

REDE NACIONAL DE INDICADORES PÚBLICOS

RELATÓRIO DO MUNICÍPIO DE PENEDO

OUTUBRO DE 2018



Instituto Rui Barbosa

www.irbcontas.org.br

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

1. CONTEXTO SOCIOECONÔMICO

TABELA 1 – INDICADORES BÁSICOS DO MUNICÍPIO DE PENEDO

População (2018)	63.516
PIB per capita (2015)	11.558
IDH-M (2010)	0,63

Fonte: IBGE- Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Produto Interno Bruto dos Municípios. PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

O município de Penedo possui uma população de 63.516 habitantes, de acordo com a estimativa de 2018. Está localizado na microrregião de Penedo, dentro da mesorregião Leste Alagoano.

Sobre o desenvolvimento econômico do município, temos que, de acordo com a sua estimativa mais recente (2015), seu Produto Interno Bruto (PIB) é da magnitude de R\$ 740.551,88. Assim, seu PIB *per capita* é de R\$ 11.558, renda abaixo da mediana dos municípios brasileiros(). De acordo com o IBGE os três principais setores da economia municipal são, na ordem: (i) Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social; (ii) Demais serviços; e (iii) Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós colheita.

Sobre o nível de seu desenvolvimento social, temos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), mensurado a partir dos dados do Censo Demográfico 2010, era de 0,63, valor que o coloca abaixo da mediana dos municípios brasileiros). Dissecando o referido indicador nas suas três dimensões, temos o seguinte resultado:

TABELA 2 – DECOMPOSIÇÃO DO IDH-M 2010 DO MUNICÍPIO DE PENEDO

Dimensão do IDH	Índice do Município	Faixa de Resultado em relação aos municípios do Brasil
Educação	0,536	abaixo da mediana
Saúde	0,774	abaixo da mediana
Renda	0,602	abaixo da mediana

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

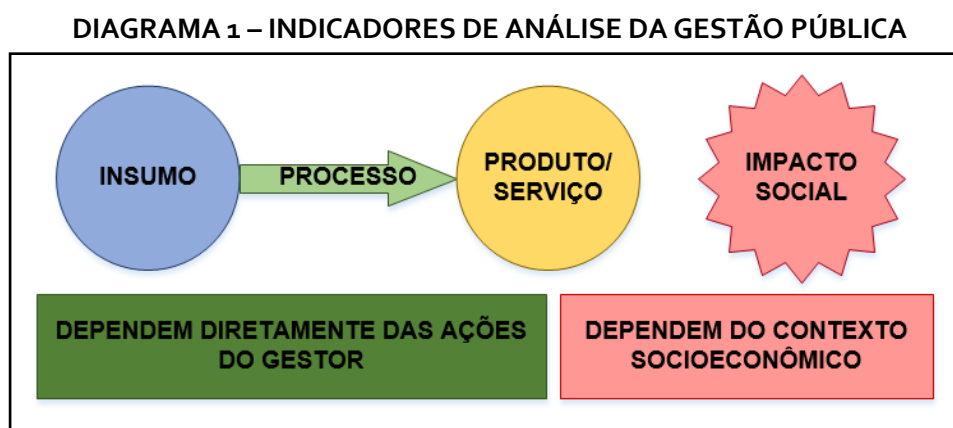
2. IEGM – RESULTADO E ANÁLISE

O **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)** é um indicador de processo¹ que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação. O grau de aderência no ano de 2017 foi mensurado a partir da pontuação atribuídas às questões pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios.

Como indicador de processo, o IEGM serve para orientar os gestores municipais a implantar os processos e controles que são inquiridos nos questionários. Isso para que estes processos e controles, dado a quantidade e qualidade dos insumos aplicados (recursos financeiros, físicos e humanos), ajudem a gestão a melhorar os resultados de suas políticas públicas (mais e melhores produtos e serviços públicos), para que, por fim, estes tenham impacto no desenvolvimento socioeconômico da sua população.

