
4.1	Introdução	37
4.2	O Município e a Reforma Gerencial de 1995	37
4.3	A descentralização dos serviços sociais	38
4.4	As competências materias privativas do Município	40
4.5	Síntese	42
5	INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL	43
5.1	Introdução	43
5.2	Base conceitual	43
5.3	Tipologias de classificação	45
5.4	Índice de Efetividade da Gestão Pública Municipal	47
5.5	Síntese	50

6	RESULTADOS	51
6.1	Introdução	51
6.2	Efetividade da gestão dos municípios paraenses	51
6.2.1	Índice Municipal da Educação.....	54
6.2.2	Índice Municipal da Saúde	56
6.2.3	Índice Municipal do Planejamento.....	57
6.2.4	Índice Municipal da Gestão Fiscal.....	59
6.2.5	Índice Municipal do Meio Ambiente	60
6.2.6	Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos.....	62
6.2.7	Índice Municipal de Governança da Tecnologia da Informação	63
6.3	Deficiências no planejamento dos municípios paraenses	65
6.4	Proposta de intervenção	73
6.4.1	Qualificação dos servidores municipais	73
6.4.2	Alinhamento dos planos plurianuais	75
6.4.3	Análise das prestações de contas	80
6.5	Síntese	82
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
	REFERÊNCIAS	86
	APÊNDICE A – RESULTADOS DO IEGM DO EXERCÍCIO DE 2018	94
	APÊNDICE B – MAPAS DA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS PARAENSES SEGUNDO A FAIXA DE RESULTADO DOS PRINCIPAIS QUESITOS DO ÍNDICE DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL	101

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma federação, cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição (BRASIL, 1988).

Portanto, diferentemente da grande maioria dos Estados federais existentes no mundo, os municípios brasileiros possuem o *status* constitucional de ente público federado, mesmo que subordinado, sob muitos aspectos, à instância estadual de governo (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Por força dessa condição, a Constituição Federal de 1988 – CF/88 atribuiu competências comuns (artigo 23, da CF/88) e exclusivas (artigo 30, da CF/88) aos municípios sobre uma ampla gama de serviços públicos fundamentais, tais como: o atendimento à saúde, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, planejamento urbano e transporte coletivo e proteção do meio ambiente (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). Para fazer frente a esse extenso rol de competências, a CF/88 assegurou, como princípio administrativo, a descentralização da execução dos serviços sociais e de infraestrutura, bem como dos recursos orçamentários para os estados e municípios, com conseqüente aumento da participação dos governos locais na repartição das receitas tributárias (BRASIL, 1995b).

Com a chamada “Reforma Gerencial de 1995” (BRESSER-PEREIRA, 1999), definida inicialmente no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado” – PDRAE (BRASIL, 1995b), foi proposto um novo modelo de gestão para o setor público com a redefinição do papel do Estado e o desenvolvimento da administração por resultados, denominado “Nova Gestão Pública” (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, 2005). Nesse contexto, a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios passou a ser uma das características essenciais do quadro teórico proposto para reformar o Estado brasileiro (BRASIL, 1995b; BRESSER-PEREIRA, 1999), com o objetivo de aumentar “sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (BRASIL, 1995b).

Corolário da Reforma Gerencial de 1995, a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), entronizou a reforma administrativa do Estado brasileiro, o que levou à incorporação de alguns elementos do novo modelo de gestão no setor público (REYMÃO; CEBOLÃO, 2018), como a inclusão do princípio da eficiência no artigo 37 da CF/88, que passou a impulsionar a revisão dos modelos de gestão das organizações públicas, alterando sua forma de atuação e estrutura de funcionamento. Foi também a partir da EC nº 19/1998 que se passou 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 de racionalização nas ações, consoante o artigo 37, parágrafo 3º, inciso I e o artigo 39, parágrafo 7º da CF/88 (BRASIL, 1988).

Contudo, passados mais de vinte anos da promulgação da EC nº 19/1998, o objetivo global do PDRAE de aumentar a efetividade e eficiência do Estado ainda parece longe de ser alcançado, sobretudo na esfera municipal, onde os governos locais enfrentam grandes desafios para cumprir com suas obrigações constitucionais. Na prática, os municípios assumiram um pesado ônus na execução de serviços públicos fundamentais, sem a adequada contrapartida técnica ou financeira da União e dos estados para atender a essas demandas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). É o caso, por exemplo, da chamada “municipalização” (ABRUCIO; GAETANI, 2006) da saúde e da educação, que são de responsabilidade técnica e financeira compartilhada (artigo 23, VI e VII, da CF/88), mas que ocorreram sem a devida avaliação da capacidade gerencial e financeira dos municípios (MIGUELES; ZANINI, 2015), comprometendo o desenvolvimento e resultando em baixa eficiência na prestação de serviços públicos fundamentais à população.

Uma possível explicação para os problemas na gestão pública municipal é que o incremento das receitas dos governos locais não foi acompanhado da redefinição de funções e responsabilidades no atendimento às demandas e necessidades da população, uma vez que a CF/88 não previu os meios, legais e financeiros, para que se desenvolvesse um processo ordenado de descentralização de encargos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Todavia, mesmo diante de um cenário adverso, algumas gestões municipais têm-se destacado mais que outras, sem que se tenha chegado a justificativas convincentes para os fatores que impactam nos seus desempenhos (LUBAMBO, 2006).

1.1 Problema de pesquisa

Após mais de três décadas de autonomia e de descentralização sob a égide da CF/88, o debate sobre os problemas enfrentados pelos governos locais – incapazes de prestar serviços públicos fundamentais à população –, não pode prescindir de análises que focalizem a mensuração do desempenho da gestão pública municipal.

O interesse por essa temática tem sido ampliado como resultado do aumento das demandas de prestação de contas por parte de órgãos de governo, da mídia e da sociedade, gerando um compromisso crescente por parte dos gestores públicos em se concentrar no fortalecimento do desempenho e na obtenção de resultados (MARKIC, 2014).

No âmbito municipal, a necessidade de indicadores de desempenho capazes de avaliar os serviços públicos prestados à população é ainda mais premente, ante a amplitude das demandas sob responsabilidade dos governos locais, estabelecidas nos artigos 23 e 30 da CF/88. Isso porque, embora sentida diariamente na pele pelos cidadãos – caracterizada pela má qualidade da educação, filas nos hospitais, obras públicas inacabadas e inúmeras outras mazelas sociais –, a efetividade da gestão pública municipal não era mensurada de forma sistemática, clara e transparente, por meio de um índice oficial.

Essa situação começou a mudar com a criação do “Índice de Efetividade da Gestão Municipal” – IEGM (IRB, 2015), elaborado no ano de 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP. Desde o ano de 2015, o IEGM vem sendo utilizado como indicador oficial pelos Tribunais de Contas do Brasil, com vistas ao aprimoramento da gestão municipal e da atuação dos órgãos de controle externo, propondo-se a avaliar a efetividade das políticas públicas municipais sob a ótica de sete índices setoriais: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação e comunicação (IRB, 2015).

Esta pesquisa foi conduzida no sentido de identificar fatores explicativos que impactam na efetividade da gestão pública municipal, tendo como referência os sete índices setoriais que compõem o IEGM. A pesquisa acompanha o entendimento de que as diferenças encontradas no desempenho da gestão pública municipal são definidas por fatores específicos que se procura desvendar, expressando-se como determinantes do maior ou menor sucesso da gestão (LUBAMBO, 2000; 2006). Para facilitar a descoberta desses fatores e contribuir para o desenvolvimento local, a pesquisa está delimitada à investigação dos municípios do estado do Pará.

Nesse contexto, o problema central desta pesquisa envolve responder à seguinte pergunta: *Que fatores impactam a efetividade da gestão dos municípios paraenses?*

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

- a) Investigar os fatores que impactam a efetividade da gestão dos municípios paraenses, tendo como referência os parâmetros que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Analisar os reflexos da reforma do Estado na gestão pública municipal;
- b) Explorar a utilização dos indicadores de desempenho da gestão pública municipal;
- c) Discutir os resultados para os municípios paraenses, com a finalidade de identificar possíveis explicações e propostas de intervenção para os níveis de efetividade encontrados.

1.3 Justificativa

Com a Reforma Gerencial de 1995, uma das modificações mais significativas no texto constitucional, foi a inclusão do princípio da eficiência (artigo 37, *caput*, da CF/88), o qual pode ser entendido como a necessidade da administração pública em atender as crescentes demandas da sociedade com presteza, racionalidade e qualidade (BRASIL, 1995b).

À época da formulação do PDRAE, a expectativa era de que, no médio prazo, a aprovação das emendas constitucionais, como a EC nº 19/1998, assim como o aprofundamento da implantação da nova cultura gerencial, focada em resultados, na competição administrada e baseada na avaliação do desempenho da gestão pública, permitiriam mudanças estruturais rumo à transformação das organizações públicas. Esperava-se, naquela época, que os órgãos da administração pública passassem a adotar uma nova postura gerencial, baseada em objetivos bem definidos e que desenvolvessem uma nova sistemática de avaliação de desempenho da gestão pública, tanto em nível institucional, quanto individual (BRASIL, 1995b).

Passados mais de vinte anos da promulgação da EC nº 19/1998, o objetivo global do PDRAE de aumentar a efetividade e eficiência do Estado ainda parece longe de ser alcançado pela grande maioria das organizações públicas, nas três esferas de governo. Mas deve-se reconhecer que a gestão do desempenho do setor público passou a ter papel fundamental após a Reforma Gerencial de 1995.

A necessidade de mais eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública é inerente à questão do desenvolvimento, que acaba sendo inviabilizado devido aos limites que surgem quando os atores envolvidos na gestão não estão comprometidos com estes conceitos, resultando em impactos negativos na vida dos cidadãos. Daí a demanda por uma avaliação sistemática, contínua e eficaz que esbarra na falta de clareza quanto a indicadores de desempenho da gestão pública (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

A mensuração do desempenho da gestão pública tem o potencial de contribuir com o alcance de metas e resultados, permitindo melhor transparência de custos, efetividade das ações adotadas e motivação dos servidores públicos. Quando definidos em um contexto estratégico, os indicadores de desempenho podem ser uma poderosa ferramenta para diferentes fins no setor público 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).

No caso dos governos locais, a avaliação de desempenho da gestão pública municipal tem sido feita sem muitos critérios, com a população utilizando “indicadores informais” para sua análise, baseando-se naquilo que se vê ou que ouve falar sobre a gestão pública de seu município (GUIMARÃES, 2008).

Portanto, a relevância desta pesquisa consiste em contribuir para o debate sobre o aprimoramento da avaliação de desempenho da gestão pública municipal, apresentando o IEGM como um possível instrumento de monitoramento e avaliação da efetividade das políticas públicas municipais, sob a ótica dos seus índices setoriais.

Ao se propor a avaliar a efetividade da gestão municipal sob esses múltiplos olhares, 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” (IRB, 2015), assim como situar o grau de efetividade da gestão municipal e seus impactos na vida dos cidadãos (TCM-PA, 2018).

Em outras palavras, 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 compreender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), visando ao alcance dos objetivos e metas fixados no planejamento público (eficácia) (UE, 2017; IRB, 2017).

A opção por utilizar os índices setoriais do IEGM justifica-se em razão de que esses temas contemplam grande parte das competências comuns e exclusivas descentralizadas para os municípios, nos termos dos artigos 23 e 30 da CF/88. Ademais, o IEGM oferece elementos para que os governos locais enfrentem problemas como a ausência de instrumentos eficazes de

planejamento e controle dos gastos públicos municipais, fatores que podem impactar negativamente na gestão e no desempenho econômico e social dos municípios (LEITE FILHO; FIALHO, 2015; PASSOS; AMORIM, 2018). Essa busca por fatores que influenciam o desempenho da gestão municipal torna imprescindível a análise das variáveis integrantes dos índices setoriais que possam ser prioritariamente trabalhados, tendo em vista a pressão que os governos locais sofrem por apresentar resultados.

A escolha do lócus da pesquisa – os municípios do estado do Pará – se dá pelo interesse do pesquisador em contribuir para o desenvolvimento local das cidades paraenses. Serão considerados apenas os municípios paraenses que participaram das edições do IEGM, realizadas em 2017 e 2018. Quanto à viabilidade, a pesquisa se justifica pela possibilidade de acesso às informações relativas ao IEGM, tendo em vista que o estado do Pará possui o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-PA), a quem compete definir os parâmetros finalísticos destinados a evidenciar o desempenho da gestão pública municipal, cuja composição integra o IEGM dos municípios paraenses (TCM-PA, 2018).

Com relação à contribuição científica, embora já existam na literatura importantes estudos sobre indicadores de desempenho da gestão pública, com destaque para os trabalhos de Jannuzzi (2005; 2017), esta pesquisa se justifica em razão da pequena produção científica sobre o desempenho da gestão pública municipal.

A importância concedida às administrações municipais é recente. A forma centralizada de distribuição de recursos caracterizada até os anos 80, corrigida na nossa Constituição de 1988, permitia ao cidadão comum desprezar parcialmente o poder dos governos locais. O interesse acadêmico pela gestão municipal também é recente (GUIMARÃES, 2008).

De fato, pesquisa realizada pelo autor na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)¹ sobre temas relacionados à administração, planejamento e gestão pública municipal, demonstram que o interesse acadêmico pela esfera municipal ainda é bastante reduzido, conforme demonstrado na Tabela 1:

¹ Disponível em: <http://bdt.d.ibict.br/vufind/>

Tabela 1 – Pesquisas acadêmicas sobre a Gestão Pública Municipal.

PERÍODO	ASSUNTOS DE INTERESSE	QUANTIDADE
Até 1988	Governo, Estado, participação, poder, renda fundiária urbana	09
De 1989 a 1998	Administração, administração municipal, administração ambiental municipal, planejamento urbano, estrutura organizacional, meio ambiente e políticas públicas urbanas	44
De 1999 a 2008	Administração municipal, administração pública, administração participativa, arranjo produtivo local, controladoria, desenvolvimento local, desenvolvimento regional, gestão democrática, geoprocessamento, meio ambiente, planejamento municipal, planejamento urbano, políticas públicas, participação social, planejamento estratégico, participação popular, sistemas de informação gerencial e sustentabilidade.	373
De 2009 a 2019	Administração municipal, administração pública, autonomia municipal, avaliação de desempenho organizacional, avaliação de políticas públicas, burocracia, controle interno, controle social, desempenho da gestão pública municipal, emancipação municipal, federalismo, gestão pública, gestão municipal, gestão ambiental, políticas públicas, planejamento urbano, plano diretor, sustentabilidade, indicadores de gestão.	997

Fonte: Adaptado de BDTD, 2020.

Conforme demonstrado na tabela, somente na última década é que surgiram algumas pesquisas acadêmicas sobre assuntos relacionados ao desempenho da gestão pública municipal, avaliação de políticas públicas e indicadores de gestão. Atualmente, a BDTD conta com cerca de 600 mil teses e dissertações. Portanto, a produção científica relacionada à gestão pública municipal representa apenas 0,24% de toda a produção de teses e dissertações disponíveis na BDTD².

Dentre os poucos estudos baseados em indicadores oficiais, a partir das múltiplas políticas públicas e obrigações descentralizadas para os governos locais, destacam-se as análises de Silva et al (2017), que investigaram a como os indicadores de avaliação de desempenho são utilizados na auditoria pelos tribunais de contas para medir o desempenho da gestão pública municipal e concluíram: que tais indicadores não são utilizados nas auditorias realizadas na prestação de contas; que tais auditorias são exclusivamente focadas na conformidade legal; que a motivação da emissão de pareceres com rejeição, emitidos no período analisado, não levam em consideração os indicadores de desempenho da gestão pública. Bezerra Filho, Alcure Neto e Aguiar (2018), que investigaram o IEGM na sua dimensão educação (iEduc), concluíram que o iEduc não tem relação com o aprendizado estudantil, carecendo de elementos na sua construção de forma a demonstrar o que seria uma gestão com

² Para levantamento, foram considerados os seguintes critérios de busca: “administração municipal” OR “gestão municipal” OR “administração pública municipal” OR “gestão pública municipal” OR “planejamento municipal” para cada período indicado na Tabela 1.

qualidade. Por fim, Passos e Amorim (2018), examinaram a construção do IEGM a fim estimular o debate sobre mecanismos de controle do gasto público e da atuação governamental e concluíram que o índice é um importante mecanismo de controle do gasto público, pois permite aferir, com simplicidade e inteligibilidade, a satisfação das necessidades dos cidadãos.

Para tentar contribuir com essa produção científica, optou-se pela escolha do tema desta dissertação.

1.4 Estrutura do trabalho de pesquisa

A presente dissertação divide-se em 7 capítulos. O capítulo 1 introduz a dissertação, apresentando o problema escolhido, os objetivos e a justificativa da pesquisa ora iniciada. No capítulo 2 será apresentada uma revisão da teoria que dará suporte à pesquisa. No capítulo 3 serão descritos os métodos adotados para tratar a questão de pesquisa. O capítulo 4 analisa os reflexos da reforma do estado na gestão pública municipal. No capítulo 5, discutem-se os indicadores de desempenho da gestão pública municipal. O capítulo 6 será dedicado à apresentação dos resultados alcançados e à discussão do problema de pesquisa. Finalmente, no capítulo 7 será demonstrada a conclusão da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é estabelecer o referencial teórico para a gestão pública municipal no contexto da Nova Gestão Pública, cujos postulados constituíram a base da Reforma Gerencial de 1995. Inicialmente, a evolução da gestão pública municipal é discutida no contexto da eficiência do Estado, onde são abordados os três modelos de gestão adotados pela Administração Pública brasileira ao longo da sua história. Posteriormente, analisam-se as características e avanços da Reforma Gerencial de 1995, inspirada nos princípios da Nova Gestão Pública. O capítulo encerra-se com a síntese.

Com a finalidade de contribuir para o crescimento da produção científica nessa área, o referencial teórico para esta pesquisa fundamenta-se em dois grandes temas principais: a) gestão pública municipal; e b) a Nova Gestão Pública e a tentativa de incorporação dos seus postulados à gestão pública brasileira, por meio da Reforma Gerencial de 1995.

2.2 Gestão pública municipal

O bom funcionamento da gestão pública é uma exigência e um direito básico da sociedade, razão da própria existência do Estado (REYMÃO; CEBOLÃO, 2018). No âmbito municipal, tal exigência é ainda mais premente dada a amplitude de responsabilidades atribuídas a esse ente federado pela CF/88. É nesse contexto que a avaliação da eficiência e efetividade da gestão pública municipal assume maior relevância.

Para um melhor entendimento dessas questões, faz-se necessário uma breve reflexão acerca da evolução das formas de gestão pública no Brasil, destacando-se a importância de maior inserção do município no debate sobre a eficiência do Estado.

Há certo consenso na literatura no sentido de que, ao longo de sua história, o Brasil experimentou três formas de gestão: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Cada uma dessas formas possui características bastante acentuadas, que as diferenciam mutuamente. No patrimonialismo, que vigorou durante o período imperial, o aparelho do Estado funciona como extensão do poder soberano, não há separação entre o público e o privado; os direitos são concedidos segundo critérios pessoais; e os cargos públicos são considerados prebendas, ou seja, distribuídos segundo critérios pessoais aos “amigos do rei”, em troca de favores. Na tentativa de combater as práticas patrimonialistas, surge o modelo burocrático, que começou a

ser implantado no Brasil a partir da década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. Em sentido diametralmente oposto ao patrimonialismo, a burocracia traz a ideia de poder racional-legal (profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, formalismo e impessoalidade); controles administrativos preventivos (*a priori*), com ênfase nos procedimentos; divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, dentre outros. O controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na sua própria razão de ser. Por sua vez, o modelo gerencial emerge no Brasil a partir da década de 1990 com a Reforma Gerencial de 1995, que trouxe a proposta de flexibilizar os processos e os regulamentos burocráticos, incorporando os valores e práticas da iniciativa privada. Dentre as principais características do gerencialismo, destacam-se a mudança do papel do controle, que passa a ser subsequente ou corretivo (controle *a posteriori*), exercido após a conclusão do ato (ênfase para os resultados ao invés dos procedimentos); a busca da eficiência (fazer mais com menos) passa a ser um dos pilares do novo modelo; o foco no atendimento ao cidadão (razão de ser do Estado); indução do controle social; adoção de formatos organizacionais flexíveis e horizontalizados nas organizações públicas; processo decisório descentralizado; estímulo à proatividade e inovação, são algumas das características marcantes dessa nova forma de gestão (BRASIL, 1995b; BRESSER-PEREIRA, 1999; DIAS, 2017; REYMÃO; CEBOLÃO, 2018).

A Figura 1 ilustra a evolução histórica das formas de gestão no Brasil.

Figura 1 – Evolução histórica das formas de gestão no Brasil.



Fonte: O autor da pesquisa, 2020.

Essa “evolução histórica” apenas demarca, para fins didáticos, os principais períodos de governo que simbolizam cada forma de gestão, tendo em vista que há consenso no sentido de que o Brasil ainda possui resquícios patrimonialistas e convive com os excessos da burocracia, apesar das tentativas de reformar o aparelho do estado para consolidar o modelo gerencial.

2.3 A nova gestão pública

Considerando os objetivos desta pesquisa, faz-se necessário aprofundar o debate acerca das características e avanços da reforma gerencial brasileira na tentativa de compreender as razões do baixo nível de engajamento dos municípios durante esse processo.

Conforme se destacou alhures, o modelo teórico proposto para reformar o Estado brasileiro foi inspirado nos princípios da Nova Gestão Pública – NGP (*new public management*), implementados desde a década de 1980 em alguns países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), especialmente na Grã-Bretanha (BRESSER-PEREIRA, 1999; FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, 2005). De acordo com Dias (2017, p. 76):

As propostas da NGP visam dotar a administração pública da eficiência e da eficácia do setor privado e, para tanto, adaptam seus princípios essenciais levando em consideração as diferenças fundamentais entre os dois setores e que se destacam pelos objetivos primários. O setor privado, em sua essência, atende as demandas da população na medida em que esta lhe compense auferindo lucro. Por sua vez, o setor público atende à demanda social como uma função do Estado, visando melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. [...] A questão gerencial, em virtude das diferenças entre o setor público e o privado, provoca muitos debates, mas em sua essência é a proposta que vem se impondo na sociedade brasileira nos diversos níveis da administração pública – federal, estadual e municipal –, com adaptações de acordo com a realidade.

O modelo teórico da NGP apresenta um conjunto de postulados amplos e variados, os quais representam um grande contraponto em relação às características essenciais do modelo burocrático, com destaque para: redução do tamanho do setor público, descentralização; redução das estruturas e níveis hierárquicos nas organizações; desburocratização; foco no cidadão; valorização do servidor público, mudança cultural e avaliação do desempenho da gestão pública (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, 2005; DIAS, 2017). É com base nesses postulados e nas experiências em andamento em países da OCDE e na Grã-Bretanha, que o gerencialismo começa a ganhar espaço na agenda política brasileira. No dizer de Reis (2015, p. 311), o gerencialismo surgiu:

[...] como resposta ao que se proclamou como ‘ineficiência intrínseca do Estado’, mediada por um contexto de demandas sociais crescentes e de crise financeira sistêmica, situações que superavam a capacidade do ente em promover soluções de política pública capazes de, ao mesmo tempo, serem eficientes diante das restrições orçamentárias e eficazes em atender os sujeitos sociais, os quais contavam com cada vez mais direitos.

Desse modo, conforme se extraem de Brasil (1995b) e Bresser-Pereira (1999), a Reforma Gerencial de 1995 envolveu:

- a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, distinguindo as atividades exclusivas relacionadas ao poder do Estado e que deveriam permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e que seriam transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, a serem realizadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que poderiam ser terceirizadas;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado, por meio das “agências executivas”;
- e) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que seriam transferidos ou transformados em “organizações sociais”;
- f) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos e da ampliação dos mecanismos de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática.

É inegável que a mudança de atenção a regras e regulamentos, típicos do modelo burocrático, para o estabelecimento de metas e a utilização de informações sobre o desempenho passaram a fazer parte da agenda das organizações, sobretudo no nível federal e em alguns estados, como uma tentativa de melhorar o desempenho da gestão pública. Estudos demonstram que, por meio da gestão do desempenho, as organizações públicas têm mais chances de alcançar seus objetivos, oferecer melhores serviços aos cidadãos e melhorar a sua eficiência e efetividade (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Daí a importância de se ampliar o debate sobre o papel dos municípios no debate sobre a eficiência do Estado.

2.4 Síntese

Este capítulo apresentou o referencial teórico que deu suporte à pesquisa. Abordaram-se aspectos relacionados à gestão pública municipal no contexto da evolução histórica dos três modelos de Administração Pública brasileira. Em seguida, tratou-se dos princípios norteadores da Nova Gestão Pública – implementados desde a década de 1980 em alguns países membros da OCDE –, que serviram de base para o modelo teórico proposto para reformar o aparelho do Estado, por meio da Reforma Gerencial de 1995. No próximo capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada para investigar o problema da pesquisa.

3 METODOLOGIA

3.1 Introdução

O capítulo aborda a metodologia utilizada para investigar o problema da pesquisa, sua natureza, objetivos e procedimentos técnicos que serão adotados. O capítulo também apresenta uma rápida caracterização do estado do Pará, destacando sua localização, população e composição em termos de regiões geográficas intermediárias e imediatas. Para fins de caracterização da situação macroeconômica e social, apresentam-se alguns importantes indicadores socioeconômicos do Estado e seu posicionamento no contexto nacional, considerando as 27 unidades da federação. Fecha-se o capítulo com a síntese.

3.2 O método de pesquisa

Esta pesquisa utilizou a classificação metodológica defendida por Prodanov e Freitas (2013), caracterizando-se como de natureza aplicada, com objetivo exploratório. Sob o ponto de vista da abordagem do problema, utilizou-se as abordagens qualitativa e quantitativa. Quanto aos procedimentos, as informações foram obtidas por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Assim, iniciou-se com uma pesquisa *qualitativa*, que trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001). O objetivo foi melhorar a visão e a compreensão do contexto do problema, uma vez que a pesquisa analisou aspectos da realidade da gestão pública municipal que não podem ser quantificados.

Em seguida, utilizou-se recursos da pesquisa *quantitativa*, que recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. (FONSECA, 2002). O objetivo foi ampliar os resultados da pesquisa, sem com isso generalizar os resultados.

A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente (FONSECA, 2002).

3.3 Tipos de pesquisa

3.3.1 Quanto à natureza

Trata-se de uma pesquisa *aplicada*, tendo em vista que o objetivo é “gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51). No caso, a pesquisa envolve verdades e interesses locais relacionados à gestão pública, com enfoque para os municípios do estado do Pará.

3.3.2 Quanto aos objetivos

O objetivo geral da pesquisa esclarece o que se pretende alcançar com a investigação. Explícita, também, o caráter da pesquisa: se ela é exploratória, descritiva ou explicativa (DOXSEY; DE RIZ, 2003). Os autores esclarecem que a exploração do fenômeno:

[...] tem como objetivos desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias. Esse tipo de pesquisa é realizado especialmente quando há poucas informações disponíveis sobre o tema ao qual se relaciona o objeto de estudo. Justamente devido ao escasso conhecimento do assunto, o planejamento é flexível, de forma que os vários aspectos relativos ao fato possam ser considerados. A escassez de informações torna difícil a formulação de hipóteses, como requerem as pesquisas descritivas e explicativas (DOXSEY; DE RIZ, 2003).

No dizer de Prodanov e Freitas (2013, p. 51-52), a pesquisa exploratória:

[...] tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso.

Considerando a pequena produção científica sobre o desempenho da gestão pública municipal, resta claro que se trata de uma pesquisa *exploratória*, que tem por objetivo “investigar os fatores que impactam na efetividade da gestão dos municípios paraenses, tendo como referência os parâmetros que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal”. Nesse tipo de pesquisa, a escassez de informações torna difícil a formulação de hipóteses (DOXSEY; DE RIZ, 2003).

3.3.3 Quanto aos procedimentos

No aspecto qualitativo, os procedimentos técnicos adotados incluem uma ampla pesquisa bibliográfica e documental relacionadas ao problema da pesquisa.

A principal diferença entre esses dois tipos de pesquisa é a natureza das fontes pesquisadas. Enquanto a bibliográfica se utiliza das contribuições de diversos autores sobre determinado tema, a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou mesmo que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

Assim, nesta pesquisa foram analisados os trabalhos de diversos autores, além de normativos, relatórios e documentos oficiais acerca da gestão pública municipal e da utilização de indicadores de desempenho para avaliar a efetividade das políticas públicas municipais

Também foram utilizados recursos da pesquisa quantitativa, cuja metodologia aplicada na sistematização e análise dos dados se deu em três etapas: 1) busca e recuperação dos dados obtidos acerca do IEGM dos municípios paraenses, disponíveis nas bases de dados oficiais validadas pelo TCM/PA, relativos aos anos de 2017 e 2018; 2) análise exploratória desses dados; e 3) elaboração de cartogramas para ilustrar os principais achados da pesquisa.

A análise exploratória é o método de análise da distribuição dos dados observados, que se vale da tabulação destes, ordenados em banco previamente elaborado, onde o pesquisador se permitirá apresentar a descrição da população pesquisada. Esse método é amplamente utilizado para descrever de forma completa o perfil do objeto de pesquisa, permitindo ao pesquisador inferir análises posteriores a cerca dos dados analisados (BARBETTA, 2002). Assim, a pesquisa partiu do processo de busca e recuperação dos dados em *sites* oficiais. Em seguida, a análise teve seguimento com a elaboração de base e tabulação dos dados obtidos com auxílio de ferramenta computacional. Finalmente, realizou-se a análise exploratória dos dados obtidos, a partir da qual foram discutidos os resultados para os municípios paraenses, com a finalidade de identificar possíveis explicações e propostas de intervenção para os níveis de efetividade encontrados.

Após o processo de tabulação e análise exploratória, os dados foram indexados em ferramenta computacional dedicada a sistemas de informação georeferenciados (ARCGis, v.

