

RELATÓRIO TÉCNICO

EFETIVIDADE NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE INDICADORES TEMÁTICOS EM MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE

Relatório técnico apresentado pelo
mestrando Francisco Felipe Ramos
Rodrigues Lima ao Programa de Mestrado
Profissional em Administração Pública em
Rede, sob a orientação do professor Dr.
Álvaro Fabiano Pereira de Macedo, como
requisito à obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.

MOSSORÓ

2023

APRESENTAÇÃO

Este relatório técnico tem como objetivo apresentar uma síntese dos resultados provenientes da dissertação "Efetividade na gestão municipal: uma análise a partir de indicadores temáticos em municípios de grande porte". Nesta pesquisa, buscou-se discutir, sob uma perspectiva nacional, a análise de fatores que influenciam a efetividade dos municípios de grande porte, tendo como objetivo principal identificar elementos que possibilitem prever, com um razoável grau de precisão, o nível de efetividade da gestão nos municípios brasileiros, conforme indicado pelo Índice de Gestão da Efetividade Municipal (IEGM).

Sabe-se que existe uma ampla literatura sobre eficiência e efetividade na gestão pública. No entanto, essas temáticas são, em sua maioria, abordadas com enfoque em um contexto macro (países ou estados). A pesquisa, por sua vez, abordou esse tema de forma mais específica, concentrando-se nos municípios e estabelecendo conexões com outros indicadores além daqueles habitualmente adotados, como características relacionadas ao tamanho do setor público, por exemplo. Isso confere ainda mais relevância ao estudo.

Para alcançar a meta proposta, foi construído um modelo preditivo, e os dados, de fonte secundária, foram obtidos do Instituto Rui Barbosa (IRB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério Público Federal (MPF) e do Tesouro Nacional, abrangendo todos os municípios brasileiros com uma população superior a 150 mil habitantes de acordo com o censo de 2022.

Os resultados provenientes da pesquisa contribuem em diversos aspectos, sejam eles governamentais, acadêmicos ou sociais. No âmbito governamental, auxiliam os administradores públicos a compreender de forma mais aprofundada os fatores que influenciam a efetividade na gestão pública, possibilitando a adoção de medidas mais embasadas para aprimorar a administração das políticas públicas em nível municipal.

No aspecto acadêmico, ao fornecer dados e análises sobre o tema, a pesquisa pode servir como uma base sólida para futuros estudos, permitindo que outros pesquisadores se beneficiem desses resultados e desenvolvam

pesquisas similares, contribuindo para um maior entendimento sobre a efetividade na gestão pública.

No contexto social, ao disponibilizar indicadores de efetividade na gestão pública, a pesquisa capacita os cidadãos a analisarem e avaliarem seus representantes, promovendo o controle social e a participação ativa na administração dos recursos públicos.

CONTEXTUALIZAÇÃO

No Brasil, a administração pública passou por vários processos de modificação ao longo do tempo. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o modelo brasileiro adotou uma forma descentralizada, concedendo maior autonomia para seus entes federativos. Assim, estabeleceu-se a chamada Nova Gestão Pública, que introduziu uma estrutura administrativa do Estado com foco em eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

A partir desse momento, os resultados das ações empreendidas pelos gestores públicos para promover o bem-estar social ganharam maior relevância, ao mesmo tempo em que trouxeram à tona a necessidade de reflexão sobre a eficiência, eficácia e efetividade das organizações públicas (PESSOA et al., 2016).

Segundo Souza e Araújo (2014), esse paradigma passou a estruturar a administração pública de maneira descentralizada, com redução de elementos burocráticos, visando ao aumento de produtividade e à satisfação das demandas sociais. Com isso, o cidadão passou a ser enxergado como um usuário, um cliente, do Estado, estabelecendo-se a relação denominada "teoria da agência".

Machado, Fernandes e Bianchi (2016) observam, contudo, que na interação entre gestor e cidadão pode surgir um tipo de conflito de interesses, no qual o gestor pode tomar decisões visando benefícios pessoais em detrimento dos interesses dos cidadãos, podendo inclusive causar prejuízos a estes. Esse conflito é conhecido como conflito de interesses.

