

A Participação Social importa na Qualidade da Gestão Pública? Um Estudo sobre a Efetividade da Gestão Pública dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador-Bahia.

MAGNO OLIVEIRA RAMOS

Universidade Federal da Bahia

MARIA VALESCA DAMÁSIO DE CARVALHO SILVA

Universidade Federal da Bahia

ANDERSON JOSÉ FREITAS DE CERQUEIRA

Faculdade Estácio de Sá da Bahia

KALINE FERREIRA FRÓES QUEIROZ

Universidade Federal da Bahia

Resumo

Esta pesquisa tem o objetivo de verificar se a qualidade da gestão pública, medida a partir do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), pode estar relacionada com a participação social medida a partir do *quantum* de Conselhos Gestores de Saúde e de Educação dos municípios da Região Metropolitana de Salvador – RMS, no período de 2015 e 2016. A amostra foi formada pelos 12 municípios que compõem a RMS. O IEGM propicia a formulação de relatórios objetivos em áreas sensíveis do planejamento público para os Tribunais de Contas, auxiliando e subsidiando a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo, entre os quais, está o controle social. Segundo o Anuário 2016 (p.8) formulado pelo Instituto Rui Barbosa: “Em uma visão direta e sintética, o IEGM Brasil apresenta produtos para a alta administração dos Tribunais de Contas (Presidência e Conselheiros), para as equipes de fiscalização, para o próprio gestor e, principalmente, para a sociedade e outros órgãos de controle externo (informações da gestão pública municipal)”. Como procedimentos metodológicos, a pesquisa é descritiva, de cunho exploratório, e quantitativa. Foram aplicadas ferramentas estatísticas, sobretudo econométricas para testar as hipóteses. Apoiado em estudos e pesquisas da área, em periódicos, documentos oficiais e sites que tratam do assunto, os resultados indicaram que o quantitativo de reuniões dos conselhos municipais de saúde (i-Saúde) e educação (i-Educação) não influencia o IEGM. No entanto, a quantidade de reuniões do conselho de saúde indica capacidade de influenciar de forma positiva o índice específico da área de saúde do município. Adicionalmente, os resultados apontaram que a efetividade da gestão, bem como o fomento de conselhos gestores independe do porte do município. Diante das limitações deste estudo, tais resultados contribuem para discussões sobre a utilização deste índice na mensuração de desempenho dos municípios, que apresenta um segmento de pesquisa incipiente.

Palavras chave: Índice de Efetividade da Gestão Municipal; Qualidade da Gestão Pública. Conselhos Municipais; Participação Social.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de recursos nas organizações é um ponto crítico na definição de sua sustentabilidade, e, na esfera pública, essa preocupação é ainda mais latente, tendo em vista a natureza e a finalidade dos elementos que a compõem. A avaliação da efetividade das políticas públicas é um desafio que acompanha o desenvolvimento histórico das sociedades e, conforme cada período, utiliza-se uma métrica diferente e são criados mecanismos e estruturas para subsidiar essa avaliação.

De acordo com Souza (2006) e Bevir (2011), os estudos que versam sobre políticas públicas mesmo que desenvolvidos em diferentes óticas do conhecimento, tais como a economia, política, geografia, administração pública, dentre outros; ainda persistem muita discordância em como avaliá-las. Desta forma, neste cenário, a qualidade da gestão pública, avaliada a partir da efetividade das políticas públicas desenvolvidas pelos gestores públicos, constitui um importante recurso para a tomada de decisão, bem como alocar os recursos com vista à melhoria das condições sociais (Peters, 2011).

Neste sentido, estudar as métricas para avaliar a efetividade das políticas públicas como elemento identificador da qualidade da gestão pública, torna-se essencial para se diagnosticar os rumos tomados e os prognósticos acerca das ações promovidas pelos gestores.

Vale ressaltar que, neste artigo o conceito de políticas públicas fundamentar-se-á naquele em que as ações implementadas visam o desenvolvimento local e setorial, com vistas a contribuir efetivamente para o bem-estar social, inclusive mediante a promoção de condições e/ou situações desejáveis para a sociedade (Frey, 2000). Portanto, espera-se que a qualidade da gestão pública seja, de fato, expressa na sociedade. Deste modo, instrumentos de controle e fiscalização, como o controle social realizado pelos cidadãos nos seus diversos formatos, tanto nos espaços institucionais de participação, como nos Conselhos Gestores Municipais e Conferências, como também nos espaços de articulação da própria sociedade, tais como nas redes e fóruns, também devem se tornar mais efetivos, constituindo relevantes instrumentos de participação social na implementação de políticas públicas (MPOG, 2015).

Assim, deseja-se que a qualidade da gestão pública, manifestada sobretudo pela concretização das políticas públicas, esteja refletida no índice de efetividade da gestão municipal. No entanto, as métricas adotadas ao se mensurar a qualidade gestão pública, através da efetividade das políticas públicas, ainda são incipientes e poucos estudos têm se preocupado em avaliar este fenômeno, tendo em vista a inexistência de instrumentos eficazes de medição e controle do desempenho da gestão pública municipal, bem como de avaliação da efetividade da gestão administrativa das prefeituras. Todavia, indicadores como a participação social medida através dos Conselhos Gestores Municipais, o porte do município, os gastos municipais per capita com saúde, educação, renda e emprego, e receita tributária per capita podem ser métricas sinalizadoras com reflexos no Índice de Efetividade da Gestão municipal.

Neste cenário, a avaliação da qualidade da gestão pública é observada com maior profundidade quando se realizam abordagens e teorizações que visam dar significação à diversificação dos processos de concretização das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela dinâmica e incerteza e complexidade das questões relacionadas com as demandas sociais (FARIA, 2003). Deste modo, a qualidade da gestão pública pode ser um “espelho” da efetividade (ou não) das políticas públicas implementadas e pode estar relacionada com o *quantum* de conselhos gestores (de política) que expressam o controle social, essencial instrumento de fiscalização e controle das ações na gestão da *Res*

Pública, fortalecido pela Constituição Federal de 1988 e legitimado por alguns instrumentos normativos com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência (2009), Lei de Acesso à Informação (2011) e diversos Portais da Transparência e de Instituições de Controle.