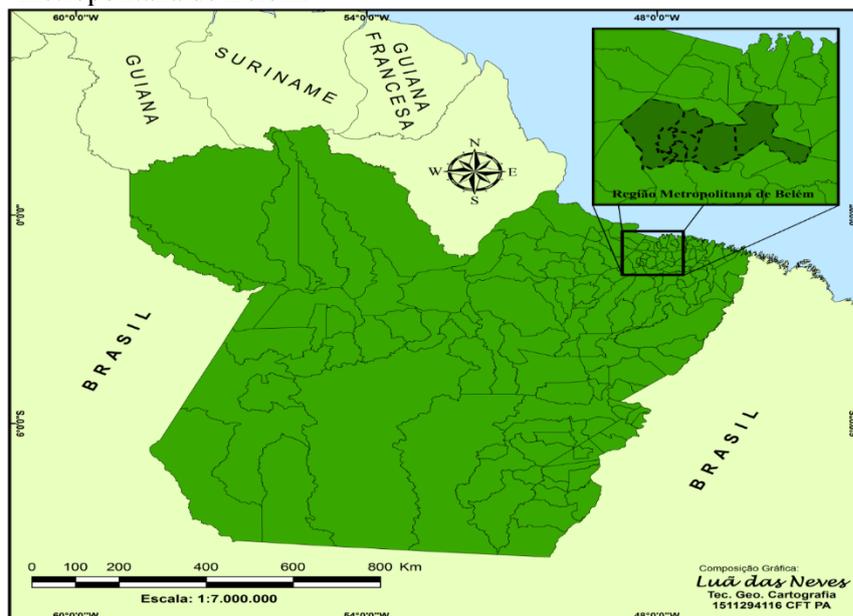
10,6³) de modo a alimentar a tabela de atributos do *shapefile*⁴ correspondente aos polígonos dos limites municipais do estado do Pará possibilitando a criação de cartogramas com linguagem acessível e temática apresentando espacialmente os indicadores resultantes da construção do objeto deste estudo.

3.4 Caracterização do estado do Pará

3.4.1 Localização

O estado do Pará situa-se na região Norte do Brasil. Com uma área de 1.245.759,305 quilômetros quadrados, tem o segundo maior território do país, menor apenas que a área territorial do estado do Amazonas. Ao norte tem limites com a República do Suriname e com o estado do Amapá; a leste com os estados do Maranhão e Tocantins, ao sul com o estado do Mato Grosso, a nordeste com o oceano Atlântico e noroeste a com a República Cooperativa da Guiana e com o estado de Roraima. O Mapa 1 apresenta o mapa de situação geográfica do estado do Pará com recorte em destaque da região metropolitana de Belém.

Mapa 1 – Situação geográfica do estado do Pará e região metropolitana de Belém.



Fonte: Oliveira, 2019c.

³ Sistema de informações geográficas para trabalhar com mapas e informações geográficas. Disponível em <https://www.arcgis.com/index.html>

⁴ Formato de arquivo contendo dados geoespaciais em forma de vetor usado por Sistemas de Informações Geográficas, como o ARCGis (SHAPEFILE, 2017).

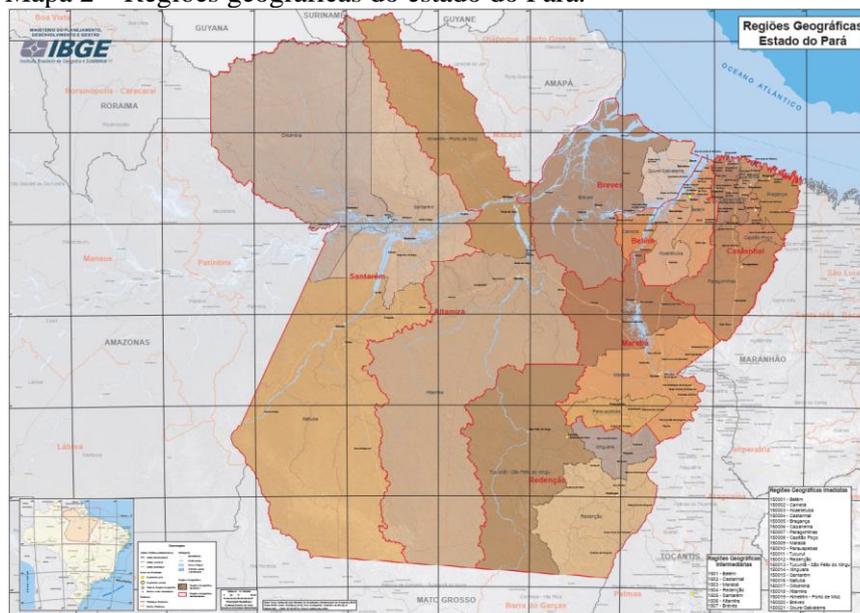
O Pará conta com uma população estimada em 8.602.865 pessoas e uma densidade demográfica considerada baixa, equivalente a 6,70 habitantes por quilômetro quadrado. Atualmente, o Estado divide-se em 144 municípios (IBGE, 2019).

3.4.2 Regiões geográficas

Com a finalidade de subsidiar o planejamento e gestão de políticas públicas em níveis federal e estadual, bem como disponibilizar recortes para divulgação dos dados estatísticos oficiais para os próximos dez anos, o IBGE, a partir de 2017, passou a apresentar uma nova divisão regional do Brasil em regiões geográficas denominadas de *regiões geográficas intermediárias* e *regiões geográficas imediatas* (IBGE, 2017).

Assim, como observado no Mapa 2, a nova divisão contempla 7 regiões geográficas intermediárias (Belém, Castanhal, Marabá, Redenção, Santarém, Altamira e Breves) e 21 regiões geográficas imediatas (Belém, Cametá, Abaetetuba, Castanhal, Bragança, Capanema, Paragominas, Capitão Poço, Marabá, Parauapebas, Tucuruí, Redenção, Tucumã-São Félix do Xingu, Xinguara, Santarém, Itaituba, Oriximiná, Altamira, Almeirim-Porto de Moz, Breves e Soure-Salvaterra).

Mapa 2 – Regiões geográficas do estado do Pará.



Fonte: IBGE, 2017.

De acordo com o IBGE, “a produção de novos recortes regionais possibilita subsidiar o planejamento em escalas territoriais desagregadas e, portanto, de maior aderência aos problemas enfrentados pela sociedade” (IBGE, 2017).

3.4.3 Indicadores socioeconômicos

Para fins de caracterização da situação macroeconômica e social do estado do Pará, esta seção apresenta alguns importantes indicadores socioeconômicos oficiais, relacionando-os com a posição do Estado no *ranking* nacional, que considera as 27 unidades da federação.

Nesse sentido, o Produto Interno Bruto (PIB) do Pará, que é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos anualmente pelo Estado, ficou em R\$ 138 bilhões, ocupando a 11ª posição nacional (ano de 2016). Já o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* é de apenas R\$ 863,00, inferior ao salário mínimo nacional, posicionando o estado na 20ª colocação (ano de 2018). Por sua vez, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Pará – que leva em consideração fatores como a renda bruta *per capita* da população, a expectativa de vida e o acesso à educação –, é considerado mediano, da ordem de 0,646, o que coloca o Estado na 24ª posição no *ranking* nacional (ano de 2010), além de ostentar o município de Melgaço, na Ilha de Marajó, com o pior IDH do Brasil (0,418). Na área de educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dos anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública), alcançou a nota 4,5, colocando o estado do Pará na 23ª posição no *ranking* nacional (ano de 2017). Na saúde, a taxa de mortalidade infantil é de 15,40 óbitos por mil nascidos vivos (ano de 2017), a 6ª pior do Brasil (IBGE, 2019).

Esses indicadores apontam que, embora o estado do Pará apresente um PIB relativamente alto, a distribuição de renda e demais indicadores sociais refletem seu baixo nível de desenvolvimento econômico e social.

3.5 Síntese

Este capítulo apresentou a abordagem metodológica adotada na investigação. O principal objetivo desta pesquisa sobre desempenho da gestão pública municipal é investigar os fatores que impactam a efetividade da gestão dos municípios paraenses, tendo como referência os parâmetros que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Inicialmente, apresentou-se a classificação metodológica da pesquisa, que é exploratória, de natureza aplicada, de abordagem quantitativa e qualitativa. Os procedimentos técnicos adotados

incluiram uma ampla pesquisa bibliográfica e documental acerca da gestão pública municipal e da utilização de indicadores de desempenho para avaliar a efetividade das políticas públicas municipais. O tópico também apresentou uma breve caracterização do estado do Pará, com destaque para a nova divisão regional do Brasil em regiões geográficas intermediárias e imediatas. Por fim, apresentou-se o desempenho do Estado no contexto nacional em relação a um conjunto de importantes indicadores socioeconômicos. No próximo capítulo discute-se o papel dos municípios no debate sobre a eficiência do Estado.

4 REFLEXOS DA REFORMA DO ESTADO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

4.1 Introdução

O capítulo analisa e discute os reflexos da Reforma Gerencial de 1995 no contexto da gestão pública municipal. Inicia-se com uma breve contextualização do Município e o seu papel no processo de evolução dos modelos de gestão pública, destacando as características patrimonialista e burocráticas que ainda permeiam grande parte das administrações municipais. Na sequência, discutem-se os impactos da descentralização dos serviços sociais para estados e municípios sem a consequente preparação técnica e o necessário suporte financeiro. Por fim, analisam-se as competências materiais privativas do Município, consubstanciadas no art. 30, da CF/88. Fecha-se o capítulo com a síntese.

4.2 O Município e a Reforma Gerencial de 1995

Conforme abordado no capítulo 2, há certo consenso na literatura no sentido de que, ao longo de sua história, o Brasil experimentou três formas de gestão: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial (BRASIL, 1995b; BRESSER-PEREIRA, 1999; DIAS, 2017; REYMÃO; CEBOLÃO, 2018).

Nesse contexto, se a evolução histórica dessas formas de gestão no pudessem ser consideradam como “estágios” de desenvolvimento da gestão pública brasileira, uma possível conclusão lógica seria de que grande parte dos municípios brasileiros ainda permanece no estágio inicial, fortemente arraigado a práticas patrimonialistas. A título de reforço argumentativo para corroborar com essa afirmação, veja-se que, no patrimonialismo “a gestão dos negócios governamentais caracterizava-se por um modelo fortemente centralizado e pela ausência de critérios e métodos científicos de gestão” (MARINI, 2004), algo bastante comum na realidade da grande maioria dos municípios brasileiros (apenas para restringir a análise a esta esfera).

Outra característica marcante do patrimonialismo, já mencionada anteriormente, era que os cargos públicos eram distribuídos segundo critérios pessoais, em troca de favores. (BRASIL, 1995b; BRESSER-PEREIRA, 1999; DIAS, 2017; REYMÃO; CEBOLÃO, 2018). Respeitadas as devidas proporções, nada muito diferente da realidade municipal, onde cargos públicos “de confiança” e de servidores contratados sem concurso público são distribuídos sem

critérios técnicos, como forma de retribuição ou para preservar interesses particulares, privilegiando-se o clientelismo, o nepotismo e a corrupção.

Ao se propor a dar “um salto adiante, no sentido de uma administração pública [...] ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão” (BRASIL, 1995b), a reforma do aparelho do Estado acabou passando ao largo da realidade municipal, impregnada de práticas patrimonialistas.

4.3 A descentralização dos serviços sociais

A descentralização dos serviços sociais para estados e municípios chegou muito mais rapidamente do que os recursos técnicos e financeiros necessários para que as demandas pudessem ser absorvidas, comprometendo fortemente a eficiência e efetividade de serviços sociais fundamentais prestados à população. Sob esse patamar de funcionalidade, Guimarães (2008, p. 59) destaca:

O modelo de governo adotado pelo Brasil tem entre seus pilares a redução do tamanho do Estado e a descentralização do poder. Com base neste último item foi criada uma série de condições legais e estruturais visando aumentar a importância dos Municípios. Por importância pode-se entender como sendo a aproximação das decisões e ações estatais das demandas sociais manifestadas pela população. Seguindo esta mesma lógica, a Constituição de 1988 deu mais liberdade para que a sociedade local decidisse sobre a criação de Municípios. O que se notou foi uma sensível expansão do número de novos Municípios. Em paralelo, também houve um aumento expressivo do volume de recursos a serem geridos localmente, oriundos de maior participação na arrecadação federal e do aumento do poder de tributação dado pela nova Constituição.

Desde a CF/88, que reorganizou o pacto federativo e elevou os municípios à condição de ente federado, os governos locais têm competência para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (art. 30, inciso V, da CF/88), “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (art. 30, inciso VI, da CF/88); assim como “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (art. 30, inciso VII, da CF/88), apenas para exemplificar alguns dos serviços públicos fundamentais, cuja execução passou a ser de responsabilidade direta dos municípios. Vale ressaltar que serviços como saúde, educação, assistência social, proteção do meio ambiente, habitação e

saneamento básico, estariam sujeitos à coparticipação técnica e financeira da União e dos estados, conforme estabelecem os artigos 23 e 30 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Ao transformar o município em ente da federação e, por corolário, expandir sua autonomia política e administrativa, a CF/88 partiu do pressuposto de que as iniciativas locais, por estarem mais próximas dos cidadãos e do controle social, são as mais realistas, econômicas, eficientes e voltadas aos resultados esperados pela sociedade local (SILVA, 1995). Contudo, o crescimento da quantidade e da importância dos municípios, não foi acompanhado, na mesma velocidade, do fortalecimento da gestão pública municipal. Outra dificuldade foi encontrar dirigentes com experiência em gestão pública para administrar o considerável aumento de recursos e atribuições das prefeituras (GUIMARÃES, 2008).

De fato, a Reforma Administrativa só foi introduzida no texto constitucional pela EC nº 19/1998, dez anos após a promulgação da CF/88. Foi essa Emenda que passou a dar o embasamento jurídico que permitiu avançar no processo de modernização da gestão pública. Dentre as razões que constaram na exposição de motivos em defesa da Reforma, que acompanhou a Mensagem nº 866 de 1995, da Presidência da República ao Congresso Nacional, destaca-se:

O Estado brasileiro não cumpre suas funções básicas, de forma responsável e eficiente, devido à degradação a que o corporativismo e o clientelismo submeteram tanto o seu aparelho institucional quanto seus funcionários. A reforma administrativa está, portanto, intrinsecamente ligada à reforma do Estado e se constitui em direito do cidadão e condição de governabilidade. [...] A desprofissionalização do pessoal, a desorganização e a má distribuição interna, são os fatores impeditivos da qualidade e produtividade do serviço público. [...] O Estado precisa dispor de uma burocracia profissionalizada e corrigir todas essas distorções para se tornar ágil e eficiente e o servidor público tem que ter restauradas a sua dignidade, responsabilidade e capacidade de criação, de forma a que possa de fato cumprir a sua função de contribuir para o bem-estar da população (BRASIL, 1995a).

Na mesma Mensagem Presidencial, houve o reconhecimento de que a articulação da União com os governos estaduais e municipais é uma das dimensões fundamentais da reforma do Estado brasileiro. Para assegurar a cada uma das unidades federativas autonomia compatível com as suas responsabilidades, seria preciso eliminar da Constituição ambiguidades acerca de atribuições administrativas (BRASIL, 1995a). Com essa finalidade, seriam apresentadas propostas de alteração da Constituição com vistas a uma melhor distribuição de competências entre os entes federados, para acabar com as dificuldades geradas pelas competências concorrentes (art. 24, da CF/88), que desarticulam a ação do Estado e permitem a superposição de funções administrativas, e para inclusão do *princípio da subsidiaridade*, de modo que sempre que uma função pública puder ser exercida pelo poder hierarquicamente inferior, não seria

absorvida pelo poder imediatamente superior. Ou seja, a distribuição de competências entre Estados e Municípios passaria a considerar suas possibilidades de assumir responsabilidades técnicas e financeiras (BRASIL, 1995a). Contudo, essas propostas nunca saíram do papel.

Ao longo de mais de três décadas de promulgação da Constituição, a única alteração no art. 24 da CF/88 ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, que alterou a redação do art. 24, inciso IX, passando a considerar como competência concorrente da União, Estados e do Distrito Federal legislar sobre “a educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (BRASIL, 2015). A mesma EC nº 85/2015 também alterou o art. 23, inciso V, da CF/88, passando a considerar como competência comum de todos os entes federados, inclusive municípios, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 2015). As competências comuns têm natureza administrativa (material), ou seja, estão diretamente relacionadas à execução de serviços públicos, enquanto as competências concorrentes têm natureza legislativa. Na prática, a EC nº 85/2015 autorizou a União, Estados e o Distrito Federal a legislarem sobre esses temas, cabendo ao município tão-somente a execução dos serviços decorrentes dessas novas atribuições.

4.4 As competências materias privativas do Município

Competência material ou administrativa consiste no dever-poder de colocar em prática as disposições previstas na CF/88 e nas normas infraconstitucionais, por meio de um conjunto de ações concretas destinadas à satisfação do interesse público, como por exemplo, as políticas públicas (DANTAS, 2014).

As competências materiais privativas do Município—estão exemplificadas em alguns incisos do art. 30, da CF/88, mas podem ser buscadas no próprio conceito de “interesse local” e em dispositivos esparsos da CF/88 (SOUZA, 2010). A Tabela 2 agrupa as competências explicitamente enumeradas dos municípios:

Tabela 2 – Competências materiais privativas do Município.

AGRUPAMENTO	COMPETÊNCIAS MATERIAIS PRIVATIVAS (art. 30, da CF/88)
Tributária	III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
Distritos e ordenamento territorial	IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
Serviços públicos	V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
Social (educação e saúde)	VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (redação dada pela EC nº 53/2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
Proteção do patrimônio histórico-cultural	IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Fonte: Adaptado de Souza, 2010.

A análise da repartição de competências deixa claro que, aos municípios, na maior parte das vezes, cabe apenas desenvolver ou se ajustar a diretrizes, sistemas ou normas elaboradas pela União e Estados. Assim como ocorre com os Estados, as competências municipais têm incidência mais independente apenas nos aspectos administrativos e financeiros, mesmo assim presas aos estreitos limites traçados pela CF/88 (SOUZA, 2010). Em relação à prometida inserção do princípio da subsidiariedade, o autor destaca que a atual repartição de competências enseja a dificuldade de identificação desse princípio na esfera municipal:

Afinal, atendidas as orientações do princípio [da subsidiariedade], esse seria o nível federativo que concentraria o maior número de decisões e a maior liberdade de atuação, até o limite de sua capacidade. Não é o que se verifica na realidade nacional. De um lado, as competências municipais são minguadas. De outro, aquelas que os Municípios podem exercer estão encapsuladas em diretrizes e normas gerais que lhes dão pouca margem de manobra e liberdade de ação (SOUZA, 2010, p. 252).

Todos esses fatores influenciam negativamente no desempenho da gestão pública municipal e compõem um cenário desalentador de falta de recursos, aumento de demandas sociais, baixo nível de profissionalização dos gestores e servidores públicos, além da ausência de métodos e técnicas modernas de gestão.

4.5 Síntese

Este capítulo analisou e discutiu os reflexos da Reforma Gerencial de 1995 no contexto da gestão pública municipal. Ao analisar o Município e o seu papel no processo de evolução dos modelos de gestão pública, constatou-se que a reforma do aparelho do Estado passou ao largo da realidade municipal, ainda impregnada de práticas patrimonialistas e burocratizantes. Os reflexos da descentralização dos serviços sociais para estados e municípios foram abordados na sequência. Nesse sentido, a ausência de qualificação técnica e de recursos financeiros suficientes para suportar as responsabilidades atribuídas a esse ente federado, ficaram ainda mais evidentes. A multiplicidade de competências materiais privativas atribuídas aos municípios, foram apresentadas e discutidas na sequência. Os aspectos analisados no capítulo apontam, em síntese, para um cenário de falta de recursos, aumento de demandas sociais, baixo nível de profissionalização dos servidores públicos, além da ausência de métodos e técnicas modernas de gestão. O próximo capítulo aborda os indicadores de desempenho da gestão pública, com ênfase para o índice oficial de efetividade da gestão municipal, que vem sendo utilizado pelos tribunais de contas dos estados e municípios.

5 INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

5.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é explorar a utilização dos indicadores de desempenho da gestão pública municipal. Inicialmente, analisam-se a base conceitual e as tipologias de classificação dos indicadores de desempenho no setor público. A partir dos conceitos e das tipologias apresentadas, discorre-se acerca de um indicador sintético oficial, de terceira geração, selecionado para mensurar a efetividade da gestão pública municipal em suas múltiplas dimensões, que será utilizado para investigar o problema da pesquisa. Encerra-se o capítulo com a síntese.

5.2 Base conceitual

A literatura aponta diversas conceituações sobre indicadores, as quais guardam certa similaridade conceitual.

Para Magalhães (2004), os indicadores “são abstrações ou parâmetros representativos, concisos, fáceis de interpretar e de serem obtidos, usados para ilustrar as características principais de determinado objeto de análise”. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os indicadores são “ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem” (IBGE, 2008).

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), “um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas” (BRASIL, 2014).

Por sua vez, Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009, p. 24) definem indicador como sendo:

[...] uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Os indicadores de desempenho também podem ser definidos como medidas operacionais capazes de gerar informações que permitam com 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, traduzindo tais objetivos em resultados (JANNUZZI, 2005; MARKIC, 2014).

Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade social da ação de governo, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2012). Contextualizando o conceito no âmbito social:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou pragmático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2017, p. 15).

Portanto, os indicadores podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas públicas (JANNUZZI, 2002; MATIAS-PEREIRA, 2012). Contudo, é importante ressaltar que, mesmo podendo fornecer uma boa visão acerca do desempenho ou da realidade social que se deseja medir, os indicadores são apenas “aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos” (BRASIL, 2000b). Ainda de acordo com o TCU:

Informações sobre desempenho são essencialmente comparativas. Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados alcançados por uma instituição não diz nada a respeito de seu desempenho, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, outras organizações do mesmo ramo de atividade, ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise (BRASIL, 2000b).

Em síntese, indicadores de desempenho da gestão pública podem ser definidos como informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar, de maneira sistemática, aspectos de uma dada realidade social, que atendam às necessidades dos tomadores de decisão e que facilitem o controle social da gestão pública.

5.3 Tipologias de classificação

As tipologias de classificação de indicadores de desempenho são diversas. Entretanto, duas classificações merecem destaque para os fins desta pesquisa: quanto ao grau de complexidade dos indicadores; e quanto à 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. Os indicadores sintéticos 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 se utiliza do estabelecimento de “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 permitem ao gestor uma medida sintética que permite avaliar temas amplos como desenvolvimento local, efetividade da gestão, qualidade de vida, dentre outros (JANNUZZI, 2005; 2017; PEREIRA; PINTO, 2012).

Levando 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, segunda ou de terceira geração (KAYANO; CALDAS, 2002).

Os indicadores tidos como 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 onde 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, deixando de considerar outras dimensões importantes para o desenvolvimento, como, por exemplo, educação e saúde (PEREIRA; PINTO, 2012).

Os indicadores de segunda geração são indicadores compostos, criados, sobretudo, a partir da década de 1990, onde a preocupação central desloca-se da dimensão estritamente econômica do desenvolvimento para envolver as dimensões sociais do fenômeno. Nesse cenário, importante destacar 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 (PNUD, 2000). A metodologia de cálculo do IDH transforma estas três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que, ao serem combinados, resultam no indicador final. Os resultados variam entre zero e um, sendo que quanto maior for o valor do indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005).

Apesar dos avanços nas medições, para alguns autores, o IDH possui limitações no que tange à falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas de ações puramente municipais (TORRES; FERREIRA; DINI, 2003; KAYANO; CALDAS, 2002). A sensibilidade de um indicador para medir variações de curto prazo, considerada importante medida para se avaliar resultados de políticas e valorizar as ações ligadas à forma de gestão, é o que irá caracterizar indicadores de terceira geração (PEREIRA; PINTO, 2012).

Nesse contexto, é fato que “os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução” (BRASIL, 2012). Assim, impulsionados pelo princípio da eficiência na CF/88, diversos instrumentos têm sido criados para aumentar a lógica do desempenho na administração pública no Brasil, como indicadores de políticas públicas e avaliações de desempenho. Se não houver indicadores, não há desempenho em abstrato (ABRUCIO, 2014).

Por sua vez, o âmbito municipal demanda a disponibilização de informações confiáveis, que sirvam de base para a formulação de políticas públicas e permitam avaliar a gestão municipal por meio de indicadores de desempenho. Com essa finalidade, Albuquerque (2015) destaca que já foram criados vários índices, uns com foco na quantificação da riqueza gerada (Produto Interno Bruto - PIB), outros no desenvolvimento (IDH-M e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM), na gestão fiscal (Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF) e, até mesmo, na satisfação percebida pela população (Felicidade Interna Bruta - FIB). Segundo o autor, a avaliação da gestão municipal por meio de indicadores é limitada, pois não engloba as múltiplas dimensões que interferem na gestão, mas a simplificação da realidade é indispensável para a sua compreensão (ALBUQUERQUE, 2015).

A par dos conceitos, da tipologia apresentada e da relevância dos indicadores para avaliar o desempenho da gestão pública, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, objeto de estudo desta pesquisa, pode ser considerado como um indicador sintético, de terceira geração, haja vista se propor 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; dimensões estas consideradas como de posição estratégica no contexto das finanças públicas municipais (PARÁ, 2016a).

5.4 Índice de Efetividade da Gestão Pública Municipal

A transição do modelo burocrático para gerencial foi acompanhada pelos órgãos de controle, sobretudo os Tribunais de Contas. Gradativamente, os métodos tradicionais de controle formalista da gestão estão sendo substituídos por instrumentos de aferição de resultados, tais como as auditorias operacionais (PASSOS; AMORIM, 2018), cientes da necessidade de que as Cortes de Contas assumam o bom controle das contas públicas (FERREIRA JÚNIOR, 2015), o que só é possível se adotarem formas de fiscalização que se coadunem com as novas práticas de gestão pública voltadas à obtenção de resultados. Ainda que com um significativo atraso, o IEGM finalmente insere a gestão pública municipal no processo de transformação gerencial, iniciado em 1995 e impulsionado pela EC nº 19/1998.

Esse indicador 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 (SÃO PAULO, 2014). A partir de 2016, sob a coordenação do Instituto Rui Barbosa (IRB)⁵, o IEGM ganhou abrangência nacional, passando a ser utilizado pelos Tribunais de Contas Brasileiros integrantes da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede INDICON⁶.

Com a criação do IEGM, o conceito abstrato de *efetividade* passa a dispor de referências objetivas, que compreendem múltiplos serviços públicos e demandas de competência dos municípios, sendo entendido como “[...] a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete especialidades: educação, saúde,

⁵ O Instituto Rui Barbosa é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, encontros e debates. Também cabe ao Instituto investigar a organização e os métodos e procedimentos de controles externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil (IRB, 2018).

⁶ O Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n.º 001/2016, celebrado em conjunto com o Instituto Rui Barbosa (IRB); Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) dispõe sobre o estabelecimento da Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, com finalidade de compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo (IRB, 2016).

planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação” (SÃO PAULO, 2014 apud PASSOS; AMORIM, 2018, p. 246).

Como indicador sintético de terceira geração, o IEGM expressa, em uma só medida, diversos aspectos da vida social, permitindo uma avaliação geral da efetividade da gestão municipal sob múltiplas variáveis (PASSOS; AMORIM, 2018). A Tabela 3 apresenta os sete índices setoriais que compõem o IEGM, com seus respectivos pesos:

Tabela 3 – Índices componentes do IEGM.

ÍNDICE	DESCRIÇÃO	PESO
i-Educ	O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão pública municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este 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 neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Cobertura e ação do Programa Saúde da Família, atuação do Conselho Municipal da Saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e 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 efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis. Neste confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.	20%
i-Fiscal	O Índice Municipal da Gestão Fiscal 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.	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. Este índice 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 intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil.	5%
i-Gov TI	O Índice Municipal de Governança da Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.	5%

Fonte: Adaptado de IRB, 2016; Pará, 2017.

Cada uma dessas sete dimensões da gestão pública municipal compõe um indicador setorial do IEGM e cada um desses indicadores é formado a partir da agregação de variáveis, cujos valores são obtidos a partir da combinação de dados governamentais, das prestações de

contas e de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas prefeituras, as quais podem ser validadas nas atividades de fiscalização dos tribunais de contas. Os resultados dos índices gerados somente são considerados definitivos após a aprovação das respectivas contas do gestor municipal (IRB, 2016). Em termos matemáticos, a fórmula para o cálculo do IEGM consiste na média ponderada dos resultados de cada indicado setorial e os respectivos pesos atribuídos. A métrica de cálculo do IEGM é apresentada na Equação 1, a seguir:

Equação 1 – Métrica de cálculo do IEGM.

$$IEGM = (iEDUC \times 20 + iSAÚDE \times 20 + iPLANEJAMENTO \times 20 + iFISCAL \times 20 + iAMB \times 10 + iCIDADE \times 5 + iGOVTI \times 5) / 100$$

Fonte: IRB, 2016.

Onde:

<i>iEDUC</i>	= Índice Municipal da Educação	20% do IEGM
<i>iSAÚDE</i>	= Índice Municipal da Saúde	20% do IEGM
<i>iPLANEJAMENTO</i>	= Índice Municipal do Planejamento	20% do IEGM
<i>iFISCAL</i>	= Índice Municipal de Gestão Fiscal	20% do IEGM
<i>iAMB</i>	= Índice Municipal do Meio Ambiente	10% do IEGM
<i>iCIDADE</i>	= Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos	5% do IEGM
<i>iGOVTI</i>	= Índice Municipal de Governança da TI	5% do IEGM

Com foco de aproximar-se da sociedade e apresentar os melhores modelos e metodologias de gestão municipal, os resultados colhidos pelo IEGM são apresentados por meio de cinco faixas de resultado, cuja interpretação é simplificada ao modelo de letras (CASTRO; CARVALHO, 2017), conforme descrito na Tabela 4.