Para mitigar essa situação, práticas de boa governança do setor privado estão sendo adaptadas para o setor público (ROSSETTI; ANDRADE, 2014). Uma das medidas adotadas é a aplicação de métricas comparativas e indicadores de gestão elaborados por instituições independentes.

Nesse contexto, surge o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), que avalia cada município com base em sete dimensões, indicando em qual estágio se encontra a efetividade da gestão. Esse índice é elaborado em colaboração pelos Tribunais de Contas de cada estado da federação. Ele se configura como uma ferramenta do setor público para a redução do conflito de interesses, constituindo-se também como um exemplo de boa governança, além de servir como um indicador objetivo para a avaliação da administração pública.

Frente a esse cenário, esta pesquisa buscou averiguar qual é a situação apresentada pelos municípios da amostra em relação à efetividade, analisando possíveis fatores explicativos que podem influenciar a efetividade da gestão municipal.

Além disso, por meio da comparação de índices que abrangem elementos relevantes para a gestão municipal, buscou-se identificar os principais atributos que possam propiciar o desenvolvimento de um modelo estatístico com o auxílio de aprendizado de máquina, capaz de prever a efetividade da gestão municipal, conforme medida pelo IEGM. Tal modelo baseou-se na busca entre variáveis de indicadores econômicos, sociais ou políticos, visando à identificação de tendências e padrões que possam influenciar na efetividade da gestão municipal.

OBJETIVO

Frente à contextualização sobre a efetividade da gestão municipal, o propósito deste relatório técnico é esclarecer a contribuição da pesquisa para a academia, equipes de gestão nos municípios e para a sociedade. Dessa forma, busca-se facilitar a compreensão do tema abordado pelo público em geral.

Além disso, visa-se que as recomendações, embasadas nos resultados e conclusões da pesquisa, possam guiar gestores públicos na tomada de decisões que promovam aprimoramentos na efetividade das ações e políticas públicas municipais.

RECOMENDAÇÕES

Tomando por base os principais resultados alcançados na dissertação em questão, pode-se estabelecer algumas sugestões para o público alvo. Desse modo, os quadros a seguir apresentam recomendações para cada resultado obtido, divididos em 4 seções: Indicadores de efetividade municipal por área, atributos explicativos correlacionados, índices comparativos correlacionados e dimensões internas ao IEGM.

Quadro 1. Recomendações baseadas nos resultados dos indicadores de efetividade municipal por área

Resultado 1	O Índice Municipal do Planejamento (I-PLANEJAMENTO) apontou que 86,46% da amostra apresenta um baixo nível de adequação, indicando taxas inferiores a 50% dos critérios analisados pelo IEGM/IRB.
Conclusão	O baixo nível de adequação no Índice Municipal do Planejamento sugere uma lacuna entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado. Isso pode indicar a necessidade de revisão nos processos de planejamento, a fim de garantir um melhor alinhamento entre objetivos e execução.
Recomendação	Recomenda-se que os agentes governamentais revisem e fortaleçam os processos de planejamento, estabeleçam metas mais realistas e monitorem de perto a execução dos planos, assegurando uma análise criteriosa da consistência entre o planejado e o executado. Introduzir sistemas de gestão de projetos pode contribuir para aprimorar a consistência entre planejamento e execução, garantindo que as metas sejam alcançadas de maneira eficaz. Além disso, é essencial promover a capacitação dos envolvidos, visando aprimorar a efetividade na execução das ações planejadas.
Resultado 2	O Índice Municipal da Educação (I-EDUC) apresentou 53,12% da amostra nas faixas mais baixas de efetividade, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar.
Conclusão	Com mais da metade da amostra apresentando baixa efetividade no Índice Municipal da Educação, destaca-se a necessidade de investimentos na infraestrutura escolar para promover um ambiente propício ao aprendizado.
Recomendação	Recomenda-se aos agentes governamentais que priorizem a melhoria da infraestrutura escolar, garantindo condições adequadas para o desenvolvimento educacional. Isso pode envolver a realização de investimentos em reformas, construções e manutenção de espaços escolares. Além disso, é fundamental monitorar de perto a implementação de políticas educacionais e a formação de professores para aprimorar a qualidade da educação.
Resultado 3	O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos (I-CIDADE) apresentou a maior taxa de municípios altamente efetivos (28,13%) e 46,88% como muito efetivos na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.