Lembrando que a quantidade de insumos e os processos implantados estão diretamente subordinados à ação (ao esforço) do gestor. A quantidade e qualidade dos produtos e serviços públicos ofertados dependem da ação do gestor (uma vez que eles são resultados do seu esforço com os insumos despendidos e os processos implantados), mas também sofre influência do contexto socioeconômico em que o município está inserido. Por fim, os indicadores de impacto dependem muito do contexto socioeconômico do município, a ação dos gestores públicos é justamente uma tentativa de melhora-lo a médio e longo prazo através das políticas públicas implantadas.

O diagrama abaixo ajuda a identificar o lugar do IEGM como indicador de processo na análise da gestão municipal e que outras classes de indicadores são necessárias para se ter uma visão mais ampla dos serviços públicos municipais:



Elaboração: Instituto Rui Barbosa.

No questionário de 2017, o resultado do IEGM do município de Penedo no indicador agregado foi 51,3, o que corresponde à faixa de resultado abaixo da mediana nacional, bem como um valor entre os 25% maiores do país. O resultado alcançado em cada uma das sete dimensões, como demonstrado na tabela 3, ajuda a identificar as áreas em que em que o desempenho é mais ou menos robusto/deficiente:

TABELA 3 – DECOMPOSIÇÃO DO IEGM 2017 DO MUNICÍPIO DE PENEDO

Dimensão do IEGM	Peso	Nota	Faixa de Resultado em relação aos municípios do Brasil
Educação	20%	61	acima da mediana
Saúde	20%	68	abaixo da mediana
Planejamento	20%	33	acima da mediana
Gestão Fiscal	20%	64	acima da mediana
Meio Ambiente	10%	13	abaixo da mediana e entre os 25% menores IEGM de Meio Ambiente do Brasil
Defesa Civil	5%	47	acima da mediana
Governança em T.I.	5%	49	acima da mediana
IEGM- Agregado	---	51,3	acima da mediana

Fonte: IRB- Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Na análise de políticas públicas, um indicador de processo como o IEGM serve como ponte para aferir se, com a sua ajuda, os insumos aplicados estão se convertendo nos resultados e impactos esperados. A seguir, apresenta-se uma análise mais pormenorizada do questionário de educação e a relação deles com seus respectivos indicadores de insumo, resultado e impactoⁱⁱ.

3. I-EDUC E INDICADORES DE EDUCAÇÃO

No que diz respeito à educação, a primeira obrigação que todo gestor municipal tem é a **aplicação de, no mínimo, 25% das suas receitas em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação**, conforme o exposto no art. 212 da Constituição Federal de 1988 e no art. 6º da Lei Federal nº. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). De acordo com as informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas, o município de Penedo, **o gestor cumpriu o mandamento constitucional**.

No entanto, a análise da educação municipal não termina no cumprimento ou não do referido indicador legal. Ela pode e deve ser complementada com outros indicadores.

Outra possível, ainda em termos de insumo, é a **quantidade e qualidade de recursos físicos e humanos** que o município dispõe/mantém para executar as políticas públicas de educação. O portal do INEP apresenta alguns indicadores dessa classe de insumos. Na Sinopse Estatística da Educação Básica 2017, apresentam-se as seguintes informações quantitativas dos insumos da rede municipal de ensino:

TABELA 5 – QUANTIDADE DE INSUMOS ESCOLARES EM 2017 DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PENEDO

Nível de Ensino	Estabelecimentos	Turmas	Professores	Matrículas
Creche	16	37	47	556
Pré-Escola	38	97	101	1681
Ensino Fundamental- Séries Iniciais	37	237	233	5385
Ensino Fundamental – Séries Finais	21	135	224	3980

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica (informações do Censo Escolar). Observação: se houver creches e educação especial conveniadas com a rede municipal de ensino, elas não estão computadas nos números acima.

