

GOVERNANÇA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DE MACEIÓ NO IGM-CFA

MUNICIPAL GOVERNANCE: AN ANALYSIS OF MACEIÓ AT IGM-CFA

Luciana Peixoto Santa Rita*

Marcelo Moreira da Silva**

RESUMO

Este artigo trata de governança municipal, dando destaque como instrumento de mensuração o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração – IGM-CFA. Trata-se de um estudo de caso de análise da situação de governança do Município de Maceió, com base nos indicadores do IGM, apresentando informações qualitativas e quantitativas. A pesquisa, quanto aos objetivos, é do tipo descritiva, pois ao tempo que incorpora textos existentes sobre o assunto, realiza um estudo de caso com aprofundamento sobre o tema. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental e de dados de plataformas da *Internet*, com abordagem mista (qualitativa e quantitativa). Como resultado, concluiu-se que, independentemente da classificação de Maceió no IGM, as estratégias e ações de governança do município precisam melhorar.

Palavras-chave: Governança. IGM-CFA. Finanças. Desempenho. Gestão.

ABSTRACT

This article deals with municipal governance, highlighting the Federal Governance Council's Municipal Governance Index - IGM-CFA as a measuring instrument. This is a case study analyzing the governance situation in the Municipality of Maceió, based on the IGM indicators, presenting qualitative and quantitative information. The research, in terms of objectives, is of a descriptive type, since at the time it incorporates existing texts on the subject, it carries out a case study with depth on the theme. The methodology used was the documentary and data search of Internet platforms, with a mixed approach (qualitative and quantitative). As a result, it was concluded that, regardless of the classification of Maceió in the IGM, the governance strategies and actions of the municipality need to improve.

Keywords: Governance. IGM-CFA. Finance. Performance. Management.

Introdução

Planejar, formular ações, programar políticas e cumprir funções são atividades inerentes à gestão pública, ou seja, a governança. Governança municipal é realizar essas medidas no âmbito local, tendo em mente a qualidade da prestação de serviços públicos.

* Universidade Federal de Alagoas (UFAL). upsantarita@gmail.com

** Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). marcelomoreira_3@hotmail.com

Foi criado, em 2016, o Índice do Governo Municipal (IGM), lançado pelo Conselho Federal de Administração (CFA), que consiste em uma métrica de governança pública nos municípios brasileiros. O IGM é composto de três dimensões: finanças, gestão e desempenho, fornecendo uma visão geral da performance do governo municipal por um determinado período.

O IGM busca e manuseia, para obtenção dos seus índices, dados de diversos outros indicadores públicos e privados. Dessa forma, trata-se de um indicador que deve ser objeto de acompanhamento por parte dos gestores públicos. Com base nesse conhecimento, a questão da presente pesquisa foi: qual a performance de governança municipal do Município de Maceió baseada no índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração – IGM CFA?

O objetivo geral desse artigo é realizar análise do Município de Maceió/AL, pertencente ao “Grupo 7”, com base nos índices do IGM-CFA, extraindo dados qualitativos e quantitativos, tendo como objetivos específicos fazer comparações com as metas estabelecidas pelo IGM (os melhores do Grupo 7), em todas as suas dimensões, bem como fazer comparações em relação a duas capitais nordestinas com característica semelhantes à de Maceió, e ainda em fazer relação à única cidade alagoana que também pertence ao “Grupo 7”, Município de Arapiraca. A estratégia da pesquisa será trabalhar os piores indicadores do IGM de Maceió, além de outros indicadores e/ou variáveis consideradas relevantes para uma administração pública municipal.

1 Revisão da Literatura

Esta seção apresenta uma breve visão geral da governança pública, do índice de governança municipal coordenado pelo Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) e informações estatísticas do Município de Maceió do Estado de Alagoas, buscando uma base teórica para alcançar o objetivo desta pesquisa.

Partindo do geral para o específico, esse tópico trata da governança como atividade essencial a toda administração pública municipal, destaca o índice municipal de governança do Conselho Federal de Administração – IGM CFA como instrumento colaborador para os governantes e administradores públicos, culminando por dados e informações da cidade de Maceió, a qual é o foco da pesquisa.

1.1 Governança municipal

A gestão pública deve ser continuamente aprimorada para atingir seus objetivos, como reduzir a pobreza, melhorar a educação, estimular a concorrência economia, incentivos à conservação de recursos naturais, entre outros (NASCIMENTO, 2010). Dessa forma, vê-se que hoje em dia o gestor público também é cobrado por resultados. Além dos órgãos que fazem o controle interno e externo de ente público, o processo eleitoral também vem sendo exigente com os governantes na hora de elegê-los. Aliás, parece que os governantes no Brasil temem mais o processo eleitoral do que os agentes de fiscalização e assim buscam demonstrar à população as ações do governo.

Essa concepção de ser gerente público de resultados é nova. Esse movimento está ligado à reforma administrativa do estado iniciada nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil. O país vem passando por mudanças para implementação de modelos de gestão que assegurem o melhor uso dos recursos públicos e que atendam aos anseios da população. A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece o perfil da administração pública idealizada:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Um dos imperativos da administração pública é alcançar eficiência em todos os níveis. As organizações públicas são responsáveis por fornecer os bens e serviços públicos necessários aos cidadãos, observando também a qualidade. Os objetivos multidimensionais da administração pública exigem que o desempenho não se limite apenas a uma simples análise de custo-benefício, mas também inclua o elemento essencial para agregar valor aos cidadãos. Na era atual, em que os recursos se tornaram escassos, a boa governança se faz mais necessária (BARTOLUZZIO *et al.*, 2018).

