

Indicador de Efetividade da Gestão Municipal: Contribuição dos Tribunais de Contas para a melhoria da Gestão Pública

Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Instituto Rui Barbosa
Belo Horizonte – Minas Gerais / Brasil
sebastiãohelvecio@tce.mg.gov.br

Marília Gonçalves de Carvalho
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Instituto Rui Barbosa
Belo Horizonte – Minas Gerais / Brasil
macarvalho@tce.mg.gov.br

RESUMO

Os Tribunais de Contas surgiram com a preocupação do controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, mas as transformações no papel do Estado – motivadas pela busca de um Estado eficiente, eficaz e efetivo, capaz de responder aos anseios e necessidades da população – levaram-nos a buscar novas formas de monitoramento, avaliação e controle. No sentido de melhorar a gestão pública e o diálogo com a sociedade o Instituto Rui Barbosa – a casa do conhecimento dos Tribunais de Contas do Brasil – lançou em, 2016, a Rede Nacional de Indicadores Públicos com objetivo de compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, através da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). O indicador proposto – maior estudo de gestão pública do país - tem como objetivo avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores nas setes dimensões selecionadas (saúde, educação; meio ambiente, gestão fiscal, cidade protegida, planejamento e segurança em TI). Seu resultado está disponível no Infosite IEGM Brasil; valiosa ferramenta que possibilita a consolidação de diagnóstico das

administrações municipais referente à avaliação dos serviços públicos.

Palavras Chaves: Indicadores, Efetividade, Gestão Pública, Tribunais de Contas, Infosite.

INTRODUÇÃO

A necessidade de avaliar e mensurar o desempenho obtido pela administração pública – responsável por executar as atividades de interesse da sociedade – vem atualmente sendo requerida tanto pela população, quanto pelos gestores.

De acordo com Silva e Cavalcanti (2005:15), a aplicação de indicadores na administração pública “[...] atende ao propósito de contribuir com o melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, além da prestação de contas ou informação a sociedade sobre a utilização desses recursos.”.

Apesar de originalmente os Tribunais de Contas terem surgido com a preocupação do controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, as transformações no papel do Estado – motivadas busca de um Estado eficiente, eficaz e efetivo, capaz de responder aos anseios e necessidades da população –

levaram-nos a buscar novas formas de monitoramento, avaliação e controle que fossem além da mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, incorporando técnicas de controle gerencial que contemplassem questões de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Apesar do esforço empreendido, os Tribunais de Contas brasileiros ainda não alcançaram o patamar desejado na questão de mensuração da eficiência das políticas públicas. Verifica-se, ainda, o predomínio de revisões e controles de conformidade sobre atividades de monitoramento, avaliação e controle de resultados. É necessário, portanto, que a prática de mensuração de resultados governamentais se espalhe por estes órgãos e outras instâncias de controle. Como afirmam Marini et Martins (2006: 2):

“A grande lacuna nesta área [controle externo] é que as iniciativas, quase sempre, se limitam ao controle dos insumos, ou dos meios numa perspectiva de avaliação da conformidade normativa. O desafio é o de adotar mecanismos de controle orientados a resultados, auditorias de gestão e controle social.”

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

Para alguns autores, a mensuração de desempenho no setor público tem contribuído para o alcance de múltiplos objetivos, dentre eles a transparência de custos e de resultados, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a motivação dos funcionários, sendo um dos pilares mais importantes da nova governança em torno do Estado-rede (Goldsmith & Eggers, 2006; Behn, 1995).

No sentido de melhorar a gestão pública e o diálogo com a sociedade o Instituto Rui Barbosa – a casa do conhecimento dos Tribunais de Contas do Brasil – lançou, em 2016, a Rede Nacional de Indicadores Públicos com objetivo de compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas

práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, através da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

O IEGM busca, como foco principal, avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores em setes dimensões selecionadas (saúde, educação; meio ambiente, gestão fiscal, cidade protegida, planejamento e segurança em TI), sendo aplicado anualmente para evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as exigências da sociedade.

Sua finalidade é condensar e aferir dados das administrações municipais, para, além da avaliação de conformidade, mensurar e divulgar a efetividade das políticas públicas em prol da sociedade.