Além disso, o INEP disponibiliza algumas informações qualitativas dos insumos da rede municipal de ensino. Alguns indicadores estão sintetizados nas tabelas a seguir:

TABELA 6 – ASPECTOS QUALITATIVOS DOS INSUMOS ESCOLARES DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM 2017 DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PENEDO

Indicador	Índice da Rede Municipal	Faixa de resultado em relação às redes municipais do Brasil
Média de Alunos por Turma	22,7	acima da mediana e entre os 25% maiores do Brasil
Média de Horas-Aula diária	4,3	acima da mediana

Indicador	Índice da Rede Municipal	Faixa de resultado em relação às redes municipais do Brasil
Percentual de Docentes com ensino superior	74,9	acima da mediana e entre os 25% maiores do Brasil
Adequação da formação docente	58,6	acima da mediana

Fonte: Indicadores Educacionais do INEP.

TABELA 7 – ASPECTOS QUALITATIVOS DOS INSUMOS ESCOLARES DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM 2017 DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PENEDO

Indicador	Índice da Rede Municipal	Faixa de resultado em relação às redes municipais do Brasil
Média de Alunos por Turma	29,7	acima da mediana e entre os 25% maiores do Brasil
Média de Horas-Aula diária	4,6	acima da mediana e entre os 25% maiores do Brasil
Percentual de Docentes com ensino superior	89,7	acima da mediana e entre os 25% maiores do Brasil

Fonte: Indicadores Educacionais do INEP.

Como estes insumos da rede municipal de ensino de Penedo estão se transformando em produtos e serviços de educação de maior quantidade e melhor qualidade? Os itens de controle do questionário do IEGM ajudam a responder essa questão.

No que diz respeito aos processos, temos os **itens de controle inquiridos pelo questionário de educação do IEGM**. Em 2017, o i-Educ do município de Penedo foi de 61, o que corresponde ao nível acima da mediana. Selecionando aqueles itens de controle do questionário, há alguns relacionados com o controle de qualidade dos recursos físicos e humanos empregados na educação e o resultado dos produtos educacionais.

Sobre a **oferta de uma carreira adequada aos professores da rede municipal e o controle da sua frequência ao trabalho**, em 2017 o questionário do IEGM inquiriu as seguintes perguntas:

TABELA 8 – QUESTIONÁRIO DO IEGM 2017 – PROFESSORES – RESPOSTA DECLARADA PELO MUNICÍPIO DE PENEDO

Questão	Resposta
40. A Prefeitura/Secretaria da Educação Municipal possui Plano de Cargos e Salários para seus professores?	Sim
39. Existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais)?	Não

Fonte: Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

O município **declarou** possuir **plano de cargos e salários para os seus professores**. Ele é um instrumento previsto no art. 206, V, da Constituição Federal de 1988, como forma de promover a valorização do profissional da educação.

A sua existência mostra o esforço do gestor municipal em valorizar e incentivar os professores da sua rede municipal de ensino, especialmente se prever a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho, conforme preconiza o art. 67, IV, da Lei Federal nº. 6.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). O profissional da educação valorizado e estimulado a se aperfeiçoar tem impacto positivo sobre o aprendizado dos alunos e a qualidade da educação como um todo.

Além disso, o município de Penedo **declarou não possuir um programa de inibição de absenteísmo dos professores**, um instrumento importante para controlar o cumprimento da jornada de trabalho dos profissionais da educação.

A sua não existência enfraquece tal controle, podendo levar a um número excessivo de faltas dos professores, o que é prejudicial tanto em termos de aprendizado dos alunos, quanto para a economia de recursos públicos. Cabe ao gestor implantar ações que fortaleçam esse controle

Sobre o **recenseamento anual das crianças em idade escolar**, previsto no art. 208, § 3º, da Constituição Federal e no Art. 5º, § 1º, I, da Lei Federal nº. 6.394/1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação) e detalhado nas metas 1 e 2 da Lei Federal nº. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), em 2017 o questionário do IEGM inquiriu as seguintes perguntas:

TABELA 9 – QUESTIONÁRIO DO IEGM 2017 – PROFESSORES – RESPOSTA DECLARADA PELO MUNICÍPIO DE PENEDO

Questão	Resposta
2. A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de creches em 2017?	Não
3. A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam de pré-escola em 2017?	Não
4. A prefeitura municipal fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar em 2017?	Não

Fonte: Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Quanto à etapa da **creche (o a 3 anos)**, o município declarou não realizar o levantamento da demanda. Nessa etapa, ele deve contemplar a totalidade dos alunos matriculados na creche e, não podendo atender toda a demanda espontânea, a organização de uma fila de espera, com critérios transparentes de prioridade de atendimento.

