



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DAYANA FREITAS SOUSA

MARIA EVELINE MARQUES LEITE

**ANÁLISE DO DESEMPENHO MUNICIPAL: COMPARAÇÃO DO PERFIL BÁSICO DOS
MUNICÍPIOS DE LIMOEIRO DO NORTE, RUSSAS E MORADA NOVA.**

**Redenção
2015**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DAYANA FREITAS SOUSA

MARIA EVELINE MARQUES LEITE

**ANÁLISE DO DESEMPENHO MUNICIPAL: COMPARAÇÃO DO PERFIL BÁSICO DOS
MUNICÍPIOS DE LIMOEIRO DO NORTE, RUSSAS E MORADA NOVA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Evaldo Ribeiro Oliveira

Redenção
2015

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

Sousa, Dayana Freitas.

S770a

Análise do desempenho municipal: comparação do perfil básico dos municípios de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova. / Dayana Freitas Sousa; Maria Eveline Marques Leite. – Redenção, 2015.

59 f.; 30 cm.

Trabalho de Conclusão de Curso (monografia) apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Prof. Dr. Evaldo Ribeiro Oliveira.
Inclui: Figuras, Tabelas e Referências.

1. Administração pública – Brasil. 2. Análise de desempenho. I. Título. II. Leite, Maria Eveline Marques.

CDD 351.81

DAYANA FREITAS SOUSA
MARIA EVELINE MARQUES LEITE

ANÁLISE DO DESEMPENHO MUNICIPAL: COMPARAÇÃO DO PERFIL BÁSICO DOS
MUNICÍPIOS DE LIMOEIRO DO NORTE, RUSSAS E MORADA NOVA.

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi submetido à Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

A citação de qualquer trecho do TCC é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação: ____/____/____

Prof. Dr. Evaldo Ribeiro Oliveira
Orientador

Prof. Antônio Marcos de Souza Silva

Prof. Dr. Leandro de Proença Lopes

Dedicamos este trabalho aos nossos familiares e amigos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que nos deu o dom da vida e proporciona a oportunidade de poder adquirir conhecimentos e experiências diversas.

Aos nossos pais, as minhas irmãs e aos demais familiares que nos incentivam a continuar a caminhada em busca dos meus objetivos.

A todos os professores, tutores e coordenadores, especialmente, ao nosso orientador Prof. Dr. Evaldo Ribeiro Oliveira pelo incentivo e sugestões dadas para a realização deste trabalho.

Aos nossos amigos, amigas e colegas, e também a todos que nos auxiliaram, direta ou indiretamente, na conclusão desta especialização.

RESUMO

A pesquisa em questão apresenta como objetivo geral analisar o desempenho dos municípios de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova de acordo com o Perfil Básico Municipal 2014, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Os objetivos específicos são comparar e apresentar aspectos sociais, demográficos, financeiros e característicos de cada cidade para identificar e formular uma caracterização de cada município através de determinadas classificações apresentadas ao longo do estudo. O trabalho se divide em fundamentação teórica (história do pensamento administrativo e origens das abordagens; evolução da administração pública: o sistema patrimonialista, burocrático e gerencial; organização e mudanças da Administração Pública; características do processo administrativo; a função administrativa controle; e ferramentas para diagnóstico), apresentação da pesquisa (a metodologia da pesquisa; e os fatores analisados), exposição e análise dos dados (fatores demográficos e sociais; infraestrutura; economia e finanças) e análise geral do desempenho. Os resultados demonstram o município com melhor desempenho.

Palavras-Chaves: controle, desempenho e Administração Pública.

ABSTRACT

The research in question has as main objective to analyze the performance of Limoeiro do Norte counties, Russas and Morada Nova in accordance with the Municipal Basic Profile 2014, developed by the Institute of Economic Research and Strategy of Ceará. The specific objectives are to compare and present social, demographic, financial and characteristic of each city to identify and formulate a characterization of each municipality through certain classifications presented throughout the study. The work is divided into theoretical background (history of management thought and origins of approaches, evolution of public administration: the patrimonial system, bureaucratic and management, organization and changes in public administration, characteristics of the administrative proceeding, the administrative function control, and tools to diagnosis), presentation of research (research methodology, and the factors analyzed), display and analysis of data (demographic and social factors, infrastructure, economics and finance) and overall performance analysis. The results show the city with better performance.

Keywords: control, performance and public administration.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 01 - Funções do administrador como um processo sequencial | 25 |
| Figura 02 - Funções do administrador como um ciclo administrativo | 25 |
| Figura 03 - O processo administrativo: a interação das funções administrativas..... | 26 |
| Figura 04 - As correções e os ajustamentos no ciclo administrativo. | 26 |
| Figura 05 - A função de controlar dentro do processo administrativo..... | 28 |
| Figura 06 - As quatro fases do controle..... | 28 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 01 – O processo administrativo. | 24 |
|---|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 01 - Categoria do Município, segundo seu número de habitantes..... | 34 |
| Tabela 02 - Divisão em grupos de acordo com o FPM..... | 35 |
| Tabela 03 - População residente..... | 38 |
| Tabela 04 - Percentual de Crescimento Populacional de 1991 a 2015..... | 38 |
| Tabela 05 - Domicílios particulares ocupados por situação e média de moradores - 2010. ... | 39 |
| Tabela 06 - Unidades de saúde ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), por tipo de prestador - 2012..... | 40 |
| Tabela 07 - Funções IDSUS e Principais Indicadores de Saúde – 2012..... | 41 |
| Tabela 08 - Somatório de Pontos no IDSUS e nos Principais Indicadores de Saúde..... | 41 |
| Tabela 09 - Indicadores educacionais no ensino fundamental – 2012..... | 42 |
| Tabela 10 - Indicadores educacionais no ensino médio – 2013..... | 43 |
| Tabela 11 - Somatório de Pontos dos Indicadores Educacionais Ensino Fundamental..... | 43 |
| Tabela 12 - Somatório de Pontos dos Indicadores Educacionais Ensino Médio..... | 43 |
| Tabela 13 - Índices de Desenvolvimento e População extremamente Pobre: (com rendimento domiciliar <i>per capita</i> mensal de até R\$ 70,00) - 2010..... | 44 |
| Tabela 14 - Somatório de Pontos dos Índices de Desenvolvimento e População extremamente Pobre..... | 45 |
| Tabela 15 - Número de empregos formais - 2013..... | 46 |
| Tabela 16 - Empresas industriais ativas – 2013..... | 46 |
| Tabela 17 - Estabelecimentos comerciais – 2013..... | 47 |
| Tabela 18 - Domicílios particulares permanentes segundo as formas de abastecimento de água - 2010..... | 47 |
| Tabela 19 - Domicílios particulares permanente segundo os tipos de esgotamento sanitário - 2010..... | 48 |
| Tabela 20 - Somatório de pontos das formas de abastecimentos de água..... | 48 |
| Tabela 21 - Somatório de pontos dos tipos de esgotamentos sanitários..... | 49 |
| Tabela 22 - Domicílios particulares permanente segundo energia elétrica e lixo coletado - 2010..... | 49 |
| Tabela 23 - Somatório de pontos dos domicílios segundo energia elétrica e coleta de lixo. .. | 50 |
| Tabela 24 - Produto Interno Bruto - 2011..... | 51 |
| Tabela 25 - Somatório de Pontos do Produto Interno Bruto - PIB <i>per capita</i> | 51 |
| Tabela 26 - Receita e Despesa Municipal - 2011..... | 52 |

