

TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 02/2018

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO IEGM

ASPECTOS METODOLÓGICOS



Instituto Rui Barbosa

www.irbcontas.org.br

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

CURITIBA, ABRIL DE 2018



TEXTO DE DISCUSSÃO Nº. 02/2018 DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO IEGM- ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. INTRODUÇÃO

1. O presente texto de discussão tem como objetivo analisar o resultado da enquête realizada pela unidade de apoio à Presidência do Instituto Rui Barbosa (IRB) junto aos participantes da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon), que colheu as suas percepções individuais sobre aspectos metodológicos do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). A referida enquête inquiriu os membros da Rede Indicon sobre cinco aspectos do indicador: (i) ambiguidade na redação das questões, (ii) complexidade dos temas tratados nos questionários; (iii) utilização de bases de dados externas; (iv) necessidade de incluir mais temas; e (v) necessidade de excluir questões.

2. Optou-se, inicialmente, por inquirir tais aspectos de cinco das sete dimensões do IEGM: Educação, Saúde, Meio Ambiente, Cidades (Defesa Civil) e Governança em Tecnologia da Informação. As dimensões Fiscal e Planejamento ficaram de fora desse primeiro diagnóstico por se tratarem de análise da gestão fiscal dos municípios, diferentemente das demais que priorizam a análise de existência de controles em determinadas áreas da gestão municipal. Ainda assim, elas serão objeto de estudo posteriormente.

3. Para cumprir seu objetivo, este texto está dividido em sete seções além desta introdução: na seção seguinte, analisa-se alguns resultados gerais da enquête de avaliação; nas seções 3 a 7, os resultados de cada aspecto avaliado e os problemas levantados em cada um deles são apresentados; por fim, na seção 8, são levantadas conclusões preliminares e propostas de encaminhamento.

4. A motivação para a elaboração desse texto de discussão é dupla: (i) ter um documento escrito sobre as percepções do IEGM do ponto de vista daqueles que efetivamente trabalham com o indicador; e, assim, (ii) ter uma base para orientar as discussões da metodologia do IEGM, tanto internamente, dentro da Rede Indicon e com a Diretoria do IRB, quanto externamente, com a Fundação João Pinheiro, universidades e outras partes interessadas.

5. Os resultados aqui apresentados têm como base as respostas de 33 servidores de 17 Tribunais de Contas envolvidos com a Rede Indicon, coletadas entre os dias 15 e 29 de março de 2018.

6. As conclusões desse texto de discussão têm caráter preliminar, servindo apenas de ponto de partida para a discussão interna e externa de aspectos metodológicos do IEGM.



2. VISÃO GERAL DA AVALIAÇÃO DO IEGM

7. Via de regra, o IEGM do jeito como está atualmente é aprovado pela maioria dos membros da Rede Indicon: nesse primeiro levantamento, cerca de 51% das respostas foram favoráveis aos itens de avaliação do indicador. Do ponto de vista da quantidade de respostas favoráveis por membro, tem-se o seguinte quadro:

TABELA 1 – FAIXAS DE APROVAÇÃO NA AVALIAÇÃO DO IEGM

Aprovação	% dos respondentes
Alta (75% ou mais de respostas favoráveis)	27%
Média-Alta (de 50% a 75% de respostas favoráveis)	36%
Média-Baixa (de 25% a 50% de respostas favoráveis)	6%
Baixa (até 25% de respostas favoráveis)	30%

Fonte: Questionário sobre os aspectos metodológicos do IEGM.

8. Apenas 12% das respostas foram críticas aos aspectos metodológicos apontados. No entanto, suas respostas abertas trouxeram pontos de reflexão importantes para o IEGM. Além disso, esse número não significa que a ausência total de crítica ao questionário seja a regra entre os membros da Rede Indicon: 73% dos respondentes do questionário manifestaram uma ou mais opiniões críticas aos itens de avaliação dos aspectos metodológicos do indicador.