Ao não realizar o levantamento da demanda por creche, o gestor aumenta o risco de não cumprir as metas do seu Plano Municipal de Educação (PME), além de não atender essa demanda adequadamente. Cabe ao gestor implantar os procedimentos necessários para realizá-lo nos próximos anos, na forma da lei e das estratégias do seu PME, de modo a organizar o acesso à creche e atender a maior parte possível da demanda.

Quanto à etapa da **pré-escola (4 e 5 anos)**, o município declarou não realizar o levantamento da demanda. Nessa etapa, ele garantir o acesso universal à pré-escola, com o conhecimento da totalidade dos alunos matriculados e a realização de ações de busca ativa de crianças dessa faixa etária que eventualmente estejam fora da escola.

Ao não realizar o levantamento da demanda por creche, o gestor aumenta o risco de não cumprir as metas do seu Plano Municipal de Educação (PME), além de aumentar a possibilidade de haver crianças em idade escolar fora da escola. Cabe ao gestor implantar os procedimentos necessários para realizá-lo nos próximos anos, na forma da lei e das estratégias do seu PME, de modo a garantir o acesso universal à pré-escola às crianças com 4 e 5 anos de idade.

Por fim, quanto à etapa dos **anos iniciais do ensino fundamental (6 a 10 anos)**, o município declarou não realizar o levantamento da demanda. Nessa etapa, ele garantir o acesso universal à escola, com o conhecimento da totalidade dos alunos matriculados e a realização de ações de busca ativa de crianças dessa faixa etária que eventualmente estejam fora da escola.

Ao não realizar o levantamento da demanda por creche, o gestor aumenta o risco de não cumprir as metas do seu Plano Municipal de Educação (PME), além de aumentar a possibilidade de haver crianças em idade escolar fora da escola. Cabe ao gestor implantar os procedimentos necessários para realizá-lo nos próximos anos, na forma da lei e das estratégias do seu PME, de modo a garantir o acesso universal à escola às crianças com 6 a 10 anos de idade.

Sobre o **zelo à frequência dos alunos matriculados na rede municipal de ensino**, previsto no art. 208, § 3º, da Constituição Federal e no Art. 5º, § 1º, III, da Lei Federal nº. 6.394/1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação) e detalhado na meta 2 da Lei Federal nº. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), em 2017 o questionário do IEGM inquiriu a seguinte pergunta:

TABELA 10 – QUESTIONÁRIO DO IEGM 2017 – PROFESSORES – RESPOSTA DECLARADA PELO MUNICÍPIO DE PENEDO

Questão	Resposta
1. A prefeitura municipal realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar - Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)?	Sim

Fonte: Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

O município **declarou** possuir **ações para monitorar a evasão escolar** nos anos iniciais do ensino fundamental.

Ao implantar ações desse tipo, o gestor reforça o seu esforço em garantir o acesso das crianças em idade escolar à escola, especialmente junto aos grupos mais vulneráveis à evasão (portadores de necessidades especiais, crianças em situação de pobreza e extrema e vítimas de discriminação de cunho racial, social, orientação sexual e outras formas).

Com este painel de indicadores de insumo e de processos do município de Penedo, temos uma noção do quanto o gestor municipal está se esforçando em executar as políticas públicas de educação. Em que medida esse esforço está se transformando em acesso universal à educação e a oferta de uma educação pública de alto padrão de qualidade para todos os que a demandam? Os indicadores de resultado da sua rede municipal de ensino ajudam a responder essa questão.