Para se conceituar governança há de se saber em que área isso se fará, pois, conforme argumenta Leonardo Secchi (2009, p. 357), “definição de governança não é livre de contestações”, “[...]” “isso porque tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento”. Segundo ele, nas teorias do desenvolvimento, a governança é “um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública (SECCHI, 2009, p. 358).

A governança refere-se à articulação entre atores governamentais e o envolvimento de atores sociais (por meio de participação e parcerias) em formular e gerenciar políticas e intervenções e a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas públicas, mesmo enfrentando dificuldades e restrições. Muitos autores vêm se dedicando ao estudo da governança, propondo ideias, análises e críticas ao sistema. Em Sell *et al.* (2018, p. 250), por exemplo, são citados diversos desses autores:

Observando os estudos de Cameron (2004), Schwella (2005) e Schillemans (2015), destaca-se como desafio e tendência de gestão para as lideranças públicas a busca da “boa governança” pública, compreendendo ações para fomentar a democratização da política, a transparência das ações governamentais e na “accountability”.

Em 2014, observando as mudanças políticas que vinham acontecendo no Brasil, o Tribunal de Contas da União – TCU publicou o “Referencial Básico de Governança”, para contribuir com os governantes em suas administrações. Nessa publicação, assim definiu a governança:

Neste Referencial, que ora apresentamos a todos os governantes e à sociedade em geral, e que está disponível no endereço <http://www.tcu.gov.br/governanca>, definimos GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 5-6).

O conceito de governança se enquadra no contexto atual de transformação de funções públicas desempenhadas pelo Estado, em que o governo (em qualquer um de seus níveis, em especial, o municipal – por está mais perto da população) não é o único capaz de impor sua vontade. Governança refere-se às pré-condições institucionais para otimizar o desempenho administrativo, ou seja, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que garantem a eficiência e o gerenciamento das políticas públicas, ou seja, é a capacidade de agir. O estado para implementar políticas públicas e alcançar os resultados coletivos esperados. Atualmente, com a reforma do papel do Estado, um sistema de governo não depende apenas do aparato do governo:

Assim considerada, a governança pode se entendida como um esforço comum de ação nos processos de política pública através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento, financeiros etc.) no intuito de atingirem objetivos previamente definidos visando ao bem-estar de uma coletividade (DIAS; MATOS, 2012, p. 94).

Uma governança pública séria e profissional proporciona enormes ganhos para a região, para a sociedade. O Banco Internacional de Desenvolvimento – BID (BID, 2007, p. 18, tradução nossa) relaciona três pontos positivos para o exercício do gerenciamento focados em resultados do setor público:

- melhora o desempenho do governo ao criar seu valor e produzir resultados;
- proporciona a prestação de contas à sociedade e sua transparência das operações; e
- implementa sistemas de gestão e administração que promovam a otimização contínua de desempenho de funcionários públicos como ferramenta fundamental ao serviço da realização dos itens anteriores.

Em geral, governança refere-se ao arranjo institucional que condiciona o caminho através do qual os objetivos e as políticas são formulados, implementados, monitorados e avaliados (TCU, 2014). O arranjo institucional é sobre estrutura, processos, os mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam e determinam o *modus operandi* da formação do ambiente em que opera e o condicionamento dos padrões decomportamento e da interação de muitas partes envolvidas e interessadas.

1.2 Índice de governança municipal do Conselho Federal de Administração – IGM CFA

O Índice de Governança Municipal do CFA (IGM-CFA) foi desenvolvido com o objetivo de promover o desenvolvimento municipal. Nesse contexto, o índice é usado para identificar, registrar e disseminar boas práticas de gestão brasileiras de governança municipal através de publicações, eventos e prêmios promovidos pelo Conselho Federal de Administração:

O Índice CFA de Governança Municipal – IGM-CFA foi lançado em novembro de 2016 pelo Conselho Federal de Administração, que contou com auxílio técnico do Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública. Em 2017, os dados foram atualizados.

Durante os anos de 2017 e 2018, o CFA promoveu várias apresentações do IGM em todo o país, em audiências públicas, eventos voltados para a gestão pública, e apresentações para segmentos específicos organizados pelos Conselhos Regionais de Administração (CRAs).

Nestes encontros, foram identificadas oportunidades de melhoria do índice e, em 2018, foi construída uma nova metodologia, destacando-se dois pontos principais: a) agrupamento de municípios semelhantes e, b) definição de metas a serem atingidas pelos municípios, aprimorando-

se, assim, a metodologia anterior ao permitir uma comparação mais justa e efetiva entre os municípios (CFA, 2019).

Para definição das metas dos diversos índices do IGM-CFA, após a realização dos agrupamentos dos Municípios, foram definidos os indicadores ideais utilizando-se como referência o decil daquelas cidades com melhor desempenho em cada variável (IGM-CFA, 2020).