Tabela 4 – Faixas de resultado do IEGM.

NOTA	FAIXA	CRITÉRIO
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 (cinco) 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 menor ou igual a 49,9%

Fonte: IRB, 2016.

A opção por utilizar faixas de resultado ao invés do número absoluto, objetiva evitar o ranqueamento entre municípios, tendo em vista que a filosofia do IEGM não é de competição,

mas sim de compreender a gestão municipal nas dimensões avaliadas e promover uma 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 apresentado na Tabela 3, 3 (três) dos índices componentes possuem peso ponderado menos relevante na composição do IEGM (i-Amb, i-Cidade e i-GOV TI). 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 5 (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% na Educação e, quando o município não cumprir com o disposto no art. 29-A da Constituição Federal, que dispõe sobre os limites da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, ele será realocado para a faixa “C – Baixo nível de adequação”, independentemente do resultado numérico alcançado no IEGM (IRB, 2016; SILVA NETO; REIS; RIBEIRO, 2018a; 2018b).

5.5 Síntese

Neste capítulo foram examinados aspectos essenciais relacionados à utilização de indicadores de desempenho no setor público, em especial no âmbito da gestão pública municipal. Inicialmente, foram analisados conceitos e tipologias de classificação dos indicadores de desempenho, com ênfase para os indicadores sintéticos de terceira geração, por pertirem a análise de múltiplas dimensões de determinado fenômeno. Por fim, apresentou-se o índice oficial de efetividade da gestão pública municipal, utilizado para investigar o problema desta pesquisa. No próximo capítulo, detalham-se e discutem-se os resultados obtidos nesta investigação a partir do índice oficial selecionado.

6 RESULTADOS

6.1 Introdução

Neste capítulo, serão analisados e discutidos os resultados do IEGM dos levantamentos realizados nos anos de 2017 e 2018, com a finalidade de identificar fatores explicativos que possam estar impactando na efetividade da gestão pública dos municípios paraenses. Inicialmente, comparam-se os resultados gerais do IEGM nos dois anos e analisam-se os resultados de cada um dos sete índices setoriais que o compõem, com a finalidade de identificar o índice setorial pior avaliado e de maior impacto na composição da nota final do IEGM. Posteriormente, analisam-se os quesitos e discutem-se os resultados do índice setorial, tendo como referência os dados encaminhados por todos os 144 municípios do estado do Pará. Finalmente, apresentam-se um conjunto de propostas de intervenção para os níveis de efetividade encontrados.

6.2 Efetividade da gestão dos municípios paraenses

O estado do Pará não participou do primeiro levantamento nacional do IEGM, realizado no ano de 2016, referente ao exercício financeiro do ano de 2015. A primeira participação ocorreu somente em 2017, quando o TCM-PA passou a integrar a Rede INDICON. Naquela edição, que teve como base o exercício financeiro de 2016, participaram todos os 144 municípios fiscalizados pelo TCM-PA, contudo, somente 97 municípios tiveram seus dados validados para fins de composição do IEGM, o que representou uma adesão de 67,36% (PARÁ, 2017; SILVA NETO; REIS; RIBEIRO, 2018a; 2018b). Na edição de 2018, que teve como base o exercício financeiro de 2017, novamente todos os municípios paraenses responderam ao questionário do IEGM, mas somente 117 municípios tiveram seus dados validados, correspondendo a 81,25% do total de municípios no estado do Pará⁷.

A Tabela 5 apresenta a distribuição do IEGM no estado do Pará segundo a quantidade de municípios por faixa de resultado e respectivos percentuais, nos anos de 2017 e 2018⁸.

⁷ A partir de 2018, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) passou a ser o órgão responsável pela validação e consolidação nacional dos dados do IEGM, a exceção dos dados do TCE-SP e do TCE-MG, que realizam consolidação própria (IRB, 2018).

⁸ O Apêndice A apresenta a classificação geral no IEGM de todos os 144 municípios paraenses participantes no exercício de 2018, classificados por ordem alfabética.

Tabela 5 – Distribuição do IEGM no estado do Pará segundo a quantidade de municípios por faixa de resultado. 2017 e 2018.

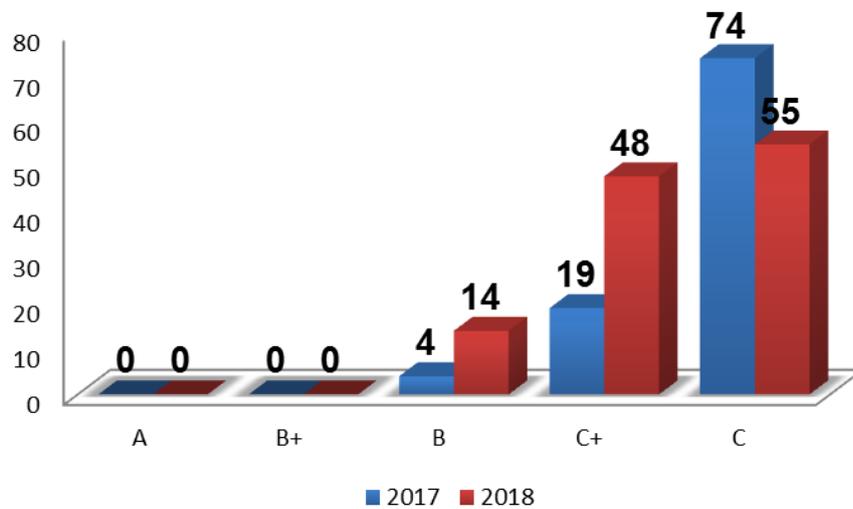
Fator	Ano	Faixa										Total	%
		A	%	B+	%	B	%	C+	%	C	%		
IEGM	2017	0	0	0	0	4	4	19	20	74	76	97	100
	2018	0	0	0	0	14	12	48	41	55	47	117	100
i-Educ	2017	0	0	4	4	9	10	14	14	70	72	97	100
	2018	1	1	3	3	22	19	34	29	57	48	117	100
i-Saúde	2017	1	1	17	18	35	36	16	16	28	29	97	100
	2018	4	3	40	34	45	38	18	15	10	10	117	100
i-Planejamento	2017	0	0	0	0	0	0	8	8	89	92	97	100
	2018	0	0	0	0	0	0	14	12	103	88	117	100
i-Fiscal	2017	4	4	14	14	33	34	26	27	20	21	97	100
	2018	3	3	26	22	41	35	30	26	17	14	117	100
i-Amb	2017	0	0	0	0	0	0	7	7	90	93	97	100
	2018	0	0	2	2	16	14	21	18	78	66	117	100
i-Cidade	2017	2	2	9	10	5	5	8	8	73	75	97	100
	2018	7	6	14	12	14	12	8	7	74	63	117	100
i-Gov-TI	2017	0	0	2	2	17	18	14	14	64	66	97	100
	2018	0	0	6	5	20	17	22	19	69	59	117	100

Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

A Tabela 5 demonstra que, nos dois anos analisados, nenhum município paraense alcançou nível de gestão “altamente efetiva” (faixa “A”) ou “muito efetiva” (faixa “B+”) no IEGM geral. Em 2017, apenas 4 municípios apresentaram nível de gestão “efetiva” (faixa “B”), o que representou cerca de 4% do universo avaliado. Em 2018, esse número subiu para 14 municípios, correspondendo a 12% do total de municípios avaliados nesse período. Já os municípios com gestão em “fase de adequação” (faixa “C+”) totalizaram 19, em 2017 (20% do total) e 48, em 2018 (41% do total). Por sua vez, a grande maioria dos municípios avaliados apresentou os piores índices de efetividade da gestão (faixa “C”): em 2017, dos 97 municípios participantes da avaliação, 74 registraram os piores níveis de efetividade, o que representou 76% do total avaliado; no exercício de 2018, dos 117 municípios avaliados, 55 apresentaram os piores níveis de efetividade, correspondendo a 47% do universo pesquisado.

O Gráfico 1 apresenta a comparação do IEGM geral nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018, onde a concentração de municípios na faixa “C” fica ainda mais evidente.

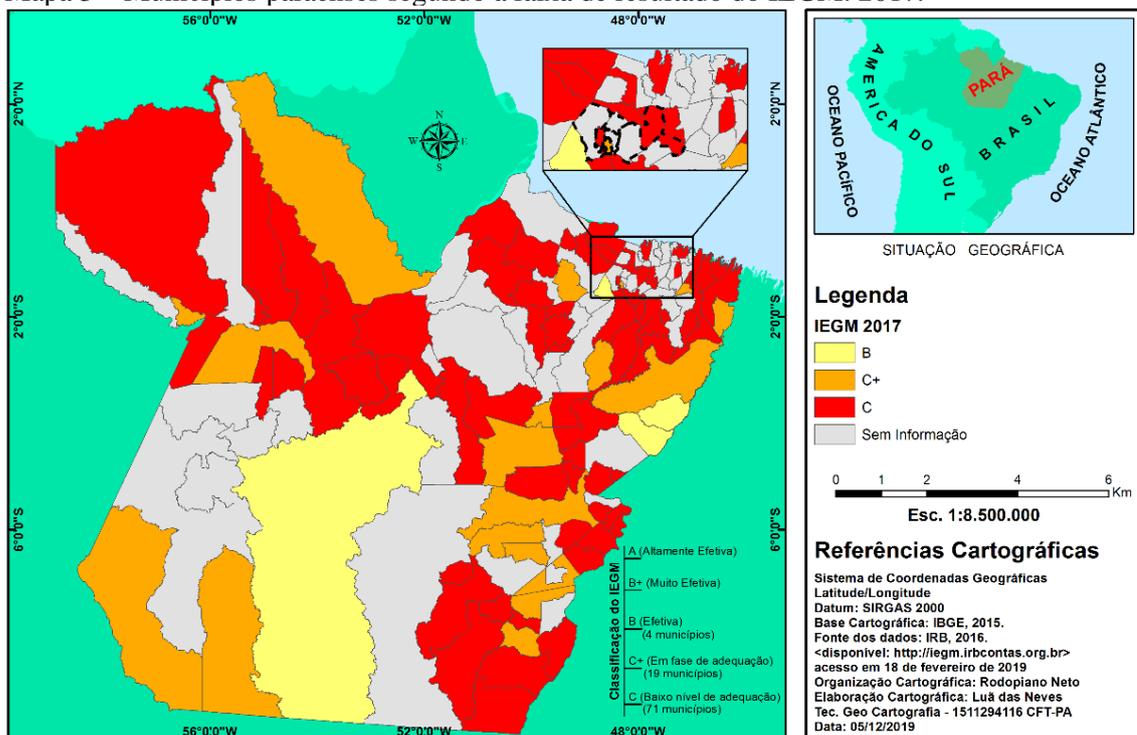
Gráfico 1 – Distribuição do IEGM dos municípios paraenses: 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

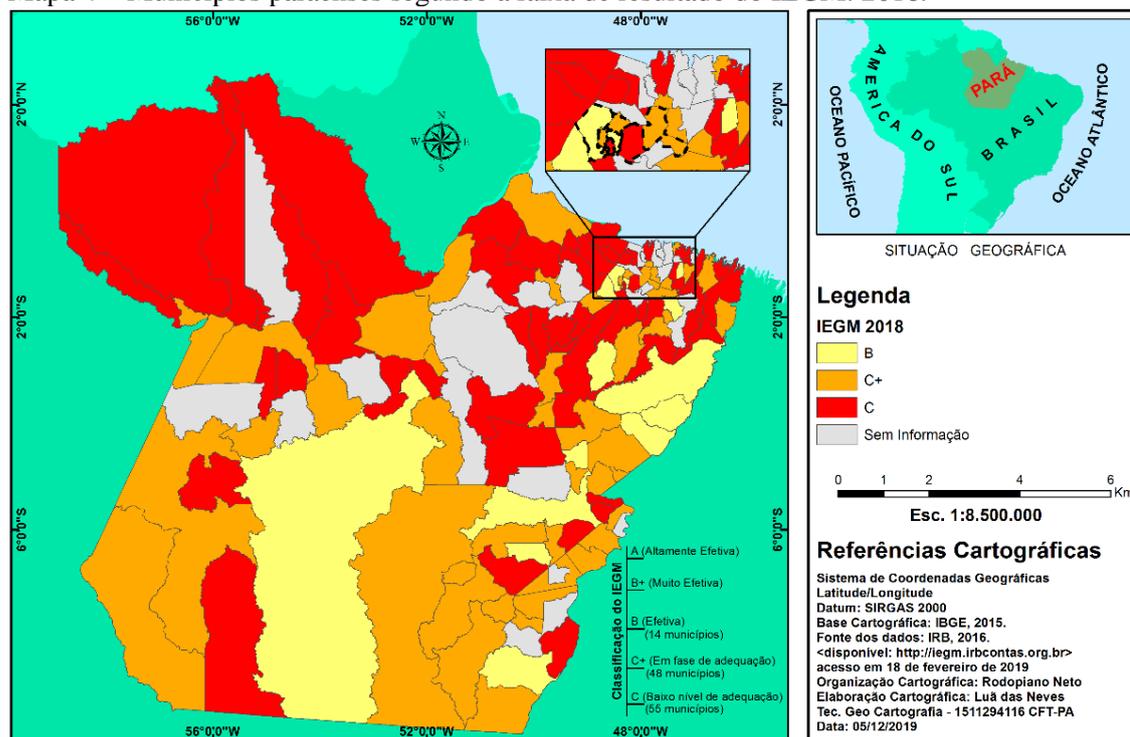
Os Mapas 3 e 4 apresentam a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do IEGM, nos anos de 2017 e 2018, respectivamente, com destaque para aqueles com gestão efetiva (“B”), em fase de adequação (“C+”) ou com baixo nível de adequação (“C”), uma vez que nenhum município paraense teve sua gestão classificada como muito efetiva (“B+”) ou altamente efetiva (“A”).

Mapa 3 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do IEGM. 2017.



Fonte: Adaptado IRB, 2016; Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 4 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do IEGM. 2018.



Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

A partir dos resultados do IEGM geral e com vistas a identificar os fatores explicativos que impactam na efetividade da gestão pública dos municípios do estado do Pará, passa-se a análise comparativa de cada um dos sete índices setoriais que compõem o IEGM, nos dois anos avaliados nesta pesquisa.

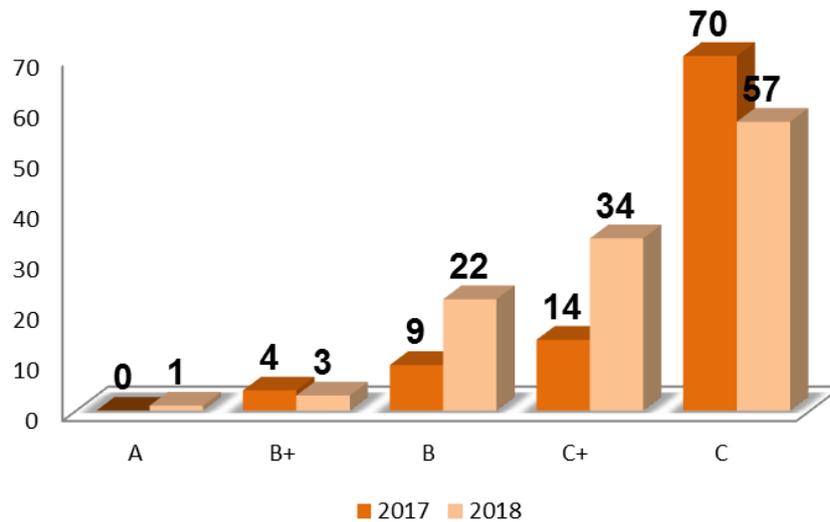
6.2.1 Índice Municipal da Educação

O Índice Municipal da Educação (i-Educ) mede o resultado das ações da gestão pública municipal na área da educação por meio de quesitos específicos relativos à educação infantil e ao ensino fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Desse modo, o 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, dentre outras informações relacionadas à gestão da educação municipal. Dada a sua relevância no contexto municipal, o i-Educ representa 20% da nota final do IEGM (IRB, 2016; PARÁ, 2017; 2018).

O Gráfico 2 ilustra a comparação das notas do componente i-Educ nos períodos considerados. Observa-se que o gráfico apresenta dispersão assimétrica com maior quantidade

de municípios nas faixas “C” e “C+”, indicando a maioria de municípios com baixo nível de adequação da gestão municipal no referido componente.

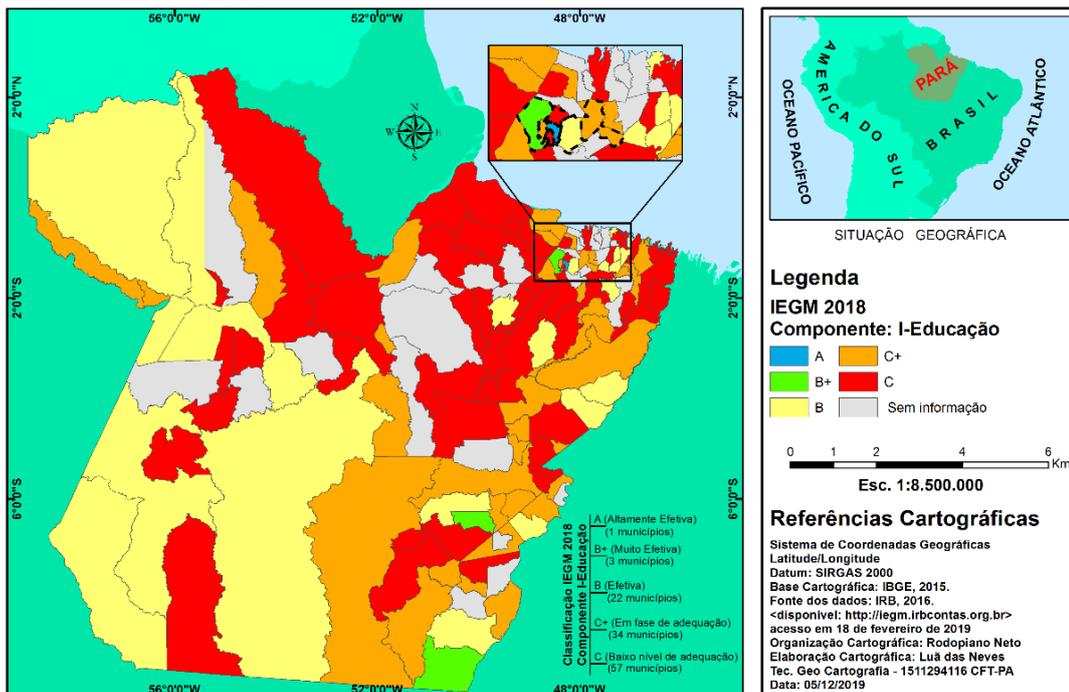
Gráfico 2 – Distribuição do componente i-Educ do IEGM dos municípios do estado do Pará. 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

O Mapa 5 apresenta a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do i-Educ no ano de 2018.

Mapa 5 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente I-Educ do IEGM. 2018.



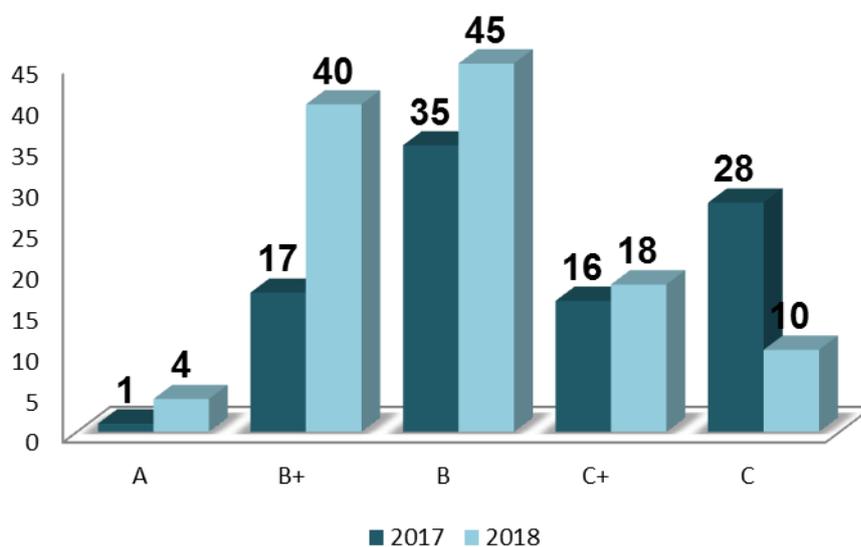
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

6.2.2 Índice Municipal da Saúde

O Índice Municipal da Saúde (i-Saúde) mede o resultado das ações da gestão pública municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Cobertura e ação do Programa Saúde da Família, atuação do Conselho Municipal da Saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e prevenção de doenças como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população, dentre outras informações relacionadas à gestão da saúde municipal. Dada a sua relevância no contexto municipal, o i-Saúde representa 20% da nota final do IEGM (IRB, 2016; PARÁ, 2017; 2018).

O Gráfico 3 apresenta a comparação das notas do componente i-Saúde, em 2017 e 2018. Nesse caso, nota-se uma dispersão quase simétrica indicando maior concentração de municípios com nota B e B+, o que indica maioria de municípios com nível de gestão “efetiva” ou “muito efetiva”, em ambos os anos, para o referido componente.

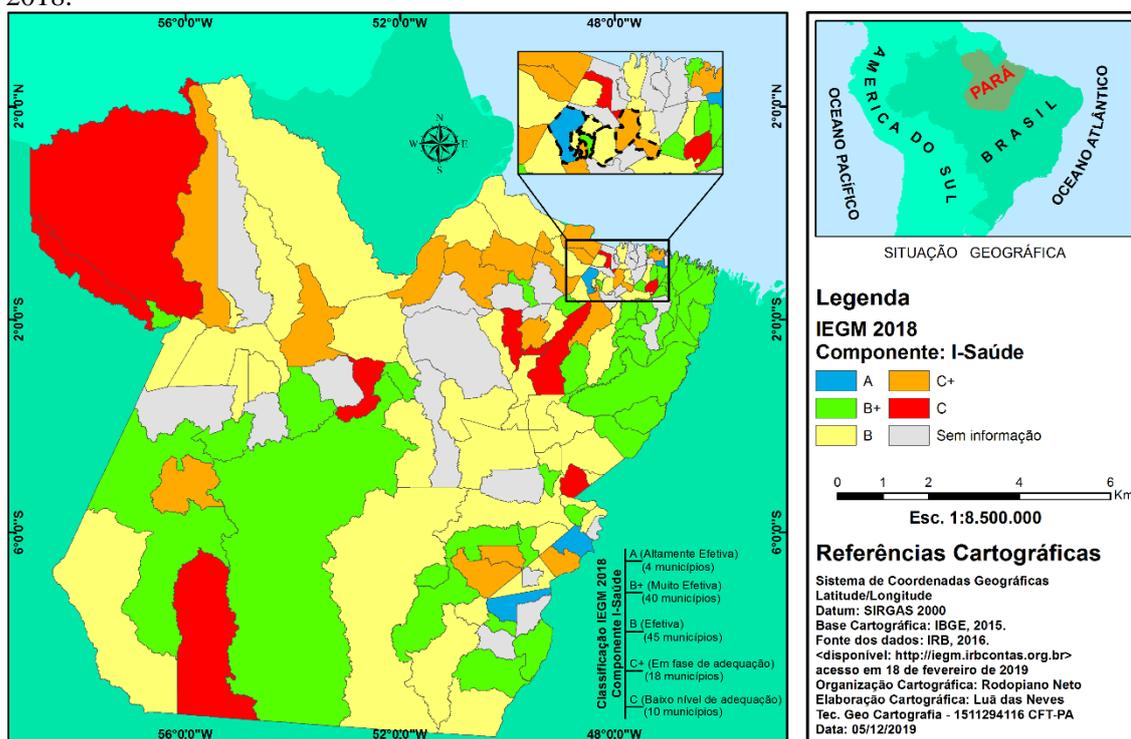
Gráfico 3 – Distribuição do componente i-Saúde do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

O Mapa 6 apresenta a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do i-Saúde no ano de 2018.

Mapa 6 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Saúde do IEGM 2018.



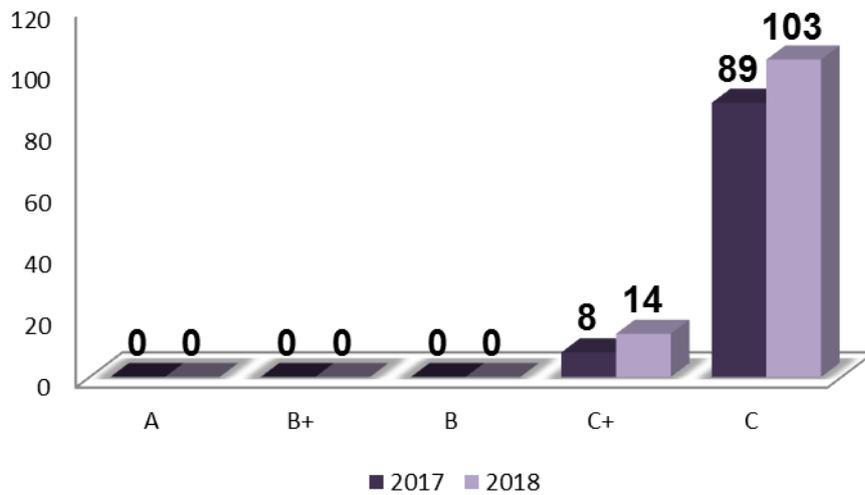
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

6.2.3 Índice Municipal do Planejamento

O Índice Municipal do Planejamento (i-Planejamento) verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis. A partir desse confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas, dentre outras informações relacionadas ao planejamento municipal. Dada a sua relevância no contexto municipal, o i-Planejamento representa 20% da nota final do IEGM (IRB, 2016; PARÁ, 2017, 2018).

Conforme demonstrado no Gráfico 4, observa-se uma dispersão assimétrica com concentração acentuada na nota C, o que comprova que a maioria dos municípios paraenses apresenta baixo nível de adequação da gestão municipal, em ambos os anos, para o componente i-Planejamento.

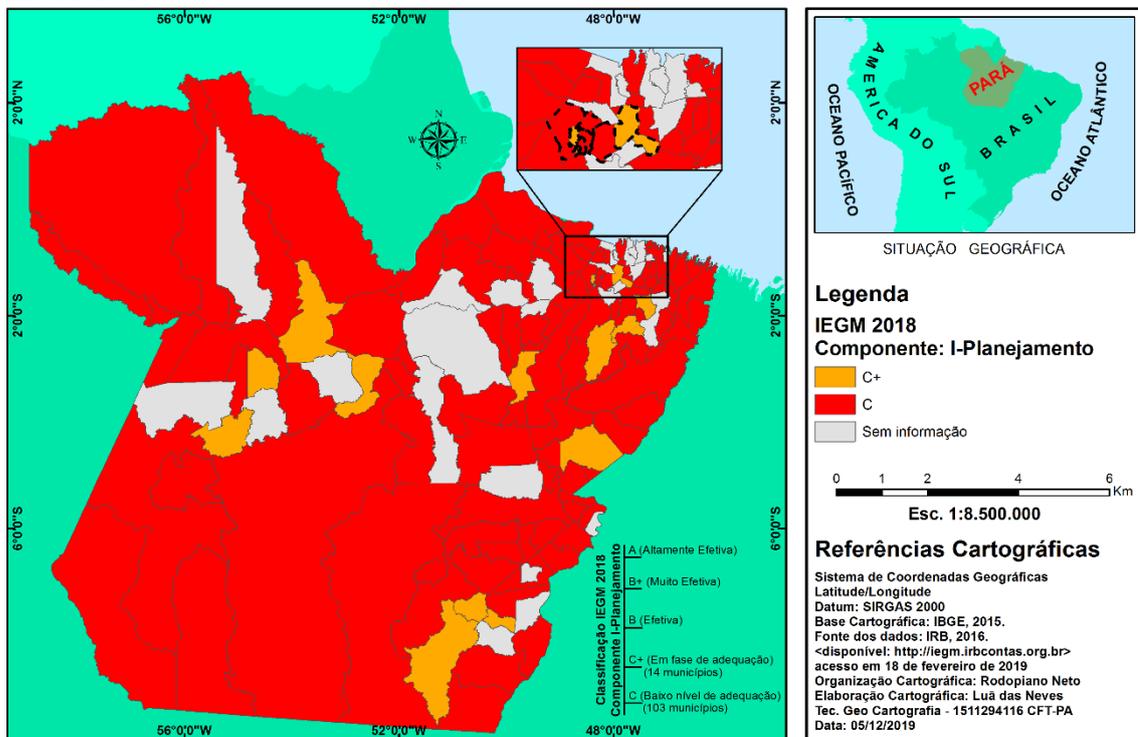
Gráfico 4 – Distribuição do componente i-Planejamento do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

O Mapa 7 apresenta a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do i-Planejamento no ano de 2018.

Mapa 7 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-planejamento do IEGM. 2018.



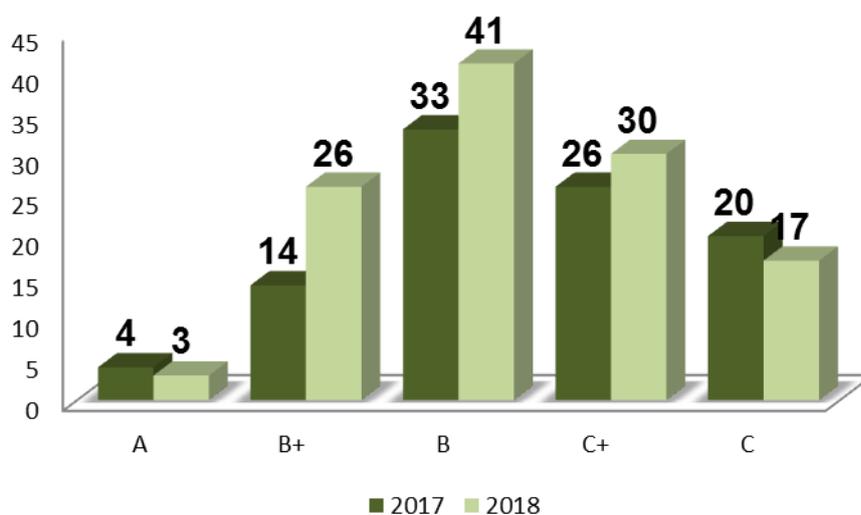
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

6.2.4 Índice Municipal da Gestão Fiscal

O Índice Municipal da Gestão Fiscal (i-Fiscal) 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, dentre outras informações relacionadas à gestão fiscal do município. Dada a sua relevância no contexto das contas públicas municipais, o i-Fiscal representa 20% da nota final do IEGM (IRB, 2016; PARÁ, 2017; 2018).