| | |
|---|----|
| Tabela 27 - Saldo das finanças públicas | 53 |
| Tabela 28 - Somatório de Pontos Geral da Análise do Desempenho..... | 54 |
| Tabela 29 - Classificação Final do Desempenho.. | 54 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 17 |
| 2.1 O Surgimento das Teorias e Abordagens da Administração | 17 |
| 2.2 Evolução da Administração Pública: o sistema patrimonialista, burocrático e gerencial..... | 18 |
| 2.3 Organização e mudanças da Administração Pública no Brasil..... | 21 |
| 2.4 Características do processo administrativo..... | 23 |
| 2.5 A função administrativa controle..... | 27 |
| 2.6 Ferramentas para diagnóstico | 31 |
| 3. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA..... | 32 |
| 3.1 A metodologia da pesquisa | 33 |
| 3.2 Os fatores analisados | 36 |
| 4. EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS | 38 |
| 4.1 Fatores demográficos e sociais | 38 |
| 4.1.1 População residente | 38 |
| 4.1.2 Domicílios..... | 39 |
| 4.1.3 Saúde..... | 39 |
| 4.1.4 Educação | 41 |
| 4.1.5 Índices de desenvolvimento..... | 44 |
| 4.1.6 Emprego e renda | 45 |
| 4.1.7 Indústria | 46 |
| 4.1.8 Comércio..... | 46 |
| 4.2 Infraestrutura..... | 47 |
| 4.2.1 Saneamento | 47 |
| 4.2.2 Energia elétrica e coleta de lixo | 49 |
| 4.3 Economia e finanças | 50 |
| 4.3.1 Produto Interno Bruto – PIB | 50 |
| 4.3.2 Finanças públicas | 51 |
| 5. ANÁLISE GERAL DO DESEMPENHO | 54 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 56 |
| 7. REFERÊNCIAS | 57 |

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o desempenho de cidades da microrregião do baixo Jaguaribe por meio do exame de fatores sociais, demográficos, de infraestrutura, de economia e de finanças.

A importância do tema ocorre devido a necessidade para melhor compreensão, elaboração de estudos e diagnósticos por gestores públicos, técnicos e sociedade em geral visando avaliar avanços, retrocessos e novos caminhos para essas cidades em análise é que surgiu a necessidade de pesquisar a análise do desempenho. A relevância do tema está na capacidade de transformar realidades, subsidiar novas práticas, mostrar as potencialidades através dos indicadores a serem comparados e a capacidade para formulação de políticas e programas públicos.

Os municípios pesquisados são Russas, Limoeiro do Norte e Morada Nova. Pertencentes a microrregião do baixo Jaguaribe. Uma das microrregiões do Estado brasileiro do Ceará pertencente à mesorregião Jaguaribe, sendo composta por 10 municípios: Alto Santo, Ibicuitinga, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte.

Nos aspectos demográficos e sociais serão pesquisados nestes municípios a demografia, os domicílios, a saúde, a educação, os índices de desenvolvimento, o emprego e a renda, a indústria e o comércio. Já com relação à infraestrutura serão avaliados os fatores concernentes ao saneamento, a energia elétrica e a coleta de lixo. Por fim, os quesitos são sobre economia e finanças que abrange o produto interno bruto e as finanças públicas.

Os dados dos municípios foram coletados por meio do Perfil Básico Municipal (PBM) 2014 desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). A metodologia consiste em uma pesquisa quantitativa por meio da técnica de coleta de documentação indireta. Os dados pesquisados foram apresentados por meio de tabelas. De posse dessas informações foi realizada uma análise comparativa do perfil básico dos três municípios da região do baixo Jaguaribe.

Esses fatores definiram o desempenho dos municípios, ou seja, determinam o maior ou menor sucesso da gestão. Como afirma Lubambo (2000 *apud* LUBAMBO 2006):

O estudo propõe a ideia de que as diferenças encontradas no desempenho da gestão pública em municípios são definidas por alguns fatores específicos que se procura desvendar, expressando-se como determinantes do maior ou menor sucesso da gestão.

Assim observa-se o quanto é imprescindível esse tipo de pesquisa, uma vez que auxilia os municípios na obtenção de seu sucesso ou fracasso na gestão. Não se trata apenas que definir um ganhador ou perdedor, mas abrange a qualidade de vida dos cidadãos que necessitam de melhores serviços.