É sabido que para, em tese, se ter uma gestão pública responsável faz-se necessário que os gestores não apenas conheçam, mas apliquem os princípios constitucionais da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; como vigas mestras na aplicação dos recursos públicos em políticas públicas que beneficiem, *de facto*, a sociedade. Sendo assim, a tentativa de uma aproximação para avaliar a qualidade da gestão pública não é tarefa fácil, isso se justifica pelo fato desta perpassar por uma variedade de questões, necessidades e cenários, tais como condições políticas, econômicas, sociais e até mesmo ambientais. Por este motivo que Ala-Harja e Helgason (2000) chamam atenção para o fato de não haver uma unanimidade quanto ao que seja avaliação da qualidade da gestão pública, bem como das políticas públicas que a define, pois o conceito admite diversos significados, alguns deles, inclusive, contraditórios. Mas, esta pesquisa parte do pressuposto que o Índice de Efetividade de Gestão Municipal-IEGM ou IEGM Brasil é um indicador de *performance* para esta avaliação.

O IEGM Brasil é o índice de desempenho elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) e difundido para os demais Tribunais de Contas do Brasil. Ele é composto por 07 índices setoriais, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016, p.7).

Com esse índice, mede-se a qualidade dos gastos municipais elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva. Também é utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016, p.7). A qualidade da gestão pública é uma preocupação nacional, e esse Índice pode ser uma espécie de “termômetro” para os cidadãos.

O fato é que frequentemente, a sociedade tem se deparado com questões de como os recursos públicos estão sendo, efetivamente, alocados em políticas públicas e como isso vem repercutindo na qualidade da gestão pública municipal, que aqui está representada pelo IEGM. Portanto, investigar a relação existente entre a qualidade da gestão pública a partir de do controle social, aqui representado pelo quantum de Conselhos Gestores dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) traz elementos sinalizadores para uma avaliação e possível aprimoramento da gestão pública, particularmente no âmbito municipal.

Diante do exposto e tendo em vista a necessidade dos gestores prestar contas acerca das ações e tomadas de decisão do seu *modus faciendi* a gestão da *Res Pública* à sociedade, através do Índice de Efetividade da Gestão Municipal e conseqüentemente na efetivação de suas políticas públicas, essa pesquisa é motivada pela seguinte questão de partida: **Como a qualidade da gestão pública, medida a partir do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), pode estar relacionada com o controle social expressado pelo quantum de Conselhos Gestores de Saúde e de Educação dos municípios da RMS, no período de 2015 e 2016?**

Assim, como objetivo, o estudo pretende analisar se há ou não uma relação entre o controle social exercido pelos Conselhos Gestores dos municípios da RMS e o IEGM com o

intuito de sinalizar se a participação social preconizada por amplo aparato normativo tem sido efetiva, e portanto “capitada” pelo IEGM.

O estudo é pautado em pesquisas bibliográficas e documental, com consulta em relatórios oficiais e amparada por estudos científicos da área. De cunho quantitativo, a pesquisa se apresenta como descritiva e exploratória na região metropolitana de Salvador. O estudo da relação feita entre controle social e IEGM é de caráter inédito, haja vista que não foram encontrados trabalhos com esse enfoque específico, o que lhe confere um estudo exemplar e visionário.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Avaliação das Políticas Públicas no Brasil: Panorama dos Últimos Anos

O Brasil vive um momento histórico, para tanto basta lembrarmos-nos da crise política e econômica pelo qual o país vivenciou nestes últimos anos. De fato, a crise vivenciada pelo Brasil oportunizou o que muitos afirmam o fim da impunidade e dá esperanças de que os tempos são outros e melhorem (TCESP, 2018). Deste modo, muito tem se cobrado acerca da efetividade das políticas públicas em nosso país, uma vez que muitos são movidos pela indignação tendo em vista tantas denúncias de irregularidades e mau uso dos recursos públicos, além dos constantes desvios de recursos (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Neste cenário, os brasileiros têm reivindicado o acesso a informações, no intuito de fiscalizar os gestores, avaliando, com isso, o resultado da efetividade das políticas públicas. Deste modo, poder-se-á cobrar, de forma mais concisa, os resultados destas políticas. Isso constitui uma exigência fundamental para a concretização do controle social e do papel da sociedade (ARRETCHE, 2003).

As políticas públicas são de fato o maior laço entre o Estado e a sociedade, afinal, a partir dessas políticas o Estado tem o poder para exercer sua influência sobre mais diversas questões tanto sociais, econômicas, de saúde, de emprego e renda. Existem inúmeros conceitos que visam estabelecer a definição para essas ações, para Lynn (1980), por exemplo, as políticas públicas podem ser descritas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Ainda, segundo Peters (1986), essas seriam a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. A mais conhecida, segundo Souza (2006), no entanto, continua sendo a de Laswell, o que se encontra ressaltado pela autora é o fato de que as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Diante dos mais variados conceitos, o que se põe como comum é o fato de que essa política é voltada exclusivamente para a sociedade, levando-se em conta uma perspectiva holística, em que indivíduos, ideologias e interesses são relevantes. Assim como, a ação em si, o ato de fazer, que se torna indissociável, sendo previamente estabelecida por uma ou diversas intenções.

Tendo como enfoque o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, a mobilização de conhecimento de base científica voltadas a esse tipo de política foi iniciada a partir da década de 30, como subsidio para o processo de tomada de decisões, formulação de políticas, assim como a implementação e a avaliação dessas ações (Farah, 2013), o qual contou com a participação de diversos profissionais de áreas diferentes. Posteriormente, o desenvolvimento dessa atividade foi acompanhado por uma mescla de influências, com uma diversificação progressiva nos lócus, assim como nos agentes. O que se encontra atualmente, no entanto, é um *boom* discussões acerca das política pública e áreas correlatas —

administração pública, gestão pública, gestão social e gestão de políticas públicas —, assim como da produção sobre o tema (Farah, 2016), fato que corrobora para o destaque tido por essa área, assim como para os progressos registrados.