O Gráfico 5 apresenta a comparação das notas do componente i-Fiscal nos municípios paraenses nos anos de 2017 e 2018. Observa-se uma dispersão simétrica com maior concentração de municípios nas notas C+, B e B+, indicando níveis gestão “em fase de adequação”, “efetiva” ou “muito efetiva”, em ambos os anos, para o referido componente.

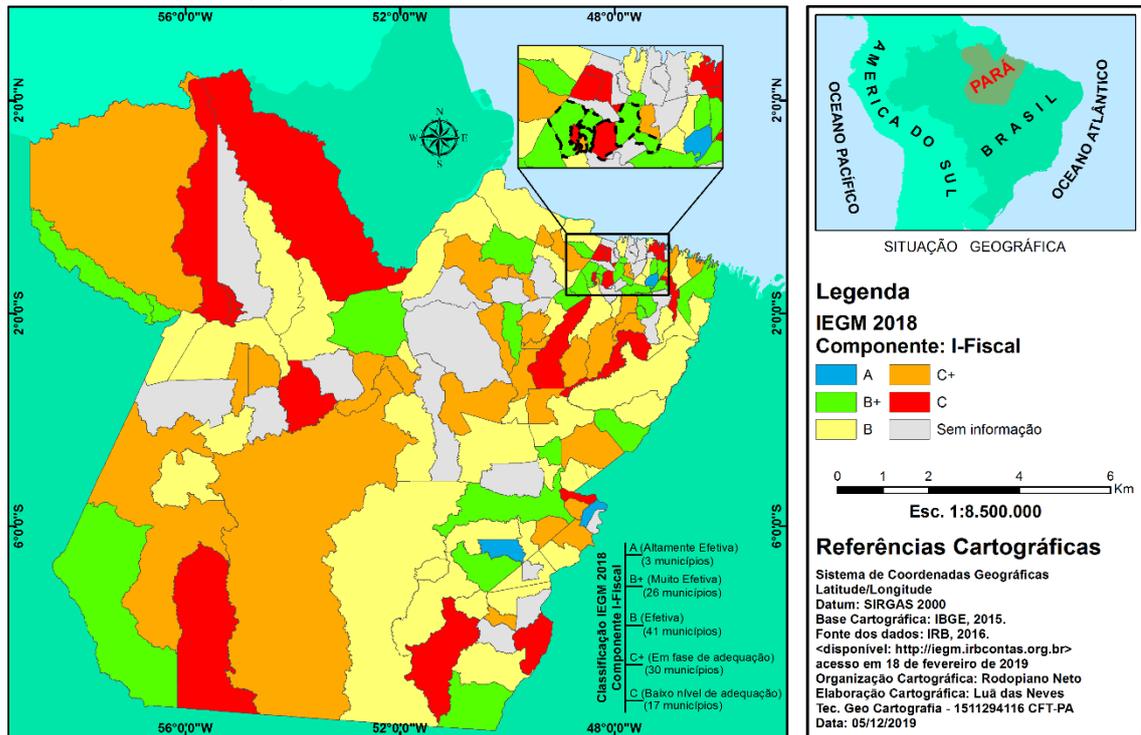
Gráfico 5 – Distribuição do componente i-Fiscal do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

O Mapa 8 apresenta a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do i-Fiscal no ano de 2018.

Mapa 8 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Fiscal do IEGM. 2018.



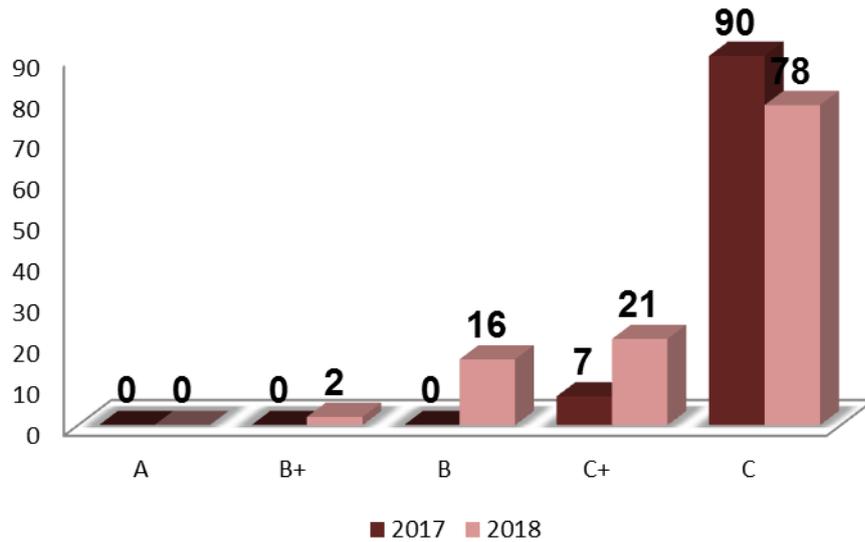
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

6.2.5 Índice Municipal do Meio Ambiente

O Índice Municipal do Meio Ambiente (i-Amb) mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental, dentre outras informações relacionadas à gestão ambiental do município. Em que pese sua relevância, sobretudo no contexto da região amazônica, o i-Amb representa apenas 10% da nota final do IEGM (IRB, 2016; PARÁ, 2017; 2018).

O Gráfico 6 apresenta a comparação das notas do componente i-Amb nos dois anos analisados. Destaca-se que o componente i-Amb também teve forte concentração de notas na faixa “C” para o ano de 2017, mas apresentou uma pequena melhora no exercício de 2018. Observa-se uma dispersão assimétrica com maior concentração de municípios com a nota “C”, o que indica baixo nível de adequação da gestão municipal, em ambos os anos, para o referido componente.

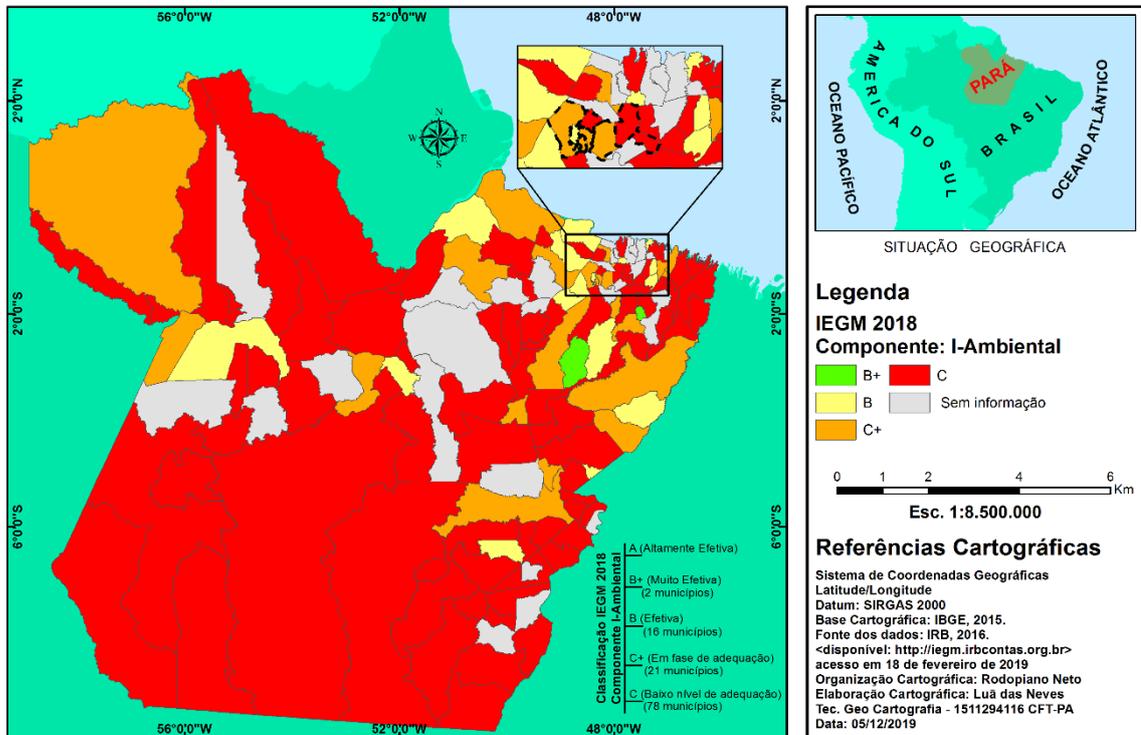
Gráfico 6 – Distribuição do componente i-Amb do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

O Mapa 9 apresenta a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do i-Amb no ano de 2018.

Mapa 9 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-ambiental do IEGM. 2018.



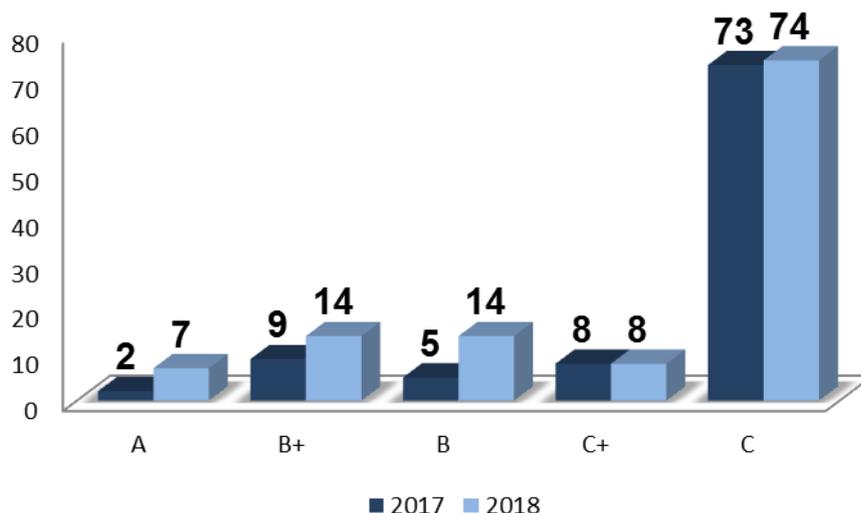
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

6.2.6 Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos

O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos (i-Cidade) 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 intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil, dentre outras informações relacionadas à proteção dos munícipes. O i-Cidade representa apenas 5% da nota final do IEGM (IRB, 2016; PARÁ, 2017; 2018).

O Gráfico 7 apresenta a comparação das notas do componente i-Cidade nos municípios paraenses nos anos de 2017 e 2018. Nota-se uma dispersão assimétrica com maior concentração de município na faixa “C”, indicando baixo nível de adequação da gestão municipal, em ambos os anos, no referido componente.

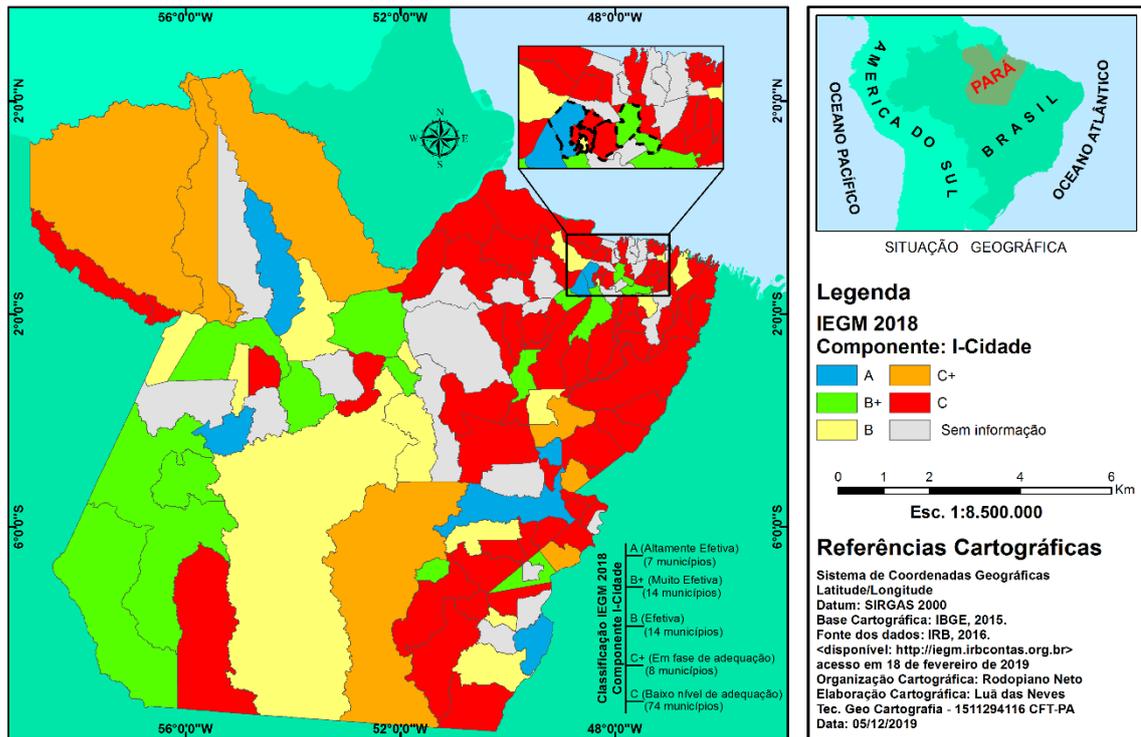
Gráfico 7 – Distribuição do componente i-Cidade do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

O Mapa 10 apresenta a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do i-Cidade no ano de 2018.

Mapa 10 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Cidade do IEGM. 2018.



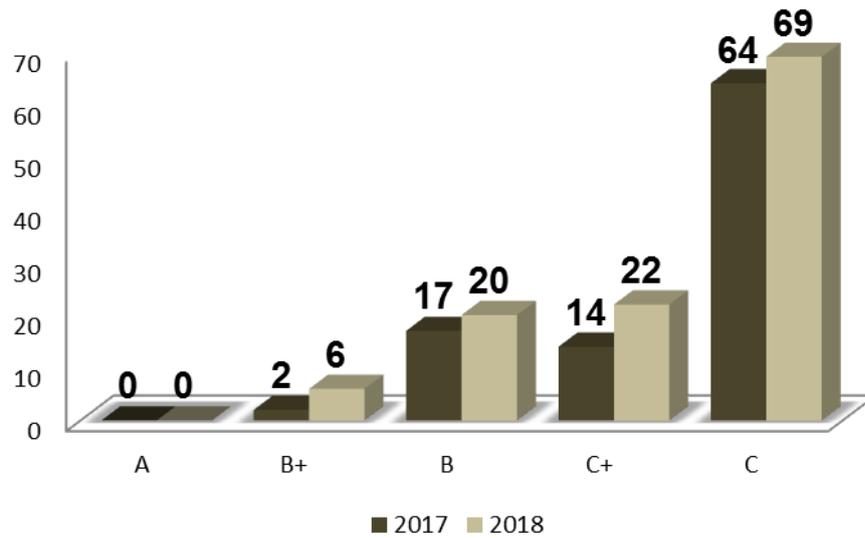
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

6.2.7 Índice Municipal de Governança da Tecnologia da Informação

O Índice Municipal de Governança da Tecnologia da Informação (i-Gov-TI) mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência, dentre outras informações relacionadas à governança da tecnologia da informação no âmbito municipal. O i-Gov-TI representa apenas 5% da nota final do IEGM (IRB, 2016; PARÁ, 2017; 2018).

O Gráfico 8 apresenta a comparação das notas do componente i-Gov-TI. Observa-se uma dispersão assimétrica com concentração de municípios nas faixas “C” e “C+”, indicando baixo nível de adequação da gestão municipal em ambos os anos no referido componente.

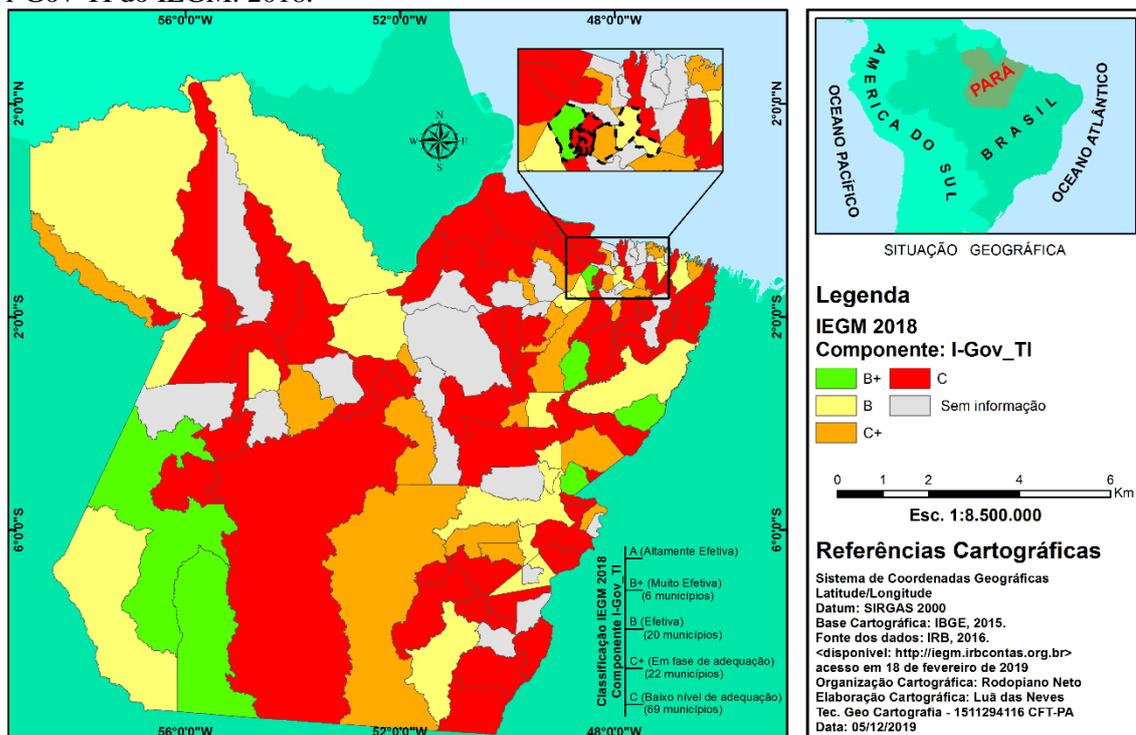
Gráfico 8 – Distribuição do componente i-Gov-TI do IEGM nos municípios do estado do Pará nos anos de 2017 e 2018.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; 2018.

O Mapa 11 apresenta a distribuição geográfica dos municípios paraenses segundo a faixa de resultado do i-Gov-TI no ano de 2018.

Mapa 11 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do componente i-Gov-TI do IEGM. 2018.



Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

6.3 Deficiências no planejamento dos municípios paraenses

A análise detalhada dos índices setoriais corrobora para as baixas notas gerais do IEGM dos municípios paraenses, tendo em vista que, conforme apresentado na tabela 3, o Índice considera pesos diferentes para cada componente, além de pontuar os municípios que tenham notas altas em mais de cinco índices setoriais, o que não é a realidade dos municípios paraenses.

Restou evidenciado que em todos os componentes analisados, os valores dos indicadores foram extremamente baixos, principalmente nos componentes i-Educ, i-Planejamento, i-Amb, i-Cidade e i-Gov-TI, o que impactou diretamente na nota final do IEGM dos municípios do estado do Pará. Todavia, os componentes i-Educ e I-Planejamento têm maior peso atribuído no cálculo do indicador final, razão pela qual uma performance mais baixa nesses indicadores impacta mais no IEGM do que os componentes i-Amb, i-Cidade e i-Gov-TI.

A pesquisa constatou que o componente i-Planejamento teve avaliação mais desfavorável do que o i-Educ nos dois anos avaliados, com 100% dos municípios enquadrados nas faixas “C” ou “C+” daquele componente. Os dados consolidados na Tabela 5 apontam que o indicador i-Planejamento obteve as menores notas, com 8 municípios enquadrados na faixa “C+” e 89 municípios na “C”, no ano de 2017, além de 14 municípios com “C+” e 103 municípios com “C”, no ano de 2018. Por essa razão, serão analisados detalhadamente os quesitos que deram origem ao i-Planejamento para os anos de 2017 e 2018, com vistas a identificar possíveis deficiências no processo de elaboração do planejamento municipal que possam estar contribuindo para a baixa efetividade da gestão dos municípios paraenses.

Para verificar a consistência entre o planejado e o executado, em cada exercício, o i-Planejamento considera os seguintes indicadores: 1) coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações; 2) confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; 3) percentual de alteração do planejamento inicial; e 4) percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada. Outra importante finalidade desse indicador setorial consiste na avaliação de todas as etapas do processo de formulação do planejamento municipal (PARÁ, 2017; 2018).

Uma vez que o i-Planejamento foi identificado como o componente que mais tem impactado no IEGM, busca-se analisar os quesitos pior avaliados nesse indicador com vistas a identificar fatores explicativos que impactam na efetividade da gestão pública dos municípios paraenses. Para isso, serão analisados os dados encaminhados por todos os 144 municípios do Estado para ambos os anos pesquisados, embora tenham sido validados os dados de apenas 97

municípios para o ano de 2017 e de 117 municípios no ano de 2018, conforme já citado anteriormente.

O formulário do i-Planejamento é composto de 48 quesitos, divididos em 2 blocos. O primeiro bloco é formado por 6 quesitos, os quais possuem o maior peso na composição do i-Planejamento, sendo o segundo bloco composto por quesitos adicionais ao componente analisado. A Tabela 6 apresenta a relação dos principais quesitos do componente para os anos de 2017 e 2018, com a sistematização das respostas dos 144 municípios do Estado.

Tabela 6 – Relação dos quesitos principais para a elaboração do componente i-Planejamento do IEGM nos municípios paraenses nos anos de 2017 (ano-fiscal 2016) e 2018 (ano-fiscal 2017).

Quesitos i-Planejamento	Municípios			
	2017		2018	
1. O planejamento da prefeitura, para o ano de 2016 [2017] foi estruturado através de programas, indicadores, metas e ações?	Não = 144		Não = 144	
2. Realize o <i>upload</i> da planilha eletrônica contendo o planejamento da prefeitura estruturado através de programas, indicadores, metas e ações, para o ano de 2016 [2017].	Não enviado = 144		Enviado = 36 Não enviado = 108	
3. Informe o valor total da dotação inicial autorizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2016 [2017].	Média	R\$ 206.284.407,12	Média	R\$ 781.024.525,83
	Desvio Padrão	R\$ 794.104.780,06	Desvio Padrão	R\$ 3.153.375.537,59
Orçamento Anual (LOA)	Municípios	%	Municípios	%
Até R\$ 250.000.000,00	85	59	111	76
De R\$ 250.000.000,00 a R\$ 500.000.000,00	6	4	8	6
Acima de R\$ 500.000.000,00	6	4	11	8
Não informou	47	33	14	10
4. Informe o valor total da dotação atualizada em 31/12/16 [31/12/17].	Média	R\$ 271.550.708,10	Média	R\$ 675.395.804,69
	Desvio Padrão	R\$ 1.055.320.425,42	Desvio Padrão	R\$ 2.424.395.709,11
Dotação atualizada em 31/12/16 [31/12/17].	Municípios	%	Municípios	%
Até R\$ 250.000.000,00	84	58	109	75
De R\$ 250.000.000,00 a R\$ 500.000.000,00	6	4	8	6
Acima de R\$ 500.000.000,00	7	5	11	8
Não informou	47	33	16	11
5. Informe o valor total da despesa liquidada com investimentos em 2016 [2017].	Média	R\$ 13.464.162,78	Média	R\$ 232.643.231,26
	Desvio Padrão	R\$ 39.288.779,44	Desvio Padrão	R\$ 1.250.365.714,67
Despesa liquidada com investimento em 2016 [2017].	Municípios	%	Municípios	%
Até R\$ 250.000.000,00	96	66	118	82
De R\$ 250.000.000,00 a R\$ 500.000.000,00	1	1	3	2
Acima de R\$ 500.000.000,00	0	0	5	3
Não informou	47	33	18	13
	Média	R\$ 118.288.292,63	Média	R\$ 699.213.475,74

Quesitos i-Planejamento	Municípios			
	2017		2018	
	Desvio Padrão	R\$ 341.579.681,45	Desvio Padrão	R\$ 2.694.230.302,50
Informe a receita total arrecadada em 2016 [2017].				
6. Receita total arrecadada em 2016 [2017].	Municípios	%	Municípios	%
Até R\$ 250.000.000,00	86	60	108	75
De R\$ 250.000.000,00 a R\$ 500.000.000,00	4	3	9	6
Acima de R\$ 500.000.000,00	6	4	11	8
Não informou	47	33	16	11

Fonte: Adaptado de Pará, 2018.

Logo no primeiro quesito evidencia-se um importante fator explicativo para o baixo desempenho no i-Planejamento e, por conseguinte, do IEGM: todos os 144 municípios do Estado do Pará afirmaram não ter elaborado o planejamento da prefeitura, para os anos de 2016 e 2017, estruturado através de programas, indicadores, metas e ações⁹.

O planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública Federal, consoante o artigo 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967). Ademais, a obrigatoriedade da elaboração do planejamento municipal tem previsão no art. 165 da CF/88, que estabeleceu um conjunto de normas para regulamentar o processo de planejamento público introduzindo os seguintes instrumentos legais: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ademais, o art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o art. 22 da 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. Portanto, a ausência de um planejamento estruturado através de programas, indicadores, metas e ações em 100% das prefeituras, é um forte indicativo para os baixos níveis de efetividade da gestão dos municípios paraenses.

Os demais quesitos do bloco principal são referentes a orçamentos e receitas atribuídos aos anos de 2016 e 2017, onde se observa que a maioria dos municípios paraenses têm dotação na lei orçamentaria anual e arrecadação enquadrados na faixa de até R\$ 250.000.000,00.

⁹ No questionário de 2018, observou-se que, para o segundo quesito, 36 prefeituras enviaram arquivo contendo seu planejamento para o ano de 2017, o que pode ser uma das razões para a não validação das repostas, uma vez que essa pergunta só deveria ser respondida caso a anterior tivesse sido respondida afirmativamente.

A Tabela 7 apresenta o bloco de quesitos adicionais utilizados para o cálculo dos indicadores do componente I-Planejamento nos anos de 2017 e 2018, com as respostas dos 144 municípios do Estado.

Tabela 7 – Relação dos quesitos adicionais para a elaboração do componente I-Planejamento do IEGM nos municípios paraenses nos anos de 2017 (ano-fiscal 2016) e 2018 (ano-fiscal 2017).

Quesitos Adicionais	Municípios					
	2017		%	2018		%
7. Existe órgão ou servidor responsável pelo controle interno no município com atribuições formalmente definidas e com apresentação de relatórios periódicos?	Sim	73	51	Sim	131	91
8. O servidor responsável pela contabilidade do município é ocupante de cargo de provimento efetivo?	Sim	18	13	Sim	17	12
9. Existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA)?	Sim	50	35	Sim	97	67
10. A LDO estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas?	Sim	64	45	Sim	122	85
11. A LDO prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira?	Sim	44	31	Sim	97	67
12. A LDO prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor?	Sim	29	20	Sim	70	49
13. Há estrutura administrativa voltada para planejamento?	Sim	50	35	Sim	86	60
14. A estrutura de planejamento foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento)?	Sim	23	16	Sim	41	28
15. Os servidores responsáveis pelo planejamento recebem treinamento específico para a matéria?	Sim	36	25	Sim	59	41
16. Qual a carga horária de treinamento específico dos servidores responsáveis pelo planejamento?*	Menos de 8 horas/ano	4	3			
	Entre 8 e 40 horas/ano	29	20			
	Mais de 40 horas/ano	3	2			
	Não informou	108	75			
17. Os servidores dos demais setores, excluindo os de planejamento, recebem treinamento sobre planejamento?	Sim	33	23	Sim	58	40
18. Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade tem dedicação exclusiva para essa matéria?	Sim	30	21	Sim	46	32
19. Há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento?	Sim	33	23	Sim	64	44
20. O sistema informatizado é multiusuário (os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida)?	Sim	18	13	Sim	37	26
21. Há levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do município antecedentes ao planejamento?	Sim	40	28	Sim	85	59
22. Em quais setores há levantamentos desses problemas, necessidades e deficiências do Município antecedentes ao planejamento?*	Ensino	2	1			
	Saúde	2	1			
	Assistência Social	2	1			

Quesitos Adicionais	Municípios					
	2017		%	2018		%
	Serviços Urbanos	1	1			
	Segurança Pública	1	1			
	Saneamento	2	1			
	Outros	1	1			
23. Os diagnósticos serviram para as soluções e estão materializados nas peças orçamentárias?	Sim	18	13	Sim	45	31
24. Para a elaboração do diagnóstico é levado em conta algum plano do governo federal ou estadual?	Sim	12	9	Sim	33	23
25. Qual a forma de realização das audiências públicas para a elaboração das peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA)?	Presenciais	2	1	Presenciais	109	76
	Pela internet	1	1	Pela internet	12	8
				Outros	21	15
26. As coletas de sugestões pela internet ficam disponíveis durante quanto tempo antes da elaboração de cada peça orçamentária?	Até um mês	4	3	Até um mês	6	4
	Entre um e dois meses	2	1	Entre um e dois meses	10	7
	Mais de dois meses	4	3	Mais de dois meses	7	5
	Não há coleta de sugestões pela internet	87	61	Não há coleta de sugestões pela internet	121	84
27. Na coleta pela internet há glossário explicando os objetivos, como contribuir, em linguagem clara e simples?	Sim	5	4	Sim	16	11
	Não	10	7	Não	13	9
	Não há coleta de sugestões pela internet	82	57	Não há coleta de sugestões pela internet	115	80
28. Há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular?	Não	144	100	Não	144	100
29. Qual a forma de divulgação das audiências públicas?	Não	144	100	Não	144	100
30. Quantas audiências públicas são comumente realizadas?*						
31. Qual o dia e horário de realização das audiências públicas?*						
32. As audiências públicas são transcritas em atas?	Não	144	100	Não	144	100
33. As atas de audiências públicas são divulgadas na internet?	Não	144	100	Não	144	100
34. As audiências públicas são gerais, englobando todas as funções de governo?	Não	144	100	Não	144	100
35. As audiências públicas são setorizadas, divididas por temas?	Não	144	100	Não	144	100
36. O conteúdo da lei orçamentária é desdobrado até o nível de elemento de despesa?	Não	144	100	Não	144	100
37. Na lei orçamentária, qual o percentual para abertura de créditos adicionais por decreto?*						
38. As alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto?	Não	144	100	Sim	96	67

Quesitos Adicionais	Municípios					
	2017		%	2018		%
39. Na lei de diretrizes orçamentárias estão definidos os critérios de contingenciamento?	Não	144	100	Sim	83	58
40. Há previsão para a inclusão de emendas parlamentares no orçamento?	Não	144	100	Sim	40	28
41. Os setores da prefeitura têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações?	Sim	54	38	Sim	108	75
42. Há acompanhamento da execução do planejamento?	Sim	55	38	Sim	107	74
43. Quem é o responsável pelo acompanhamento da execução do planejamento?*	Gabinete do Prefeito	14	10			
	Setor de Planejamento	29	20			
	Cada setor é responsável pela execução de seu planejamento	54	38			
44. Há relatórios mensais levados ao conhecimento do prefeito sobre a execução orçamentária?	Sim	44	31	Sim	103	72
45. Qual o conteúdo dos relatórios mensais levados ao conhecimento do Prefeito sobre a execução orçamentária?*	Dotações previstas e executadas;	1	1			
	Projetos, atividades e operações especiais previstos e executados;	1	1			
46. As peças que compõem o planejamento são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados?	Sim	46	32	Sim	99	69
47. Onde ocorre a divulgação dessas peças?*	Portal de transparência	1	1			
	Site da Prefeitura	1	1			
48. As peças de planejamento (PPA, LDO, LOA) são entregues no prazo definido no calendário de obrigações do Tribunal de Contas?	Sim	63	44			

Fonte: Adaptado de Pará, 2018.