Conclusão	O alto índice de efetividade no Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos reflete um bom desempenho na proteção da população em situações de risco.
Recomendação	Para manter e aprimorar esse desempenho, recomenda-se que os agentes governamentais compartilhem boas práticas entre os municípios, investindo em planejamento de emergência, treinamento de equipes e estratégias de comunicação em situações de desastres e as ações de proteção em caso de sinistros.

Fonte: autoria própria (2023)

Quadro 2. Recomendações baseadas nos resultados dos atributos explicativos correlacionados

Resultado 4	Variável Autonomia (Capacidade de financiar a estrutura administrativa): A correlação é altamente significativa, com um coeficiente de correlação relativamente alto.
Conclusão	A correlação altamente significativa entre a efetividade da gestão municipal e a autonomia financeira destaca a importância de ter recursos para financiar a estrutura administrativa. Municípios com maior autonomia financeira tendem a apresentar uma gestão mais efetiva.
Recomendação	É essencial que os agentes governamentais busquem fontes de receita diversificadas e eficientes como meio de fortalecer e otimizar os recursos, garantindo adequação para a administração pública local e permitindo uma gestão mais efetiva.
Resultado 5	Variável Gastos com Pessoal (Avaliação do grau de rigidez do orçamento e comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal): A correlação é estatisticamente significativa, moderadamente positiva e apresenta p-valor baixo.
Conclusão	A avaliação dos gastos com pessoal indica que uma gestão equilibrada dos gastos com pessoal pode contribuir para uma maior efetividade.
Recomendação	Recomenda-se uma gestão cuidadosa dos gastos com pessoal, buscando equilibrar as necessidades de contratação de pessoal efetivo, serviços terceirizados e cargos comissionados, considerando a eficiência na alocação de recursos e os investimentos em outras áreas para a manutenção da efetividade na administração municipal.
Resultado 6	Variável Liquidez (Verificação do cumprimento das obrigações financeiras): A correlação é estatisticamente significativa, moderadamente positiva e apresenta p-valor baixo.
Conclusão	A verificação da liquidez indica que a capacidade de cumprir obrigações financeiras é um aspecto importante para a efetividade.
Recomendação	É fundamental manter uma gestão financeira responsável, garantindo o cumprimento das obrigações financeiras, o que contribui para a efetividade da gestão municipal.
Resultado 7	Variável PIB per capita (Mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo se todos recebessem partes iguais): A correlação é estatisticamente significativa, moderadamente positiva e apresenta p-valor baixo.

Conclusão	O coeficiente de PIB per capita sugere que o desenvolvimento econômico está relacionado à efetividade.
Recomendação	Estimular políticas e ações que contribuam para o desenvolvimento econômico dos municípios e aumento do PIB per capita pode ser uma estratégia eficaz para melhorar a efetividade da gestão municipal.

Fonte: autoria própria (2023)

Quadro 3. Recomendações baseadas nos resultados dos índices comparativos correlacionados