A estrutura de ações baseadas em critérios científicas se deu, de fato, a partir de 1930, com a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista, mais especificamente a implantação do modelo de administração burocrático do Estado, a qual buscava consagrar a atuação de base técnica dos agentes públicos, apoiada em critérios impessoais e científicos, nesse período destaca-se ainda o esforço de construção institucional, com ênfase na profissionalização do serviço público e na adoção do universalismo de procedimentos. (Nunes, 1997; Bresser-Pereira, 1998). Em suma, o enfoque governamental nesse período foi o aperfeiçoamento das políticas públicas a partir de uma visão científica, ou seja, teve-se a intenção de fomentar o desenvolvimento através do conhecimento altamente especializado. Loureiro (1997), cita instituições como o Dasp, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho Federal do Comércio Exterior como espaços em que decisões políticas foram devidamente estabelecidas por suportes altamente científicos e tendo bases técnicas. A própria formação da burocracia técnica e das elites foi objeto, ela própria, de políticas governamentais (Fávero, 2006; Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013). Com o intuito de formar não apenas quadros para assumir postos estratégicos, mas para atuar na finalidade dos serviços estatais. Houve, de fato, uma evolução nas políticas públicas, sendo a partir de então dotadas de um rigor científico e crítico. O que, no entanto, não se apoiou em uma metodologia única, fato se findou com uma série de metodologias, análises e complexidades próprias de cada setor estatal.

Com o golpe de 1964, o projeto de um Estado Nacional-Desenvolvimentista se reafirmou e a implantação do regime autoritário foi acompanhada por medidas voltadas à busca da legitimação do autoritarismo. O embasamento tecnoburocrático (Bresser-Pereira, 1981) foi um dos principais instrumentos desta legitimação (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010), o que se estruturou a partir de uma estratégia de desenvolvimento da capacidade estatal com base no insulamento burocrático altamente tecnicista e com fortes relacionamentos com o setor privado (Schneider, 1991; Martins, 1997). O que se estabeleceu a partir de uma parcela isolada da burocracia capaz e qualificada, para garantir a eficiência na implementação das políticas, em especial no setor econômico, que procurou também se distanciar do quadro padrão do Estado, funcionalmente ineficiente.

Entre as instituições estatais criadas para apoiar a ação governamental, destaca-se o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) (Loureiro, 1997). Como ressaltam Vaitsman, Lobato e Andrade (2013), a criação desse órgão instituiu uma diferenciação na funcionalidade da atividade de análise de políticas, inicialmente restrita a um “modelo” de análise, inspirado na *policy analysis* norte-americana. A qual servia apenas de subsídios para a aplicação de estratégias e planos.

Na esteira da mudança, a atividade de análise — de base técnico-científica — não se desenvolveu apenas na área econômica. Mas também ocorreu em outros setores de intervenção governamental, inclusive na área social. O Banco Nacional da Habitação (BNH), por exemplo, criou um departamento — o Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas Aplicadas (Depea) — voltado ao desenvolvimento de pesquisas que subsidiassem a decisão sobre políticas habitacionais.

Ao final desse período, as políticas públicas haviam se desenvolvido de tal modo que seus lócus de discursão e a consciência de seus impactos transpuseram o limiar do Estado

passou a ter diversos influenciadores, como ONGs e movimentos sociais. A sociedade passou a se tornar um agente no processo de formação dessas políticas.

Fatores como a crise do nacional-desenvolvimentismo e a redemocratização tiveram um grande impacto no Estado, mais especificamente em seu papel social. Se por um lado, o contexto de crise fiscal e de endividamento externo conduziu à adoção pelo governo de políticas de ajuste e a busca da eficiência na utilização de recursos públicos. A democratização buscou ampliar e reforçar direitos sociais, mudança orientada pela perspectiva acentuada dos direitos concedidos.

Outro fato que culminou para uma maior relevância da área foi a instituição de uma nova Constituição (1988), a tendência de participação de novos atores na análise de políticas foi, de fato, reforçada e até requerida. A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã se põe a consolidar direitos e a prever a participação social, tanto na formulação, como na implantação e na fiscalização dessas políticas. O controle social, por exemplo, está garantido na Constituição (1988) a partir do art. 74, no qual relata que a Constituição garante o direito a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de apresentar denúncias de eventuais irregularidades ou ilegalidades relativas às contas da União ao Tribunal de Contas, direito este que, por analogia, é concedido também com relação às contas dos Municípios e dos Estados. (BRASIL, 1988, p. 8).

Pode-se afirmar então que a criação de novos canais de participação, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros, contribuiu para a diversificação do locus da análise de políticas e inseriu a população nas diversas etapas da política (Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013), a qual passou a ser realizada também por um perfil diversificado de organizações, fora do Estado, como organizações não governamentais, *think tanks*, centros de estudos e associações empresariais.

Desse modo, as políticas públicas podem ser entendidas como uma das resultantes da atividade política (*politics*) do Estado, elas englobam o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens e serviços à coletividade, mas que com a Constituição Federal de 1988 institucionalizou-se a participação social. Todavia, vale ressaltar que elas podem estar interligadas ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal, métrica de controle do gasto público que permite aferir, *inter alia*, a satisfação das necessidades dos cidadãos.

2.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal: Conceitos e Aplicabilidade

Para Banker e Natarajan (2008 apud COSTA et al, 2015, p.6) conhecer os aspectos que influenciam a eficiência e a produtividade dos recursos empregados nos inúmeros processos produtivos tem se tornado uma área importante a ser analisada. Os autores entendem que entre os processos produtivos destacam-se a produção do bem-estar social e a promoção do desenvolvimento socioeconômico por parte do poder público. Nesse sentido, o índice de Efetividade da Gestão Municipal é um indicador que pode vir a auxiliar na gestão da Res Pública e insere-se nesse contexto onde o cidadão cada vez mais deseja saber qual o destino dos recursos públicos e sua aplicabilidade nas políticas públicas.