Nota: (*) Quesitos do levantamento de 2018 sem informações na base de dados disponibilizada pelo TCM-PA

(**) Quesitos dos levantamentos de 2017 e 2018 sem informações na base de dados disponibilizada pelo TCM-PA.

Uma vez que 100% dos municípios paraenses afirmaram não ter elaborado o planejamento da prefeitura estruturado através de programas, indicadores, metas e ações, consoante tabela 6, analisam-se, de forma mais detalhada, os quesitos que podem estar impactando mais diretamente o processo de elaboração do planejamento municipal.

Em razão da amplitude dos quesitos avaliados e do interesse desta pesquisa, serão detalhados apenas os fatores mais diretamente relacionados à estrutura e qualificação do quadro de pessoal e aos processos de diagnóstico, formulação e alinhamento do planejamento

municipal. Outros aspectos relevantes, como a execução, monitoramento e transparência dos resultados do planejamento não serão detalhadas em razão da constatação de que o problema central está na etapa preliminar, de diagnóstico e formulação do plano, já que os municípios investigados nem mesmo dispõem de planejamento estruturado através de programas, indicadores, metas e ações.

Assim, conforme demonstrado na Tabela 7, no levantamento realizado no ano de 2017, 51% dos municípios paraenses indicaram a existência de órgão ou servidor responsável pelo controle interno no município com atribuições formalmente definidas e com apresentação de relatórios periódicos. Em apenas 13% dos quadros municipais, o servidor responsável pela contabilidade do município é ocupante de cargo de provimento efetivo. Por sua vez, o levantamento realizado em 2018 apontou que 91% dos municípios possuem órgão ou servidor responsável pelo controle interno municipal, o que é um fator positivo, haja vista que o controle é um dos princípios fundamentais da Administração Pública, assim como o planejamento, a coordenação, a descentralização e a delegação de competência, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei 200/67 (BRASIL, 1967). Contudo, o levantamento de 2018 atestou que apenas 12% dos quadros municipais possuem contador ocupante de cargo efetivo, o que pode ensejar solução de continuidade na gestão da contabilidade e das finanças municipais.

Com relação à estrutura de planejamento, o levantamento de 2017 apontou que 35% dos municípios paraenses declararam possuir equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA), assim como possuem estrutura administrativa voltada para o planejamento, mas somente em 16% desses municípios tal estrutura foi criada com cargos específicos para essa área. No levantamento de 2018, 67% dos municípios declararam contar com equipe para realização do planejamento municipal, sendo que 60% destes afirmaram possuir estrutura administrativa voltada para essa finalidade. Todavia, somente 28% desses municípios declaram ter criado cargos específicos da área de planejamento.

O Apêndice B apresenta os mapas—com a distribuição geográfica dos municípios paraenses em relação à estrutura administrativa de planejamento (questão 13), nos anos de 2017 (Mapa 1) e 2018 (Mapa 2).

Além da baixa quantidade de servidores atuando em áreas estratégicas para a melhoria da efetividade da gestão municipal, como o controle interno, a contabilidade e o planejamento, outro dado alarmante diz respeito à qualidade da formação desses profissionais.

Isto porque, o levantamento de 2017 constatou que em apenas 25% dos municípios estudados, os servidores responsáveis pelo planejamento recebem treinamento específico sobre

a matéria, com carga horária média variando entre oito e quarenta horas anuais, em 20% dos casos; apenas 2% informaram que seus servidores receberam mais de 40 horas anuais e 75% dos municípios avaliados não informaram se oferecem esse tipo de treinamento. Em relação aos demais servidores, excluindo os de planejamento, 23% dos municípios afirmaram oferecer treinamentos sobre o tema. Já no levantamento realizado em 2018, 41% das prefeituras afirmaram que seus servidores da área de planejamento recebem treinamento, contudo, os dados informados pelo TCM-PA não apontam a carga horária desses treinamentos. Por sua vez, 40% dos municípios declararam oferecer treinamento sobre planejamento para os servidores das demais áreas.

O Apêndice B apresenta os mapas com a distribuição geográfica dos municípios paraenses em relação à capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento municipal (quesito 15), nos anos de 2017 (Mapa 3) e 2018 (Mapa 4), bem como em relação à capacitação dos servidores das demais áreas, excluindo os de planejamento, que receberam treinamento sobre planejamento municipal (quesito 17), nos anos de 2017 (Mapa 5) e 2018 (Mapa 6). Por sua vez, o Mapa 7 apresenta a distribuição dos municípios paraenses em relação à carga horária de treinamento específico para os servidores responsáveis pelo planejamento (quesito 16), no ano de 2017.

Além da baixa qualificação dos profissionais que atuam na área de planejamento evidenciada nessas análises, outro dado relevante é que em apenas 21% dos municípios paraenses, os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade na prefeitura atuam com dedicação exclusiva (levantamento de 2017), contra 32% da pesquisa realizada em 2018, conforme demonstrado nos Mapas 8 e 9 do Apêndice B.

Outro aspecto relevante que interfere diretamente na qualidade das informações relativas ao planejamento municipal, diz respeito à existência de estrutura informatizada para auxiliar na elaboração do planejamento. Nesse sentido, o levantamento de 2017 identificou que apenas 23% dos municípios informaram dispor deste tipo de sistema (quesito 19), enquanto que no ano de 2018, 44% dos municípios informaram possuir sistema informatizado para essa atividade, conforme ilustrado nos Mapas 10 e 11 do Apêndice B. Ademais, o levantamento de 2017 identificou que apenas 13% dos municípios contam com sistemas de planejamento multiusuários, que permitem que os diversos setores da prefeitura o alimentem e a unidade central de planejamento consolide os dados, contra 26% do levantamento realizado em 2018.

Em relação ao diagnóstico de necessidades para subsidiar o processo de elaboração do planejamento, observou-se que em 28% das prefeituras há levantamento dos problemas, necessidades e/ou deficiências dos municípios no ano de 2017, enquanto que no ano de 2018,

houve este tipo de levantamento em 59% das prefeituras, conforme os Mapas 12 e 13 (quesito 21), constantes do Apêndice B.

Em que pese o aumento observado na quantidade de prefeituras que declaram ter realizado diagnóstico prévio das necessidades e deficiências do município, não está ocorrendo a materialização dos resultados desses diagnósticos nas peças orçamentárias com vistas a dar concretude e efetividade às demandas dos munícipes. No ano de 2017, apenas 13% das prefeituras informaram que esse tipo de diagnóstico serviu para as soluções e estão materializados nas peças orçamentárias, enquanto que no ano de 2018, apenas 31% das prefeituras informaram que esses diagnósticos serviram para as soluções e estão materializados nas peças orçamentárias, conforme demonstrado nos Mapas 14 e 15 (quesito 23) do Apêndice B.

Em relação ao alinhamento dos planos municipais às estratégias e planos dos governos federal e estadual, observou-se que apenas 8% das prefeituras consideraram os referidos planos no auxílio da construção de diagnósticos municipais no ano de 2017, enquanto que 23% delas afirmaram ter levado em consideração os referidos planos no ano de 2018, conforme os Mapas 16 e 17 (quesito 24) do Apêndice B.

6.4 Proposta de intervenção

Dada a amplitude de problemas identificados no processo de elaboração do planejamento dos municípios paraenses e com vistas a assegurar maior efetividade aos achados desta pesquisa, e sem a pretensão de esgotar as medidas necessárias e urgentes para os graves problemas identificados, apresentam-se as seguintes propostas de intervenção para fazer frente à baixa qualificação dos servidores municipais que atuam no planejamento e, por conseguinte, para o fortalecimento do processo de elaboração dos planos municipais.

6.4.1 Qualificação dos servidores municipais

O TCM-PA possui a missão institucional de “orientar e fiscalizar a administração pública e a gestão dos recursos municipais visando sua efetiva e regular aplicação em benefício da sociedade”. Nesse exato sentido, aquela Corte de Contas estabeleceu como visão de futuro “ser instituição de excelência no controle externo, reconhecida pela sociedade como indispensável ao aperfeiçoamento da gestão pública” (PARÁ, 2015a, p. 38).

Por sua vez, o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA), que tem como objetivos fundamentais:

O ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região [...]. O NAEA é uma das maiores instituições que trabalham com desenvolvimento regional no Brasil. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, [2019a]).

Dentre as suas atividades de ensino, o NAEA conta com o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP), em nível de Mestrado, que a tem a Gestão Pública Municipal como uma de suas linhas de pesquisa, abrigando programas e projetos de pesquisa com foco na resolução de problemas ligados à administração e a governança dos municípios da Amazônia, principalmente as prefeituras e instâncias de governança municipal (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, [2019b]). A criação dessa linha de pesquisa decorreu da importância do papel dos municípios na gestão pública a partir de sua elevação à categoria de ente federado pela CF/88, bem como dos processos de descentralização e municipalização decorrentes desse novo papel. De acordo com o NAEA:

[...] os estudos que avaliam o processo de descentralização e municipalização na Amazônia constataam que as estruturas de poder no nível local muitas vezes impedem a participação plena da população nos processos decisórios e a baixa qualidade dos recursos humanos que atuam nas administrações municipais é um fator de impedimento para uma política efetiva. (grifo nosso).

Como se observa, a constatação de que a baixa qualidade dos servidores públicos municipais seria um fator impeditivo para a implementação de políticas públicas efetivas no âmbito municipal, foi devidamente ratificada pelos achados desta pesquisa.

Assim, considerando o alinhamento da missão institucional e da visão e futuro do TCM-PA com os objetivos fundantes do NAEA, que tem uma de suas linhas de pesquisas voltadas especificamente para o fortalecimento da gestão pública municipal, propõe-se a formalização de parceria institucional entre o TCM-PA e o NAEA/UFPA com vistas à elaboração de programa de capacitação dos servidores públicos municipais das áreas de planejamento e demais áreas relacionadas à gestão municipal.

Como medida inicial dessa parceria, sugere-se a realização de seminário de sensibilização da problemática do planejamento municipal no estado do Pará, tendo como

referência os levantamentos realizados para elaboração do IEGM. A partir dos resultados do seminário e do aprofundamento da análise das demandas e deficiências municipais, seriam definidas ações concretas para qualificação dos quadros técnicos das prefeituras.

6.4.2 Alinhamento dos planos plurianuais

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo de ações do governo, abrangendo de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública e respectivas despesas para um período de quatro anos (PARÁ, 2019a).

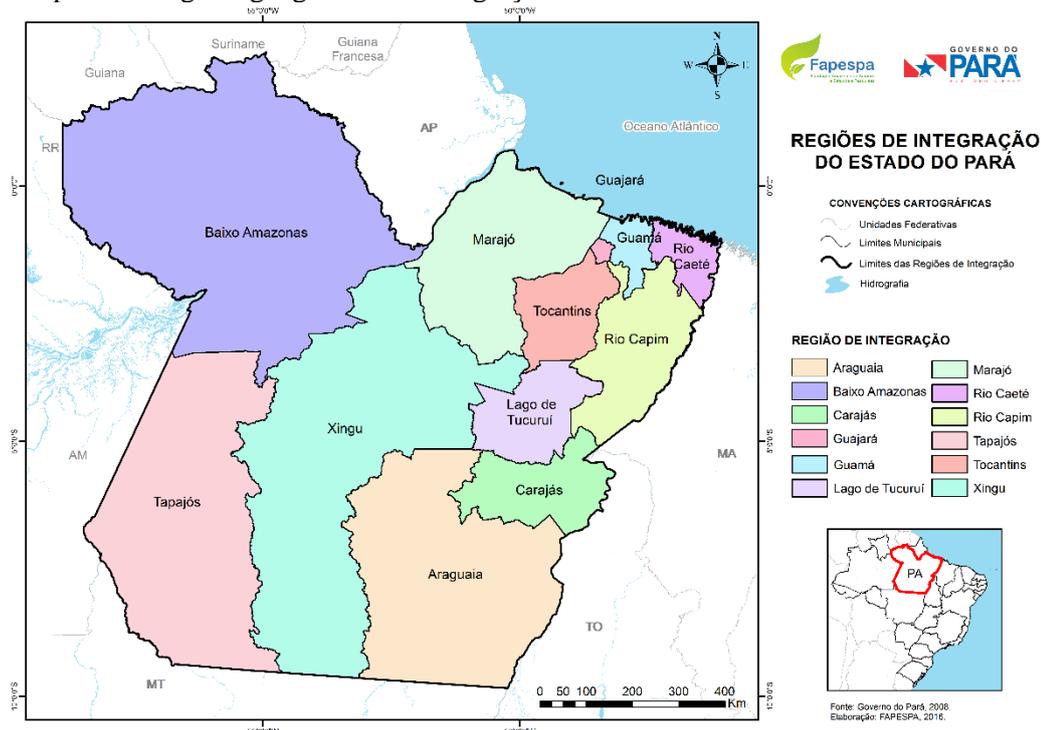
O processo de elaboração do PPA 2016-2019, do Governo do Estado do Pará, trouxe importantes avanços no sentido de elevar esse instrumento para um nível mais estratégico. De acordo com a orientação metodológica utilizada para a elaboração do referido PPA:

As principais alterações foram fundamentadas no objetivo de fortalecer o planejamento regional, considerando as potencialidades e peculiaridades de cada região, tornando o PPA um instrumento estratégico efetivo de redução das desigualdades regionais e sociais.

Compreender a dinâmica e especificidade da realidade paraense é indispensável para estabelecer investimentos estratégicos e ações estruturantes que reforcem os setores capazes de gerar efeitos multiplicadores e de transbordamento na economia, com vistas a restringir atividades que não contribuem para melhorar os indicadores macroeconômicos e o Índice de Progresso Social (IPS) dos municípios paraenses, apoiado em indicadores de resultados socioambientais regionalizados (PARÁ, 2015b, p. 18, grifo nosso).

Portanto, a orientação metodológica utilizada para a formulação do PPA 2016-2019 evidenciou a necessidade de consolidar a dimensão regional do plano, a partir do reconhecimento das especificidades de cada região do estado, com vistas à redução das desigualdades regionais (PARÁ, 2015b). O Mapa 12 apresenta a distribuição das 12 regiões geográficas de integração, estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, alterado pelo Decreto Estadual nº 1.346, de 24 de outubro de 2015.

Mapa 12 – Regiões geográficas de integração do estado do Pará.



Fonte: FAPESPA, 2019.

Além da regionalização do PPA, outra importante contribuição foi a tentativa de melhorar os indicadores macroeconômicos e o Índice de Progresso Social (IPS) dos municípios paraenses¹⁰, apoiado em indicadores de resultados socioambientais regionalizados. O IPS foi o indicador definido para avaliar os resultados da execução do PPA 2016-2019 em sua dimensão estratégica (PARÁ, 2015b). Embora seja um indicador bem estruturado e que vem sendo adotado em diversos países do mundo, o IPS se demonstrou inviável para utilização como indicador estratégico do PPA, uma vez que só foram realizadas duas medições desse indicador, sendo uma no ano de 2014 e outra em 2018.

A par dessas dificuldades, o processo de elaboração e execução do novo PPA 2020–2023 do estado do Pará “propõe correções relativas a aspectos identificados durante a execução do último planejamento, especialmente no que diz respeito à definição conceitual de seus atributos como, por exemplo, ‘meta regionalizada’” (PARÁ, 2019b). Destarte, considerando que as 12 Regiões de Integração foram definidas no ano de 2008, a partir de indicadores como população, densidade populacional, concentração de localidades, repasse de ICMS, renda *per capita*, acessibilidade física e consumo de energia elétrica (PARÁ, 2015b), recomenda-se a

¹⁰ O IPS é um índice que agrega indicadores sociais e ambientais que capturam três dimensões do progresso social: as Necessidades Humanas Básicas, os Fundamentos de Bem-Estar e as Oportunidades (SANTOS et al, 2018).

atualização do Decreto Estadual nº 1.066/2008, alterado pelo Decreto Estadual no 1.346/201, alinhando-o aos novos recortes regionais definidos pelo IBGE, a partir de 2017, que passou a apresentar uma nova divisão regional do Brasil em regiões geográficas denominadas de *regiões geográficas intermediárias* e *regiões geográficas imediatas* (Mapa 2), o que vem ao encontro dos objetivos do novo PPA 2020-2023, uma vez que a produção desse novos recortes regionais visa justamente a “subsidiar o planejamento em escalas territoriais desagregadas e, portanto, de maior aderência aos problemas enfrentados pela sociedade” (IBGE, 2017).

Em relação à qualidade dos indicadores, a nova metodologia do PPA reconhece que:

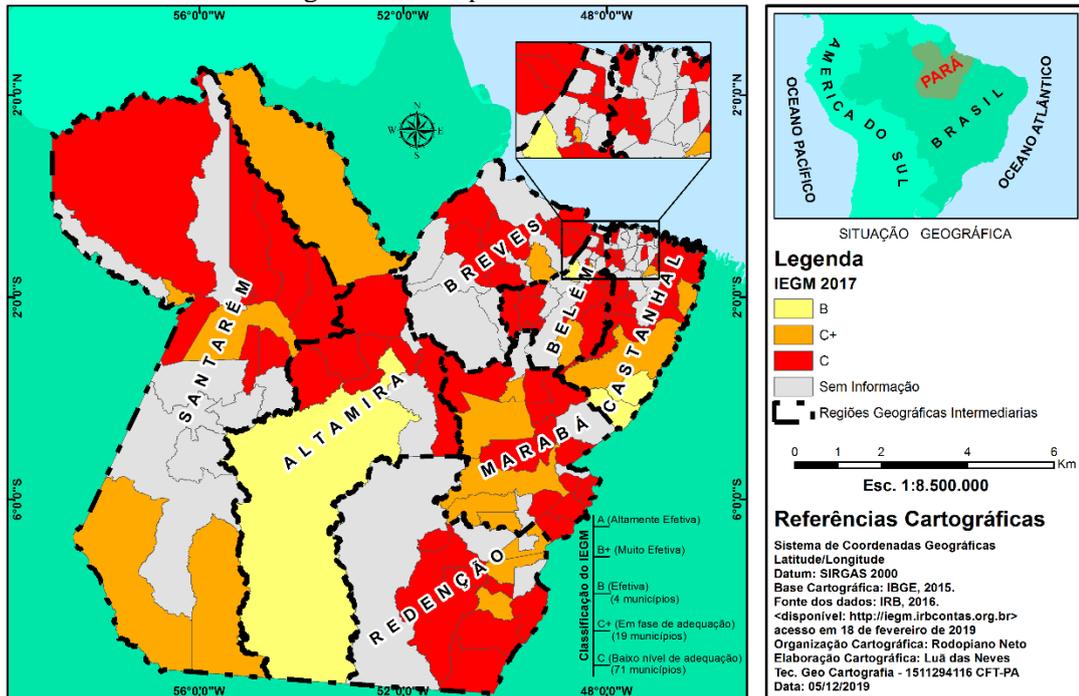
[...] Embora se tenha avançado na adoção de indicadores regionalizados, sua definição é uma etapa fundamental para todo o ciclo de gestão do Plano. Neste sentido, sua consistência deve expressar a eficiência e eficácia das ações para a consecução dos Objetivos (PARÁ, 2019b).

Diante do exposto e considerando os resultados dos levantamentos realizados pelo IEGM nos anos de 2017 e 2018, que apontaram graves falhas no processo de elaboração do planejamento municipal, no diagnóstico das deficiências e necessidades municipais, assim como na ausência de alinhamento dos planos municipais às estratégias federal e estadual, sugere-se a adoção do IEGM como indicador estratégico para definição das “metas regionalizadas” do PPA 2020-2023, bem como do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) como indicador para avaliar a dimensão estratégica do PPA estadual, em substituição ao IPS¹¹. Sugere-se, ainda, a utilização do IEGM como indicador para avaliar a dimensão estratégica dos respectivos planos plurianuais dos municípios.

Para ilustrar essa nova proposta, os Mapas 13 e 14 apresentam a dispersão espacial dos municípios paraenses segundo as 7 regiões geográficas intermediárias (Belém, Castanhal, Marabá, Redenção, Santarém, Altamira e Breves), conforme as faixas de resultado do IEGM dos anos de 2017 e 2018, respectivamente.

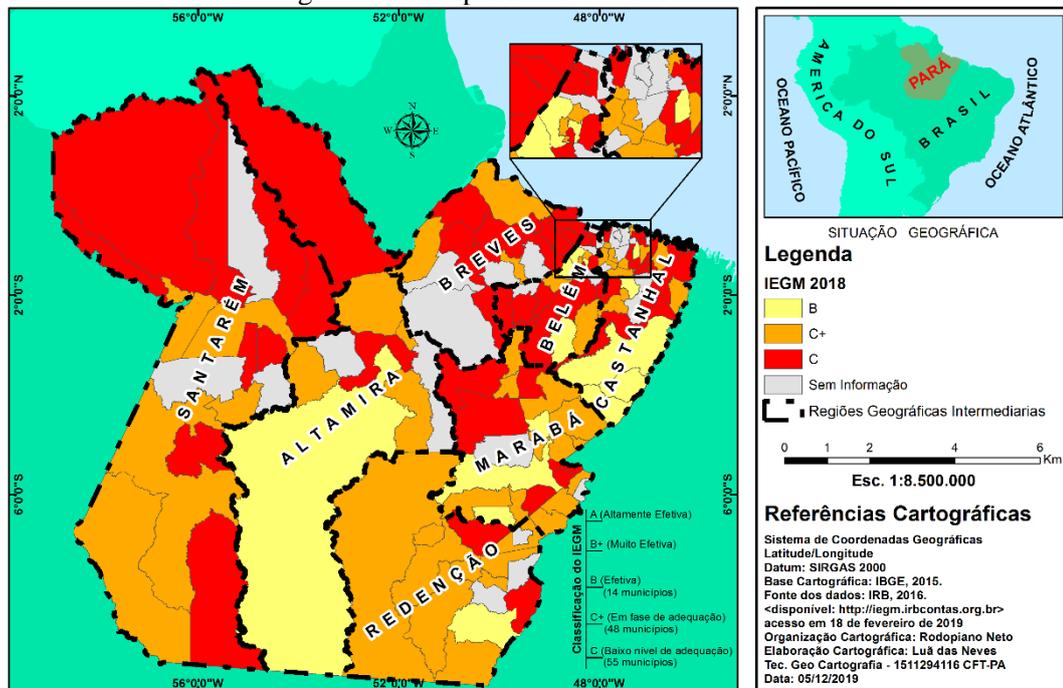
¹¹ Inspirado no IEGM, o IEGE também é adotado pelos Tribunais de Contas dos Estados e contempla 7 dimensões: planejamento, gestão fiscal, educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico. O índice reflete as principais responsabilidades do Estado na repartição de competências dentro da Federação, razão pela qual duas das suas dimensões diferem do IEGM exatamente pela especificidade da atuação do Estado, no caso as dimensões de Segurança Pública e de Desenvolvimento Econômico (MINAS GERAIS, 2018).

Mapa 13 – Municípios paraenses por região intermediária segundo as faixas de resultado do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 14 – Municípios paraenses por região intermediária segundo as faixas de resultado do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



Fonte: TCM-PA, 2018; Oliveira, 2019b.

Essa nova distribuição espacial permite observar uma melhora nos resultados do IEGM em todas as regiões intermediárias, nos dois anos estudados, com destaque para a região

intermediária de Redenção, que apresentou significativa melhoria em relação as outras regiões, com maior percentual de municípios subindo para a faixa C+ no ano de 2018.

A Tabela 8 apresenta o número de municípios por região intermediária em relação as faixas de resultado do IEGM 2017, onde se pode observar que a região de Castanhal tem maior número de municípios classificados na faixa C, correspondendo a 16 municípios, enquanto apresenta apenas 2 municípios classificados na faixa B, seguida pela região de Marabá, com 14 municípios classificados na faixa C e a região de Belém, com 11 municípios nesta faixa.

Tabela 8 – Distribuição dos municípios paraenses por região geográfica intermediária segundo a faixa de resultado do Índice de efetividade de gestão municipal 2017.

Região Geográfica Intermediária	IEGM 2017				Total
	Sem Informação	C	C+	B	
Altamira	1	6	1	1	9
Belém	9	11	2	1	23
Breves	7	8	1	0	16
Castanhal	18	16	3	2	39
Marabá	4	14	5	0	23
Redenção	4	8	3	0	15
Santarém	7	8	4	0	19
Total	50	71	19	4	144

Fonte: Adaptado de Pará, 2017.

A Tabela 9 apresenta a distribuição dos municípios paraenses por região geográfica intermediária segundo a faixa de resultado do IEGM 2018, onde se pode observar que todas as regiões apresentam resultados mais satisfatórios, com menos municípios sem informação, com destaque para as regiões de Altamira e Marabá, com apenas 2 municípios sem informação em cada, enquanto a região de Castanhal apresenta diminuição no número de municípios classificados com faixa C, em relação ao ano anterior, com 14 municípios nesta faixa.

Tabela 9 – Distribuição dos municípios paraenses por região geográfica intermediária segundo a faixa de resultado do Índice de efetividade de gestão municipal 2018.

Região Geográfica Intermediária	IEGM 2018				Total
	Sem Informação	C	C+	B	
Altamira	2	3	3	1	9
Belém	4	11	4	4	23
Breves	4	9	3	0	16
Castanhal	9	14	11	5	39
Marabá	2	6	12	3	23
Redenção	3	2	9	1	15
Santarém	3	10	6	0	19
Total	27	55	48	14	144

Fonte: Adaptado de Pará, 2018.

A adoção dessa nova sistemática para formulação dos planos plurianuais dos estados e municípios, baseada nas regiões geográficas intermediárias e na medição sistemática dos resultados dos planos plurianuais por meio da utilização do IEGE (PPA estadual) e do IEGM (PPA municipal), permitirão que a sociedade, os governos estaduais e municipais e os respectivos tribunais de contas estaduais tenham em mãos uma ferramenta capaz de avaliar o esforço dos gestores públicos em implantar os processos que são necessários para fornecer mais e melhores serviços públicos à população (IRB, 2018).

6.4.3 Análise das prestações de contas

A partir da análise de experiências bem-sucedidas da utilização do IEGM de algumas Cortes de Contas, como do TCE-SP, TCE-MG, Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC), Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), dentre outros (IRB, 2019), constatou-se a relevância da incorporação do IEGM no processo de análise da prestação de contas dos gestores municipais como forma de assegurar maior qualidade e confiabilidade às informações prestadas pelas prefeituras, além de ser um importante instrumento de disseminação de boas práticas de gestão.

No âmbito do estado do Pará, nos termos do art. 3º, §3º das Resoluções Administrativas nº 22/2016/TCM-PA, nº 22/2017/TCM-PA e nº 06/2018/TCM, que regulamentaram o IEGM referente aos exercícios de 2016 a 2018, respectivamente, os questionários respondidos pelos municípios não eram utilizados na apreciação das contas anuais

dos gestores, tendo caráter meramente declaratório e não punitivo. Diferentemente da realidade de outras unidades da federação, o IEGM vinha sendo considerado pelo TCM-PA como um mero instrumento de medição do desempenho da Gestão Pública Municipal, razão pela qual “nos exercícios de 2016 a 2018 os municípios paraenses encaminharam as respostas dos questionários do IEGM, sendo apenas recepcionados pelo TCM-PA” (PARÁ, 2019c).