Lembrando que conhecer as cidades por meio de dados oficiais é de suma importância para se ter uma boa gestão. Por isso, é necessária uma pesquisa que apresente esses dados e ainda compare-os com o desempenho de outras cidades. A partir da comparação pode-se observar em que fatores cada município terão melhor atuação. Isso auxiliaria os demais municípios a melhorarem seu desempenho. Com o resultado dessa análise, os governos dos municípios podem avaliar seu desempenho e melhorar sua atuação na área deficitária por meio de políticas públicas específicas.

Atuação que por muitas vezes é prejudicada pela falta de informação do gestor que não conhece sua cidade. Especialmente nesse contexto em que vivemos, pois, as cidades vêm assumindo maior autonomia e mais responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos relacionados aos municípios que fazem parte deste estudo e partindo da seguinte questão problema indaga-se Qual o desempenho e o desenho do perfil básico dos municípios de Limoeiro do Norte, Morada Nova e Russas? Para compreender tal problema, o objetivo geral da pesquisa é analisar o desempenho dos municípios do baixo Jaguaribe de acordo com o Perfil Básico Municipal 2014 desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.

A referida pesquisa tem com objetivos específicos comparar e apresentar aspectos sociais, demográficos, financeiros e característicos de cada cidade para identificar e formular uma caracterização de cada município através de determinadas classificações apresentadas ao longo do estudo.

A metodologia utilizada terá como base uma revisão bibliográfica, utilizando fundamentalmente de diversos autores, artigos acadêmicos sobre o assunto, apresentação e análise de dados estatísticos coletados a partir dos documentos utilizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Trata-se de uma pesquisa descritiva onde a análise, o registro, e a interpretação dos fatos com a finalidade de observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas técnicos, visando à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo.

A pesquisa foi dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro destinado a fundamentação teórica, tratando principalmente de fatores relativos a Administração pública,

bem como um breve histórico do pensamento administrativo, principais abordagens, conceitos, evolução da Administração Pública e formas de organização. O segundo capítulo trata da pesquisa realizada com os municípios participantes do estudo, dados coletados, características e perfil de cada município. O terceiro capítulo traz a comparação e exposição do desempenho dos municípios estudados e por último teremos as considerações finais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O surgimento das Teorias e Abordagens da Administração

De acordo com Chiavenato (2009, p. 14), “a moderna administração surgiu no início do século passado, quando dois engenheiros publicaram suas experiências.” Os engenheiros eram Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henri Fayol (1841-1925). Taylor, americano, desenvolveu a Escola da Administração Científica, que acreditava na aplicação de métodos da ciência aos problemas da Administração com a finalidade de aumentar a eficiência, eliminar desperdício e elevar o índice de produtividade. Fayol, francês, desenvolveu a chamada Escola Clássica da Administração que defendia o aumento da eficiência da empresa por meio de duas organizações e da implantação dos princípios gerais de administração. Ainda segundo Chiavenato (2009, p. 15):

Embora esses dois precursores da administração jamais tenham se comunicado entre si e seus pontos de vista sejam diferentes, até mesmo opostos, o certo é que suas ideias complementam-se, razão pela qual suas teorias dominaram as cinco primeiras décadas do século passado no panorama da administração das empresas.

A história da administração moderna, após esses dois pioneiros, pode ser apresentada a partir das seguintes teorias e escolas, conforme Chiavenato (2009, p. 15-16): Teoria da Administração Científica foi desenvolvida por engenheiros americanos (seguidores de Taylor), procurava eliminar desperdício na base da empresa (chão de fábrica), através da adoção de métodos de trabalho e, com isso, aumentar a eficiência e a produtividade; Teoria Clássica da Administração (desenvolvida por seguidores de Fayol) voltada para a estrutura organizacional, a departamentalização, a adoção do processo administrativo no fortalecimento das empresas e desenvolvimento dos princípios gerais da administração (planejar, organizar, dirigir e controlar).

A Teoria das Relações Humanas (a partir de 1940) é uma abordagem que se preocupa com as pessoas, os grupos sociais e a organização informal da empresa, esta escola ressurgiu a partir da década de 60, mais focada no comportamento global da empresa, com o nome Teoria do Comportamento Organizacional ou Teoria Comportamental. (CHIAVENATO, 2009, p. 15)

É então que surge o Período Clássico que tentava consolidar a administração como ciência. Conforme Chiavenato (2003a, p. 498) a abordagem clássica:

concebe a organização como um sistema fechado, rígido e mecânico (teoria da máquina), sem nenhuma conexão com seu ambiente exterior. A preocupação dos autores clássicos era encontrar a melhor maneira (the best way) de organizar, válida para todo e qualquer tipo de organização. Com esse escopo, delineia-se uma teoria normativa e prescritiva (como fazer bem as coisas) impregnada de princípios e receitas aplicáveis a todas as circunstâncias. O que era válido para uma organização era válido e generalizável para as demais organizações.

A teoria clássica durou dos meados do século XIX até os anos 1950, e o objetivo conforme explicação acima era estudar a estrutura e o funcionamento da organização.

A Teoria Estruturalista (tentativa de integrar todas as escolas) teve início a partir da década de 1950, com a Teoria da Burocracia (Max Weber), desenvolvida por sociólogos organizacionais com foco em analisar as organizações do ponto de vista da sua estrutura; Teoria dos Sistemas (a partir da década de 1970) abordagem da empresa como um todo abrangente que se compõe de subsistemas intimamente relacionados com o mundo exterior e a visão sobre a administração das fábricas era considerada caótica e com seus estudos poderia sistematizá-las; Teoria da Contingência (final da década de 1970) influenciada pela teoria de sistemas, é uma abordagem que defende a empresa em sua administração como variáveis dependentes do que ocorre no ambiente externo que as circunda. (CHIAVENATO, 2009, p. 16)

Chiavenato (2009, p. 17) apresenta as Abordagens Atuais da Administração destacando que “a administração passou por uma formidável faxina e transformação nos últimos tempos”. Acrescenta ainda que “a tecnologia ajudou muito, a educação, o desenvolvimento econômico, os novos hábitos e os comportamentos das pessoas, a globalização, a forte competição, a necessidade de competitividade, tudo isso trouxe mudanças no formato das empresas e na maneira de administrá-las.”