O IGM CFA fornece aos gestores públicos, com base na análise em dimensões financeira, de gestão e de desempenho, condições para medir a governança pública, ou seja, um resumo da situação da governança municipal. Para a coleta de dados nos campos da saúde, educação, administração tributária, habitação, recursos humanos, transparência, segurança, entre outros, são utilizados bases secundárias de órgãos públicos como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Departamento de Computação do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

Neste trabalho, detectou-se que muitos resultados no IGM têm como fonte dados atualizadas em 2016 e/ou 2017. Entretanto, os resultados das dimensões do índice estão posicionados em 2018. Isso acontece por que o período dos dados analisados é de 4 anos, ou seja, o dado mais antigo é de 2015, embora não seja visualizado na plataforma (ele é que serve de base para 2016). Essa amplitude temporal dos dados se dá pois nem toda base de dados é atualizada anualmente pelo órgão responsável pela coleta. Um bom exemplo é o IDEB, que é calculado a cada dois anos. Outro fator para ausência de dados no IGM é a falta de informação municipal. A maioria dos municípios não alimenta as informações quando solicitadas, gerando uma falha na divulgação de tais informações.

A falta de uma cultura ou de processos específicos de divulgação de dados é possíveis causas para que os municípios, principalmente os menores, não façam uma divulgação permanente de suas informações.

Na elaboração da estrutura do IGM, versão 2.0, após a pré-seleção das variáveis foi realizado um trabalho de *Data Quality* com objetivo de tratar a base de dados de eventuais problemas, como erros de preenchimento, formato do dado, entre outros. Como resultado desse trabalho de seleção, tem-se a estrutura do IGM (apresentada na página seguinte):

DIMENSÕES	INDICADORES	VARIÁVEIS
FINANÇAS	Fiscal	Receita Própria
		Investimentos
		Liquidez
		Gasto com Pessoal
		Custo da Dívida
	Investimento per Capita	Gastos per Capita em Saúde
		Gastos per Capita em Educação
	Custo do Legislativo	Gasto per Capita do Legislativo
Equilíbrio Previdenciário	Indicador da Situação Previdenciária	
DESEMPENHO	Saúde	Mortalidade Infantil
		Cobertura de Atenção Básica
		Cobertura Vacinal
	Educação	Abandono Escolar
		IDEB 5º Ano
		Taxa de Distorção Idade-Série
	Segurança	Crimes Violentos
	Qualidade Habitacional	Acesso a Água
		Acesso a Esgoto
	Vulnerabilidade Social	Vulnerabilidade Social
GESTÃO	Planejamento	Planejamento da Despesa
		Captação de Recursos
		Lei Geral MPE
	Colaboradores	Servidores per Capita
		Comissionados per Capita
	Qualidade do Investimento	Qualidade do Investimento em Educação
		Qualidade do Investimento em Saúde
	Transparência	Qualidade das Informações
		CAUC
Transparência MPF		

Figura 1 - Estrutura do IGM-CFA

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IGM-CFA

O IGM CFA inovou ao fornecer uma visão mais ampla do desempenho municipal que inclui as dimensões financeiras, gerenciamento e desempenho. Isso permite que a população possa observar como os municípios usam recursos públicos para gerar valor público.

A construção do índice envolve um extenso estudo de índices nacionais e internacionais relacionados ao desempenho e governança em setor público, consulta de especialistas, pesquisa de banco de dados para informações municipais, variáveis disponíveis e análise estatística da significância para determinar a fórmula de cálculo.

O IGM-CFA distingue-se de todos os outros índices já utilizados em no cenário brasileiro de mensuração do desempenho municipal, pois inclui uma visão mais ampla das dimensões de desempenho e, em particular, na relação entre dimensões financeiras, gestão e desempenho.

A partir das informações produzidas pelo IGM-CFA, é possível promover debates sobre boas práticas adotadas pelos municípios com bom desempenho, desenvolver estratégias para compartilhar e disseminar essas estratégias, bem como criar ações de reconhecimento gerencial. Assim, o CFA desempenha seu papel institucional como um defensor da gestão pública tão importante para melhorar os resultados e fortalecer o papel do gestor público neste contexto.

2 Metodologia

A presente pesquisa se classifica, quanto aos objetivos, como descritiva, pois além de explorar o tema de forma bibliográfica, tem como foco um estudo de caso (procedimentos técnicos), com aprofundamento sobre o tema. A metodologia utilizada foi a de pesquisa documental, de dados de plataformas da *Internet*, bem como a obtenção de informações por correio-eletrônico, com abordagem mista (qualitativa e quantitativa), conforme Lakatos e Marconi (2017).

O objetivo desta pesquisa é realizar análise da performance do Município de Maceió/AL, pertencente ao “Grupo 7”, com base nos índices do IGM-CFA, extraindo dados qualitativos e quantitativos, tendo como objetivos específicos fazer comparações com as metas estabelecidas pelo IGM (os melhores do Grupo 7), em todas as suas dimensões, bem como fazer comparações em relação a duas capitais nordestinas com característica semelhantes à de Maceió, e ainda em fazer relação à única cidade alagoana que também pertence ao “Grupo 7”, Município de Arapiraca.

Foi analisado o universo de todos os indicadores do Município de Maceió constantes nas três dimensões do IGM-CFA, fazendo-se as devidas comparações com os municípios que são considerados as metas de cada variável (os melhores pontuados), bem como com outras capitais do nordeste do mesmo porte, além da cidade de Arapiraca/AL,

que, fora Maceió, é a única cidade de Alagoas que pertence ao mesmo grupo de capital alagoana no IGEM.