O IEGM portanto é uma variável desenvolvida pelos tribunais de contas dos estados, como é o caso da Bahia. Ele mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal. Ele é composto por 7 índices setoriais, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da

infraestrutura e dos processos dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores (TCM/BA, 2018). O IEGM Brasil foi construído para ser uma ferramenta de auxílio à socialização e ao controle social (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016, p.18).

O IEGM Brasil é um índice perene que proporciona visões da gestão pública para 7 dimensões da execução do orçamento público: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação. Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, gerando índices componentes do IEGM Brasil (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016, pp.9-10), quais sejam: i-Educ/IEGM Brasil que o mede o resultado das ações da gestão pública municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar.

Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares. Também o i-Saúde/ IEGM Brasil que mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Cobertura e ação do Programa Saúde da Família, atuação do Conselho Municipal da Saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e prevenção de doenças como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população;

Também há o i-Planejamento/IEGM Brasil que verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis. Neste confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016, p.9).

Além dos 3 (três) citados, tem-se: i-Fiscal/IEGM Brasil medindo o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; O i-Amb/IEGM Brasil proporcionando o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental. O i-Cidade/IEGM Brasil que mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil; e por fim, o i-Gov TI/IEGM Brasil mensurando o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016, p.10).

Pelo menos em 3 (três) dos índices (educação, saúde e ambiental), é possível perceber a presença de Conselhos Gestores Municipais, instâncias de discussão onde o cidadão é co-

particípe nas deliberações e em tese, na distribuição do poder de decisão. Assim, nesse sentido, a participação social em alguma medida pode ter reflexos no resultado do IEGM.

O IEGM foi concebido em 2014 pelo Tribunal de Contas do estado de São Paulo (TCESP) e Instituto Rui Barbosa (IRB). Em 2016 foi adotado por todos os Tribunais de contas para analisar o desempenho das gestões municipais com dados referentes ao exercício de 2015 (IRB, 2016). Este índice permite avaliar, ao longo do tempo, se os objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetividade das políticas públicas dos gestores. De fato, ele é utilizado como um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

O Anuário produzido pelo Instituto Rui Barbosa (2016, p.3) assevera que a apresentação dos resultados do IEGM Brasil servirá tanto aos prefeitos e vereadores quanto aos munícipes, pois possibilita a aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, favorecendo o controle social ao evidenciar a correspondência entre as ações dos governos municipais e as exigências da sociedade; além de contribuir para o aperfeiçoamento da ação fiscalizatória dos Tribunais de Contas.

Segundo Passos e Amorim (2018), com esse índice, o conceito abstrato de efetividade passa a dispor de referências objetivas, sendo entendido como “[...] a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete especialidades: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos, Governança da Tecnologia da Informação” (SÃO PAULO, 2014, p. 4 *apud* PASSOS e AMORIM, 2018). Nesse sentido, os Conselhos Gestores ou de política tornam-se elementos decisivos como fóruns e espaços para exigir dos governos a sua decisão política que venha atender as necessidades públicas.

2.3 Participação Social e Conselhos Municipais (Políticos): Reflexo no IEGM

A existência dos conselhos cumpre seu objetivo de controle social e de auxiliador do poder público, contribuindo por meio da *accountability* e do controle social com a melhoria da eficiência na alocação do recurso público (COSTA et al, 2015, p.21). A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 dedicou a Seção I- Da Transparência da Gestão Fiscal para garantir instrumentos de transparência para a sociedade. O § único do seu artigo 48 merece destaque ao citar que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (LRF, at.48,§ único).

Adicionalmente, a LRF, no seu artigo 49 preconiza que os chefes do Poder Executivo deverão disponibilizar as contas da sua gestão durante todo o exercício financeiro, no Poder legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Antes desse normativo, vale mencionar que a Carta magna de 1988 já preconizava a participação social, particularmente no seu artigo 37. E no seu artigo 70 deste Diploma deixa claro que as contas públicas devem ser disponibilizadas para controle externo, o que está subjacente o controle social:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (C. F. 1988, Art. 70, § único).

Nessa esteira onde se enxerga o controle social como ponto crucial na fiscalização, acompanhamento e ciência do destino dos recursos públicos, os estudos de Passos e Amorim (2018) apontam que os mecanismos de controle instituídos pela Carta Magna, a participação de usuários e da sociedade civil na administração pública e na formulação e acompanhamento das políticas públicas, sobremaneira ampliados com a Reforma Gerencial do Estado a partir dos anos de 1990, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e a instituição dos conselhos de controle social, ensejaram “[...] o aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras dimensões da realidade social [...]” (JANNUZZI, 2004, p. 14 *apud* PASSOS e AMORIM, 2018, p. 5). Constatações que nos aponta uma aparente associação do controle social a partir dos Conselhos Gestores e a qualidade da gestão pública, aqui entendida a partir do conceito de IEGM.

Vê-se que o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER e BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000), em um dos países com o maior número de práticas participativas. Essa prática pode ter reflexos na qualidade da gestão pública. Com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais, os conselhos gestores constituem desenhos institucionais de partilha do poder, constituídos pelo próprio Estado. Gohn (2006, p.2) salienta que nos anos 1990, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional cujo papel era de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado, inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do País. A autora (2006) acrescenta que os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam (GOHN, 2006, p.3).

Nessa esteira, Avritzer (2008) coloca que:

Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais” (AVRITZER, 2008, p.2).

Nesse sentido, para evitar situações de desequilíbrio fiscal, a participação popular se caracteriza como um importante mecanismo de controle, utilizado, ainda, como um instrumento de boa governança. Assim, o controle social e a participação popular, que se materializam principalmente por meio dos conselhos gestores, cumprem importante papel na gestão pública e, por conseguinte, sobre os níveis de eficiência na alocação de recurso público

(COSTA et al, 2015, p.7). É possível inferir que há uma correspondência entre a participação social aqui representada pelo quantum de Conselhos Gestores Municipais e o IEGM.