METODOLOGIA

Os procedimentos empregados na construção dos índices e indicadores, com seus quesitos, posicionamento e critérios finalísticos, resultam de grande estudo e debate decorrentes de diálogos e discussões teórico-metodológicos que se aprofundaram com a perspectiva dos Tribunais de Contas em buscar novas tecnologias de fiscalização concomitante e de auditoria de resultados.

No que tange à composição temática – 7 dimensões – e às fontes de informação, o IEGM articula uma grande variedade dos aspectos geridos pelo gestor municipal – Educação, Saúde, Meio Ambiente, Proteção das Cidades etc. – que muito influenciam a qualidade de serviços e o cotidiano de seus municípios.

O IEGM é o índice final que reunirá os índices apurados nas 7 dimensões apresentadas. Para compreender a gestão municipal nessas dimensões, propõe-se uso de métrica de ponderação que possa melhor refletir o grau de relevância das apurações, conforme apresentado na figura 01.

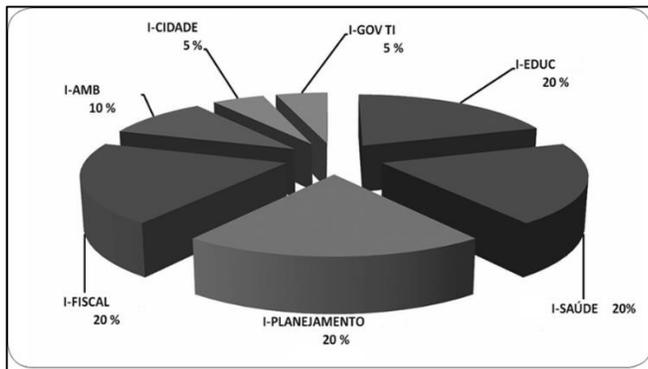


Figura 01: Atribuição de Pesos aos Índices Componentes

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 Faixas de Resultado, cuja interpretação é simplificada ao modelo de letras. O Índice de Efetividade possui 05 faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos indicadores setoriais. Cada faixa, ou pela sua representação por meio de uma letra, indica o nível de evolução ou maturidade da gestão pública municipal. O enquadramento é dividido em faixas de qualificação, como descrito na figura 02.

Nota	Crítérios- IEGM	Faixa
A	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A	Altamente Efetiva
B+	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima	Muito Efetiva
B	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima	Efetiva
C+	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima	Em fase de adequação
C	IEGM menor ou igual a 49,99%	Baixo nível de adequação

Figura 02: Faixas de Resultado

No Estado de Minas Gérias, o IEGM foi aplicado, pela primeira vez em 2015, sendo os resultados consolidados descritos abaixo. Nota-se que o item planejamento obteve nota C+, o que mostra a importância de seu aprimoramento, considerando que a receita do conjunto dos 853 municípios mineiros atingiu, em 2015, 132,675 bilhões.



Figura 03: Resultado Consolidado do IEGM dos 853 municípios de Minas Gerais (2015)

Vale ressaltar que este resultado do item planejamento em âmbito nacional foi C, o que reforça a necessidade de um trabalho persistente junto aos gestores.

O IEGM preconiza o não ranqueamento entre os municípios, uma vez que sua filosofia não é de competição, mas sim de compreender a gestão municipal nas dimensões avaliadas e promover uma mudança de atitude do gestor.

PRODUTOS DERIVADOS DO IEGM

Os dados do IEGM são consolidados e apresentados conforme as necessidades de cada público-alvo. Dentre os possíveis produtos destaca-se dois produzidos pelo IRB com os dados colhidos em 4037 municípios brasileiros:

Relatório de informações gerenciais - Anuário

O Relatório de Informações Gerenciais – Anuário consolida o resultado das 7 dimensões do IEGM e abrange todos os municípios participantes, sendo os dados apresentados graficamente e com análises de alguns quesitos para a alta administração.

Infosite

O site infográfico é o relatório eletrônico que deve ser publicado no Portal WEB do Tribunal de Contas, que, apoiado pela tecnologia, organiza e disponibiliza informações à sociedade e aos demais órgãos de controle por meio do monitoramento dos planejamentos e gestões dos agentes públicos nas 7 (sete) dimensões monitoradas.

O Instituto Rui Barbosa disponibiliza em seu portal www.irbcontas.org.br o Infosite IEGM Brasil, uma valiosa ferramenta que possibilita a consolidação de diagnóstico das administrações municipais referente à avaliação dos serviços públicos, o qual permite a medição da qualidade dos gastos e investimentos realizados em cada município deste país, além do acompanhamento de políticas públicas.