Como já foi dito, o pilar desse trabalho foi o sítio do IGM do Conselho Federal de Administração. Primeiramente foi feito um levantamento de todas as variáveis de todos os indicadores de todas as dimensões da cidade de Maceió. Com essas informações, foram levantadas as metas de cada indicador, ou seja, quais as cidades que estavam no topo de cada indicador, para fins de comparação e análise. Logicamente que também foi levantado o *ranking* do Grupo 7, no qual aparece a cidade de Birigui do Estado de São Paulo em primeiro lugar.

Dando sequência as comparações, foi pensado em analisar Maceió com duas capitais que tivesse características bem próximas com Maceió, sendo selecionadas Aracajú e Natal. Além dessas duas, foi verificado quais cidades de Alagoas também pertenceria ao Grupo 7, para fins de comparação com Maceió. No resultado, apenas Arapiraca consta nesse mesmo grupo de Maceió.

Sempre que possível, os dados e informações extraídos do IGM-CFA, relativos à Maceió, foram pesados ou confirmados com outros sítios, públicos e privados, a fim de melhorar a qualidade das análises.

Foi observado que alguns indicadores possuíam, ao mesmo tempo, variáveis que tinham como métrica a interpretação “quanto maior, melhor” e “quanto menor, melhor”, precisando, assim, serem estudadas separadamente. Nesse aspecto, algumas variáveis podem gerar dúvidas sobre sua mensuração.

3 Resultados e discussão

O Município de Maceió está contido no Grupo 7 do IGM-CFA, grupo esse considerado de “Grande porte, acima de 100 mil habitantes e com PIB per capita até R\$ 28.900”. Dessa forma, Maceió está apenas abaixo de um nível das cidades que compõem o maior grupo do IGM, o oitavo, quando considera o “PIB per capita acima de R\$ 28.900”. Em 2018, o PIB per capita de Maceió é de R\$ 20.853,41.

O IGM – CFA 2018 total de Maceió é de 5,16, sendo que o melhor do Grupo 7, a cidade de Birigui/SP, apresentou 8,34, ocupando Maceió o 123º lugar do total de 154 cidades. Esse índice foi menor que o de 2017 (5,53) e maior que o de 2016 (4,80).

Dentre as dimensões que compõem o IGM total de Maceió, a de desempenho é a pior, tanto se comparada entre as demais dimensões, como se realizada a diferença entre os índices de Maceió em relação aos melhores do grupo (ver na Tabela 1 na página seguinte).

Tabela 1 - Resultados das Dimensões do IGM de Maceió

Dimensões	IGM Maceió/AL	IGM da Melhor do Grupo 7
Finanças	4,84	Caraguatatuba/SP: 8,64
Gestão	5,89	Francisco Morato/SP: 8,96
Desempenho	4,73	Apucarana/PR: 9,46

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IGM-CFA

A cidade de Birigui/SP, embora a melhor do grupo na média, alcançou os seguintes índices nas suas dimensões: 7,69 em Finanças, 8,50 em Gestão e 8,83 em Desempenho.

A dimensão finanças é formada por indicadores fiscal, investimento “per capita” (saúde e educação), equilíbrio previdenciário e custo do legislativo. Dentre esses indicadores de Maceió, o pior é o “equilíbrio previdenciário”, conforme se pode ver na Tabela 2 abaixo. Esse indicador tem como variável a situação previdenciária do Município, com o objetivo de medir a adequação e sustentabilidade financeira do sistema de previdência municipal.

Tabela 2 - Indicadores da Dimensão Finanças 2018

Indicador	Índice
Fiscal	4,72
Investimento per Capita	4,54
Equilíbrio Previdenciário	2,68
Custo do Legislativo	8,24

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IGM-CFA

Essa baixa avaliação do indicador equilíbrio previdenciário pode ser explicada pela situação deficitária que os resultados atuariais do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Maceió – IPREV vem apresentando ao longo dos anos.

Inclusive, isso já era esperado pelo Governo Municipal, pois na previsão da avaliação atuarial financeira, Anexo 12 da Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO de 2019, apresentada no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de

Previdência dos Servidores, orçamento da seguridade social para o período de 2017 a 2091 (publicado no Diário Oficial de Maceió, em 22/01/2019, págs. 55/56), o plano de custeio apresenta resultados deficitários para todos os anos, embora esteja previsto a declinação dos resultados negativos a partir do ano de 2036, quando o *déficit* chega ao montante de R\$ 383.206.721,03.

Tabela 3 - Avaliação Atuarial Financeiro do IPREV Maceió (recorte)

Período	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2017	117.252.158,67	303.294.312,88	(186.042.154,21)
2018	110.953.973,03	309.485.225,04	(198.531.252,01)
2019	108.960.117,13	316.304.479,42	(207.344.362,29)
2020	106.309.934,67	324.196.073,86	(217.886.139,19)

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao DOEMM nº 5640, de 22/01/2019

Avaliação atuarial é o estudo técnico desenvolvido por profissionais com formação acadêmica em ciências atuariais, com base nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, observando o pagamento das prestações abrangidas pelo regime previdenciário, visando sua sustentabilidade (Glossário da Cartilha Previdenciária do IPREV Maceió).