Arendt (*apud* Gohn, 2006, p.6) assinala que os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Vale esclarecer que os conselhos gestores (ou de política) são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não-governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, e não possuem assento institucional junto ao Poder Público (GOHN, 2006, p.3)

No caso dos Conselhos de política (ou gestores), Avritzer (2008, p.4) sinaliza que em especial dos conselhos de saúde, é possível apontar algo semelhante em relação à sua implementação em São Paulo. Ela é dependente da existência de uma forte organização da sociedade civil na cidade, assim como da vontade política do governante. O autor (2008, p.10) complementa que os conselhos de saúde estão hoje presentes em mais de 5.000 municípios no Brasil e sua origem está ligada a movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira. Isso deixa claro a importância de espaço público como locus de participação social na busca de juntamente com o Estado, gerir a coisa pública.

Afinal, a partir dos anos 90, o Estado “convida” o cidadão a participar da gestão pública, e nesse sentido, vários conselhos gestores ou como denomina Avritzer, de políticas, vêm surgindo. Sobre os idos de 90, Avritzer (2008) coloca que apenas em dezembro de 1990 surgiu a lei 8.142 que instituiu os conselhos na área de saúde. Segundo ele, “Os conselhos são, assim, o resultado da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitarista e o popular da saúde” (AVRITZER, 2008, p. 11). Vale destacar o caso dos Conselhos Municipais de Saúde de São Paulo, para ser uma ideia de como essas organizações podem influenciar nas ações do governo.

O conselho municipal de saúde de São Paulo foi criado pela prefeita Luiza Erundina em junho de 1989. Portanto, antes da própria regulamentação da lei municipal destacada anteriormente. O conselho de saúde da cidade de São Paulo tem uma composição paritária através da qual tanto os representantes das regiões quanto as associações da sociedade civil ligadas às questões de saúde adquirem representação no conselho. O conselho possui atribuições normativas e deliberativas. Entre as atribuições deliberativas destacam-se a aprovação do plano municipal de saúde (AVRITZER, 2008, p.12). Então, pode-se inferir que os Conselhos, são experiências inovadoras que criam novas esferas públicas de negociação e de participação popular.

Outro Conselho é o de educação, a pesquisa de COSTA et al (2018) aponta que a variável conselho de educação também foi significativa nos testes estatísticos, o sinal do coeficiente foi ao encontro do exposto por Gomes (2003), que aponta a importância do conselho gestor no sentido de fiscalizar as ações da municipalidade e, dessa forma, garantir melhores indicadores de eficiência. Por outro lado, COSTA et al (2018) traz uma conclusão interessante acerca dos dois conselhos aqui tratados até o momento: As variáveis conselho de saúde e conselho de educação representam a mesma dimensão e se relacionam ao controle social e à participação popular. A sua pesquisa evidenciou que os sinais apresentados pelas duas variáveis são diferentes e que tais diferenças entre os efeitos dos conselhos podem demonstrar certo paradoxo, haja vista que os dois possuem a mesma função, logo, a relação de ambos com a eficiência deveria ter ao menos o mesmo sinal. Os autores entendem que a existência desse dito paradoxo pode ser explicada pelos fatos enumerados no trabalho de

Gomes (2003), que destaca uma maior consolidação dos conselhos de saúde e o fato de ser a saúde, entre as políticas sociais a que mais avançou em termos de descentralização no Brasil (COSTA et al, 2018, p.23).

Segundo Avritzer (2008, p.11), no caso particular dos Conselhos de Saúde:

“[...] são, assim, o resultado da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitarista e o popular da saúde. Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte” (AVRITZER, 2008, p.11).

Todavia, a pesquisa do autor (2008) chama a atenção que há conselhos pouco participativos como o da Cidade de Salvador. Em uma pesquisa comparativa sobre a capacidade deliberativa dos conselhos de saúde, o conselho de Salvador se destacou como tendo como principal deliberação o envio de documentos ao governo, sendo um caso diferenciado no qual a fraqueza da sociedade civil e a hostilidade do sistema político levam a um conselho inefetivo (AVRITZER, 2008, p.13).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que se refere aos procedimentos, o mesmo pode ser enquadrado como bibliográfico e documental a partir de análise de dados pré-existentes e aparato bibliográfico que versa sobre a matéria deste estudo, como por exemplo, materiais elaborados previamente por diversos autores. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é quantitativa, pois se limita a descrever o fenômeno e não se propõe a investigar fatores que influenciam no comportamento do fenômeno. Richardson et al. (2012) conceituam este tipo de pesquisa como aquela que se utiliza de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação do fenômeno.

3.1 Composição da amostra

O universo da pesquisa é representado pelos 12 municípios da RMS, Estado da Bahia, a saber, Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz. Constituindo-se também como a amostra do estudo. Concernente aos objetivos, o trabalho caracteriza-se como exploratório, com análise de dados pré-existentes sem que haja qualquer interferência dos autores.

Diante da temática recente, não há estudos substanciais que indiquem variáveis que podem influenciar, diretamente, a composição do IEGM. Portanto, neste estudo, foram utilizadas três variáveis. IEGM, IEGM específica na área de saúde (i-Saúde) e educação (i-Educação), medida através do quantitativo de reuniões, e porte do município, como potencial variável de controle utilizada em diversas pesquisas.

A tabela 1 evidencia a caracterização da amostra.

Tabela 1 – Caracterização da amostra

Ano	Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
2015	Porte do Município	12	2	4	3,08	,515
	IEGM	12	1	3	2,00	,426
	Reuniões Cons. Saúde	12	3	8	4,00	1,348
	i-Saúde/IEGM	12	3	4	3,25	,452
	Reuniões Cons. Educação	12	1	8	3,50	1,732
	i-Educação/IEGM	12	2	4	3,00	,426
2016	Porte do Município	12	2	4	3,08	,515
	IEGM	12	1	3	2,00	,603
	Reuniões Cons. Saúde	12	1	8	3,83	1,586
	i-Saúde/IEGM	12	3	4	3,67	,492
	Reuniões Cons. Educação	12	1	8	2,83	1,992
	i-Educação/IEGM	12	1	4	2,50	,905

Nota: Porte do Município (1 = muito pequeno; 2 = pequeno; 3 = médio; 4 = grande); Reuniões do Conselho (0-3 = 1; 4-5 = 2; 6-7 = 3; acima de 8 = 4); IEGM (C = 1; C+ = 2; B = 3; B+ = 4; A = 5).