2.2 Evolução da Administração Pública: o sistema patrimonialista, burocrático e gerencial

De acordo com Chiavenato (2012, p. 97), Administração Pública constitui um segmento da ciência da Administração que representa o aparelhamento do Estado sendo um instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, tendo como objetivo principal a satisfação das necessidades coletivas básicas. Como afirmava Weber (1991), a Administração Pública envolve o aparato administrativo com

que nações, estados e municípios se moldam para zelar do interesse coletivo e entregar à população vários serviços públicos com o intuito de melhorar a qualidade de vida.

Segundo Paludo (2013, p.49):

Embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de administração, é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente; que a administração burocrática ainda é aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas; e que persistem traços/práticas patrimonialistas de administração nos dias atuais. É possível afirmar, ainda, que existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas.

Portanto, Paludo (2013, p.50) afirma que numa perspectiva histórica e evolutiva é possível estabelecer a distinção entre a administração patrimonialista onde o aparelho estatal funcionava como uma extensão do poder soberano e as monarquias absolutas eram percebidas como propriedade do rei. Também não existiam carreiras organizadas no serviço público. e a divisão do trabalho. As principais características da administração patrimonialista de acordo com Paludo (2013, p. 51): “confusão entre propriedade privada e propriedade pública, impermeabilidade à participação social-privada, endeusamento do soberano, caráter discricionário e arbitrário das decisões, ausência de carreiras administrativas, desorganização do Estado e da Administração.” Como consequência para o setor público ocorre o nepotismo, o empreguismo, e a corrupção eram inerentes a essa administração e o patrimônio público e o privado eram confundidos.

A mudança na forma de administrar o Estado ocorre de forma lenta e na medida em que se aproxima o século XIX, algumas dessas características irão desaparecer. No momento em que o capitalismo e a democracia passam a dominar, mercado e sociedade se diferenciam do Estado, já que é essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado, entre o público e o privado e entre o político e o administrador público. Nasce assim a administração burocrática que nos remete até Max Weber quando “considerava a burocracia como “um sistema social burocraticamente organizado” ou um “tipo de poder ou de dominação” (PALUDO, 2013, p. 52)

Na Administração Pública, o modelo burocrático surgiu na época do Estado Liberal, apresenta três características principais: a formalidade (impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização), a impessoalidade (relação baseada em funções e linhas de autoridade claras) e o profissionalismo (o mérito é visto como critério de justiça e diferenciação). (PALUDO, 2013, p. 52).

Segundo Max Weber a burocracia era a “organização por excelência e corresponde a uma instituição Administrativa (pública ou privada) cujos pilares são o caráter legas das normas e procedimentos, a racionalidade, a formalidade etc.” (PALUDO, 2013, p.57)

Uma das possíveis consequências da Administração Burocrática é de transformar o controle em um verdadeiro fim do Estado, assim o Estado volta-se para si mesmo e não um simples meio para atingir seus objetivos. Por muitas vezes, acaba perdendo a noção de seu objetivo básico, que é servir à sociedade, oferecendo serviços reduzidos e se limitava a manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos e a propriedade. Podendo assim, tornar-se ineficiente e incapaz de atender adequadamente as necessidades dos cidadãos. (PALUDO, 2013, p.52)

A administração pública gerencial é um modelo normativo pós-burocrático e baseia-se na administração de empresas, onde o gestor público tem maior autonomia na tomada de decisão e, o cidadão é visto como um cliente que almeja qualidade nos serviços públicos, podendo ter maior acompanhamento e controle na prestação desses serviços; provavelmente, esses e outros aspectos positivos da nova administração pública, parecem contribuir para que, essa ideia seja vista com muito otimismo pela sociedade e, seja tão bem aceita por todos. (PALUDO, 2013, p 52)

Conforme texto Cadernos Mare Nº 12 (Brasil, 1998), “a Administração pública gerencial busca responder tanto às novas circunstâncias do mundo atual, em que estão sendo revistos os papéis e as formas de atuação do Estado, como atender às exigências das democracias de massa contemporâneas, em que a funcionalidade e o poder das burocracias têm sido crescentemente questionados”.

Assim, a administração pública gerencial, visava, segundo, Bresser-Pereira (1998, p. 163):

[...] criar as condições institucionais para que os administradores públicos e os políticos administrem o Estado com mais autonomia e mais responsabilidade, e está apoiada em controles *a posteriori*: controle de resultados, controle social, controle por competição administrativa.

Nesse modelo gerencial de mudanças estruturais e organizacionais com a adoção de novos comportamentos no interior do Estado, são implementados também na

Administração Pública elementos que passam a refletir na organização da Administração Pública Brasileira e no processo administrativo conforme será enfatizado a seguir.

2.3 Organização e mudanças da Administração Pública no Brasil

Com o fim do Estado Novo (1945), acentuando-se a partir da década de 1950 no governo de Getúlio Vargas (1950-1954) elaborou um projeto de redistribuição dos órgãos da Administração Federal. A partir de 1956, foram várias tentativas reformistas do Governo Juscelino Kubitschek que teve como marca o Estado desenvolvimentista ou a administração para o desenvolvimento segundo Paludo (2013, p.84).

Considerado como fato marcante ocorrido na década de 1960, o Decreto-Lei nº 200 trouxe alterações na organização e no funcionamento do Estado Administrativo, visando tornar a Administração mais eficiente, eficaz e promover a descentralização para a Administração indireta relatada por Costa (2008 *apud* PALUDO 2013, p.86):

Constitui-se numa espécie de lei orgânica da Administração Pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências. O Decreto-Lei nº 200 se apoiava numa doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa. Em primeiro lugar, prescrevia que a Administração Pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle.