9. Além disso, 37% das respostas foram no sentido de abstenção de opinião, indicando haver um espaço relativamente grande (2 em cada 5 respostas) de aspectos metodológicos do IEGM que não foram suficientemente discutidos a ponto dos membros da Rede formarem uma opinião. Do ponto de vista da quantidade de abstenção de resposta por membro, tem-se o seguinte quadro:

TABELA 2 – FAIXAS DE ABSTENÇÃO NA AVALIAÇÃO DO IEGM

Abstenção	% dos respondentes
Alta (75% ou mais de abstenção de resposta)	27%
Média-Alta (de 50% a 75% de abstenção de resposta)	6%
Média-Baixa (de 25% a 50% de abstenção de resposta)	15%
Baixa (até 25% de abstenção de resposta)	52%

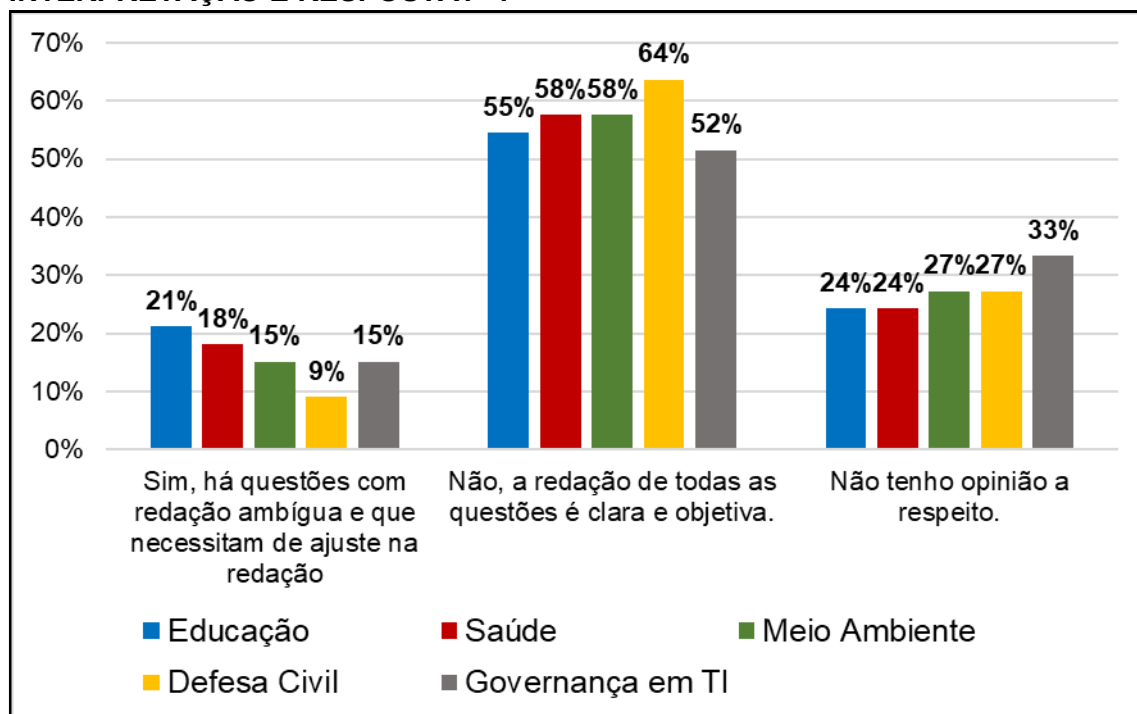
Fonte: Questionário sobre os aspectos metodológicos do IEGM.



3. AMBIGUIDADES NA REDAÇÃO DAS QUESTÕES

10. **Panorama geral:** Foi perguntado aos membros da Rede Indicon se “alguma questão apresenta redação ambígua que dificulte a sua correta interpretação e resposta”. Em média, 16% das respostas dos membros da Rede disseram haver questões com redação ambígua e com necessidade de ajuste na redação, 57% disseram que a redação de todas as questões é clara e objetiva e 27% disseram não ter opinião a respeito. O questionário da Educação registrou a maior taxa de necessidade de ajuste (21%), o da Defesa Civil teve a maior taxa de aprovação (64%) e o da Governança em Tecnologia da Informação, a de abstenção de opinião (33%). O gráfico a seguir mostra a dispersão das respostas a essa pergunta nas cinco dimensões analisadas.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “ALGUMA QUESTÃO APRESENTA REDAÇÃO AMBÍGUA QUE DIFICULTE A SUA CORRETA INTERPRETAÇÃO E RESPOSTA?”.



Fonte: Questionário sobre os aspectos metodológicos do IEGM.