Fonte: Dados da pesquisa.

3.2 Procedimentos para a coleta de dados

Para coleta dos valores apresentados pelo IEGM e os específicos de saúde e educação, bem como o porte do município foi utilizada a base de dados do TCM-BA, através de consulta realizada na internet ao sítio <<http://www.tcm.ba.gov.br:8080/iegm-infosite/publico/>>. Acesso prévio foi feito, conforme citado nas referências deste trabalho.

3.3 Análise de dados, software e testes estatísticos

a) Software estatístico utilizado e agrupamento de dados:

Como recurso computacional, foram utilizados os softwares estatísticos *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) e o Gretl. O SPSS foi aplicado na estatística descritiva, no teste de igualdade de variâncias e no teste de correlação de Pearson. Já o Gretl foi responsável pelo desenvolvimento das regressões.

b) Testes estatísticos utilizados:

Para testar as hipóteses buscou-se a utilização de ferramentas econométricas, uma vez que o conjunto de dados apresentou um comportamento longitudinal (2015 e 2016) balanceado. Ou seja, todos os dados dos municípios em todos os anos foram capturados.

A quantificação dos indicadores deu-se através de uma pontuação em escala, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Quantificação dos índices

Nota	Faixa	Critério	Pontuação
A	Altamente efetiva	Pelos menos 90% da nota máxima e, no mínimo, cinco índices componentes com nota A	5
B+	Muito efetiva	entre 75% e 89,9% da nota máxima	4
B	Efetiva	entre 60% e 74,9% da nota máxima	3
C+	Em fase de adequação	Entre 50% e 59,9% da nota máxima	2
C	Baixo nível de adequação	Menor que 50%	1

Fonte: Elaborado pelos autores.

Utilizou-se ainda o teste de igualdade de variâncias para identificar diferenças entre as variáveis que podem ser interferidas pelo tamanho do município, além de utilizar o coeficiente de correlação de Pearson para aprofundar na compreensão do relacionamento entre as variáveis estudadas.

Para efeito desta pesquisa, o conselho de saúde e conselho de educação representam a mesma dimensão e se relacionam ao controle social representado pela participação popular. Portanto, da problemática referida, formulou-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

H₁: os conselhos municipais de saúde e educação impactam no IEGM.

H₂: o conselho municipal de saúde impacta no IEGM específico na área de saúde.

H₃: o conselho municipal de educação impacta no IEGM específico na área de educação.

4. DISCUSSÃO E RESULTADOS

Os municípios do Estado da Bahia encontram-se sob a jurisdição do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), responsável pela apuração do IEGM nestas localidades, os dados devem ser considerados como declarados pelos municípios participantes. Porém, segundo informações deste Tribunal, houve verificação automática dos dados, testando valores mínimos e máximos informados nos quesitos que forma o IEGM. Além disso, os dados dos planejamentos municipais fornecidos através de planilhas foram verificados para comprovar a sua aderência ao padrão pré-estabelecido (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016, p.67).

A presente pesquisa objetiva relacionar a participação social através dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação e seu reflexo no IEGM na região metropolitana de Salvador (RMS). Portanto, inicialmente, será apresentada a estrutura das notas do Brasil, Nordeste, Bahia e RMS por ano, de acordo com o gráfico 1.

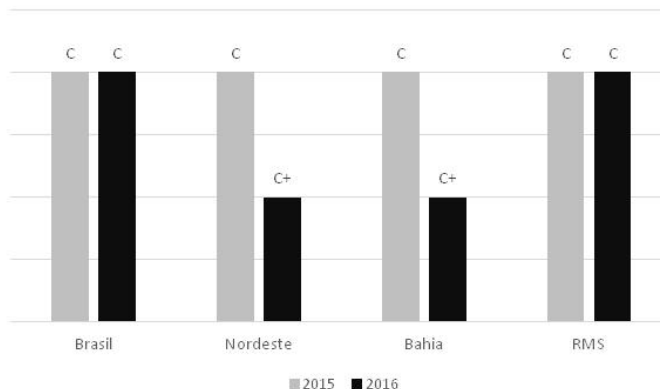


Gráfico 1 – Comparação das notas do IEGM

Fonte: INSTITUTO RUI BARBOSA, ANUÁRIO 2016

Nota-se que a RMS está na média dos municípios brasileiros nos dois anos, bem como nos municípios da região nordeste e do estado da Bahia em 2015. No ano seguinte, a região metropolitana de Salvador continuou com a nota C. No entanto, a nota média dos municípios do nordeste e da Bahia reduziu para o patamar mínimo. Isto demonstra que a RMS manteve-se estável em relação aos fatores que impactaram na redução da efetividade de gestão dos municípios em comparação.

A seguir, na tabela 2, buscou-se identificar a existência de correlação entre as variáveis estudadas. Ressalta-se, que nesta pesquisa, foi utilizada a correlação de Pearson, uma vez que a amostra é paramétrica com expectativa linear da variação explicada sobre a variação total. Dancey e Reidy (2005) indicam que o resultado da correlação $r = 0,10$ até $0,30$ é fraco; $r = 0,40$ até $0,6$ é moderado; e $r = 0,70$ até 1 é forte. Ou seja, o resultado ficará entre -1 e 1 .