Resultado 8	IFGF (Análise da situação fiscal dos municípios): A correlação é altamente significativa, com um coeficiente de correlação relativamente alto.
Conclusão	A análise fiscal dos municípios demonstra ser um fator crítico na efetividade da gestão. A correlação forte indica que municípios com melhores situações fiscais tendem a ter uma gestão mais efetiva.
Recomendação	Agentes governamentais devem priorizar práticas fiscais responsáveis, como o controle de gastos e o aumento da arrecadação, buscando equilibrar as finanças e otimizar o uso dos recursos públicos, o que pode resultar em uma gestão mais efetiva.
Resultado 9	IFDM (Acompanha o desenvolvimento socioeconômico dos municípios): A correlação é altamente significativa, com um coeficiente de correlação relativamente alto
Conclusão	A correlação indica que o desenvolvimento socioeconômico está fortemente relacionado à efetividade da administração pública local.
Recomendação	Agentes governamentais devem concentrar esforços em promover o desenvolvimento socioeconômico por meio de políticas que estimulem o crescimento econômico e social, como investimentos em educação, saúde, infraestrutura e geração de empregos. Melhorar a qualidade de vida da população e fortalecer os serviços públicos essenciais contribuem para melhorar a efetividade da gestão.
Resultado 10	ITMP (Avalia a transparência dos portais municipais brasileiros): A correlação é estatisticamente significativa e moderadamente positiva
Conclusão	A correlação sugere que a transparência na divulgação de gastos públicos influencia a efetividade da gestão municipal.
Recomendação	Agentes governamentais devem investir em melhorias na transparência por meio da modernização e otimização dos portais municipais, garantindo que os portais sejam atualizados regularmente, oferecendo informações claras e organizadas sobre os gastos e políticas públicas, de modo a serem acessíveis e de fácil compreensão para os cidadãos. Isso promove a confiança da população sobre a gestão e impacta na efetividade.

Fonte: autoria própria (2023)

Quadro 4. Recomendações baseadas nos resultados da avaliação das dimensões internas dos IEGM

Resultado 11	Índice Municipal do Meio Ambiente (I-AMBIENTE): A alta correlação significativa
Conclusão	A alta correlação significativa indica que a gestão ambiental impacta significativamente a efetividade da administração municipal. Ações relacionadas ao meio ambiente têm um efeito positivo na qualidade dos serviços e na vida dos cidadãos.
Recomendação	Reforçar as iniciativas relacionadas ao meio ambiente, focando em resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental, estrutura ambiental e conselhos ambientais para promover uma gestão mais efetiva.
Resultado 12	Índice Municipal de Gestão Fiscal (I-FISCAL): Há alta correlação significativa
Conclusão	A correlação indica que uma gestão fiscal eficiente está fortemente associada à efetividade da administração municipal. Isso envolve a execução financeira e orçamentária, a transparência, e o cumprimento das normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
Recomendação	Manter uma gestão fiscal responsável, garantindo a correta aplicação de recursos, bem como a transparência na aplicação de recursos públicos para garantir a obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.
Resultado 13	Índice Municipal da Saúde (I-SAÚDE): Há alta correlação significativa
Conclusão	Essa correlação destaca a importância da gestão eficaz na área da saúde para a efetividade global da administração municipal. Aspectos como Atenção Básica, cobertura do Programa Saúde da Família, entre outros, influenciam positivamente nesse resultado.
Recomendação	Reforçar a gestão na área da saúde, investir em políticas bem estruturadas, reforço à Atenção Básica, programas de vacinação, controle de doenças e manter estoques de insumos para oferecer serviços de saúde de qualidade à população assim como promover o envolvimento da comunidade por meio do Conselho Municipal da Saúde assegurando uma atuação eficiente da gestão municipal.
Resultado 14	Índice Municipal da Educação (I-EDUC): Há alta correlação significativa
Conclusão	A alta correlação significativa demonstra que uma gestão educacional eficaz é fundamental para a efetividade da administração municipal. Aspectos relacionados à infraestrutura escolar são cruciais nesse contexto.
Recomendação	Priorizar investimentos na infraestrutura escolar e garantir que as escolas atendam aos padrões necessários, visando à melhoria da qualidade da educação no município.

Fonte: autoria própria (2023)

Ainda que os quadros apresentem recomendações voltadas para as equipes de gestão governamental dos municípios, os resultados podem servir de fonte para outras pesquisas mais aprofundadas.