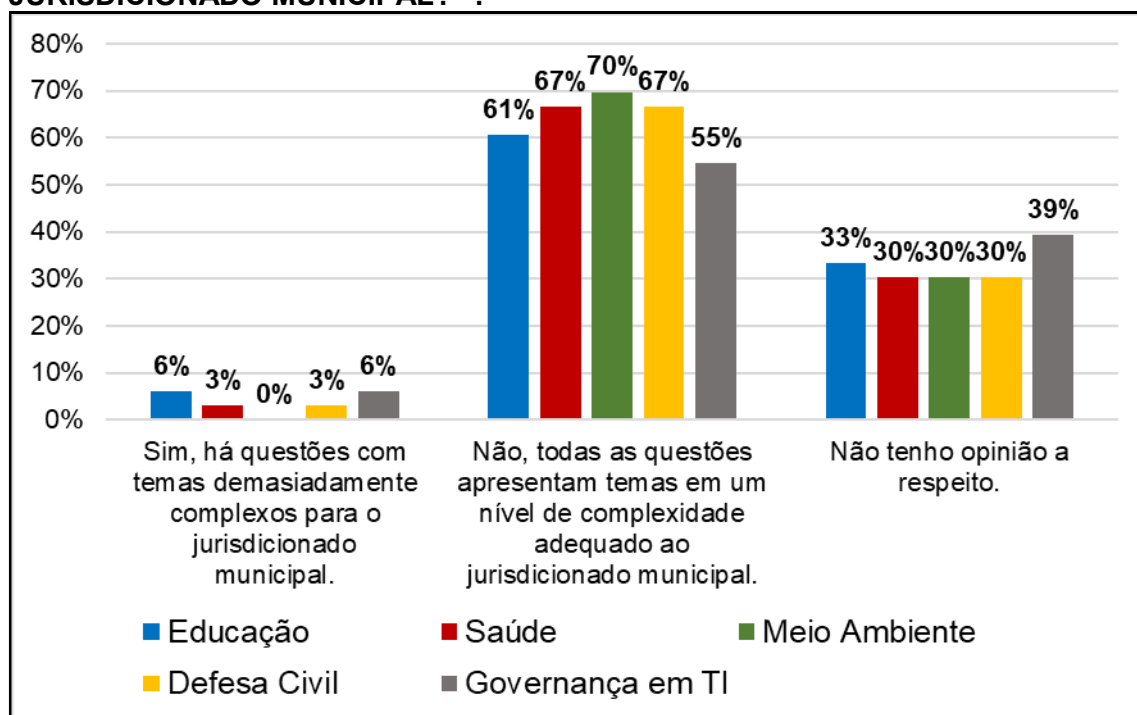
11. **Problemas levantados:** Das necessidades de ajuste de redação apontadas, foram citadas 25 questões da Educação, 15 da Saúde, 7 do Meio Ambiente, 7 da Defesa Civil e 6 da Governança em Tecnologia da Informação. Foram poucas as questões citadas por mais de dois respondentes, no entanto, todas as respostas abertas trouxeram observações importantes sobre a ambiguidade da redação destas, que podem levar a respostas equivocadas por parte dos jurisdicionados e comprometer a qualidade do indicador.



4. COMPLEXIDADE DOS TEMAS TRATADOS NOS QUESTIONÁRIOS

12. **Panorama geral:** Foi perguntado aos membros da Rede Indicon se “alguma questão apresenta temas demasiadamente complexos para o jurisdicionado municipal”. Em média, 4% das respostas dos membros da Rede disseram que há temas muito complexos, 64% disseram que os temas apresentados estão num nível de complexidade adequado e 32% disseram não ter opinião a respeito. Os questionários da Educação e de Governança em Tecnologia da Informação registraram a maior taxa de necessidade de ajuste (6%), o de Meio Ambiente teve a maior taxa de aprovação (70%) e o da Governança em Tecnologia da Informação, a de abstenção de opinião (39%), seguido da Educação (33%). O gráfico a seguir mostra a dispersão das respostas a essa pergunta nas cinco dimensões analisadas.

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “ALGUMA QUESTÃO APRESENTA TEMAS DEMASIADAMENTE COMPLEXOS PARA O JURISDICIONADO MUNICIPAL?”.



Fonte: Questionário sobre os aspectos metodológicos do IEGM.