Tabela 2 – Correlação das variáveis estudadas

	IEGM	Reuniões Cons. Saúde	IEGM Saúde	Reuniões Cons. Educação	IEGM Educação	Porte do Município
IEGM	1	,059	,167	,092	,462*	,169
Reuniões Cons. Saúde	,059	1	,469*	,850**	,020	,010
i-Saúde/IEGM	,167	,469*	1	,422*	,087	,184
Reuniões Cons. Educação	,092	,850**	,422*	1	,222	,170
i-Educação/IEGM	,462*	,020	,087	,222	1	,059
Porte do Município	,169	,010	,184	,170	,059	1

Nota: *A correlação é significativa no nível 0,05; **A correlação é significativa no nível 0,01.

Fonte: Dados da pesquisa.

O resultado mostrado na tabela 3 indica que há uma correlação significativa moderada entre o IEGM e o índice específico na área de educação ($r = 0,462$). Espera-se que estes índices específicos tenham uma correlação positiva com IEGM, tendo em vista que tais indicadores promovem a composição do IEGM. No entanto, salienta-se, que o índice específico de saúde não demonstrou correlação o IEGM.

Em relação as reuniões dos conselhos municipais de saúde, notou-se que relaciona significativamente de forma moderada com a construção do índice na área de saúde ($r = 0,469$). Todavia, a principal correlação está entre o quantitativo de reuniões entre os conselhos municipais de saúde e educação ($r = 0,850$). Ou seja, os municípios que incentivam a prática de conselho municipal tendem a desenvolver mais conselhos.

Enquanto o quantitativo de reuniões do conselho de saúde indica certo impacto na composição do IEGM, o conselho de educação não demonstra impacto na construção do índice específico de educação e, conseqüentemente, no IEGM. Além disso, o porte do município não se relaciona de forma significativa com as demais variáveis.

A literatura aponta que análise de correlação não é o suficiente para identificar uma relação de causa e efeito, pois os resultados podem conter vieses de multicolinearidade, heteroscedasticidade, autocorrelação, dentre outros. Para minimizar tais vieses foram aplicadas regressões, a seguir, pelo modelo dos mínimos quadrados ordinários (MQO). Ressalta-se que este modelo foi definido através do teste de Chow e que não apresentou problemas nos pressupostos.

Tabela 3 – Resultado da regressão da hipótese 1

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística-z	Sig.
Constante	1,43953	0,83695	1,720	0,1009
Reuniões Cons. Saúde	0,00335	0,15289	0,022	0,9828
Reuniões Cons. Educação	0,01554	0,12047	0,129	0,8987

Porte do Município 0,16157 0,23438 0,689 0,4985

Nota: Variável dependente = IEGM (C = 1; C+ = 2; B = 3; B+ = 4; A = 5); Variáveis independentes = Reuniões do Conselho (0-3 = 1; 4-5 = 2; 6-7 = 3; acima de 8 = 4); Porte do Município (1 = muito pequeno; 2 = pequeno; 3 = médio; 4 = grande);

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a tabela 3, os resultados apontam que os conselhos municipais de saúde e educação não impactam de forma significativa ($p > 0,05$) o desempenho do município medido pelo IEGM. Notou-se também que a variável de controle (Porte) não apresentou influência no modelo de regressão. Portanto, os resultados refutam a hipótese 1.

A seguir, a tabela 4 apresentará os resultados relacionados a hipótese 2.

Tabela 4 – Resultado da regressão da hipótese 2

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística-z	Sig.
Constante	2,25448	0,64791	3,480	0,0022
Reuniões Cons. Saúde	0,16488	0,06661	2,475	0,0219
Porte do Município	0,18100	0,19075	0,949	0,3535

Nota: Variável dependente = i-Saúde/IEGM (C = 1; C+ = 2; B = 3; B+ = 4; A = 5); Variáveis independentes = Reuniões do Conselho (0-3 = 1; 4-5 = 2; 6-7 = 3; acima de 8 = 4); Porte do Município (1 = muito pequeno; 2 = pequeno; 3 = médio; 4 = grande);

Fonte: Dados da pesquisa.

Baseado nos dados da tabela 4, os resultados indicam que o conselho municipal de saúde, medido através do quantitativo de reuniões no ano, influencia significativamente o desempenho da eficiência da gestão municipal na área da saúde ($p < 0,05$). Portanto, aceita-se a hipótese 2, corroborando com a percepção de Gohn (2006).

A tabela 5 evidenciará os resultados da regressão relacionada a última hipótese.

Tabela 5 – Resultado da regressão da hipótese 3

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística-z	Sig.
Constante	2,37908	0,97795	2,433	0,0240
Reuniões Cons. Educação	0,08680	0,08569	1,013	0,3226
Porte do Município	0,03116	0,31600	0,099	0,9224

Nota: variável dependente = i-Educação/IEGM (C = 1; C+ = 2; B = 3; B+ = 4; A = 5); variáveis independentes = Porte do Município (1 = muito pequeno; 2 = pequeno; 3 = médio; 4 = grande); Reuniões do Conselho (0-3 = 1; 4-5 = 2; 6-7 = 3; acima de 8 = 4).

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados da tabela 5 indicam que o quantitativo de reuniões do conselho municipal de educação não reflete no desempenho de eficiência de gestão na área de educação. Salienta-se, que o tamanho do município também não impacta no índice. Sendo assim, a hipótese foi refutada.

Adicionalmente, esta pesquisa buscou de forma exploratória identificar se existe comportamento diferente das variáveis estudadas em relação aos tamanhos dos municípios, conforme tabela 6.

Tabela 6 – Correlação das variáveis estudadas

Variáveis		Soma dos Quadrados	Média dos Quadrados	F	Sig.
Reuniões Cons. Saúde	Entre Grupos	,583	,292	,130	,879
	Nos grupos	47,250	2,250		
IEGM Saúde/IEGM	Entre Grupos	,431	,215	,818	,455
	Nos grupos	5,528	,263		
Reuniões Cons. Educação	Entre Grupos	3,333	1,667	,461	,637
	Nos grupos	76,000	3,619		
IEGM Educação/IEGM	Entre Grupos	,500	,250	,438	,651
	Nos grupos	12,000	,571		

Nota: Porte do Município (1 = muito pequeno; 2 = pequeno; 3 = médio; 4 = grande); Reuniões do Conselho (0-3 = 1; 4-5 = 2; 6-7 = 3; acima de 8 = 4); IEGM (C = 1; C+ = 2; B = 3; B+ = 4; A = 5).