No que diz respeito à **qualidade e aos resultados do serviço ofertado na rede municipal de educação**, o INEP disponibiliza alguns indicadores de fluxo escolar e proficiência dos alunos, como as tabelas a seguir sintetizam:

TABELA 11 – ASPECTOS QUALITATIVOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM 2017 DE PENEDO

Indicador	Índice da Rede Municipal	Faixa de resultado em relação às redes municipais do Brasil
Taxa de distorção idade-série	16,3	acima da mediana
Taxa de rendimento (aprovação)	0,9415972	acima da mediana
SAEB- Língua Portuguesa	202,37	abaixo da mediana
SAEB- Matemática	195,13	abaixo da mediana
Nota Padronizada	5,37	acima da mediana
IDEB	5,1	abaixo da mediana

Fonte: Indicadores Educacionais e Cenário Educacional.

TABELA 12 – ASPECTOS QUALITATIVOS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM 2017 DE PENEDO

Indicador	Índice da Rede Municipal	Faixa de resultado em relação às redes municipais do Brasil
Taxa de distorção idade-série	31,6	acima da mediana
Taxa de rendimento (aprovação)	0,873071686	acima da mediana
Prova Brasil- Língua Portuguesa	245,3	abaixo da mediana
Prova Brasil- Matemática	246,43	abaixo da mediana
Nota Padronizada	4,862166667	abaixo da mediana
IDEB	4,2	abaixo da mediana

Fonte: Indicadores Educacionais e Cenário Educacional.

4. FONTE DOS DADOS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

4.1. Fonte dos dados

Pesquisa	Pesquisa de Informações Básicas Municipais.
Responsável	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Ano	2017
Endereço do Portal	https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=10637&t=downloads
Data do acesso	17/09/2018

Pesquisa	Produto Interno Bruto dos Municípios
Responsável	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Ano	2015
Endereço do Portal	https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads
Data do acesso	17/09/2018

Pesquisa	Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil
Responsável	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Fundação João Pinheiro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Ano	2010
Endereço do Portal	http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/
Data do acesso	17/09/2018

Pesquisa	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
Responsável	Instituto Rui Barbosa (IRB)
Ano	2017
Endereço do Portal	https://www6.tce.ma.gov.br/iegm_ranking/ranking.zul
Data do acesso	25/10/2018

Pesquisa	Contas Anuais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)
Responsável	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Ano	2017

Endereço do Portal	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf
Data do acesso	17/09/2018

Pesquisa	Indicadores Educacionais
Responsável	Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
Ano	2017
Endereço do Portal	http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais
Data do acesso	17/09/2018

Pesquisa	Sinopse Estatística da Educação Básica – Censo Escolar
Responsável	Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
Ano	2017
Endereço do Portal	http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica
Data do acesso	17/09/2018

Pesquisa	Cenário Educacional (resultados do IDEB)
Responsável	Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
Ano	2017
Endereço do Portal	http://portal.inep.gov.br/web/guest/cenario-educacional
Data do acesso	18/09/2018

4.2. Referências bibliográficas

INEP, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **RELATÓRIO DO SEGUNDO CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PNE 2018**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>. Acesso em: 18/09/2018.

SEPLAN-MT, Secretaria de Estado do Planejamento de Mato Grosso. **MANUAL DE ELABORAÇÃO DE INDICADORES – 2016**. Cuiabá: SEPLAN-MT, 2016. Disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/0/Manual+de+indicadores+-+2016..pdf/3d322fe0-5c73-4a8a-9ef5-58f839469a2b>>. Acesso em: 18/09/2018.



ⁱ **Indicadores de processo:** São medidas que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados. (SEPLAN-MT, 2016, p. 16)

ⁱⁱ **Indicadores de insumo:** Têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, a disponibilidade dos recursos humanos, materiais e outros a serem utilizados pelas ações de governo. (SEPLAN-MT, 2016, p. 16)

Indicadores de produto: Medem o alcance das metas físicas. São medidas que expressam as entregas dos produtos ou serviços ao público-alvo. (SEPLAN-MT, 2016, p. 16)

Indicadores de resultado: Expressam os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política. (SEPLAN-MT, 2016, p. 16-17)

Indicadores de impacto: Possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazo. (SEPLAN-MT, 2016, p. 17)