Essa realidade começou a mudar somente a partir da edição da Resolução Administrativa nº 05/2019/TCM-PA, que regulamentou o IEGM referente ao exercício de 2019, estabelecendo expressamente no art. 3º, §3º que “os questionários serão utilizados na apreciação das contas anuais dos jurisdicionados”, portanto, passarão a ter caráter punitivo. Nesse sentido, em resposta à consulta formulada pelo autor à Ouvidoria do TCM-PA, questionando sobre a existência de auditorias com base em dados originários encaminhados pelos gestores municipais, a Diretoria de Planejamento daquela Corte de Contas manifestou-se nos seguintes termos:

No ano de 2019, ano-base 2018, houve um processo de validação de alguns dados declarados, elencados nacionalmente, especificamente em algumas questões relacionadas aos itens de: Educação, Saúde e Meio Ambiente. Com base nessas informações, o IEGM está inserido no processo de análise das prestações de contas do exercício de 2020, onde passará a integrar os itens que serão fiscalizados pelo TCM/PA, podendo ser comprovado se as respostas encaminhadas possuem a materialidade do que representam. (PARÁ, 2019c).

De fato, essa mudança de posicionamento alinha o TCM-PA às melhores práticas de utilização desse importante indicador, por força do acordo de cooperação técnica firmado com o IRB para implementação da Rede Nacional de Indicadores Públicos (IRB, 2016). Contudo, entende-se que o TCM-PA pode avançar nesse processo e, a exemplo das supramencionadas experiências do TCE-SP, TCE-MG, TCE-RN e TCE-AC, aperfeiçoar a sua atividade de controle externo por meio da realização de auditorias de resultado, baseadas nos achados do IEGM para imprimir maior eficiência e efetividade às políticas públicas municipais no estado do Pará. Ademais, conforme já apontado em pesquisas anteriores do autor, o IEGM possui bom potencial para avaliar sistematicamente a gestão municipal, além de poder ser utilizado como instrumento de transparência e controle das contas públicas, razão pela qual sugere-se as seguintes medidas adicionais ao TCM-PA para a efetiva inserção desse indicador no processo de análise das prestações de contas: a) adotar, como regra, a prática de cruzamento dos dados declarados com informações de outras bases de dados públicos, além da verificação *in loco* por equipe de auditoria; b) confrontar os resultados do IEGM e seus índices setoriais com outros indicadores oficiais, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

(IDH-M), o Índice de Progresso Social dos Municípios (IPS-M), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dentre outros; e c) promover visitas periódicas aos municípios para identificar boas práticas a serem compartilhadas, assim como coibir manipulações nas informações prestadas (SILVA NETO; REIS; RIBEIRO, 2018a; 2018b).

6.5 Síntese

O capítulo analisou e discutiu os resultados do IEGM dos levantamentos realizados nos anos de 2017 e 2018, que tiveram como base os exercícios financeiros de 2016 e 2017, respectivamente. A partir da análise comparativa dos resultados gerais do IEGM e de cada um dos sete índices setoriais que o compõem, identificou-se o Índice Municipal de Planejamento como sendo o pior avaliado em ambos os levantamentos realizados e, com base na análise detalhada dos quesitos que compõe esse índice, identificou-se que nenhum município paraense possui planejamento estruturado por meio de programas, indicadores, metas e ações. Também identificou-se uma série de problemas estruturais que contribuíram para a baixa efetividade da gestão, como o reduzido quadro de servidores municipais atuando com dedicação exclusiva nas atividades de planejamento, baixo nível de qualificação desses servidores, ausência de sistemas informatizados para auxiliar no planejamento, graves deficiências no diagnóstico das necessidades do município, além da falta de alinhamento dos planos municipais às estratégias e planos dos governos federal e estadual. Finalmente, com vistas a assegurar maior efetividade aos achados desta pesquisa, apresentou-se um conjunto de propostas de intervenção para fazer frente à baixa qualificação dos servidores municipais que atuam no planejamento e, por conseguinte, para o fortalecimento do processo de elaboração dos planos municipais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo conhecer os fatores que impactam a efetividade da gestão dos municípios paraenses, tendo como referência os parâmetros que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

O IEGM vem sendo utilizado como indicador oficial pelos Tribunais de Contas do Brasil, propondo-se a avaliar a efetividade das políticas públicas municipais sob a ótica de sete índices setoriais: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação e comunicação (IRB, 2015).

A tese desta investigação acompanhou o entendimento de que as diferenças encontradas no desempenho da gestão pública municipal são definidas por fatores específicos que se procura desvendar, expressando-se como determinantes do maior ou menor sucesso da gestão (LUBAMBO, 2000; 2006).

De fato, no transcorrer da investigação, evidenciou-se um conjunto de variáveis que respondem por grande parte dos problemas relacionados à baixa efetividade da gestão dos municípios paraenses, razão pela qual considera-se que os objetivos desta pesquisa foram alcançados. Portanto, no Capítulo 1, que introduziu esta dissertação, foi apresentado o problema escolhido, os objetivos e a justificativa desta pesquisa, consubstanciada no entendimento de que o debate sobre os problemas enfrentados pelos municípios, incapazes de prestar serviços públicos fundamentais à população, não pode prescindir de análises que focalizem a mensuração do desempenho da gestão pública municipal.

No Capítulo 2, realizou-se uma revisão da teoria que deu suporte à pesquisa. Assim, a partir da constatação da baixa produção acadêmica sobre assuntos relacionados ao desempenho da gestão pública municipal e com a finalidade de contribuir para o crescimento da produção científica nessa área, o referencial teórico fundamentou-se em dois grandes temas principais: 1) gestão pública municipal; e 2) indicadores de desempenho da gestão pública, com ênfase para o IEGM.

A abordagem metodológica adotada na investigação foi discutida no Capítulo 3, onde foram descritos os métodos adotados para tratar a questão de pesquisa, consubstanciada em uma ampla pesquisa bibliográfica e documental acerca da gestão pública municipal e da utilização de indicadores de desempenho para avaliar a efetividade das políticas públicas municipais. Também foram utilizados recursos da pesquisa quantitativa, por meio da busca e recuperação dos dados obtidos acerca do IEGM dos municípios paraenses, análise exploratória desses dados e elaboração de cartogramas para ilustrar os principais achados desta investigação.

No Capítulo 4, apresentam-se os resultados alcançados e a discussão do problema de pesquisa. Nesse sentido, a busca por fatores explicativos que impactam na efetividade da gestão pública dos municípios paraenses, resultou na identificação do Índice Municipal do Planejamento (i-Planejamento), como o indicador que mais têm impactado negativamente a avaliação do IEGM dos municípios do estado do Pará. Todos os municípios avaliados apresentaram os piores resultados justamente nesse índice, o que mostra a importância de seu aprimoramento, tendo em vista que o planejamento é a base para a formulação e implementação de políticas públicas e de novas estratégias de gestão que propiciem as condições adequadas para o processo de desenvolvimento local. Por sua vez, a análise detalhada dos quesitos que compõem o i-Planejamento apontou graves deficiências no processo de elaboração do planejamento municipal, uma vez que os 144 municípios paraenses declaram não ter elaborado esse instrumento, estruturado através de programas, indicadores, metas e ações, nos dois anos avaliados nesta pesquisa. A partir dessa constatação, a busca pela identificação das causas que poderiam estar impactando mais diretamente o processo de elaboração do planejamento municipal resultou na identificação de reduzido quadro de servidores municipais efetivos atuando com dedicação exclusiva nas atividades de planejamento, com baixíssimo nível de treinamento e sem apoio de sistemas informatizados para auxiliar no planejamento. Ademais, o processo de diagnóstico das necessidades e deficiências do município, quando realizado, igualmente demonstrou ser inefetivo, uma vez que os problemas identificados não são materializados nas peças orçamentárias. Por fim, as pesquisas evidenciaram uma total falta de alinhamento dos planos municipais às estratégias e planos dos governos federal e estadual.

Tendo em vista, os resultados apresentados no Capítulo 4, a grande contribuição desta investigação está em ampliar o debate sobre a efetividade da gestão pública municipal, possibilitando identificar boas práticas de gestão administrativa para aumentar a efetividade das ações governamentais, ao mesmo tempo em que pode subsidiar os gestores públicos municipais na tomada de decisão. Ademais, dada a amplitude de problemas identificados em todas as etapas do processo de elaboração do planejamento municipal e com vistas a assegurar maior efetividade aos achados, a pesquisa apresentou um conjunto de propostas de intervenção para fazer frente à baixa qualificação dos servidores municipais que atuam no planejamento, bem como para o fortalecimento do processo de elaboração dos planos municipais, quais sejam: 1) formalização de parceria institucional entre o TCM-PA e o NAEA-UFPA para capacitação dos servidores públicos municipais; 2) utilização do IEGM como indicador para avaliar a dimensão estratégica dos respectivos planos plurianuais municipais e das metas regionalizadas do plano plurianual estadual; e 3) aperfeiçoamento da atividade de controle externo do TCM-PA, por

meio da realização de auditorias de resultado baseadas nos achados do IEGM, com vistas a assegurar maior eficiência e efetividade às políticas públicas municipais no estado do Pará.

Uma das grandes limitações deste estudo encontra-se na dificuldade de acesso aos dados detalhados dos municípios em formato aberto, uma vez que somente são disponibilizados os dados consolidados por indicador, ou em formato fechado, o que dificultou e atrasou a realização das análises. Outra limitação diz respeito à qualidade e a consistência desses dados, o que inviabilizou a investigação da realidade de todos os municípios paraenses. Ademais, este trabalho analisou detalhadamente apenas os quesitos de uma das sete dimensões do IEGM – no caso, o i-Planejamento –, por ser esta a dimensão pior avaliada em 100% dos municípios pesquisados.

Considerando as limitações deste estudo, para pesquisas futuras, pretende-se avançar na análise de outras dimensões do IEGM diretamente relacionadas ao planejamento, como a dimensão fiscal, tendo em vista a discussão acerca da proposta de Emenda à Constituição n° 188/2019 (“Novo Pacto Federativo”), que prevê a redução do número de municípios com menos de 5.000 habitantes e arrecadação própria menor que 10% de sua receita total, necessária para custear a sua própria estrutura.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- ABRUCIO, F. L. Uma Leitura da Gestão de Pessoas sob a Perspectiva do Mérito, Desempenho e Resultados. In: TEIXEIRA, H. J.; BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S. (Org.). **Mérito, desempenho e resultados**: v. 1: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. São Paulo: FIA/USP, 2014. p. 25-39.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**: agenda, aprendizado e coalizão. Brasília, DF: Consad, 2006.
- ALBUQUERQUE, R. M. **Índice de qualidade da gestão pública municipal**: uma proposta de mensuração. 2015. 73 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.
- BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 5. ed. rev. Florianópolis: EdUFSC, 2002. (Série Didática).
- BEZERRA FILHO, J. E; ALCURE NETO, A.; AGUIAR, M. C. Avaliação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal utilizado pelos Tribunais de Contas (IEGM): uma análise da dimensão educação. In: ENCONTRO DA ANPAD, 42, 2018, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: ANPAD, 2018. p. 1-13. Disponível em: http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20%C3%8Dndice%20de%20EfetividadeAPB1061.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2019.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 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. Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 21 fev. 2018.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília, DF, 27 fev. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm. Acesso em: 21 fev. 2018.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, de 27 fev. 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 21 fev. 2018.

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. Brasília, DF, Presidência da República, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 5 maio 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores:** orientações básicas aplicadas à gestão pública. Brasília, DF: MP, SEGES, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 866 da Presidência da República ao Congresso Nacional.** Brasília, DF, 1995a.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, 1995b. (Documentos da Presidência da República).

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019.** Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Brasília, DF, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria-TCU nº 90, de 16 de abril de 2014. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2014, com base na Decisão Normativa TCU nº 134, de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 abr. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria:** Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Brasília, DF, 2000b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

CASTRO, S. H. R.; CARVALHO, M. G. **Indicador de Efetividade da Gestão Municipal:** Contribuição dos Tribunais de Contas para a melhoria da Gestão Pública. In: CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE COMPLEJIDAD, INFORMÁTICA Y CIBERNÉTICA, 7., 2017, Orlando. **Anales** [...]. Orlando: IRB, 2017. p. 40-44. Disponível em: <http://www.iiis.org/CDs2017/CD2017Spring/papers/CB288DK.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

DANTAS, P. R. F. Organização do Estado Brasileiro: Diferença entre competência material e competência legislativa. In: DANTAS, P. R. F. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 299-300.

DIAS, R. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização: transparência, parcerias estratégicas, responsabilidade social, governança e governabilidade: casos e exemplos. São Paulo: Atlas, 2017.

DOXSEY J. R.; DE RIZ, J. **Metodologia da pesquisa científica**. Brasília, DF: ESAB, 2003. [Apostila].

FAPESPA. **Anuário estatístico do Pará**. Belém, 2019. Disponível em: http://www.fapespa.pa.gov.br/anuario_estatistico/imagens/mapas/territorio/regiao_de_integracao.jpg. Acesso em: 4 ago. 2019.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. [Apostila].
FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para discussão; 1369).

FERREIRA JÚNIOR, A. M. **O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança**. 2015. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **A nova gestão pública**: fundamentos e perspectivas. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.ceasa.pr.gov.br/arquivos/File/Intranet%20DOCUMENTOS%20DA%20DIRETORIA/PlanejamentoEstrategico/sebraeNovaGestaoPublicanov05.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, S. C. **Avaliação de desempenho da gestão pública municipal**. 2008. 201 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Curso de Mestrado Acadêmico em Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, Spr. 1991.

IBGE. **Cidades**: Pará. Belém, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/panorama>. Acesso em: 21 ago. 2019.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/regioes_geograficas/. Acesso em: 10 jan. 2019.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2008.

IRB. **Documentação da validação do IEGM 2019**. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://redeindicon.wordpress.com/blog/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

IRB. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal: 1º anuário 2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf. Acesso em: 30 jan. 2017.

IRB. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2016**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 5 fev. 2018.

IRB. **O que é o IEG-M?** Curitiba, 2018. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acesso em: 4 ago. 2019.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. Indicadores para o Diálogo. GT Indicadores. **Plataforma Contrapartes Novib. Série Indicadores**, São Paulo, n. 8, p. 1-10, 2002.

KAYANO, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

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./dez. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/52080>. Acesso em: 8 fev. 2018.

LUBAMBO, C.; COELHO, D. B; MELO, M. A. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Vozes, v. 1. 301 p. 2006.

LUBAMBO, C. **O Desempenho da Gestão Pública e seus Determinantes**: uma análise em municípios do Nordeste. 2000. 294 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000.

MARINI, C. **Gestão pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda**. In. CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS BRASILEIROS, 7., 2004, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: PUCRIO, 2004. Disponível em: http://www.aedes.org.br/downloads/Texto_GestaoPublica_0004.pdf. Acesso em: 20 dez. 2018.

MARKIC, D. A review on the use of performance indicators in the public sector. **TEM Journal**, Serbia, v. 3, n. 1, p. 22-28, 2014.

MAGALHÃES, M. T. Q. **Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes**. 2004. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2004.

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado. **IEGM: exercício 2018**. Disponível em: https://www6.tce.ma.gov.br/iegm_util/ranking.zul. Acesso em: 5 abr. 2019.

MIGUELES, C.; ZANINI, M. T. **Excelência em gestão pública: espaços para atuação**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2019/05/manual_IEGE.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001. (Temas sociais; 1).

OLIVEIRA, L. G. N. **Índice de efetividade da gestão municipal nos municípios paraenses, ano 2017**. Belém, 2019a. Mapa Temático. Escala 1:8.500.000. [Base cartográfica Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, 2015; Instituto Rui Barbosa – IRB, 2016]. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br>. Acesso em: 18 fev. 2019.

OLIVEIRA, L. G. N. **Índice de efetividade da gestão municipal nos municípios paraenses, ano 2018**. Belém, 2019b. Mapa Temático. Escala 1:8.500.000. [Base cartográfica Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, 2015; Instituto Rui Barbosa – IRB, 2016]. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br>. Acesso em: 18 fev. 2019.

OLIVEIRA, L. G. N. **Mapa de situação geográfica do estado do Pará com recorte em destaque da região metropolitana de Belém**. Belém, 2019c. Mapa Temático. Escala 1:8.500.000. [Base cartográfica Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, 2015].

PARÁ. Assembléia Legislativa. **Decreto nº 1.066, de 19 de junho de 2008**. Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, 19 jun. 2008. Disponível em: http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei1066_2008_23594.pdf. Acesso em: 21 ago. 2019.

PARÁ. **Planejamento Estratégico 2015-2030**. Belém: TCM-PA, 2015a. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/publicacoes/plano-estrategico-tcm-pa-2015-2030>. Acesso em: 21 ago. 2019.

PARÁ. Secretaria de Planejamento. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Pará**. Belém, 2015b. Disponível em: https://seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2016-2019/manual_de_elaboracao_do_ppa_2016-2019.pdf. Acesso em: 4 ago. 2019.

PARÁ. Secretaria de Planejamento. **Plano Plurianual – PPA**. Belém, 2019a. Disponível em: <https://seplan.pa.gov.br/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 4 ago. 2019.

PARÁ. Secretaria de Planejamento. **PPA 2020 / 2023**. Belém, 2019b. Disponível em: <https://seplan.pa.gov.br/ppa-2020-2023>. Acesso em: 4 ago. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Memorando nº 338/2019-DIPLAN/TCM/PA**. Belém, 19 nov. 2019c.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal: manual 2018**. Belém, 2018a. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-do-jurisdicionado/docs/iegm/2018/manual-iegm-2018.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2016**. Belém, 2016a. Disponível em: www.tcm.pa.gov.br/documentos/manual-iegm-para-2016-atualizada-geral.pdf. Acesso em: 18 jan. 2018.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução Administrativa nº 22/2016/TCM-PA**. 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 2015 – IEGM 2016. Belém, 2016b. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-do-jurisdicionado/docs/iegm/2016/res-adm-22-2016.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução Administrativa nº 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. Belém, 2017. Disponível em: www.tcm.pa.gov.br/consulta-aos-atos-administrativos.html. Acesso em: 22 fev. 2018.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução Administrativa nº 06/2018/TCM-PA, de 20 de março de 2018**. 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 2017 – IEGM 2018. Belém, 20 mar. 2018b. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-do-jurisdicionado/docs/iegm/2018/res-adm-06-2018.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios. **Resolução Administrativa nº 05/2019/TCM-PA, de 14 de março de 2019**. 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 2018 – 2019. Belém, 14 mar. 2019d. Disponível em: https://www.tcm.pa.gov.br/portal-do-jurisdicionado/docs/iegm/2019/RESOLUCAO_05_2019_TCM-PA.pdf. Acesso em: 2 jun. 2019.

PASSOS, G. O.; AMORIM, A. C. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). **revista FSA**, Teresina, v. 15, n. 6, p. 241-259, nov./dez. 2018. Disponível em: <http://www4.fsnet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1647/49149> 1705. Acesso em: 5 fev. 2018.

PEREIRA, D. R. M.; PINTO, M. R. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 63, n. 3, p. 363-380, 2012.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 53, n. 3, p. 5-30, jul./set. 2002.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do desenvolvimento humano 2000**. Lisboa: Trinova, 2000.

REIS, S. R. G. Modelo de integração de agendas: proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Brasília, DF: IPEA, 2015, p. 309-336. (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo; 4).

REYMÃO, A. E. N.; CEBOLÃO, K. A. **Direito e Justiça**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. 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**, Rio Grande do Sul, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SANTOS, D. et al. **Índice de Progresso Social na Amazônia brasileira**: IPS Amazônia 2018. Belém: Imazon; Social Progress Imperative, 2018. Disponível em: <https://k6f2r3a6.s tackpathcdn.com/wp-content/uploads/2019/02/IPS-Amaz%C3%B4nia-2018.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – 2014**. São Paulo, 2014. Disponível em www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/manual-iegm-tcesp.pdf. Acesso em: 22 fev. 2018.

SHAPEFILE. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Shapefile&oldid=48519196>. Acesso em: 11 out. 2019.

SILVA, B. **Teoria das Funções Municipais**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1995. (Textos de administração municipal; 12).

SILVA, G. C. et al. Auditoria por Meio de Indicadores de Desempenho na Gestão Pública Municipal: utilização pelos Tribunais de Contas Brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 24., 2017, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: ABC, 2017. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/4236/4236>. Acesso em: 3 fev.2019.

SILVA NETO, R. R.; REIS, T. R.; RIBEIRO, A. L. Municipality management profile in the state of Pará (Brazil) under the perspective of an effectiveness index. **International Journal of Development Research**, v. 8, n. 12, p. 24861-24867, Dec. 2018a. Disponível em: https://www.journalijdr.com/sites/default/files/issue-pdf/14586_0.pdf. Acesso em: 21 mar. 2019.

SILVA NETO, R. R.; REIS, T. R.; RIBEIRO, A. L. Perfil da gestão municipal no estado do Pará: um olhar a partir do Índice de Efetividade. In: MERCÊS, S. S. S.; MATTOS, C. A. C. (Org.). **Gestão pública e desenvolvimento na Amazônia paraense**. Belém: NAEA, 2018b. p. 139-156.

SOUZA, P. F. M. **A subsidiariedade como princípio da organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de servidores do Senado Federal). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/221279/890390.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 fev. 2019.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 80-90, jul./dez. 2003.

UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Contas Europeu. **Manual de auditoria de resultados do Tribunal de Contas Europeu**. [S.l.], 2017. Disponível em: [www.eca.europa.eu/Lists/ECA Documents/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECA/Documents/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF). Acesso em: 28 dez. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. **Apresentação**. Belém, [2019a]. Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/menu/277>. Acesso em: 4 ago. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. **Áreas de Concentração e Linhas de Pesquisa**. Belém, [2019b]. Disponível em: <http://www.ppggp.prapesp.ufpa.br/index.php/br/programa/areas-de-concentracao-e-linhas-de-pesquisa>. Acesso em: 4 ago. 2019.

APÊNDICE A – RESULTADOS DO IEGM DO EXERCÍCIO DE 2018

MUNICÍPIO	IEGM	FAIXA GERAL	I-EDUC	FAIXA	I-SAUDE	FAIXA	I-PLAN	FAIXA	I-FISCAL	FAIXA	I-AMB	FAIXA	I-CIDADE	FAIXA	I-GOVTI	FAIXA
Abaetetuba	47.92	C	9.0	C	71.0	B	28.08	C	65.0	B	62.0	B	65.0	B	77.0	B+
Abel Figueiredo	48.97	C	35.0	C	54.0	C+	41.54	C	71.57	B	66.0	B	0.0	C	39.0	C
Acará	49.75	C	33.0	C	73.0	B	25.0	C	75.0	B+	13.0	C	70.0	B	75.0	B+
Afuá	42.69	C	42.0	C	51.0	C+	35.96	C	60.0	B	32.0	C	0.0	C	34.0	C
Água Azul do Norte	52.79	C+	36.0	C	59.0	C+	48.65	C	84.54	B+	28.0	C	23.0	C	64.0	B
Alenquer	44.08	C	51.0	C+	60.0	B	0.0	C	58.67	C+	39.0	C	90.0	A	35.0	C
Almeirim	51.78	C+	48.0	C	56.0	C+	28.08	C	73.3	B	53.0	C+	58.0	C+	50.0	C+
Altamira	49.99	C	71.0	B	56.0	C+	25.0	C	57.71	C+	41.0	C	30.0	C	49.0	C
Anajás	34.82	C	32.0	C	5.0	C	30.58	C	80.0	B+	29.0	C	20.0	C	28.0	C
Ananindeua	55.35	C+	58.0	C+	67.0	B	47.5	C	60.0	B	48.0	C	20.0	C	61.0	B
Anapu	44.05	C	48.0	C	36.0	C	25.0	C	85.0	B+	44.0	C	0.0	C	17.0	C
Augusto Corrêa	39.34	C	19.0	C	61.0	B	32.5	C	59.93	C+	21.0	C	0.0	C	55.0	C+
Aurora do Pará	46.84	C	44.0	C	77.0	B+	31.54	C	59.14	C+	31.0	C	0.0	C	28.0	C
Aveiro	39.97	C	23.0	C	51.0	C+	35.58	C	40.0	C	39.0	C	100.0	A	23.0	C
Bagre	37.92	C	28.0	C	50.0	C+	25.0	C	70.86	B	21.0	C	3.0	C	18.0	C
Baião	49.25	C	46.0	C	65.0	B	27.5	C	60.0	B	36.0	C	53.0	C+	66.0	B
Bannach	44.15	C	55.0	C+	71.0	B	25.0	C	20.0	C	39.0	C	85.0	B+	36.0	C
Barcarena	60.23	B	66.0	B	60.0	B	32.5	C	77.16	B+	73.0	B	47.0	C	69.0	B
Belém	59.11	C+	71.0	B	63.0	B	34.23	C	59.32	C+	53.0	C+	87.0	B+	79.0	B+
Belterra	50.49	C+	48.0	C	56.0	C+	28.46	C	68.0	B	44.0	C	82.0	B+	38.0	C
Benevides	43.61	C	25.0	C	68.0	B	14.81	C	58.5	C+	49.0	C	60.0	B	49.0	C

MUNICÍPIO	IEGM	FAIXA GERAL	I-EDUC	FAIXA	I-SAUDE	FAIXA	I-PLAN	FAIXA	I-FISCAL	FAIXA	I-AMB	FAIXA	I-CIDADE	FAIXA	I-GOVTI	FAIXA
Bom Jesus do Tocantins	50.27	C+	36.0	C	61.0	B	32.12	C	73.0	B	33.0	C	77.0	B+	54.0	C+
Bonito	52.12	C+	39.0	C	67.0	B	27.12	C	80.0	B+	66.0	B	35.0	C	23.0	C
Bragança	52.38	C	10.0	C	72.0	B	46.88	C	65.0	B	73.0	B	85.0	B+	41.0	C
Brasil Novo	47.09	C	32.0	C	67.0	B	33.85	C	58.6	C+	40.0	C	50.0	C+	46.0	C
Brejo Grande do Araguaia	33.45	C	44.0	C	54.0	C+	0.0	C	50.0	C+	18.0	C	0.0	C	41.0	C
Breu Branco	42.55	C	57.0	C+	67.0	B	0.0	C	60.0	B	29.0	C	5.0	C	52.0	C+
Breves	22.05	C	10.0	C	18.0	C	0.0	C	49.75	C	28.0	C	25.0	C	49.0	C
Bujaru	47.86	C	29.0	C	86.0	B+	31.54	C	60.0	B	31.0	C	35.0	C	34.0	C
Cachoeira do Arari	47.25	C	45.0	C	54.0	C+	25.0	C	58.0	C+	55.0	C+	70.0	B	37.0	C
Cachoeira do Piriá	51.15	C+	38.0	C	69.0	B	50.0	C+	60.0	B	29.0	C	50.0	C+	47.0	C
Cametá	38.32	C	46.0	C	42.0	C	2.5	C	59.11	C+	49.0	C	0.0	C	70.0	B
Canaã dos Carajás	52.16	C	10.0	C	76.0	B+	41.35	C	81.71	B+	69.0	B	0.0	C	69.0	B
Capanema	53.35	C+	47.0	C	70.0	B	37.69	C	67.58	B	61.0	B	0.0	C	56.0	C+
Capitão Poço	43.86	C	48.0	C	64.0	B	0.0	C	54.82	C+	48.0	C	65.0	B	49.0	C
Castanhal	51.02	C+	39.0	C	61.0	B	29.62	C	70.0	B	39.0	C	78.0	B+	66.0	B
Chaves	40.23	C	7.0	C	37.0	C	32.88	C	55.03	C+	65.0	B	75.0	B+	72.0	B
Colares	37.07	C	50.0	C+	30.0	C	25.0	C	55.37	C+	15.0	C	20.0	C	50.0	C+
Conceição do Araguaia	52.04	C+	60.0	B	37.0	C	39.81	C	71.15	B	39.0	C	53.0	C+	78.0	B+
Concórdia do Pará	52.21	C+	36.0	C	74.0	B	50.0	C+	55.07	C+	38.0	C	50.0	C+	58.0	C+
Cumaru do Norte	52.22	C	23.0	C	72.0	B	50.0	C+	75.33	B+	38.0	C	50.0	C+	37.0	C
Curionópolis	56.65	C+	27.0	C	58.0	C+	50.0	C+	90.0	A	52.0	C+	60.0	B	69.0	B

MUNICÍPIO	IEGM	FAIXA GERAL	I-EDUC	FAIXA	I-SAUDE	FAIXA	I-PLAN	FAIXA	I-FISCAL	FAIXA	I-AMB	FAIXA	I-CIDADE	FAIXA	I-GOVTI	FAIXA
Curralinho	42.08	C	56.0	C+	42.0	C	25.0	C	40.64	C	58.0	C+	40.0	C	31.0	C
Curuá	37.52	C	30.0	C	61.0	B	32.12	C	40.0	C	29.0	C	5.0	C	35.0	C
Curuçá	50.72	C+	31.0	C	49.0	C	42.12	C	90.0	A	21.0	C	63.0	B	61.0	B
Dom Eliseu	43.62	C	68.0	B	57.0	C+	39.62	C	10.0	C	39.0	C	65.0	B	31.0	C
Eldorado do Carajás	46.31	C	43.0	C	66.0	B	25.0	C	71.3	B	15.0	C	30.0	C	45.0	C
Faro	53.63	C+	61.0	B	73.0	B	25.0	C	74.38	B	34.0	C	30.0	C	41.0	C
Floresta do Araguaia	35.7	C	27.0	C	39.0	C	0.0	C	69.5	B	26.0	C	57.0	C+	63.0	B
Garrafão do Norte	50.35	C+	44.0	C	63.0	B	31.73	C	66.5	B	53.0	C+	52.0	C+	28.0	C
Goianésia do Pará	51.03	C+	44.0	C	58.0	C+	50.0	C+	73.89	B	28.0	C	20.0	C	41.0	C
Gurupá	42.78	C	37.0	C	48.0	C	31.73	C	63.16	B	46.0	C	0.0	C	44.0	C
Igarapé-Açu	53.22	C+	44.0	C	74.0	B	35.0	C	68.86	B	31.0	C	70.0	B	45.0	C
Igarapé-Miri	43.73	C	25.0	C	73.0	B	25.0	C	58.89	C+	44.0	C	10.0	C	49.0	C
Inhangapi	59.17	C+	58.0	C+	73.0	B	42.12	C	81.48	B+	46.0	C	10.0	C	63.0	B
Ipixuna do Pará	47.11	C	10.0	C	77.0	B+	50.0	C+	68.29	B	34.0	C	0.0	C	53.0	C+
Irituia	52.75	C	7.0	C	92.0	A	50.0	C+	70.0	B	33.0	C	80.0	B+	33.0	C
Itaituba	54.0	C+	51.0	C+	58.0	C+	50.0	C+	61.0	B	39.0	C	78.0	B+	44.0	C
Itupiranga	47.9	C	42.0	C	64.0	B	29.62	C	43.64	C	52.0	C+	67.0	B	70.0	B
Jacareacanga	51.53	C+	46.0	C	58.0	C+	43.27	C	59.65	C+	34.0	C	83.0	B+	52.0	C+
Jacundá	42.02	C	44.0	C	62.0	B	0.0	C	55.59	C+	25.0	C	88.0	B+	56.0	C+
Juruti	35.33	C	7.0	C	18.0	C	10.38	C	70.0	B	69.0	B	87.0	B+	60.0	B
Limoeiro do Ajuru	41.53	C	40.0	C	57.0	C+	23.46	C	57.71	C+	26.0	C	33.0	C	33.0	C
Mãe do Rio	55.45	C+	40.0	C	79.0	B+	12.5	C	87.0	B+	54.0	C+	75.0	B+	52.0	C+