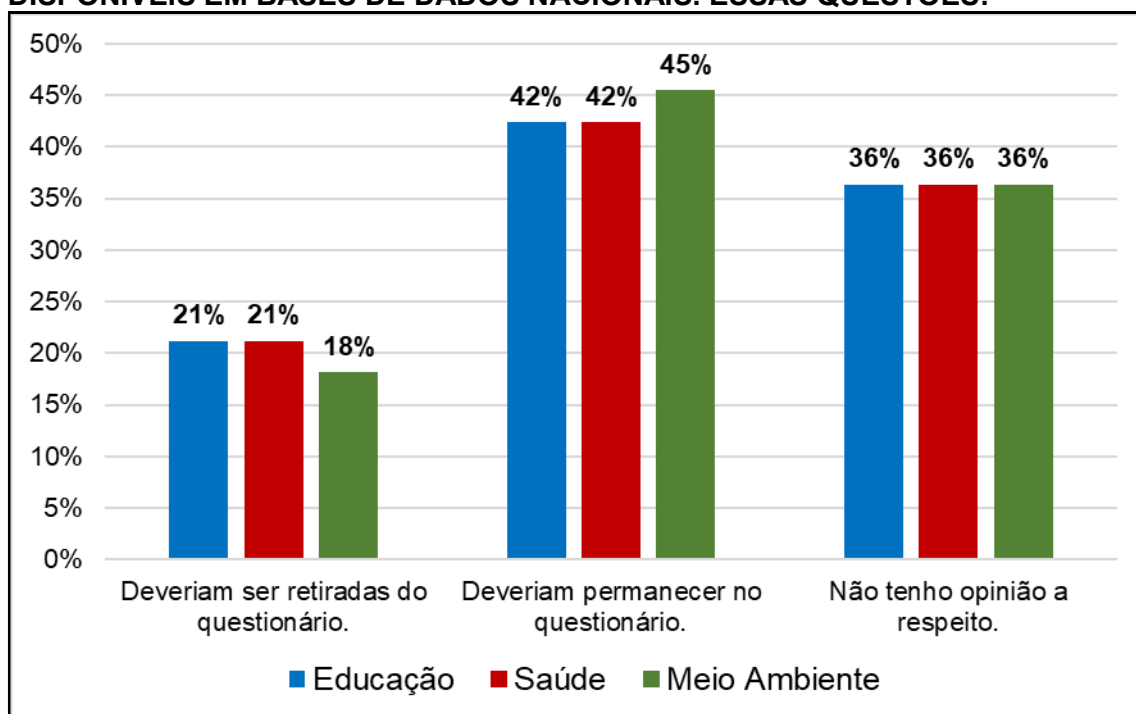
13. **Problemas levantados:** Dos cinco aspectos inquiridos no questionário de avaliação do IEGM, a complexidade das questões foi o que menos recebeu críticas. Nas respostas abertas, mencionou-se a diversidade de temas abordados na educação, a ausência de capacitação do jurisdicionado em alguns temas de defesa civil e a cobrança de alguns temas não adequados à realidade de municípios de pequeno porte na governança de tecnologia da informação.



5. UTILIZAÇÃO DE BASES DE DADOS EXTERNAS

14. **Panorama geral:** Dado que “as respostas de algumas questões do indicador podem ser obtidas com dados disponíveis em bases de dados nacionais”, foi perguntado aos membros da Rede Indicon a sua opinião sobre a permanência ou retirada dessas questões. Em média, 20% das respostas dos membros da Rede disseram ser partidários da retirada dessas questões, 43% disseram ser favoráveis à permanência delas no questionário e 36% disseram não ter opinião a respeito. A distribuição das respostas nas três dimensões analisadas (Educação, Saúde e Meio Ambiente, as que têm bases de dados disponíveis) foi relativamente homogênea, como pode ser verificado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “AS RESPOSTAS DE ALGUMAS QUESTÕES DO INDICADOR PODEM SER OBTIDAS COM DADOS DISPONÍVEIS EM BASES DE DADOS NACIONAIS. ESSAS QUESTÕES: ”



Fonte: Questionário sobre os aspectos metodológicos do IEGM.

15. **Problemas levantados:** O dado interessante que surgiu da instigação à defesa do seu ponto de vista tanto dos membros que se manifestaram pela retirada, quanto pelos que se manifestaram pela permanência das questões cujas respostas poderiam ser obtidas por outras fontes: é possível identificar os principais argumentos desse debate.

15.1. Entre as razões apontadas para permanência dessas questões no questionário do IEGM estão: (i) a possibilidade de confrontar as informações do indicador com as das bases de dados nacionais; (ii) os diferentes tempos de consolidação das informações e (iii) a formação de bancos de dados próprios.