Em entrevista ao sítio “Aqui Acontece”, em 17/12/2019, a Diretora-Presidente do IPREV, Fabiana Toledo, informou que a Previdência está deficitária em R\$ 15.479.882,97, valor esse que o Governo Municipal precisa cobrir para o fechamento da folha de pagamento e ressalta que, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional da Previdência em tramitação no Congresso Nacional, deverá aumentar a alíquota de contribuição previdenciária de 11% para 14%, o que irá melhorar a situação do Instituto. Observa-se que o valor informado pela Diretora ficou bem a menor que o previsto na LDO para 2019.

A noção de equilíbrio financeiro está ligada ao fluxo de caixa do sistema previdenciário, no qual a receita arrecadada deve ser suficiente para cobrir as despesas efetivamente pagas, ou seja, o equilíbrio é alcançado quando as contribuições de todos os envolvidos para o fundo previdenciário representam recursos suficientes para arcar com os benefícios dos assegurados.

Analisado as variáveis “receita própria” e “cálculo IFGF Custo da Dívida” do indicador “fiscal” de Maceió e extraindo informações das demonstrações da Prefeitura, observa-se um aspecto preocupante sobre o orçamento de 2018 de quase R\$ 2,6 bilhões,

no qual a maioria consiste em transferência de renda e uma pequena parcela é de receita própria, em torno de R\$ 461 milhões. Por outro lado, em quatro anos, esse município teve um desembolso do serviço da dívida de quase R\$ 423 milhões, consistindo em mais de R\$ 25 milhões em juros, acrescidos de mais R\$ 397 milhões em amortizações, ou seja, quase meio bilhão de reais enviados ao setor financeiro.

O indicador do custo do legislativo, que tem como única variável o “gasto per capita com o legislativo”, variável essa que é mensurada quanto menor for mais satisfatória é, apresenta a meta para 2018 no IGM de R\$ 35,37 “per capita”, enquanto Maceió apresenta um custo “per capita” de R\$ 55,45.

Em consulta ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Maceió, as despesas correntes com pessoal e encargos sociais foram, em 2018, no valor de 1,14 bilhões de reais, montante que vem aumentando ao longo dos anos. Inclusive, o aumento será ainda maior em 2020, pois foi aprovado pela Câmara o acréscimo de vereadores na casa, que passará dos atuais 21 para 25, enquanto a Câmara Municipal de Francisco Morato/SP, com o melhor índice do Grupo 7 do indicador “gestão”, tem apenas 12 vereadores.

A segunda dimensão, gestão, é formada pelos indicadores colaboradores, planejamento, transparência e qualidade do investimento. O indicador “colaboradores” de Maceió não teve avaliação em 2017 e 2018. Em 2016, obteve o índice de 9,51, ficando abaixo, mas bem próximo, da melhor cidade ranqueada, primeiro lugar no Grupo 7, no indicador gestão, Francisco Morato/SP (9,76), e melhor que Birigui/SP (a melhor geral do Grupo 7), em apenas 1,26 pontos. Dessa forma, constata-se que o indicador “colaboradores” pode não ser um problema para a cidade de Maceió.

Nos demais indicadores de gestão, o que apresentou a pior avaliação em 2018 foi o de “qualidade do investimento”, conforme se pode ver na Tabela 4 abaixo. Esse indicador tem como variáveis a qualidade do investimento em educação e a qualidade do investimento em saúde, dois grandes desafios para qualquer administração pública. O objetivo da mensuração dessas variáveis são avaliar os gastos e os resultados gerados em educação e saúde municipal.

Tabela 4 - Indicadores da Dimensão Gestão 2018

Indicador	Índice
Colaboradores ¹	9,51
Planejamento	6,36
Transparência	9,45
Qualidade do Investimento	5,73

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IGM-CFA

Nas variáveis do indicador “qualidade do investimento” o que se mede são os custos dos gastos “per capita” em educação e saúde em relação aos benefícios que essas áreas proporcionam, cálculos esses realizados pelo IGM. Essa informação é importante para diferenciar essas variáveis dos indicadores “educação e saúde” que estão também contidos na dimensão “desempenho”, que é tratada mais na frente.

Tabela 5 - Comparação das Despesas em Saúde – Maceió/AL x Apucarana/PR

Período	Maceió	% Variação	Apucarana	% Variação
2016	564.976.088,44	-	79.174.852,25	-
2017	639.639.551,39	13,22	89.140.077,54	12,59
2018	769.052.128,38	20,23	113.157.199,34	26,94
2019 ²	724.028.513,34	-5,85	118.410.906,36	4,64

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta aos sítios dos Portais de Maceió e Apucarana

Conforme se pode observar na Tabela 5, Maceió apresenta montantes de custos no programa de governo “saúde” maiores que o da cidade melhor ranqueada no Brasil na dimensão “desempenho”. Isso se deve em razão da cidade alagoana ter uma população e território maior que a paranaense (Densidade demográfica de Maceió = 1.854,10 hab/km²; densidade demográfica de Apucarana = 216,55 hab/km² – fonte: IBGE 2010). A estimativa populacional de Maceió para 2019 é de 1.018.948 pessoas, enquanto para Apucarana é de 134.996 pessoas, valor esse que corresponde apenas a 13,25% da população de Maceió, fatos esses que impactam diretamente nos cálculos dos índices do IGM, pois eles levam em consideração os custos em saúde por habitantes, resultando Maceió com um custo unitário de R\$ 710,56 e Apucarana com R\$ 877,14 (gastos anuais).