Por fim, é apresentado o modelo gerado a partir das análises feitas no estudo, com as métricas de desempenho evidenciadas na tabela 1 e o gráfico do teste logo em seguida

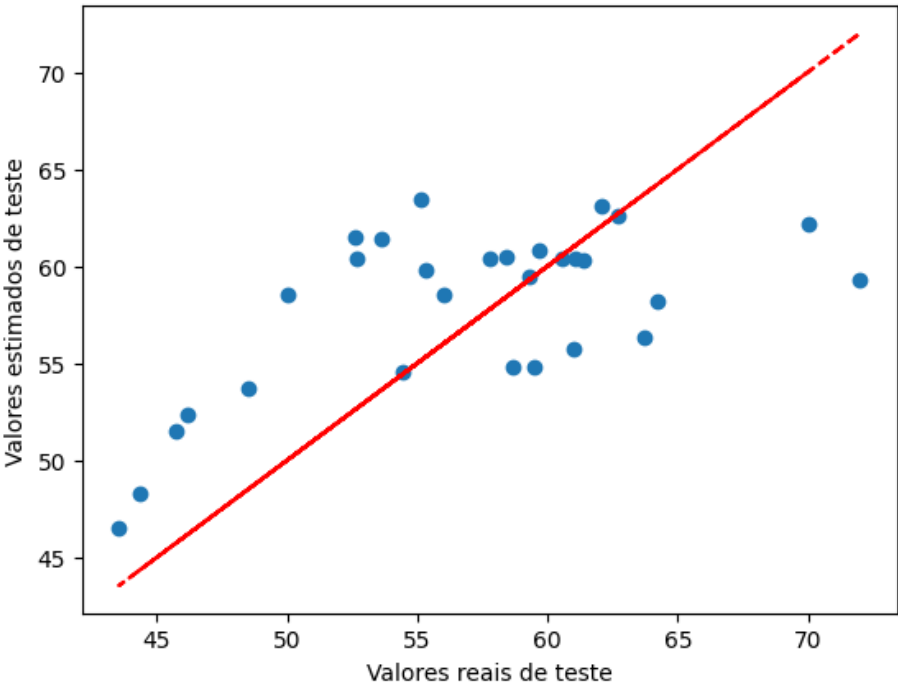
Modelo de Regressão

$$y = 6.29737046e + 00 \cdot autonomia + 2.47132233e + 00 \cdot gastos_com_pessoal + 4.32254553e - 05 \cdot liquidez + 4.25475993e + 01 \cdot PIB_per_capita + 1.06587793e + 01$$

Tabela1. Métricas de desempenho do modelo

RMSE (Treinamento)	6,4212
RMSE (Teste)	5,5263
Validação Cruzada	6,6350
Fonte: dados da pesquisa (2023)	

Gráfico 1. Regressão nos dados de teste



Fonte: dados da pesquisa (2023)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados demonstram que variáveis ligadas ao tamanho do setor público (autonomia, gastos com pessoal e liquidez) e

econômicas (PIB per capita) apresentam maior impacto no Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Deve-se considerar também que atributos ações de boa governança da gestão fiscal, grau de transparência e desenvolvimento socioeconômico estão diretamente relacionados com a efetividade da administração dos municípios.

Por fim, considera-se que cada município pode aumentar o grau de efetividade dispensando atenção especial em pelo menos quatro áreas examinadas pelo IEGM: Meio ambiente, gestão fiscal, saúde e educação.

Espera-se que este relatório técnico possa servir como elemento orientador na tomada de decisões para as gestões municipais a fim de que estas possam incrementar o grau de efetividade de suas ações refletindo melhores condições de vida para a sociedade.

REFERÊNCIAS

MACHADO, D. G.; FERNANDES, F. C.; BIANCHI, M. Teoria da agência e governança corporativa: reflexão acerca da subordinação da contabilidade à administração. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, v. 4, n. 10, p: 39–55, 2016. Retrieved from <https://bit.ly/2QI3QRE>

PESSOA, A. A. M.; JUSTINO, A. N. P.; FARIAS, F. H. C.; SILVA, J. M. D.; SOUSA, V. R. M. Análise da eficiência, eficácia e efetividade na administração pública: o caso do IDEMA/RN. **Revista ESPACIOS**, v. 37, n. 08, 2016

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>.

SOUZA, Antônio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 61-89, 2014.