15.2. Por outro lado, foram apontadas razões para a retirada dessas questões, tais como: (i) maior confiabilidade dos dados disponíveis pelos órgãos de estatística oficiais; (ii) evitar redundância de informações; e (iii) dificuldades para validar informações contraditórias.

15.3. Tanto entre os que opinaram pela permanência, quanto pela retirada das questões, muitas respostas falaram da necessidade de os Tribunais de Contas e da Rede Indicon terem fácil acesso aos dados oficiais.

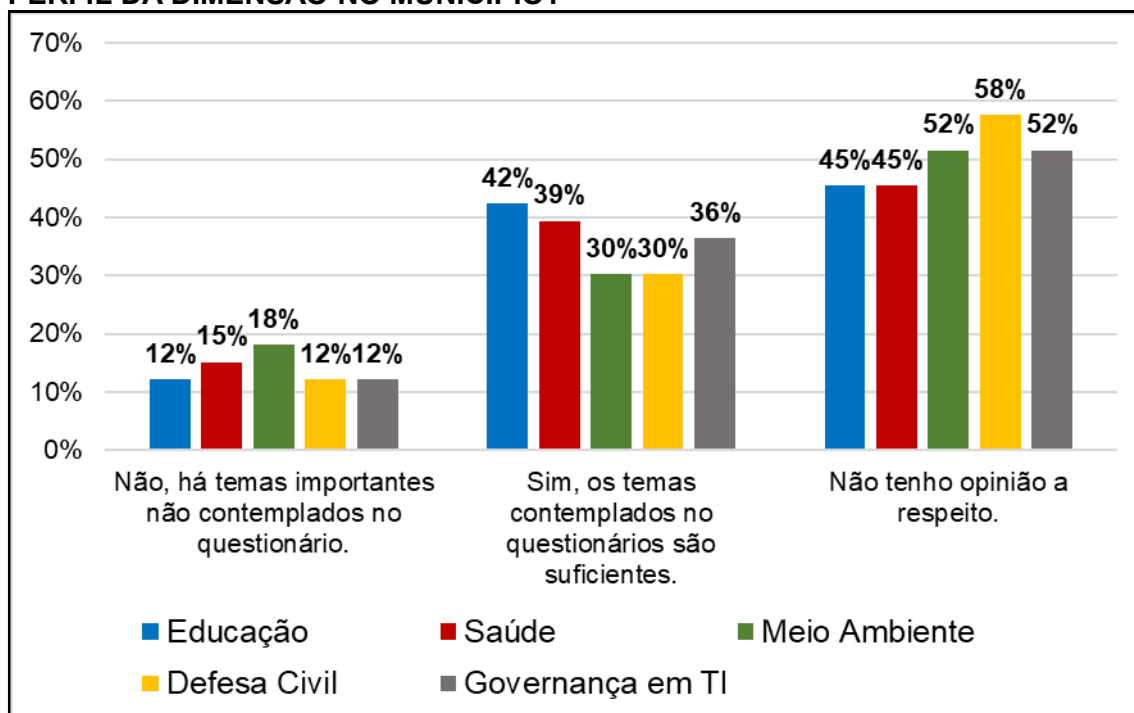
15.4. Assim, qualquer decisão envolvendo a utilização de bases de dados dos institutos oficiais de estatística passa pela necessidade de capacitação dos integrantes da Rede Indicon sobre elas, de modo que se possa identificar as suas vantagens e desvantagens com mais propriedade.

6. NECESSIDADE DE INCLUIR NOVOS TEMAS

16. **Panorama geral:** Foi perguntado aos membros da Rede Indicon se “as questões contempladas no questionário são suficientes para traçar um perfil da dimensão no município”. Em média, 14% das respostas dos membros da Rede disseram que há temas importantes não contempladas no questionário, 36% disseram que os temas contemplados são suficientes e 50% disseram não ter opinião a respeito. O questionário do Meio Ambiente registrou a maior taxa de necessidade de ajuste (18%), o da Educação teve a maior taxa de aprovação (48%) e o da Defesa Civil, a de abstenção de opinião (58%). O gráfico a seguir mostra a dispersão das respostas a essa pergunta nas cinco dimensões analisadas.



GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “AS QUESTÕES CONTEMPLADAS NO QUESTIONÁRIO SÃO SUFICIENTES PARA TRAÇAR UM PERFIL DA DIMENSÃO NO MUNICÍPIO?”



Fonte: Questionário sobre os aspectos metodológicos do IEGM.

17. Problemas levantados: As contribuições das respostas abertas foram difusas, não havendo proposição de temas em comum em mais de uma resposta nas dimensões do IEGM avaliadas nesse primeiro diagnóstico. Na Educação, comentou-se sobre temas tais como carga horária de disciplinas, aspectos de plano de cargos e salários dos professores e necessidade de acompanhar as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Na Saúde, falou-se sobre aspectos da vigilância epidemiológica, assistência farmacêutica e necessidade de fiscalizar o Relatório Anual de Gestão (RAG). No Meio Ambiente, citou-se a questões como o ICMS ecológico, licitações sustentáveis e coleta e destinação de resíduos sólidos. Na Defesa Civil, comentou-se sobre a participação em programas nacionais e internacionais na área e a questão do impacto de desastres causados pela chuva. Por fim, na Governança em Tecnologia da Informação, falou-se sobre a conectividade de órgãos Públicos à Internet, tipos de serviço prestados pelo pessoal de TI, informações sobre sistemas de controle do jurisdicionado, entre outras questões.

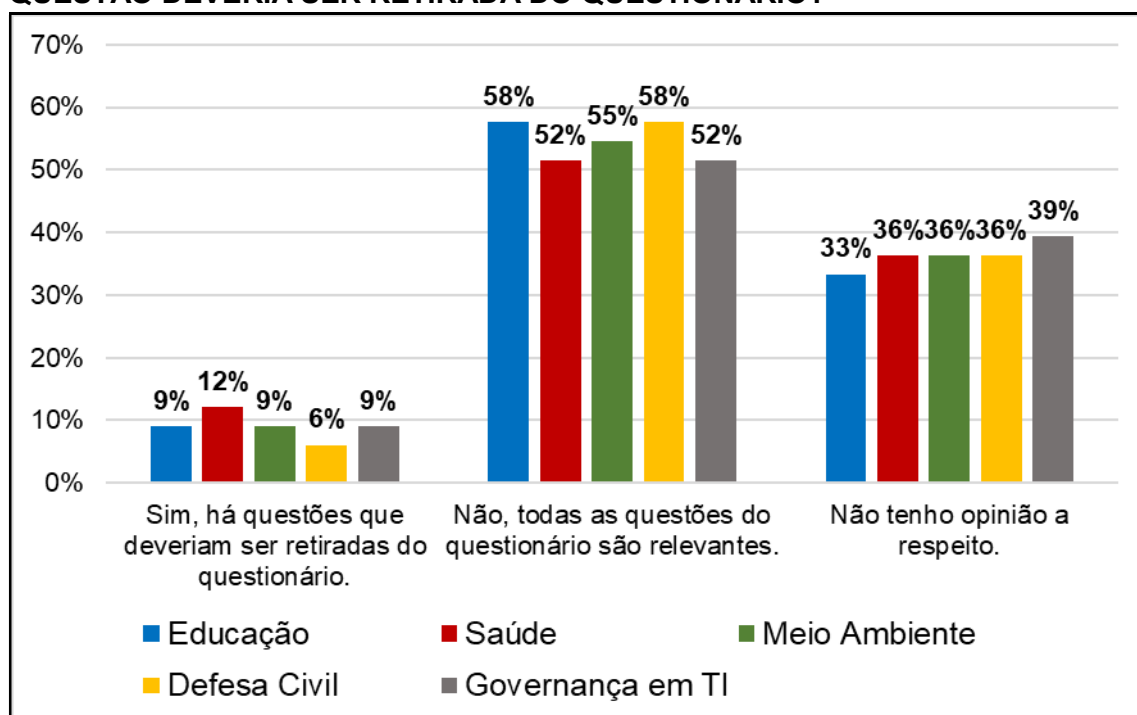
17.1. A alta taxa de abstenção de resposta na avaliação sobre a necessidade de incluir novos temas indica, por si, a necessidade da Rede Indicon estudar e discutir os serviços públicos que os municípios têm obrigação de prestar ao cidadão, para se ter uma melhor avaliação da completude do questionário do IEGM.