Entretanto, o incremento nos gastos em saúde na cidade de Apucarana, ao passar dos anos, são maiores que o de Maceió, a exceção de 2017 que ficaram bem próximos.

¹ Resultado de 2016, pois não foram calculados pelo IGM-CFA os anos de 2017 e 2018.

² Obtenção dos dados em 30/12/2019.

Inclusive, para o ano de 2019, Maceió registra um decréscimo nas despesas em saúde em quase 6%, enquanto a cidade do Paraná registra um crescimento de quase 5%.

Em relação à educação, o Portal da Transparência de Apucarana não informa os valores gastos nos exercícios de 2016 a 2018, apresentando apenas os valores de 2019, que foi de R\$ 86.148.621,84. Isso dá custo anual “per capita” de R\$ 638,30. Maceió teve gastos com educação em 2019 no valor de R\$ 391.854.377,27, gerando custo “per capita” de R\$ 384,57, bem abaixo da cidade paranaense. Nesse indicador “educação”, Apucarana/PR obteve índice máximo, ou seja, nota 10.

Fechando as dimensões contidas no IGM-CFA referente à cidade de Maceió, tem-se a “desempenho”, a qual representa a pior situação desse município. Ela é formada pelos indicadores educação, saúde, qualidade habitacional, vulnerabilidade social e segurança. As avaliações desses indicadores estão na Tabela 6, na próxima página.

Tabela 6 - Indicadores da Dimensão Desempenho 2018

Indicador	Índice
Educação	3,55
Saúde	5,17
Qualidade Habitacional	6,27
Vulnerabilidade Social	6,94
Segurança	1,69

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IGM-CFA

Nessa dimensão, o indicador “saúde” é mensurado com base no atendimento a população, em especial, as crianças, no que diz respeito às variáveis mortalidade infantil, cobertura de atenção básica e cobertura vacinal. Já o indicador “educação” é mensurado em relação as variáveis abandono escolar, IDEB do 5º ano e a taxa de distorção idade-série.

No índice de qualidade do investimento de Maceió em saúde, de acordo com as informações do IBGE, a taxa média de mortalidade infantil é de 12,18 óbitos por 1.000 nascidos vivos (2017). As internações por diarreia são de 0,7 internações por 1.000 pessoas (2016). Comparado a todos os municípios do estado, ocupa as posições 60 de 102 e 67 de 102, respectivamente. Em comparação com as cidades do Brasil, essas posições são 2.551 de 5.570 e 2.889 de 5.570, respectivamente.

Segundo dados do IBGE, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade corresponde a 95% dessa população, mas quando comparado a demais municípios do país ocupa o 5.014º lugar das 5.570 cidades. Até mesmo no próprio Estado de Alagoas, das

102 cidades, Maceió está no 74º. Na própria micro região, composta de 10 cidades, Maceió ocupa o 7º lugar. O IDEB dos anos finais do ensino fundamental da rede pública é 3,8, o que faz Maceió ocupar o 4.003º, o 48º e o 4º lugar, respectivamente no país, no Estado e na micro região.

O número de matrículas no pré-escolar e no ensino fundamental praticamente se manteve no período de 2016-2018, ocorrendo, entretanto, redução nas matrículas do ensino fundamental, conforme se pode constatar na Tabela 7 abaixo.

Tabela 7 - Matrículas no Pré e no Fundamental – 2016 a 2018

Ensino	2016	2017	2018
Pré-Escolar	15.585	15.688	16.017
Fundamental	122.261	120.129	118.415
Totais	137.846	135.817	134.432

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IBGE

Segundo senso IBGE 2017, o IDEB nos iniciais e finais do ensino fundamental da rede pública de Maceió foi 5,0 e 3,8, respectivamente. Nesse mesmo período, os índices do IDEB da cidade de Apucarana foram 7,5 e 4,5, também respectivamente.

Quanto à qualidade habitacional, Maceió apresentou, no IGM-CFA, índice de 6,27, com 30,91% de domicílios com acesso a esgoto (2018). Já a cidade de Apucarana com índice de 9,64%, apresentou 84,05% em acesso a esgoto (2018). Pelo sítio do IBGE referente aos dados de 2010, Apucarana apresentava 41,6% em esgotamento sanitário adequado, enquanto Maceió 47,1%, ou seja, Maceió tinha um melhor desempenho nessa variável em relação à cidade de Apucarana. Isso significa que, no período de 2010 a 2018, Apucarana conseguiu melhorar seu desempenho na variável “Acesso a Esgoto”, enquanto Maceió parece ter estagnado sua rede e não acompanhado o crescimento populacional no decorrer dos anos.

A Tabela 6 identifica que o indicador “segurança” é o pior da dimensão “desempenho” do município de Maceió, com o índice de 1,69. Esse indicador possui apenas uma variável que mensura o índice de crimes violentos e o melhor resultado a ser alcançado é taxação tendendo a zero, ou seja, quanto menor, melhor será. A meta dessa variável é a taxa de 6,63, tendo a cidade de Apucarana atingido 8,20 e Maceió 77,20, estando essa última muito acima do ideal.