Como marco compreendido entre a reforma de 1967 e o início da década de 1980, o Decreto-Lei nº 200 é considerado por Bresser-Pereira (1998) como primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A partir de 1980, foram implementadas várias mudanças na área da Administração Pública que no Brasil, ocorreram pelo processo de abertura de mercado e privatizações.

A intenção era acompanhar as mudanças e tentar se adequar às transformações que ocorriam no cenário mundial; todavia, essas reformas promovidas não foram capazes de gerar muitos benefícios ao país, conforme explica Matias-Pereira (2008, p. 4): “as reformas, como a executada no governo Collor, ao invés de modernização, ocasionaram a desestruturação do aparelho do Estado”.

A Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado, acontece no Brasil, com a publicação em setembro de 1995 do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19.

Matias-Pereira (2008, p. 4), afirma que essa reforma buscou “introduzir uma cultura gerencial, associados aos distintos instrumentos que fortalecessem valores democráticos, como a transparência, participação e controle social”. Bresser-Pereira (1998, p. 11), seguindo a mesma linha de raciocínio, relata que, “a gestão pela qualidade total, foi adotada como uma estratégia gerencial de administração, e passou a ser constantemente aplicada na Administração Pública Federal”.

Quanto a organização da administração pública brasileira, divide-se em direta e indireta, conforme artigo 37 da Constituição Federal de 1988. A direta é composta por órgãos integrantes dos três poderes, com competências específicas e a estrutura administrativa formada por: União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal. É caracterizada pela centralização na sua organização estrutural. Têm como exemplos os órgãos da Presidência da República e seus Ministérios, secretarias, conselhos, inspetorias, departamentos, coordenadorias, dentre outros. (PALUDO, 2013, p. 28)

A administração indireta é constituída por entidades com personalidade jurídica própria de direito público ou privado, é vinculada à administração direta de forma descentralizada e as entidades são criadas por lei específicas. É composta por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. (PALUDO, 2013, p. 29)

As autarquias são pessoas jurídicas administrativas de direito público por possuir patrimônio e receita próprios e exerce atividade típica da administração pública. Exemplos: BACEN, INSS e INCRA. A fundação é pessoa jurídica de direito público que realiza atividades apenas de interesse público e sem fins lucrativos, como IPEA, ENAP e IBGE. (PALUDO, 2013, p. 29)

As empresas públicas e as sociedades de economia mista são empresas estatais, ou seja, sociedades empresariais que o Estado tem controle acionário e que compõem a Administração Indireta. A empresa pública é pessoa jurídica de Direito Privado e exploram atividades econômicas, constituída por capital exclusivamente público, a Sociedade de Economia Mista é Pessoa Jurídica de Direito Privado, constituída por capital público e privado, por isso ser denominada como mista, não são criadas por lei. “Exploram atividade econômica, mas somente na forma de sociedade anônima” A parte do capital público deve ser maior, pois a maioria das ações devem estar sob o controle do Poder Público. (PALUDO, 2013, p. 34)

Ambas possuem a finalidade de prestar serviço público e sob esse aspecto serão Pessoas Jurídicas de Direito Privado com regime jurídico muito mais público do que privado,

sem, passarem a ser titulares do serviço prestado, pois recebem somente, pela descentralização, a execução do serviço. Outra finalidade está na exploração da atividade econômica, o que será em caráter excepcional, pois de acordo com a Constituição Federal o Estado não poderá prestar qualquer atividade econômica, mas somente poderá intervir quando houver. (PALUDO, 2013, p. 35)

Conforme a organização da Administração Pública, os municípios participantes da pesquisa: Limoeiro do Norte, Morada Nova e Russas pertencem a administração pública direta que tem sua atuação manifestada através de seus órgãos e agentes que expressam a vontade política da pessoa jurídica a que estão ligados.

2.4 Características do processo administrativo

Antes de explicar sobre o processo administrativo, é necessário conceituar e caracterizar a palavra administração que vem do latim *ad* que significa direção, tendência para e *minister* que significa subordinação ou obediência; ou seja, consiste em uma atividade realizada por uma pessoa sob o comando de outra, ou seja, aquele que presta um serviço a outro, conforme explica Chiavenatto (2003b, p.11)

Desse conceito decorrem as principais características da Administração Pública, segundo Paludo (2013, p.21):

- Executora – executa as atividades desejadas pelo Estado, sua atividade principal é de prestar serviços públicos e praticar atos administrativos através de seus órgãos e agentes.
- Instrumental – é um instrumento do Estado para a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade
- Hierarquizada – obedece a uma hierarquia com subordinação entre os órgãos.
- Competência limitada – a competência é estabelecida por lei e fixa os limites de atuação administrativa de seus agentes e órgãos
- Responsabilidade técnica – obedece a normas jurídicas e técnicas e os agentes públicos estão sujeitos à prestação de contas perante a sociedade, aos órgãos de controle e a própria administração.
- É dependente e neutra – é uma atividade que está vinculada e dependente das decisões e opções do Governo, dos poderes e órgãos com competência legal para fiscalização e controle e não podendo favorecer pessoas, políticos, regiões ou categorias sob pena de desvio de finalidade e ofender ao ordenamento jurídico vigente.
- Poder administrativo – a Administração Pública não tem poder político, mas administrativo, pois as decisões se restringem a assuntos técnicos, financeiros e jurídicos e as atividades desenvolvidas devem estar submetidas ao ordenamento jurídico vigente.

Quando consideradas de forma integrada, as funções administrativas constituem o processo administrativo que para Maximiano (1997, p. 6), “[...] é o processo de tomar decisões sobre objetivos e utilização de recursos. O processo administrativo abrange cinco tipos de funções: planejamento, organização, liderança, execução e controle.” Sobre o significado da administração tratando-a como o processo de tomar e pôr em prática decisões de acordo com os objetivos e com a utilização de recursos a administração Maximiano (1997, p. 17) apresenta os quatro tipos principais de decisões ou processos administrativos:

1. Planejamento: abrange decisões sobre objetivos, ações futuras e recursos necessários para realizar objetivos.
2. Organização: compreende as decisões sobre a divisão da autoridade, tarefas e responsabilidades entre pessoas e sobre a divisão dos recursos para realizar as tarefas.
3. Direção ou coordenação: significa ativar o comportamento das pessoas por meio de ordens, ajudando-as a tomar decisões por conta própria.
4. Controle: compreende as decisões sobre a compatibilidade entre objetivos esperados e resultados alcançados.