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com os resultados acima, não há diferença entre as medianas significativas ($p > 0,05$) das variáveis estudadas em relação ao porte do município. Portanto, percebe-se que o tamanho do município não exerce influência sobre a condução de políticas públicas na área de saúde e educação. Especificamente, em relação a hipótese aceita, os resultados apontam que o conselho municipal pode ajudar o desempenho e acompanhamento nas políticas públicas de saúde, independentemente do tamanho do município.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo de analisar se há ou não uma relação entre o controle social exercido pelos Conselhos Gestores dos municípios de educação e saúde da RMS e o IEGM com o intuito de sinalizar se a participação social preconizada por amplo aparato normativo tem sido efetiva e, portanto, “capitada” pelo IEGM. A proposta do artigo é contribuir com as discussões iniciais sobre o uso do IEGM em pesquisas que estão em fase incipiente.

Vale ressaltar que as métricas para avaliar a efetividade das políticas públicas como elemento identificador da qualidade da gestão pública é premente para que o cidadão possa avaliar os rumos tomados e os prognósticos acerca das ações promovidas pelos gestores públicos.

Espera-se que a qualidade da gestão pública seja, de fato, expressa na sociedade. Assim, instrumentos de controle e fiscalização, como o controle social realizado pelos cidadãos nos seus diversos formatos, tanto nos espaços institucionais de participação, como nos Conselhos Gestores Municipais e Conferências, como também nos espaços de articulação da própria sociedade, devem ser cada vez mais efetivos.

A pesquisa trouxe reflexos particularmente dos Conselhos Municipais de Educação e de Saúde, permitindo verificar que o conselho municipal de saúde, medido através do quantitativo de reuniões no ano, influencia significativamente o desempenho da eficiência da gestão municipal na área da saúde, ao passo que o quantitativo de reuniões do conselho municipal de educação não reflete no desempenho de eficiência de gestão na área de educação, ressaltando que tais “desempenhos” não refletem no índice mais geral, o IEGM. Ou seja, os resultados apontam que os conselhos municipais de saúde e educação não impactam de forma significativa o desempenho do município medido pelo IEGM, que mede a efetividade geral do município por meio de sete índices.

Adicionalmente, a pesquisa identificou se existe comportamento diferente das variáveis estudadas em relação aos tamanhos dos municípios, constatando que os reflexos nos índices independem do tamanho do município para desenvolver a educação e saúde através da presença dos conselhos municipais.

Destaca-se que a coleta do IEGM possui um viés. O TCM fornece a nota fechada. Portanto, pode haver situações em que um município tenha uma nota alta, mas não suficiente para subir de faixa (ex C+ para C). Enquanto pode haver município com nota baixa ao ponto de ficar no limite para rebaixar a nota. Portanto, fica como sugestão buscar através do TCM acesso ao banco de dados com a quantificação exata das notas.

Além desta limitação supracitada, por tratar-se de um estudo embrionário, não foram identificados estudos que apontem variáveis, particularmente relacionados ao controle social, que impactam no IEGM. Portanto, este estudo acrescenta a possibilidade de considerar a variável conselho municipal. Ademais, a amostra da Região Metropolitana da cidade de Salvador é composta por apenas 12 municípios, tendo uma capacidade limitada de produzir um grande número de observações. Tais limitações servem como aproveitamento para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- Andrei Pittol Trevisan; Hans Michael van Bellen. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre variação da participação no Brasil democrático. In: *Revista OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol.14, N.1, Junho 2008, p.43-64.
- BAHIA. *Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Índice de Efetividade da Gestão Municipal*. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br:8080/iegm-infosite/publico/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- BEVIR, Mark. Governance as theory, practice and dilemma. In: BEVIR, Mark (Ed.). *The Sage handbook of governance*. Londres: Sage Publications, 2011. Cap. 1, p. 1-16.
- BRASIL. Instituto Rio Branco. *Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), 2015 e 2016*. Disponível em: < <http://iegm.irbcontas.org.br/>>. Acessado em: 13/08/2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012- 2015*. Brasília: MP, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf>. Acessado em: 10/08/2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP. *Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), 2018*.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- _____, Luiz Carlos. *Da administração pública à gerencial. Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 237-270.

- BRUNI, A. L. *SPSS: guia prático para pesquisadores*. São Paulo: Atlas, 2012.
- COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J. ABRANTES, L. A. Factors Related to the Efficiency in the Public Resource Allocation in the Light of Quantile. *Revista de administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1319-1347. 2015.
- DANCEY, Christine & REIDY, John. (2006), *Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre, Artmed.
- FARAH, Marta F. S. A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013b. p. 91-126.
- FARAH, Marta F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas” *Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro* 50(6): 959-979, nov./dez. 2016.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- FERREIRA, R. do N.; OLIVEIRA, A. S. de.; ALMEIDA, M. S.; e TEIXEIRA, E. A. A Importância do Controle Social na Gestão dos Recursos Públicos. Apresentado no XIII SEGET-SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA. Nov. 2016. Resende- Rio de Janeiro. Disponível in: <https://www.aedb.br/seget/artigos2016.php?pag=231>
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, p. 211-259, 2000.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. Anuário do IEGM Brasil 2016. Disponível em: http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf<http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf>. Acesso em: 05 de fev/2019.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980
- PASSOS, G. O. AMORIM, A. C. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Iegm). *Rev. FSA, Teresina*, v.15, n.6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018.
- PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986
- PETERS, B. G. Institutional theory. In: BEVIR, Mark (Ed.). *The Sage handbook of governance*. Londres: Sage Publications, 2011. p. 78-90.
- RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Manual do Índice de efetividade da gestão municipal*. São Paulo: TCE, [2014] Acesso em: 05.02.2019.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- VAITSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura; ANDRADE, Gabriela. Professionalisation of policy analysis in Brazil. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.