MUNICÍPIO	IEGM	FAIXA GERAL	I-EDUC	FAIXA	I-SAUDE	FAIXA	I-PLAN	FAIXA	I-FISCAL	FAIXA	I-AMB	FAIXA	I-CIDADE	FAIXA	I-GOVTI	FAIXA
Magalhães Barata	34.35	C	35.0	C	18.0	C	25.0	C	46.25	C	53.0	C+	50.0	C+	34.0	C
Marabá	57.75	C+	65.0	B	77.0	B+	0.0	C	80.0	B+	62.0	B	62.0	B	81.0	B+
Maracanã	55.93	C+	57.0	C+	59.0	C+	30.38	C	57.5	C+	85.0	B+	85.0	B+	48.0	C
Marapanim	47.67	C	34.0	C	62.0	B	29.04	C	75.07	B+	25.0	C	60.0	B	43.0	C
Marituba	40.77	C	10.0	C	70.0	B	35.77	C	56.07	C+	38.0	C	0.0	C	52.0	C+
Medicilândia	56.72	C+	52.0	C+	71.0	B	31.15	C	66.69	B	62.0	B	57.0	C+	70.0	B
Melgaço	31.1	C	29.0	C	59.0	C+	0.0	C	54.23	C+	11.0	C	0.0	C	31.0	C
Mocajuba	49.54	C	43.0	C	64.0	B	18.08	C	66.86	B	60.0	B	47.0	C	56.0	C+
Moju	46.4	C	34.0	C	73.0	B	50.0	C+	40.0	C	39.0	C	10.0	C	52.0	C+
Mojuí dos Campos	38.16	C	43.0	C	54.0	C+	0.0	C	58.54	C+	28.0	C	35.0	C	50.0	C+
Monte Alegre	48.23	C	54.0	C+	62.0	B	28.46	C	49.67	C	25.0	C	82.0	B+	56.0	C+
Muaná	51.27	C+	48.0	C	59.0	C+	25.0	C	79.12	B+	48.0	C	20.0	C	65.0	B
Nova Esperança do Piriá	39.26	C	10.0	C	79.0	B+	28.85	C	56.71	C+	25.0	C	8.0	C	29.0	C
Nova Ipixuna	42.35	C	35.0	C	58.0	C+	0.0	C	80.0	B+	34.0	C	32.0	C	55.0	C+
Nova Timboteua	45.32	C	29.0	C	65.0	B	34.81	C	84.54	B+	6.0	C	0.0	C	41.0	C
Novo Progresso	53.16	C+	48.0	C	71.0	B	35.38	C	57.43	C+	39.0	C	78.0	B+	60.0	B
Novo Repartimento	46.93	C	7.0	C	54.0	C+	31.15	C	80.0	B+	51.0	C+	75.0	B+	73.0	B
Óbidos	41.9	C	41.0	C	59.0	C+	0.0	C	59.0	C+	46.0	C	72.0	B	38.0	C
Oeiras do Pará	34.83	C	30.0	C	51.0	C+	5.19	C	59.71	C+	42.0	C	0.0	C	29.0	C
Oriximiná	62.55	B	70.0	B	72.0	B	30.0	C	70.0	B	73.0	B	78.0	B+	59.0	C+
Ourém	53.83	C+	42.0	C	71.0	B	50.0	C+	88.67	B+	14.0	C	0.0	C	42.0	C
Ourilândia do Norte	56.92	C+	48.0	C	76.0	B+	50.0	C+	79.86	B+	18.0	C	40.0	C	47.0	C

MUNICÍPIO	IEGM	FAIXA GERAL	I-EDUC	FAIXA	I-SAUDE	FAIXA	I-PLAN	FAIXA	I-FISCAL	FAIXA	I-AMB	FAIXA	I-CIDADE	FAIXA	I-GOVTI	FAIXA
Pacajá	53.95	C	21.0	C	69.0	B	50.0	C+	90.0	A	53.0	C+	0.0	C	53.0	C+
Palestina do Pará	50.37	C+	56.0	C+	59.0	C+	38.65	C	55.46	C+	44.0	C	50.0	C+	33.0	C
Paragominas	56.93	C+	64.0	B	64.0	B	33.65	C	60.0	B	62.0	B	62.0	B	66.0	B
Parauapebas	51.83	C	10.0	C	48.0	C	49.42	C	94.0	A	44.0	C	78.0	B+	65.0	B
Pau d'Arco	58.31	C+	61.0	B	80.0	B+	41.54	C	60.0	B	39.0	C	25.0	C	93.0	A
Peixe-Boi	43.27	C	47.0	C	34.0	C	40.19	C	74.67	B	9.0	C	5.0	C	59.0	C+
Piçarra	45.47	C	59.0	C+	48.0	C	25.77	C	72.07	B	25.0	C	0.0	C	40.0	C
Placas	44.73	C	41.0	C	78.0	B+	0.0	C	80.67	B+	2.0	C	57.0	C+	35.0	C
Ponta de Pedras	43.31	C	46.0	C	39.0	C	32.31	C	57.51	C+	52.0	C+	5.0	C	58.0	C+
Portel	46.9	C	34.0	C	70.0	B	50.0	C+	60.0	B	21.0	C	3.0	C	37.0	C
Porto de Moz	62.15	B	34.0	C	84.0	B+	50.0	C+	79.5	B+	44.0	C	87.0	B+	78.0	B+
Praíha	43.13	C	7.0	C	76.0	B+	25.38	C	50.0	C+	41.0	C	90.0	A	57.0	C+
Primavera	43.08	C	43.0	C	69.0	B	30.19	C	41.46	C	40.0	C	0.0	C	47.0	C
Quatipuru	35.28	C	10.0	C	52.0	C+	35.38	C	40.0	C	33.0	C	60.0	B	30.0	C
Redenção	51.45	C+	36.0	C	68.0	B	31.73	C	60.0	B	61.0	B	70.0	B	54.0	C+
Rio Maria	51.21	C	7.0	C	79.0	B+	50.0	C+	69.07	B	26.0	C	83.0	B+	69.0	B
Rondon do Pará	48.52	C	7.0	C	78.0	B+	29.23	C	61.64	B	86.0	B+	38.0	C	57.0	C+
Rurópolis	55.85	C+	39.0	C	71.0	B	50.0	C+	64.0	B	65.0	B	53.0	C+	38.0	C
Salinópolis	52.36	C+	43.0	C	70.0	B	50.0	C+	72.8	B	34.0	C	0.0	C	36.0	C
Salvaterra	46.35	C	30.0	C	55.0	C+	50.0	C+	80.0	B+	19.0	C	0.0	C	29.0	C
Santa Bárbara do Pará	44.29	C	33.0	C	58.0	C+	30.96	C	77.5	B+	25.0	C	0.0	C	38.0	C
Santa Cruz do Arari	46.43	C	45.0	C	37.0	C	50.0	C+	83.67	B+	6.0	C	25.0	C	29.0	C
Santa Isabel do Pará	50.86	C+	58.0	C+	59.0	C+	33.65	C	64.15	B	41.0	C	20.0	C	56.0	C+

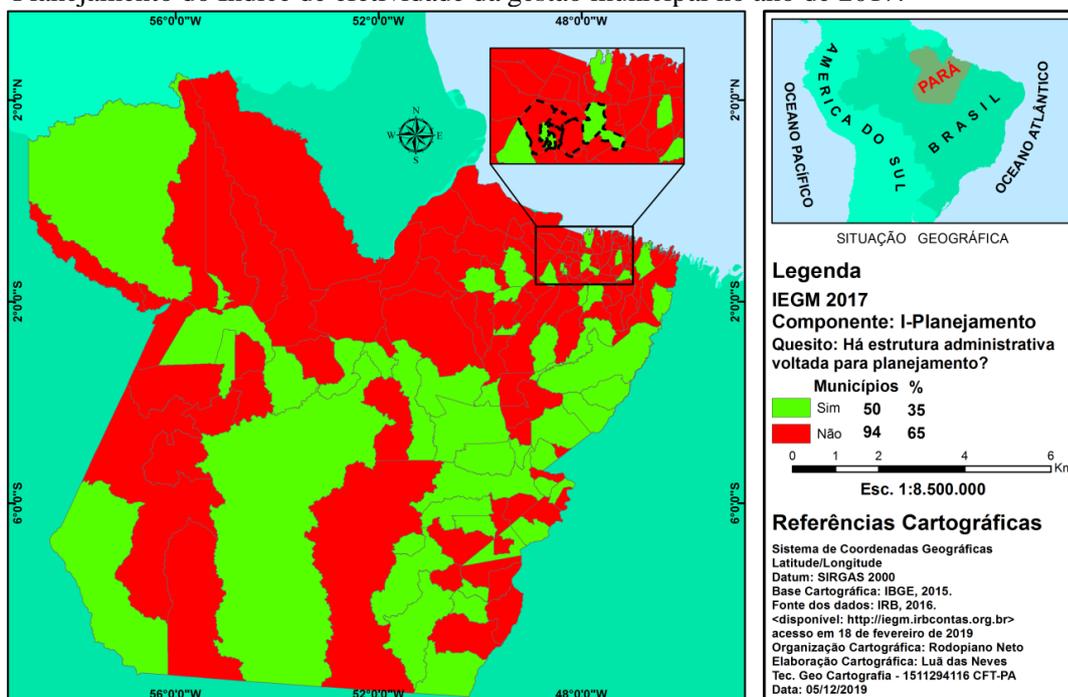
MUNICÍPIO	IEGM	FAIXA GERAL	I-EDUC	FAIXA	I-SAUDE	FAIXA	I-PLAN	FAIXA	I-FISCAL	FAIXA	I-AMB	FAIXA	I-CIDADE	FAIXA	I-GOVTI	FAIXA
Santa Luzia do Pará	35.09	C	39.0	C	52.0	C+	7.88	C	60.32	B	21.0	C	0.0	C	23.0	C
Santa Maria das Barreiras	53.51	C+	46.0	C	66.0	B	46.54	C	58.25	C+	49.0	C	55.0	C+	50.0	C+
Santa Maria do Pará	59.76	C+	56.0	C+	74.0	B	44.81	C	92.48	A	33.0	C	5.0	C	55.0	C+
Santana do Araguaia	51.39	C+	52.0	C+	51.0	C+	27.88	C	75.57	B+	40.0	C	68.0	B	54.0	C+
Santarém	48.39	C	48.0	C	60.0	B	0.0	C	67.46	B	60.0	B	97.0	A	49.0	C
Santarém Novo	34.86	C	40.0	C	47.0	C	25.43	C	47.64	C	13.0	C	0.0	C	31.0	C
Santo Antônio do Tauá	34.14	C	46.0	C	56.0	C+	0.0	C	53.93	C+	13.0	C	0.0	C	33.0	C
São Caetano de Odivelas	59.58	C+	35.0	C	72.0	B	44.42	C	100.0	A	40.0	C	70.0	B	36.0	C
São Domingos do Araguaia	38.75	C	30.0	C	63.0	B	25.0	C	50.0	C+	29.0	C	0.0	C	45.0	C
São Domingos do Capim	50.77	C+	39.0	C	73.0	B	30.19	C	68.14	B	34.0	C	75.0	B+	31.0	C
São Félix do Xingu	51.22	C+	51.0	C+	55.0	C+	35.58	C	70.0	B	29.0	C	70.0	B	50.0	C+
São Francisco do Pará	55.0	C+	52.0	C+	69.0	B	47.5	C	72.48	B	44.0	C	0.0	C	48.0	C
São Geraldo do Araguaia	54.38	C+	64.0	B	69.0	B	31.92	C	60.0	B	36.0	C	75.0	B+	41.0	C
São João da Ponta	52.95	C+	47.0	C	80.0	B+	44.81	C	66.95	B	18.0	C	20.0	C	48.0	C
São João de Pirabas	48.35	C	39.0	C	59.0	C+	50.0	C+	59.75	C+	26.0	C	30.0	C	54.0	C+
São João do Araguaia	46.45	C	40.0	C	61.0	B	29.81	C	68.43	B	22.0	C	65.0	B	23.0	C
São Miguel do Guamá	49.71	C	39.0	C	76.0	B+	0.0	C	74.79	B	42.0	C	90.0	A	61.0	B

MUNICÍPIO	IEGM	FAIXA GERAL	I-EDUC	FAIXA	I-SAUDE	FAIXA	I-PLAN	FAIXA	I-FISCAL	FAIXA	I-AMB	FAIXA	I-CIDADE	FAIXA	I-GOVTI	FAIXA
São Sebastião da Boa Vista	42.25	C	42.0	C	50.0	C+	39.42	C	51.82	C+	34.0	C	0.0	C	44.0	C
Sapucaia	42.61	C	35.0	C	53.0	C+	32.31	C	70.0	B	11.0	C	30.0	C	39.0	C
Senador José Porfírio	40.2	C	48.0	C	53.0	C+	0.0	C	63.52	B	38.0	C	23.0	C	47.0	C
Soure	46.34	C	48.0	C	50.0	C+	30.19	C	70.0	B	42.0	C	5.0	C	45.0	C
Tailândia	58.07	C+	68.0	B	78.0	B+	33.08	C	60.0	B	53.0	C+	23.0	C	76.0	B+
Terra Alta	41.84	C	32.0	C	44.0	C	26.35	C	56.61	C+	61.0	B	15.0	C	64.0	B
Terra Santa	53.77	C+	47.0	C	69.0	B	44.42	C	60.69	B	38.0	C	68.0	B	47.0	C
Tomé-Açu	56.54	C+	50.0	C+	73.0	B	50.0	C+	51.21	C+	75.0	B+	40.0	C	44.0	C
Tracuateua	43.14	C	47.0	C	54.0	C+	29.04	C	52.89	C+	46.0	C	0.0	C	39.0	C
Trairão	51.09	C+	38.0	C	64.0	B	33.65	C	65.28	B	38.0	C	85.0	B+	57.0	C+
Tucumã	52.47	C+	44.0	C	70.0	B	25.0	C	64.61	B	73.0	B	43.0	C	46.0	C
Tucuruí	50.34	C+	39.0	C	63.0	B	31.73	C	58.71	C+	58.0	C+	50.0	C+	71.0	B
Ulianópolis	54.64	C+	61.0	B	68.0	B	33.27	C	66.92	B	56.0	C+	0.0	C	64.0	B
Uruará	51.85	C+	61.0	B	44.0	C	50.0	C+	69.0	B	21.0	C	30.0	C	69.0	B
Vigia	41.69	C	56.0	C+	60.0	B	7.12	C	63.09	B	26.0	C	30.0	C	7.0	C
Viseu	53.43	C+	50.0	C+	63.0	B	43.65	C	70.0	B	27.0	C	55.0	C+	53.0	C+
Vitória do Xingu	63.06	B	63.0	B	62.0	B	31.15	C	78.64	B+	80.0	B+	92.0	A	70.0	B
Xinguara	56.05	C+	34.0	C	50.0	C+	50.0	C+	76.0	B+	61.0	B	90.0	A	69.0	B

Fonte: Maranhão, 2018.

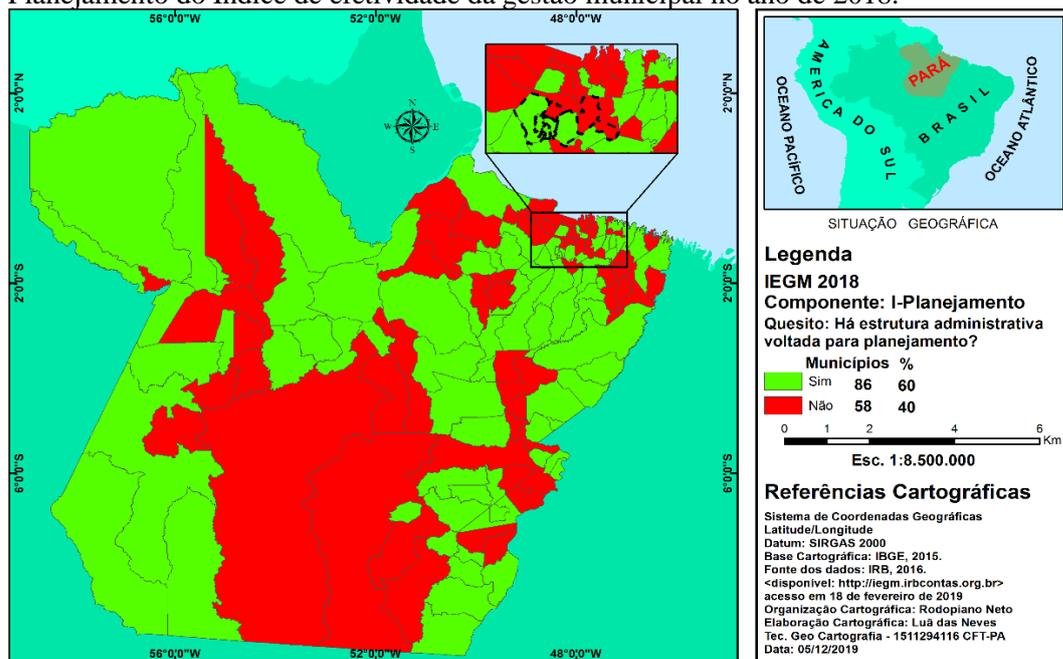
APÊNDICE B – MAPAS DA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS PARAENSES SEGUNDO A FAIXA DE RESULTADO DOS PRINCIPAIS QUESITOS DO ÍNDICE DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Mapa 1 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 13 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



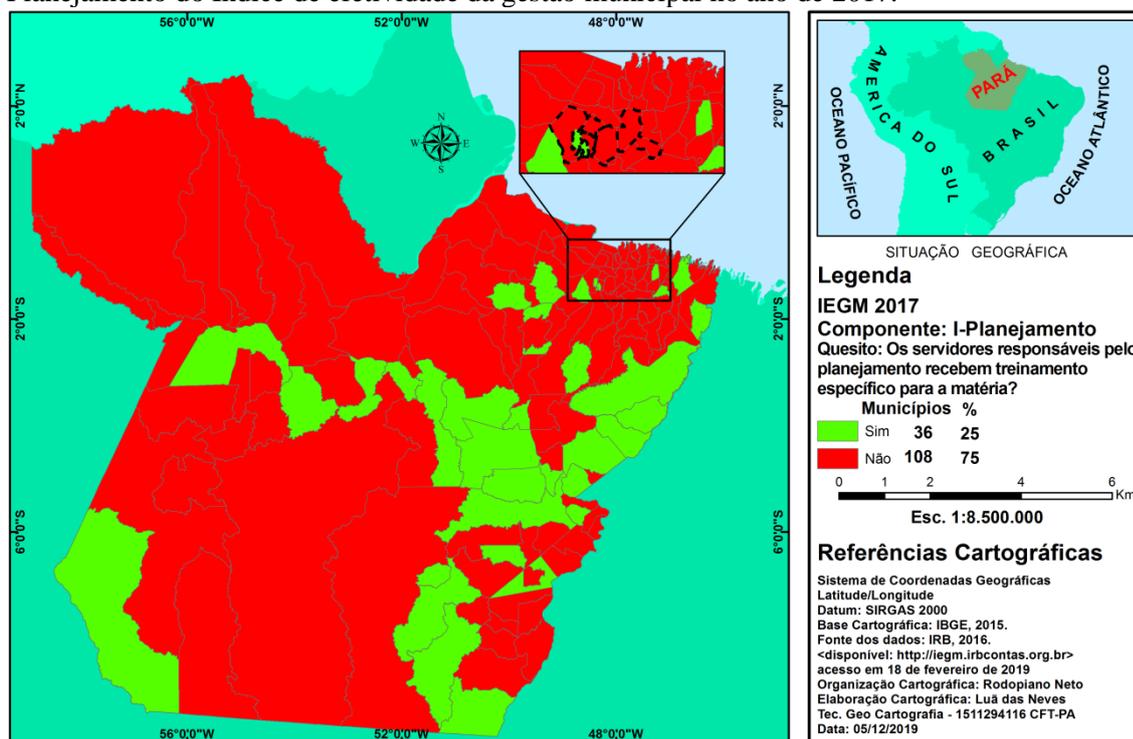
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 2 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 13 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



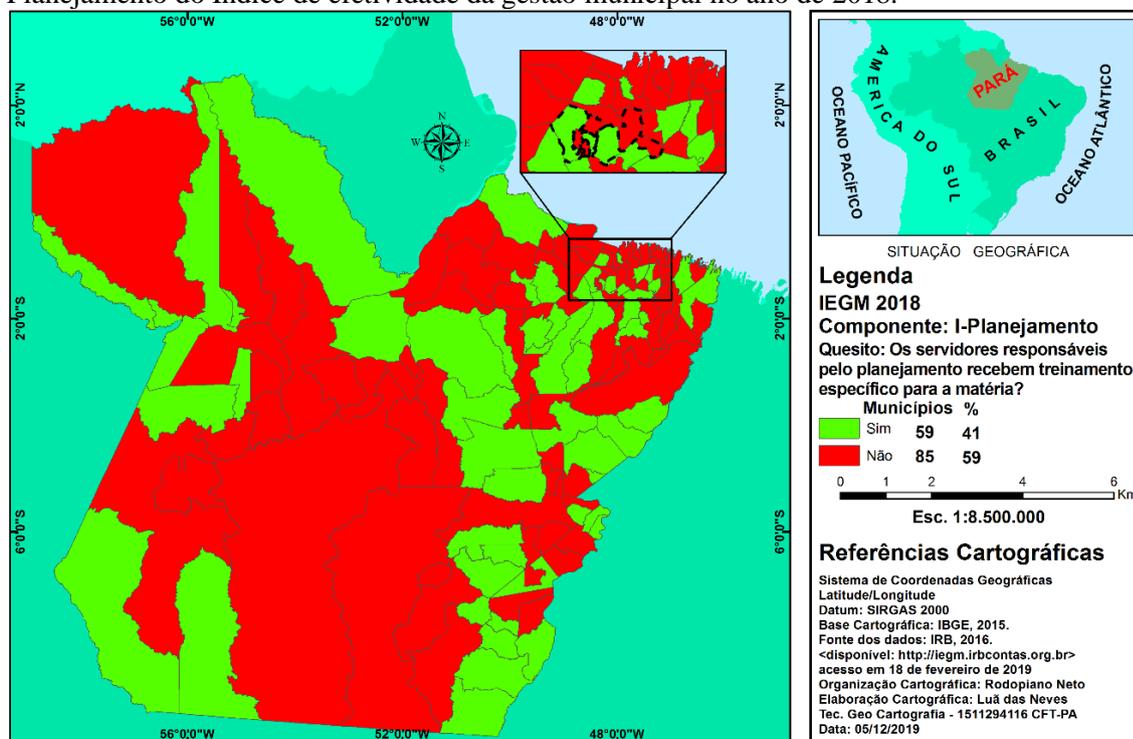
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

Mapa 3 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 15 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



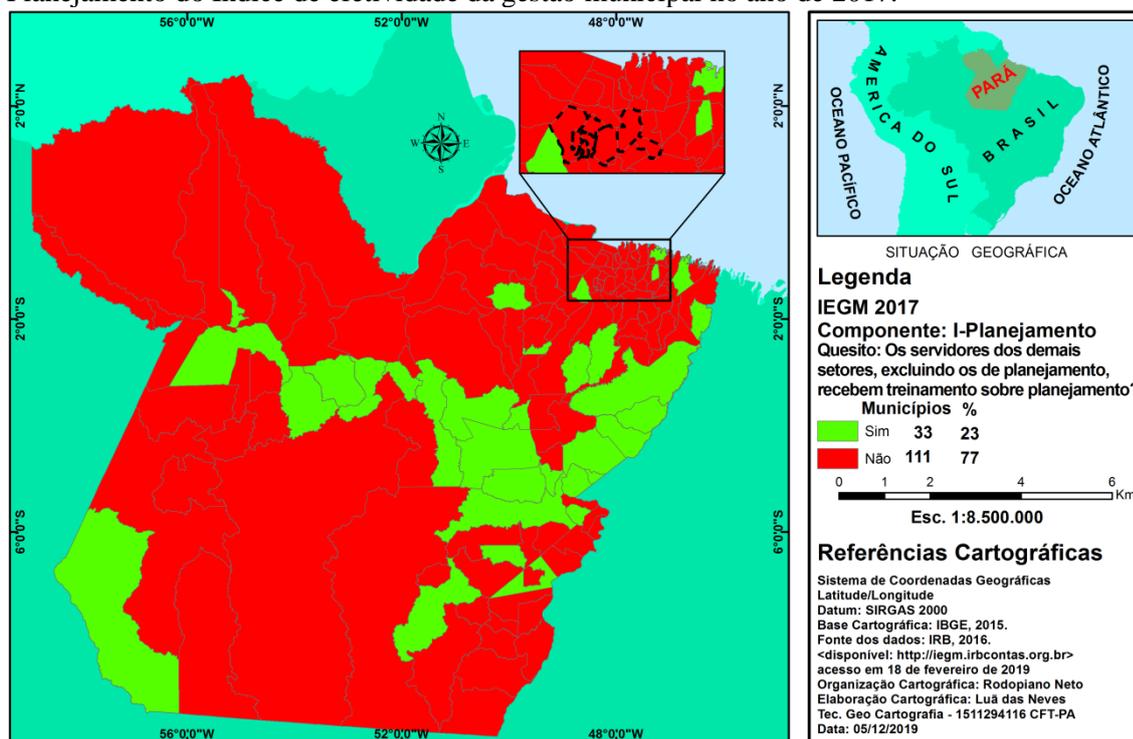
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 4 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 15 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



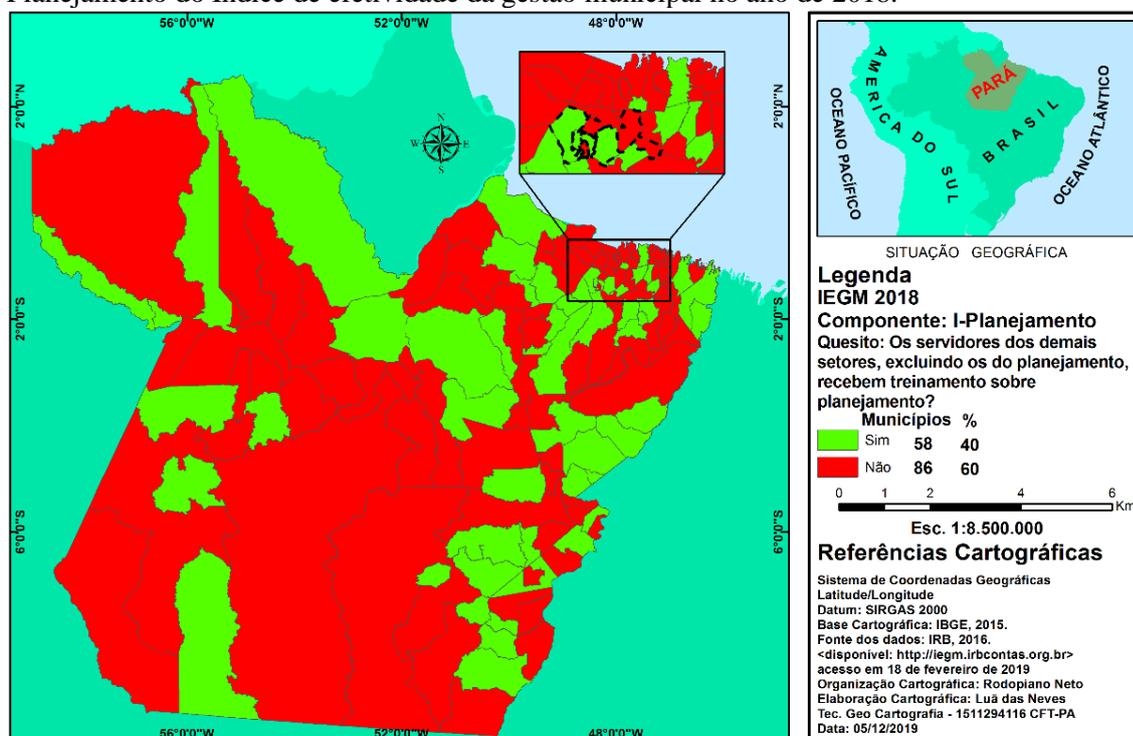
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

Mapa 5 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 17 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