7. NECESSIDADE DE EXCLUIR QUESTÕES

18. **Panorama geral:** Foi perguntado aos membros da Rede Indicon se “alguma questão deveria ser retirada do questionário”. Em média, 9% das respostas dos membros da Rede disseram que sim, 58% disseram que não e 36% disseram não ter opinião a respeito. O questionário da Saúde registrou a maior taxa de necessidade de ajuste (12%), o da Educação e da Defesa Civil tiveram a maior taxa de aprovação (58%) e o da Governança em Tecnologia da Informação, a de abstenção de opinião (39%). O gráfico a seguir mostra a dispersão das respostas a essa pergunta nas cinco dimensões analisadas.

GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “ALGUMA QUESTÃO DEVERIA SER RETIRADA DO QUESTIONÁRIO?”



Fonte: Questionário sobre os aspectos metodológicos do IEGM.

19. **Problemas levantados:** Nas respostas abertas, via de regra, apontou-se questões com temas subjetivos ou demasiadamente complexos ou, ainda, aspectos sem legislação ou boa prática que possa ser utilizada como critério para cobrar no questionário do IEGM. Outro ponto que foi levantado em mais de uma resposta em todas as dimensões analisadas é a possibilidade de retirar do questionário obrigatório aquelas questões que não interferem na nota dos municípios no indicador.



8. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. As respostas ao questionário de avaliação dos aspectos metodológicos do IEGM não permitem traçar conclusões definitivas sobre o indicador. Ainda assim, é possível diagnosticar que o IEGM é bem avaliado pelos membros da Rede Indicon e as críticas a ele tendem a ser pontuais. Isso, no entanto, não exige a necessidade de revisão metodológica do mesmo: as críticas colhidas nesse questionário trazem reflexões importantes e muitas delas coincidem com as feitas pela Fundação João Pinheiro e núcleos de pesquisa de universidades.

20.1. Essa é uma análise preliminar, ela será complementada com os resultados da aplicação do mesmo questionário de avaliação de aspectos metodológicos do IEGM aos municípios do Estado de Santa Catarina, uma iniciativa da equipe da Rede Indicon do TCE-SC.

21. A proposta de encaminhamento oriunda desse primeiro diagnóstico é a **revisão do questionário do IEGM**, a ser realizada pelo conjunto da Rede Indicon ao longo de 2018, que será submetida à Diretoria do Instituto Rui Barbosa. Essa revisão não implica numa reformulação completa do questionário, até porque o IEGM é um indicador de fiscalização consolidado, mas sim de fazer os ajustes necessários.

22. Assim, a unidade de apoio à Presidência do IRB, propõe a criação de grupos de trabalho (específicos para cada dimensão analisada pelo indicador), formado por membros da Rede Indicon, com um cronograma de trabalho que percorra as seguintes fases, cada uma com objetivos específicos:

TABELA 3 – PROPOSTA DE PROGRAMA DE TRABALHO

Fase	Objetivo Específico
Fase 1: Definição das competências municipais no serviço público analisado.	<u>Levantar as legislações</u> que dão competências aos municípios na oferta de serviços públicos, especialmente aquelas que disciplinam transferência de recursos. Nessa fase, com auxílio de especialistas em Políticas Públicas e gestores públicos municipais.
Fase 2: Definição dos processos mais relevantes que devem ser instituídos pelos municípios	Dentre as competências levantadas na fase anterior, <u>selecionar aquelas que são mais relevantes</u> para a atividade de fiscalização dos Tribunais de Contas.
Fase 3: Revisão do questionário	Dadas as competências definidas como mais relevantes, <u>revisar o questionário do IEGM</u> , com: (i) a identificação das questões que deveriam ser incluídas e retiradas; (ii) a verificação da disponibilidade de bases de dados oficiais (bem como, o modo de utiliza-las no indicador); e (iii) o eventual ajuste da redação das questões.
Fase 4: Painel de Referência	Com o questionário revisado, <u>entrega-lo para análise de especialistas em Políticas Públicas e gestores públicos municipais</u> em painéis de referência.



Fase 5: Finalização e
Aprovação do Questionário

Fazer os ajustes necessários e submeter o
questionário revisado à aprovação da Diretoria do
IRB.

23. A definição do cronograma e da composição dos grupos de trabalho serão debatidas e deliberadas na reunião técnica da Rede Indicon em maio de 2018.

Elaborador por: Nelson Nei Granato Neto (TCE-PR)

Local e Data: Curitiba, 10 de abril de 2018.