Além destes produtos o IEGM possibilita a criação de outras funcionalidades que podem ser construídas de acordo com a necessidade e ferramentas tecnológicas disponíveis como, por exemplo, o aplicativo IEGM MOBILE.

CONCLUSÃO

É primordial a necessidade da pesquisa contínua para o desenvolvimento das atividades do controle externo, as quais devem estar calcadas em bases sólidas de conhecimento e ligado à necessidade de se adequar às mudanças dos anseios sociais, alterando-se os parâmetros de medição do que é uma boa administração dos recursos públicos. A pesquisa constante é fundamental, portanto, para a criação de indicadores adequados.

Pensando nisso e nas premissas de que o controle é um dos pilares da democracia e a prestação de contas é um valor constitucional, é que os Tribunais de Contas do Brasil, formando uma rede federativa, estão cada vez mais fazendo valer sua autonomia e sua independência e já dão os primeiros passos em direção à preditividade, a exemplo do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que objetiva condensar e aferir dados das administrações

municipais para mensurar e divulgar a efetividade das políticas públicas em prol da sociedade.

A condução e o fortalecimento de novos instrumentos de medição, em especial o IEGM, que mensura a efetividade da gestão municipal pelos Tribunais de Contas, podem impactar significativamente a melhoria da prestação dos serviços públicos para a população.

Nessa esteira, os tribunais de contas, ao optarem por assegurar políticas públicas de qualidade, expressando isso com métricas precisas, contribuem efetivamente no empoderamento do cidadão, pilar essencial para que o controle social seja mais efetivo.

Como defendido por William Thompson¹, “ (...) se você consegue medir aquilo de que está falando e expressar em números, você conhece alguma coisa sobre o assunto; mas, quando você não o pode exprimir em números, seu conhecimento é pobre e insatisfatório.”

BIBLIOGRAFIA

[1]Barzelay, Michael (1997). “Central Auditing Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organization al strategies in the OECD”. *Governance: Na International Journal of Policy and Administration*, 10(3):235-60.

[2]Batista, F. F. *Elaboração de indicadores de desempenho institucionais*. São Paulo: Instituto Serzedelo Correa, 1999.

[3]Batista Júnior, Onofre Alves. *Princípio Constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 130.

¹William Thompson ((Lord Kelvin) é considerado um líder nas ciências físicas do século XIX, fez importantes contribuições na análise matemática da eletricidade e termodinâmica, e fez muito para unificar as disciplinas emergentes da física em sua forma moderna. É conhecido por desenvolver a escala Kelvin de temperatura absoluta (onde o zero absoluto é definido como 0 K). O título de Barão Kelvin foi-lhe dado em homenagem as suas realizações.

- [4]BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- [5]Castro, Sebastião Helvecio R. C et all. .Controle de Resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a melhoria da gestão pública e da accountability democrática, publicado no VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011.
- [6]Castro, Sebastião Helvecio R. C. Bases epistemológicas do controle de políticas públicas, indicadores e desempenho. In Anais do I Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa. Belo Horizonte, MG. Outubro de 2015.
- [7]Ferreira, H.; Cassiolato, M.; Gonzalez, R. Como Elaborar Modelo Lógico de Programas: um roteiro básico. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2007.
- [8]Goldsmith, S.; Eggers, W. Governar em rede. O novo formato do setor público. Brasília: ENAP, (2006).
- [9]Grateron, I. R. G. Utilização de indicadores no setor público. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- [10]Guerreiro, Reinaldo. A meta da empresa: seu alcance sem mistérios. São Paulo: Atlas, 1996, p.26
- [11]Jannuzzi, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, abr/jun 2005.
- [12]Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu - disponível em: <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF> . Acessando em 24/05/2016
- [13]Manual do IEGM TCESP – disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf. Acessando em 24/05/2016
- [14]Manual do IEMG TCEMG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Outubro de 2015
- [15]Marini, Caio; Martins, Humberto F. (2006). Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.
- [16]Martins, Humberto F.; Marini, Caio (2010). “Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública”. Ed. Publix Instituto. Brasília-DF. 2010, p. 159.
- [17]Thomson, William. In J. Venn e J. A. Venn, Alumni Cantabrigienses. 10 vols. (Cambridge: Cambridge University Press, 1922–1958) ACAD - A Cambridge Alumni Database.