Por sua vez, Chiavenato (2008, p. 166) acredita que as quatro funções básicas do administrador (planejar, organizar, dirigir e controlar) constituem o chamado processo administrativo. O autor define-as como:

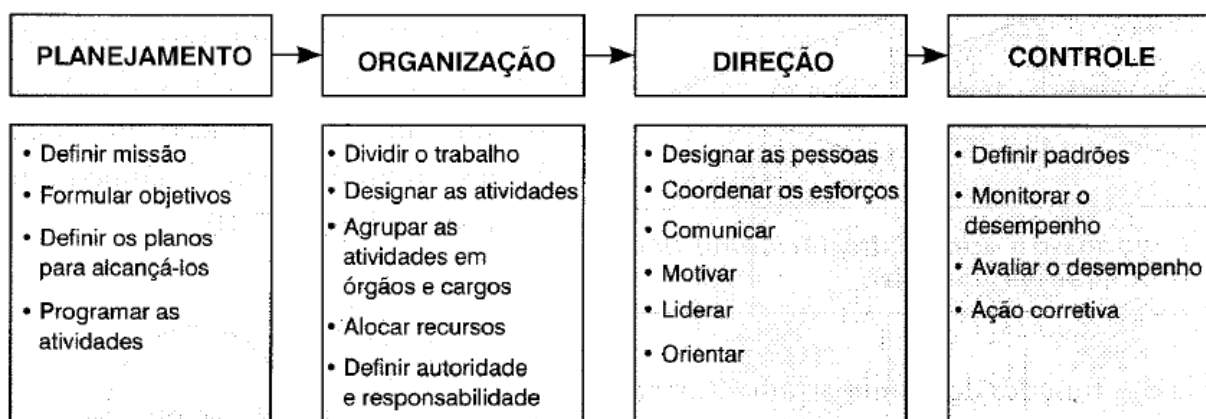
Planejamento: é um processo de estabelecer objetivos e definir a maneira como alcançá-los.

Organização: ato de organizar, estruturar e integrar os recursos e os órgãos incumbidos de sua administração e estabelecer relações entre eles e suas atribuições.

Direção: se refere ao relacionamento interpessoal do administrador com seus subordinados.

Controle: monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem sucedidos (CHIAVENATO, 2008, p. 342 a 377).

Chiavenato (2003b, p. 167) elenca ainda as principais atividades de cada uma das funções básicas, conforme o exposto no Quadro 01 e detalhadas.



Quadro 01: O processo administrativo. Fonte: QUADRO 7.3. *O processo administrativo*, Chiavenato (2003b, p. 168).

Chiavenato (2003b, p. 167) explica que as funções do administrador são como um processo sequencial (Figura 01). A sequência das funções do administrador forma o *ciclo administrativo* (Figura 02) e estão intimamente relacionadas em uma interação dinâmica. Sendo assim, o processo administrativo é cíclico, dinâmico e interativo, como demonstra a Figura 03.

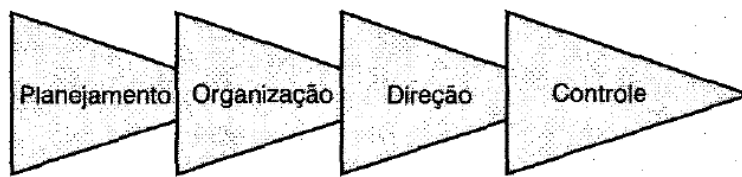


Figura 01: Funções do administrador como um processo sequencial. Fonte: Figura 7.7., Chiavenato (2003b, p. 167).

É relevante elucidar que segundo Chiavenato (2003b, p. 167) “quando consideradas em um todo integrado, as funções administrativas formam o processo administrativo. Quando consideradas isoladamente, o planejamento, a direção, a organização e o controle constituem funções administrativas.”

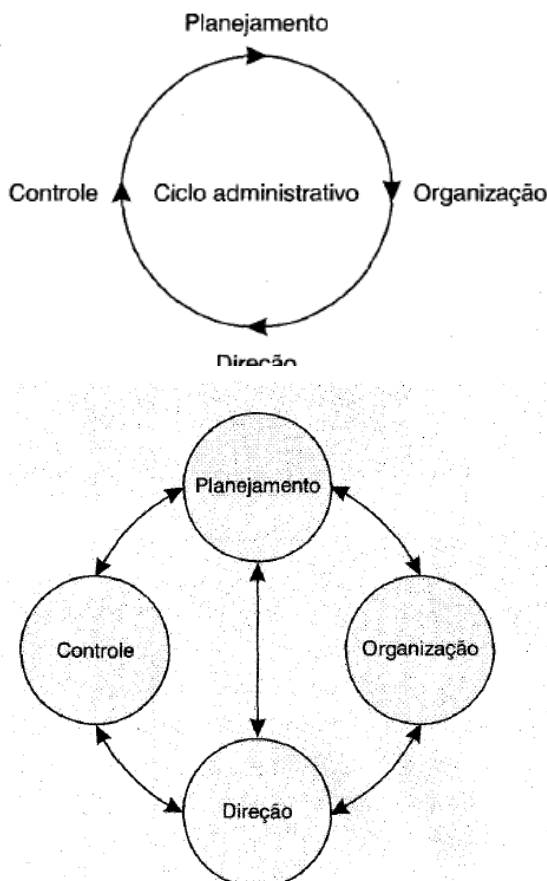


Figura 02: Funções do administrador como um ciclo administrativo. Fonte: Figura 7.8., Chiavenato (2003b, p. 167).