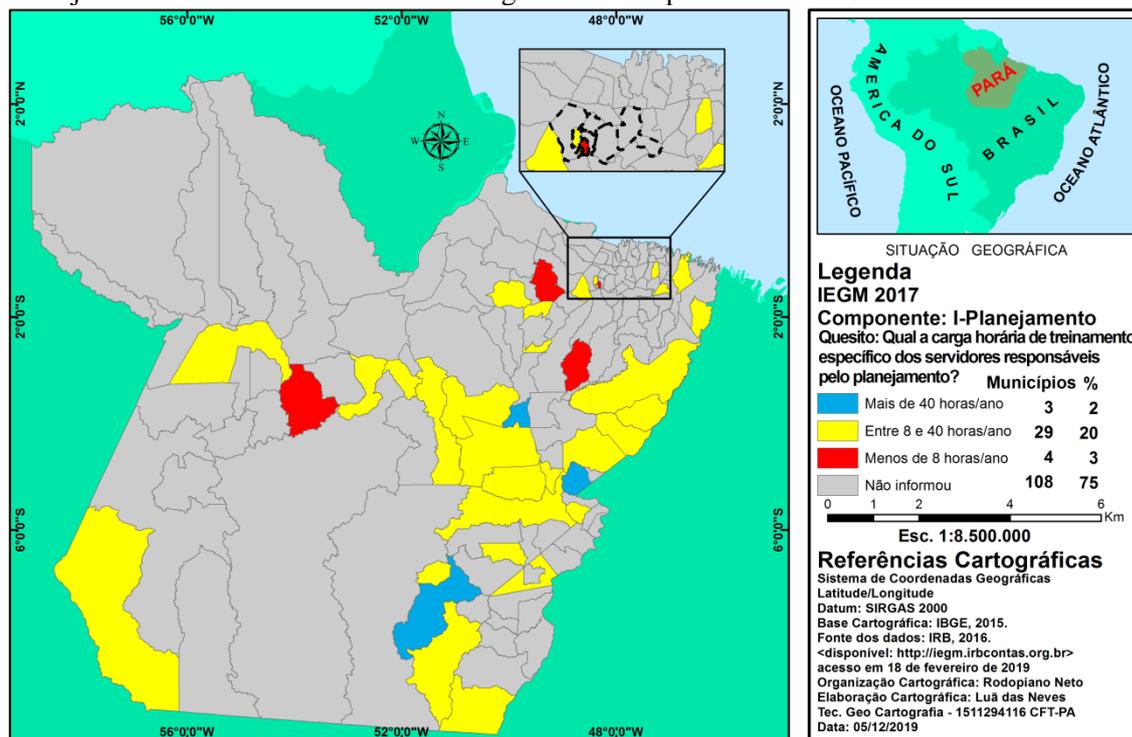
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 6 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 17 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



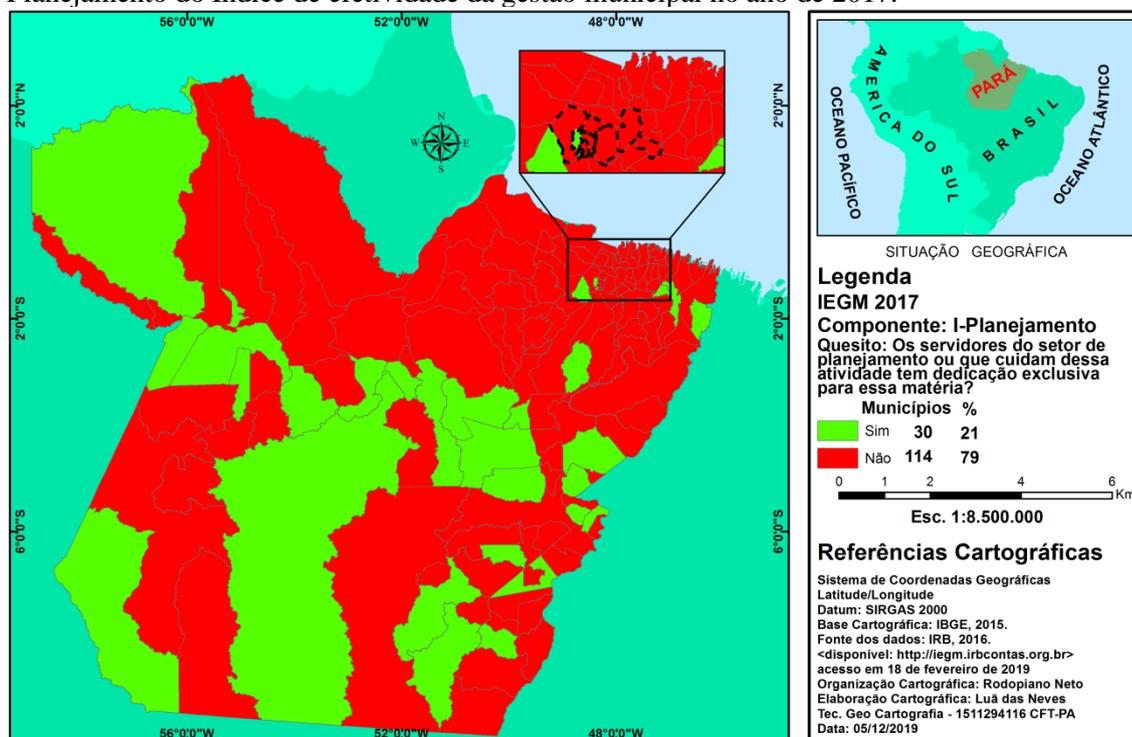
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

Mapa 7 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 16 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



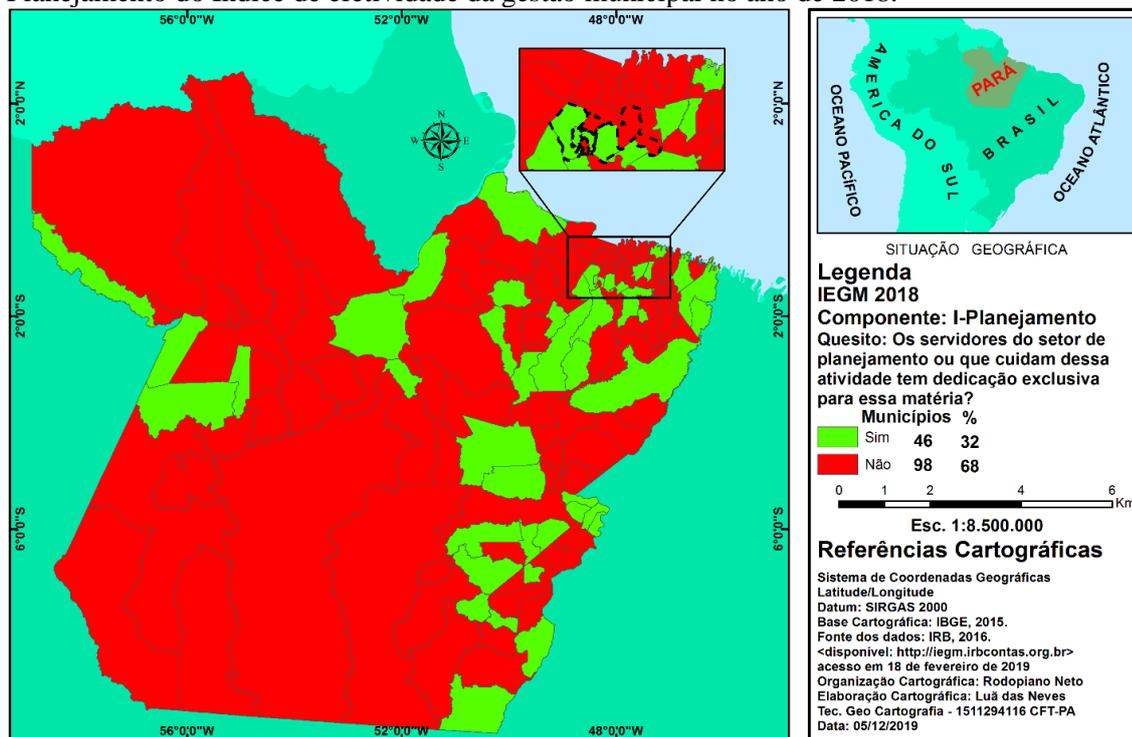
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 8 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 18 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



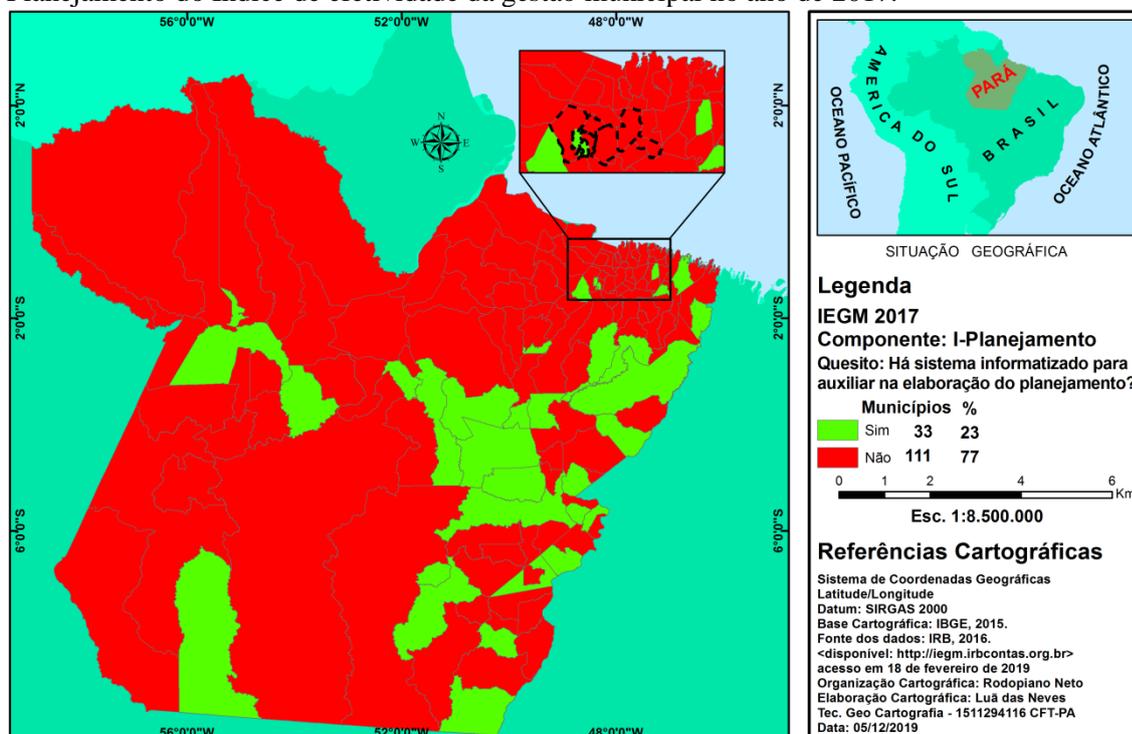
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 9 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 18 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



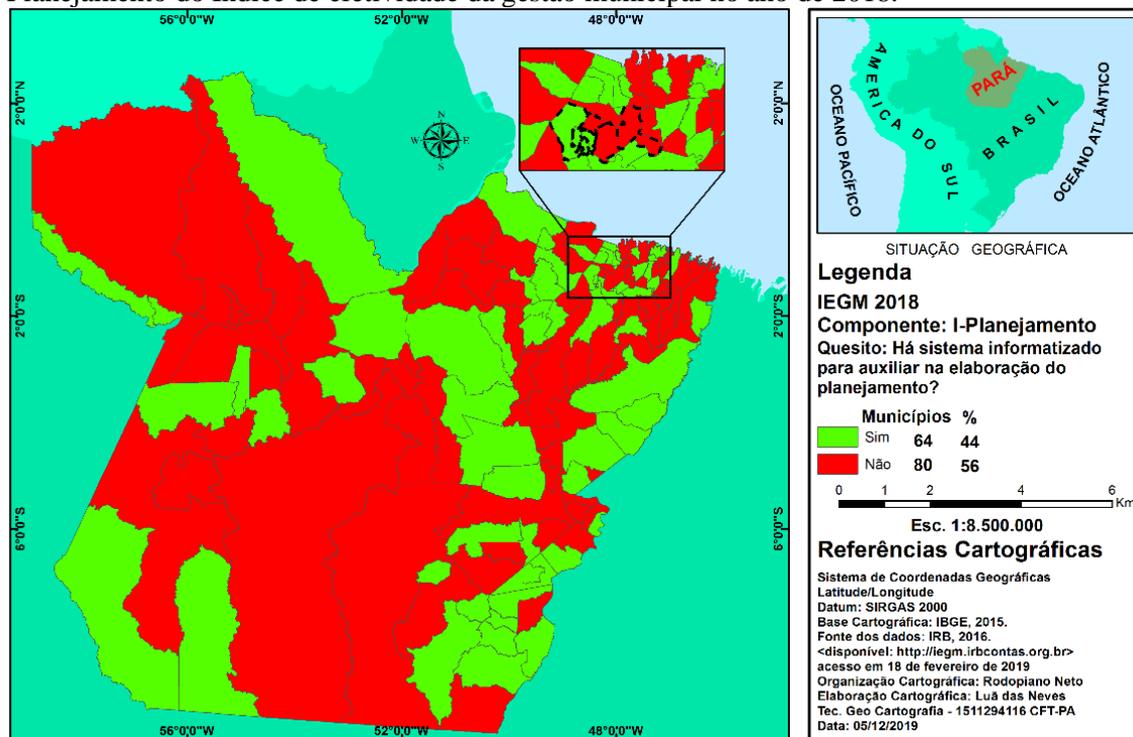
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

Mapa 10 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 19 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



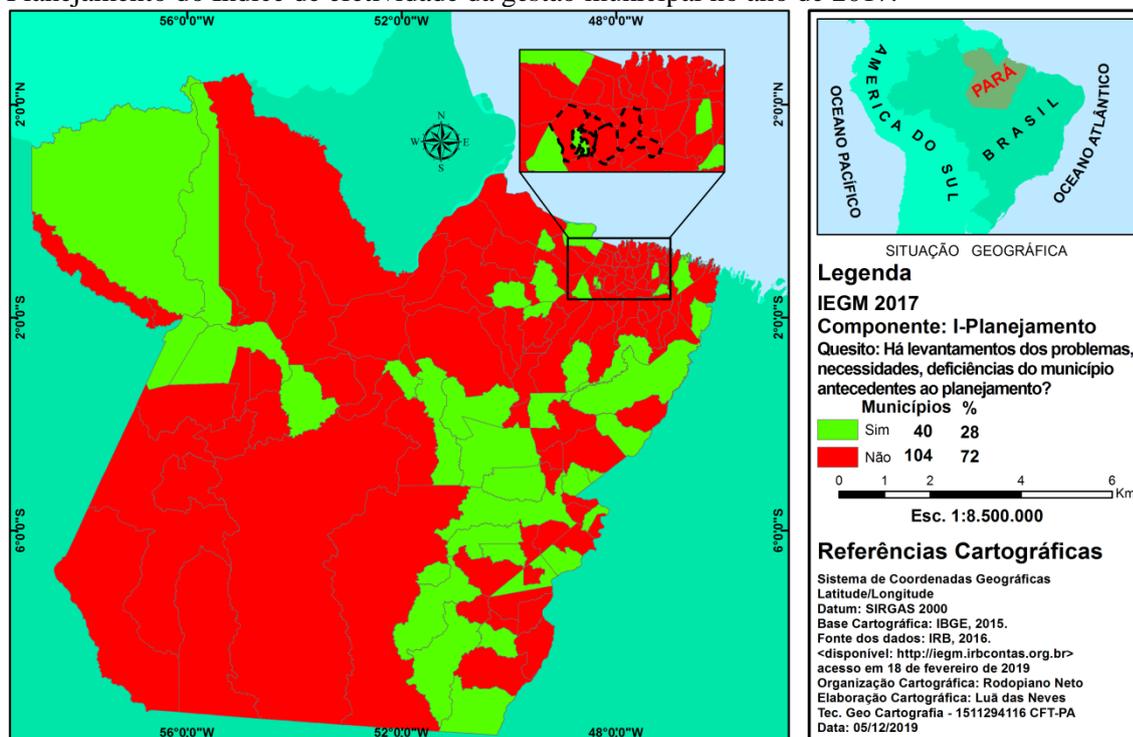
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 11 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 19 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



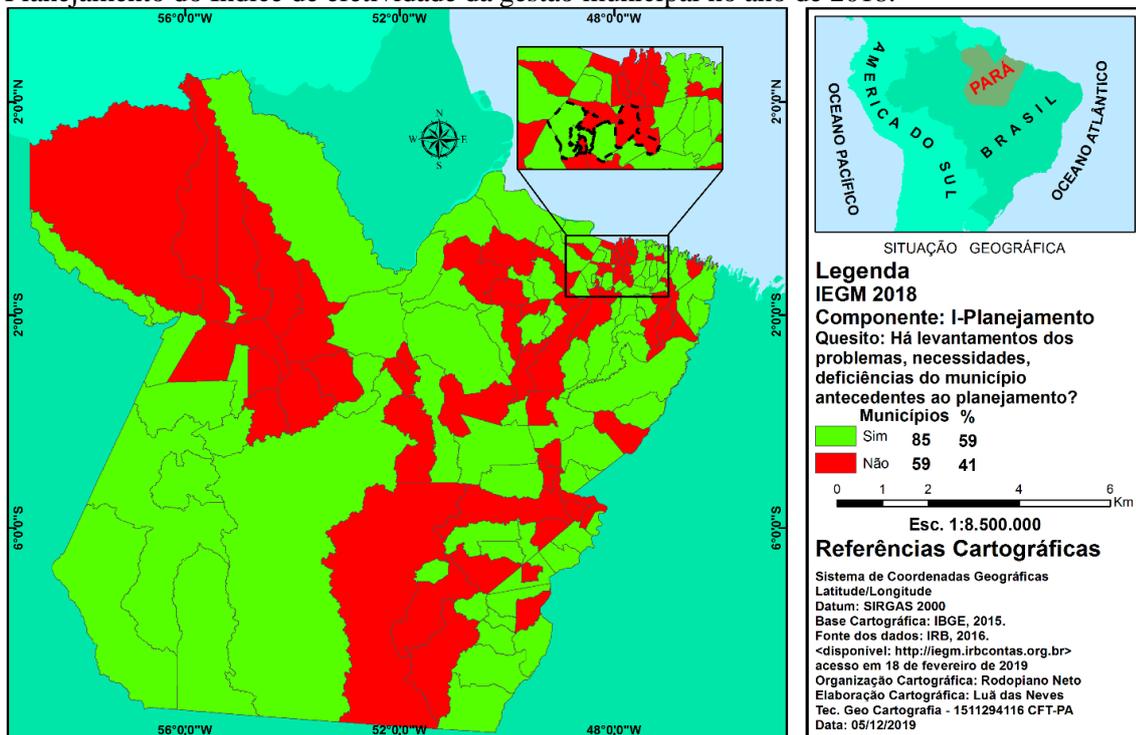
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

Mapa 12 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 21 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



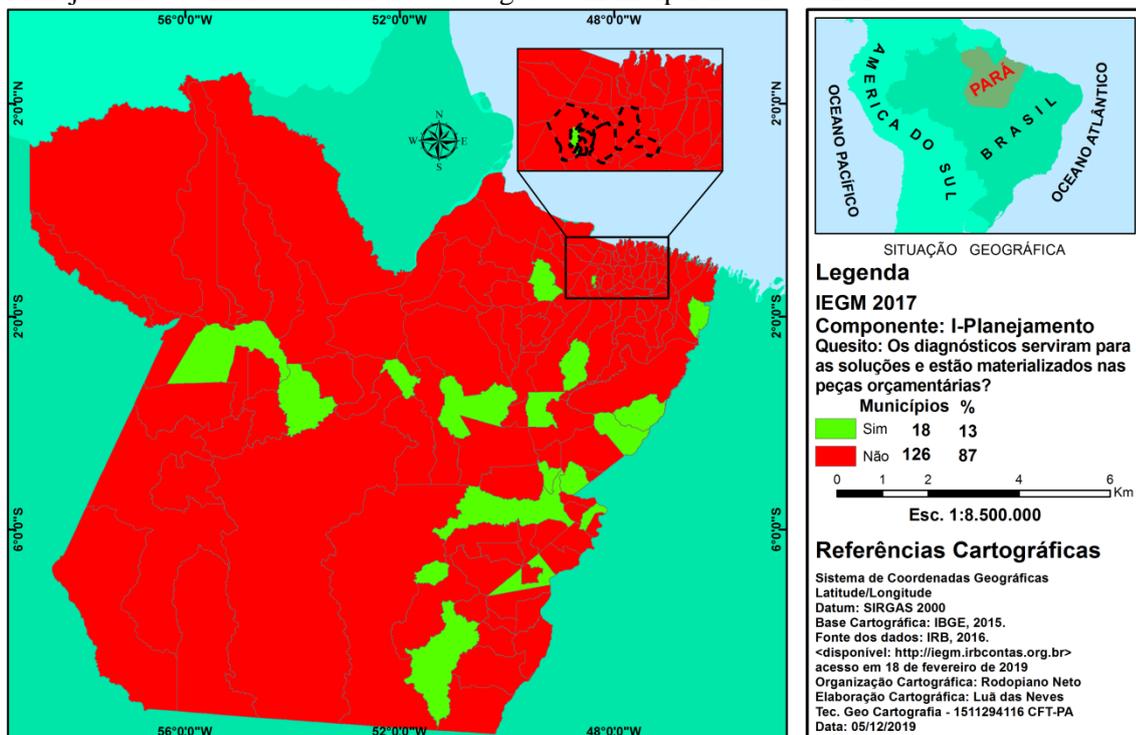
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 13 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 21 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



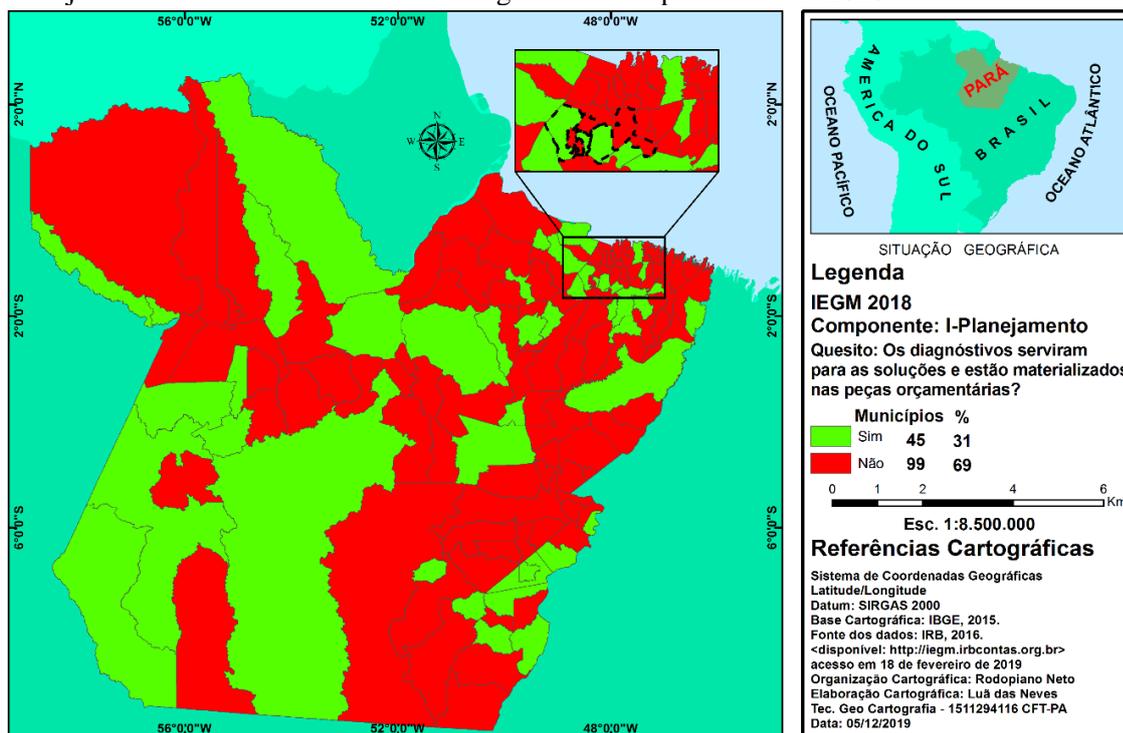
Fonte: TCM, 2018; Oliveira, 2019b.

Mapa 14 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 23 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



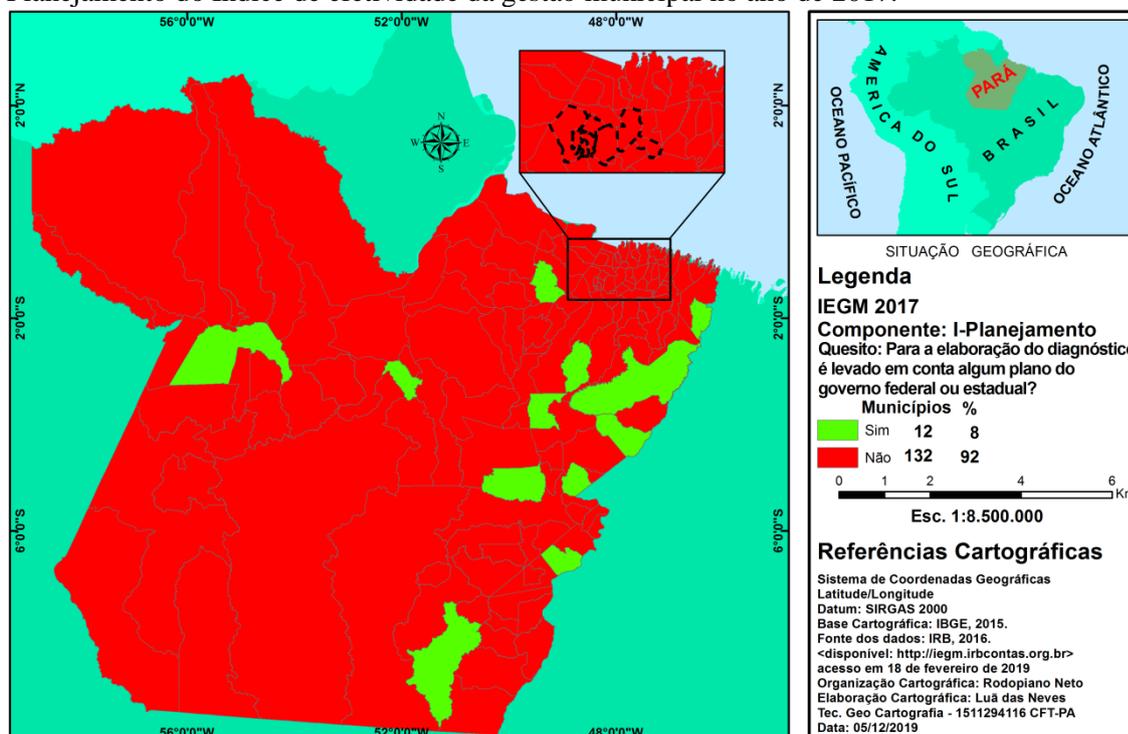
Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 15 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 23 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



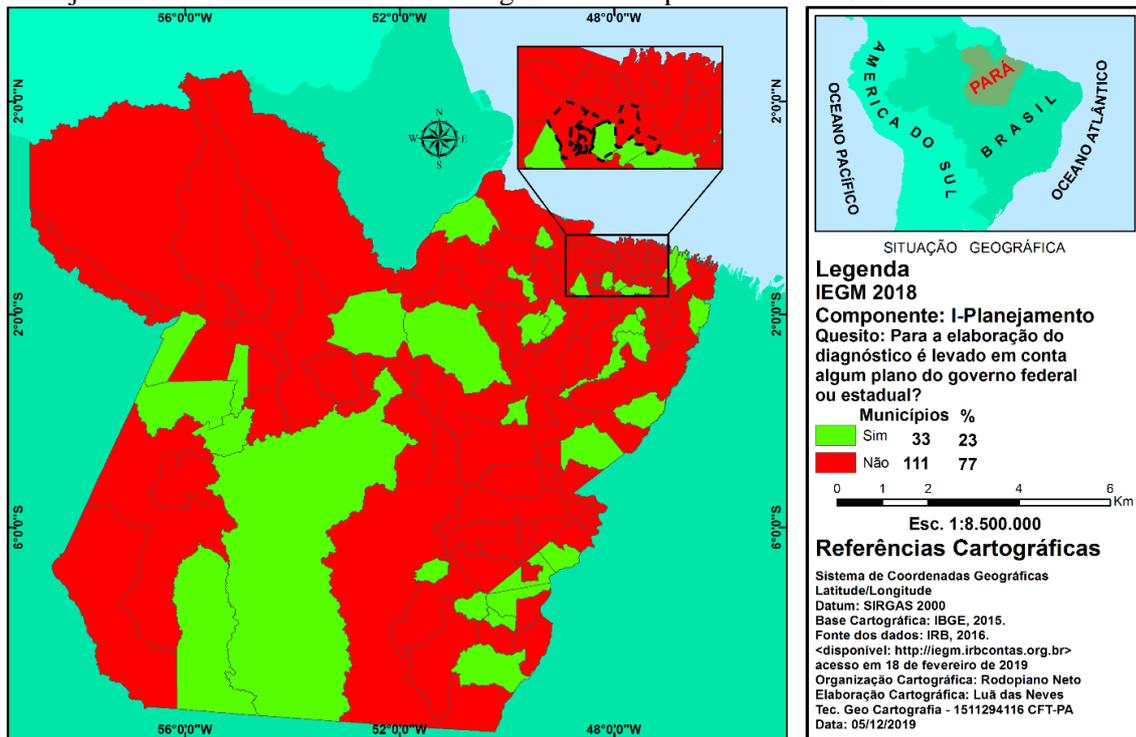
Fonte: Pará, 2018; Oliveira, 2019b.

Mapa 16 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 24 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2017.



Fonte: Adaptado de Pará, 2017; Oliveira, 2019a.

Mapa 17 – Municípios paraenses segundo a faixa de resultado do quesito 24 do componente I-Planejamento do Índice de efetividade da gestão municipal no ano de 2018.



Fonte: Pará, 2018; Oliveira, 2019b.