Nos meados do ano de 2014, Maceió já esteve classificada como a 5ª cidade mais violenta do mundo, ou seja, a quinta cidade do planeta como a maior no índice de

homicídios, sendo que no Brasil era classificada como a primeira. A partir de 2017, iniciou-se uma relativa diminuição da violência na capital alagoana. Conforme informações obtidas no sítio de notícias da revista eletrônica Exame, de 06/04/2019, Maceió atualmente ocupa o 21º lugar no *ranking* das cidades mais violentas do mundo, com uma taxa de 51,46 homicídios para cada 100 mil habitantes, e a 5ª no Brasil, atrás de Natal, Fortaleza, Belém e Feira de Santana.

3.1 Comparação com outras cidades

Nesse estudo, visando ter uma melhor realidade da avaliação do Município de Maceió, foi feita uma breve comparação dessa cidade com outras, em especial, mais duas que possuíssem características semelhantes, pois as líderes das dimensões são cidades do sul do país que, geralmente, possuem histórico de melhor crescimento e desenvolvimento e, por conta disso, pode não refletir a real situação das cidades do norte/nordeste.

Entre as cidades comparadas com Maceió no IGM-CFA, selecionou-se Aracaju e Natal, as quais têm as seguintes semelhanças com Maceió:

- são capitais situadas em regiões litorâneas;
- são do nordeste brasileiro;
- estão no mesmo Grupo 7 do IGM.

Entre essas três, Maceió fica em último lugar. Enquanto a capital alagoana ocupa o 123º lugar no IGM-CFA, como já foi dito, Natal está situada no 81ª posição e Aracaju na 76ª posição. Os índices gerais de cada cidade são os mostrados na Figura 2 abaixo.

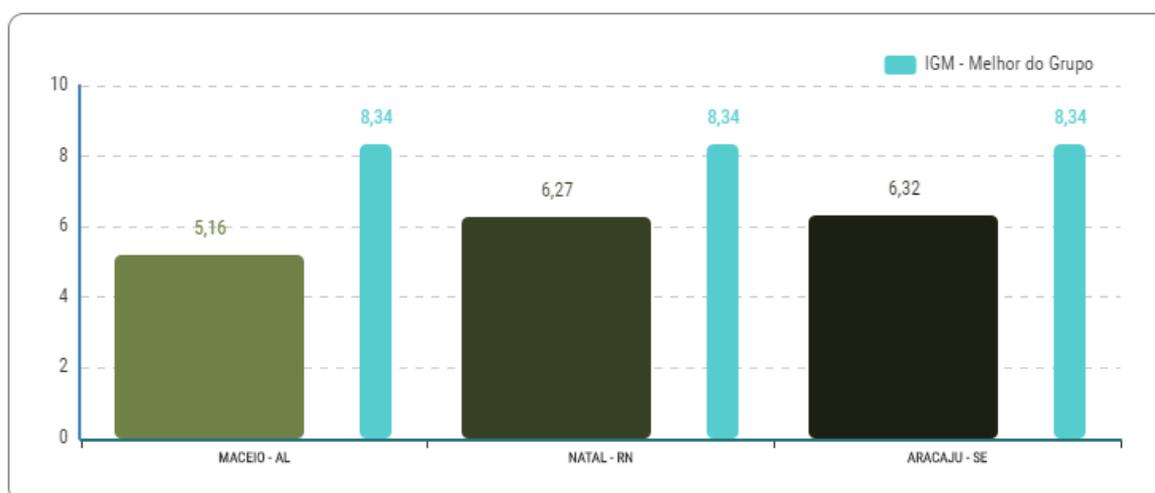


Figura 2 - IGM gerais de Maceió, Natal e Aracaju.

Fonte: elaborada na plataforma do IGM-CFA

A comparação das dimensões entre essas cidades são as apresentadas na Tabela 8.

Tabela 8 - Comparação das Dimensões do IGM de Maceió com Natal e Aracaju

Cidade	Finanças	Gestão	Desempenho
Maceió	4,84	5,89	4,73
Natal	5,99	6,91	5,92
Aracaju	6,59	6,31	6,06

Fonte: elaborado pelos autores, em consulta ao sítio do IGM-CFA

As três cidades que antecedem Maceió na classificação do IGM são: São Lourenço da Mata (120°), em Pernambuco, Nossa Senhora do Socorro (121°), em Sergipe e Imperatriz, no Maranhão (122°). As três que estão logo após Maceió são: Castanhal (124°), no Pará, Barreiras (125°), na Bahia, e Mesquita (126°), no Rio de Janeiro.

Entre as cidades do Estado de Alagoas, a única que faz parte do Grupo 7, além de Maceió, é a de Arapiraca, a qual ocupa o 95° lugar no *ranking* geral do IGM, com o índice 5,92, ou seja, está à frente do Município de Maceió, tendo a seguinte pontuação em suas dimensões: Finanças: 5,95; Gestão: 6,03; e Desempenho: 5,79.

Conforme se pode averiguar, todas as dimensões no IGM-CFA do Município de Arapiraca são maiores que as de Maceió.

Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo realizar análise da performance do Município de Maceió/AL, pertencente ao “Grupo 7”, com base nos índices do IGM-CFA.

O IGM-CFA se distingue entre os índices de consolidação de dados e informações usados no Brasil de mensuração do desempenho municipal, pois ele capta dados em diversos outros sítios de registros de dados municipais. Ele inclui uma visão mais ampla das dimensões fiscais, de gestão e desempenho.