Figura 03: O processo administrativo: a interação das funções administrativas. Fonte: Figura 7.10., Chiavenato (2003b, p. 167).

O autor (CHIAVENATO, 2003b, p. 167) ainda esclarece que na medida em que se repete o ciclo administrativo, acontece uma contínua correção e ajustamento por meio da retroação. Com isso, “o desenvolvimento de um ciclo permite definir quais as correções que deverão ser introduzidas no ciclo seguinte, e assim por diante”. A Figura 04 representa graficamente essas correções e ajustamentos.

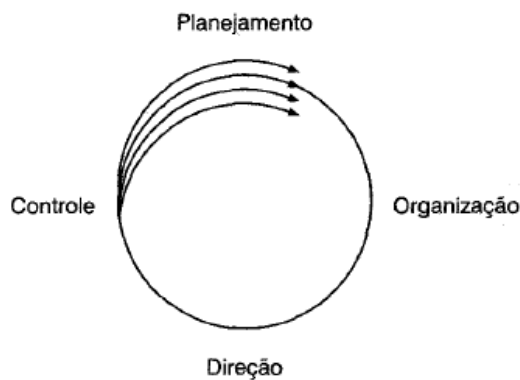


Figura 04: As correções e os ajustamentos no ciclo administrativo. Fonte: Figura 7.9., Chiavenato (2003b, p. 167).

Observa-se a partir da Figura 04 o quanto a função controle (assim como as demais funções) é relevante para o processo administrativo. Pois é por meio dela que são feitas as correções e os ajustamentos do ciclo.

2.5 A função administrativa controle

Será dada mais ênfase na função controle por ser o ponto de partida para a pesquisa em questão “Análise comparativa do perfil básico dos municípios da região do baixo Jaguaribe”. Ainda devido ao fato do desempenho de uma administração ou organização depender da função controle, pois através dela são oferecidas as informações para que o monitoramento delas possam alcançar os resultados planejados ou sejam corrigidos.

Chiavenato (2003b, p. 176) apresenta os vários significados em Administração que a palavra controle pode assumir:

1. *Controle como função restritiva e coercitiva.* Utilizado no sentido de coibir ou limitar certos tipos de desvios indesejáveis ou de comportamentos não aceitos. Nesse sentido, o controle apresenta um caráter negativo e limitativo, sendo muitas vezes interpretado como coerção, delimitação, inibição e manipulação. É o chamado *controle social* aplicado nas organizações e na sociedade para inibir o individualismo e a liberdade das pessoas.
2. *Controle como um sistema automático de regulação.* Utilizado no sentido de manter automaticamente um grau constante de fluxo ou de funcionamento de um sistema. É o caso do processo de controle automático das refinarias de petróleo, de indústrias químicas de processamento contínuo e automático. O mecanismo de controle detecta possíveis desvios ou irregularidades e proporciona automaticamente a regulação necessária para voltar à normalidade. Quando algo está sob controle significa que está dentro do normal.
3. *Controle como função administrativa.* É o controle como parte do processo administrativo, como planejamento, organização e direção.

Assim, adotamos a definição de controle como função administrativa e conclusiva do processo administrativo que envolve elementos para medir o desempenho dos três municípios da microrregião do baixo Jaguaribe para comparar e corrigir ações, ou seja, acompanhar a realização do que foi planejado com o alcance dos objetivos e resultados desejados.

A finalidade do controle é “assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos”. Sua essência “reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados.” (CHIAVENATO, 2003b, p. 176). A Figura 05 mostra a função controlar dentro do processo administrativo.

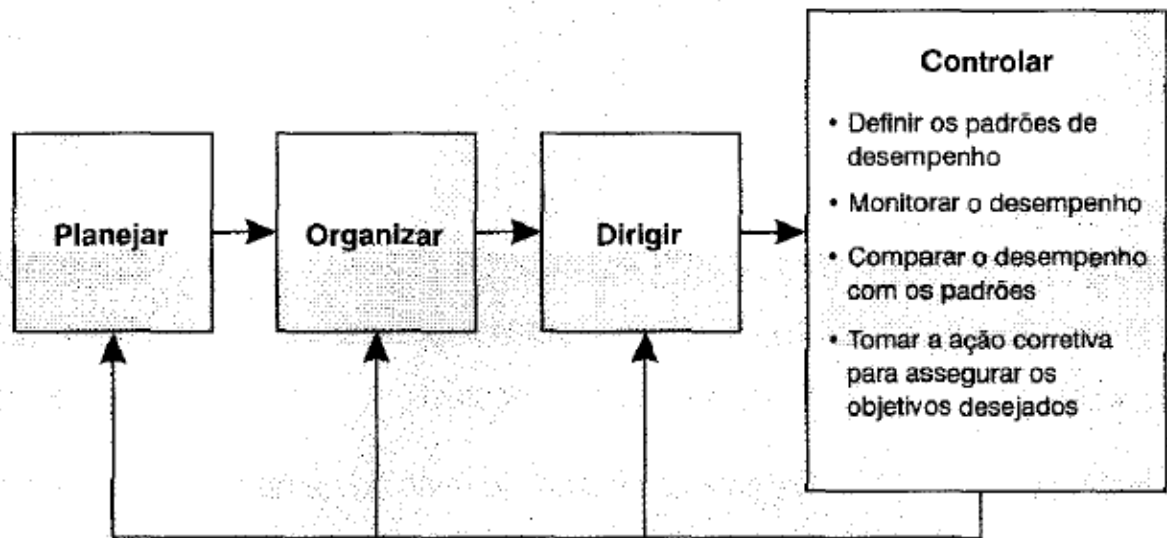


Figura 05: A função de controlar dentro do processo administrativo. Fonte: Figura 7.18., Chiavenato (2003b, p. 176).

Sendo assim controle “consiste fundamentalmente em um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado.” (CHIAVENATO, 2003b, p. 176). Apresenta quatro fases que são demonstradas na Figura 06.