A partir das informações produzidas pelo IGM-CFA, é possível promover diferentes debates sobre boas práticas adotadas pelos municípios com bom desempenho, desenvolver estratégias para compartilhar e disseminar essas estratégias, e criar ações de reconhecimento de gestão pública.

Dessa forma, o Conselho Federal de Administração desempenha seu papel institucional como um defensor da gestão pública. Cabe aos gestores públicos municipais

fazerem uso das informações estatísticas que podem ser dele extraídas, com frequência e seriedade, para melhorarem as obras e serviços que o povo tanto espera e necessitam.

Em relação à análise efetuada neste trabalho, conclui-se que a capital alagoana tem grandes desafios para melhorar sua performance na gestão pública municipal, o que irá provocar um melhor posicionamento no Grupo 7, no qual ela está inserida. Não se trata apenas de melhorar sua classificação, pois são 154 cidades nesse grupo e, normalmente, sempre haverá uma em primeiro lugar e outra em último. Não se trata disso, mas sim que essa última esteja dentro de um parâmetro que não aponte graves problemas na gestão municipal, como demonstrou ter Maceió, por exemplo, em relação ao equilíbrio previdenciário, à qualidade dos investimentos realizados e a segurança, sendo essa última o principal gargalo atual dessa linda cidade litorânea.

Maceió também teve alguns itens no IGM-CFA bem avaliados. Destaque para a variável “Índice Transparência MPF”, do indicador “transparência” da dimensão “gestão”, no qual a capital alagoana atingiu o valor de 0,95, superando a meta que é de 0,94. Aliás, Conforme a Tabela 4, no indicador “transparência” Maceió teve sua melhor performance no ano de 2018, com a pontuação 9,45.

Também não se trata de uma avaliação da Prefeitura Municipal de Maceió, e sim, do Município de Maceió, pois, no geral, existem variáveis que não dependem diretamente de ações do governo municipal, como é o caso da variável de “crimes violentos”, cuja atribuição de combate a criminalidade é do governo estadual.

Os autores dessa pesquisa encaram esse trabalho como uma ferramenta inicial para ampliar essa discussão em torno da governança municipal de Maceió. Constatou-se que muitos dados de entrada no IGM-CFA estão estagnados em 2016 e/ou 2017, sendo que o posicionamento da classificação está em 2018. Da mesma forma, algumas informações contábeis carecem de auditoria para autenticarem a veracidade das mesmas.

Como proposta de pesquisas futuras sugere-se a investigação, para confirmação ou não dos dados relativos à Prefeitura de Maceió no sítio do IGM-CFA, bem como em explicar as razões dos indicadores que demonstram uma performance de Maceió bem abaixo da média do Grupo 7.

Referências

APUCARANA. **Prefeitura de Apucarana**. Portal da transparência. Disponível em: <http://apucarana.pr.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

AQUI ACONTECE. Prefeitura discute reforma da previdência com sindicatos.

Disponível em:

<http://www.aquiacontece.com.br/index.php/noticia/maceio/17/12/2019/prefeitura-discute-reforma-da-previdencia-com-sindicatos/148207>. Acesso em: 27 dez. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO - CLAD.

Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Banco

Interamericano del Desarrollo: New York; CLAD: Caracas: Documentos Debate del CLAD: 2007. Estado, Administración Pública y Sociedad, 74 p. Disponível em:

<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BARTOLUZZIO, A. I. S. S. *et al.* Ciclos políticos e eficiência dos gastos com educação: evidências dos municípios paraibanos. *In: CONGRESSO ANPCONT, XII., Anais[...]*, 2018, João Pessoa/PB. Disponível em:

https://congressosp.fipecafi.org/anais/Anais2019_NEW/ArtigosDownload/1491.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:

Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 dez. 2019.

CFA. IGM-CFA. Disponível em: <http://igm.cfa.org.br/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

DIAS, R.; MATOS, F. C. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. VitalBook file.

EXAME. **Revista Eletrônica Exame.** Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo.

Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/estas-sao-as-50-cidades-mais-violentas-do-mundo/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MACEIÓ. Câmara Municipal de Maceió. **Portal da transparência.** Disponível em:

<https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/>. Acesso em: 27 dez. 2019.

MACEIÓ. **Diário oficial eletrônico do município de maceió**. Ano XXII, Nº 5640, de 22 de janeiro de 2019. p. 55/56. Disponível em: http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/pdf/2019/01/publicado_67436_2019-01-21_84cf25884b49c2be82d52e047bf8bf60.pdf. Acesso em: 27 dez. 2019.

MACEIÓ. **Portal da transparência municipal**. Disponível em: <http://ssmfwebsvr.smf.maceio.al.gov.br/transparencia/web/#/home>. Acesso em: 26 dez. 2019.

MACEIÓ. Previdência dos Servidores Públicos do Município de Maceió. **Cartilha previdenciária**. Disponível em: <http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/admin/documento/2014/07/Cartilha-Iprev.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2019.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SELL, F. F.; SAMPAIO, G. L.; ZONATTO, V. C. S.; LAVARDA, C. E. F. Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. **Revista APGS**, Viçosa/MG, v. 10, n. 4, p. 248-259, out./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5676/pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

VERÇOSA, E. G. **Cultura e educação nas alagoas**. 4. ed. Maceió: EDUFAL, 2006. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=afRFbX30F3gC&pg=PA21&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 2 jan. 2020.