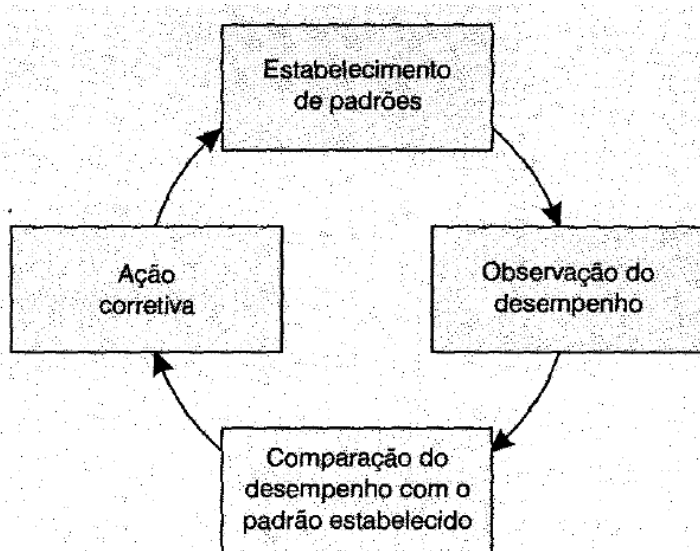


Figura 06: As quatro fases do controle. Fonte: Figura 7.19., Chiavenato (2003b, p. 177).

Chiavenato (2003b, p. 176 a 178) explica as quatro fases do processo cíclico que é o controle, a saber:

1. Estabelecimento de padrões ou critérios. Os padrões representam o desempenho desejado. Os critérios representam as normas que guiam as decisões. São balizamentos que proporcionam meios para se estabelecer o que se deverá fazer e qual o desempenho ou resultado a ser aceito como normal ou desejável. Constituem os objetivos que o controle deverá assegurar ou manter. Os padrões podem ser expressos em tempo, dinheiro, qualidade, unidades físicas, custos ou por meio de índices. A Administração Científica preocupou-se em desenvolver técnicas capazes de proporcionar bons padrões, como o tempo-padrão no estudo dos tempos e movimentos. O custo-padrão, os padrões de qualidade, os padrões de volume de produção são exemplos de padrões ou critérios.

2. Observação do desempenho. Para controlar um desempenho deve-se pelo menos conhecer algo a respeito dele. O processo de controle atua no sentido de ajustar as operações a determinados padrões previamente estabelecidos e funciona de acordo com a informação que recebe. A observação ou verificação do desempenho ou do resultado busca obter informação precisa a respeito daquilo que está sendo controlado.

3. Comparação do desempenho com o padrão estabelecido. Toda atividade proporciona algum tipo de variação, erro ou desvio. É importante determinar os limites dentro dos quais essa variação poderá ser aceita como normal ou desejável. Nem toda variação exige correções, mas apenas aquelas que ultrapassam os limites da normalidade. O controle separa o que é excepcional para que a correção se concentre unicamente nas exceções ou desvios. Para tanto, o desempenho deve ser comparado com o padrão para verificar eventuais desvios ou variações. A comparação do desempenho com o padrão estabelecido geralmente é feita por meio de gráficos, relatórios, índices, porcentagens, medidas estatísticas etc. Esses meios de apresentação supõem técnicas à disposição do controle para que esse tenha maior informação sobre aquilo que deve ser controlado.

4. Ação corretiva. O objetivo do controle é manter as operações dentro dos padrões estabelecidos para que os objetivos sejam alcançados da melhor maneira. Assim, as variações, erros ou desvios devem ser corrigidos para que as operações sejam normalizadas. A ação corretiva visa fazer com que aquilo que é feito seja feito exatamente de acordo com o que se pretendia fazer.

A primeira fase do controle conforme figura 06, está relacionada ao estabelecimento de padrões para o alcance dos objetivos e resultados, ou seja, manter os resultados ou efetuar possíveis correções para continuar com a segunda fase que tem início através da observação ou verificação do desempenho ou do resultado tentando obter informação sobre o que está sendo controlado.

Através da terceira fase onde ocorre a comparação do desempenho com o padrão estabelecido serve para identificar erros, desvios que serão corrigidos através da última função denominada por Chiavenato (2003b) de ação corretiva, correspondendo a função corresponde às medidas e providências servindo para corrigir ou eliminar desvios e contribuir para que os gestores públicos cumpram os programas, as metas e as ações de governo num ambiente de controle.

Para o processo de controle utilizam-se diversos indicadores de gestão, pois ajudam no planejamento e no controle das organizações. Para Rua (2004) indicadores são medidas que representam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização como um todo.

O autor Chiavenato (2003b, p. 454) esclarece que os indicadores de desempenho permitem mostrar o que ela está fazendo e quais os resultados de suas ações. O sistema de medição “é um modelo da realidade e pode assumir várias formas, como relatórios periódicos, gráficos ou sistema de informação on-line etc.” O que importa é permitir que o desempenho seja analisado e as ações corretivas sejam tomadas quando forem necessárias. Expõe ainda as principais vantagens de um sistema de medição e as três áreas principais que utilizam medição, avaliação e controle, a saber:

- a. Avaliar o desempenho e indicar as ações corretivas necessárias.
 - b. Apoiar a melhoria do desempenho.
 - c. Manter a convergência de propósitos e a coerência de esforços na organização por meio da integração de estratégias, ações e medições.
- [...]
- a. *Resultados*. Isto é, os resultados concretos e finais que se pretende alcançar dentro de um determinado período de tempo, como dia, semana, mês ou ano.
 - b. *Desempenho*. Ou seja, o comportamento ou os meios instrumentais que se pretende colocar em prática.
 - c. *Fatores críticos de sucesso*. Isto é, os aspectos fundamentais para que a organização seja bem sucedida em seus resultados ou em seu desempenho.

O controle serve de fechamento para o processo administrativo. Pode ser observado na controladoria da instituição, pois a Controladoria fornece aos administradores municipais sistemas que lhes permitam acompanhar o desenvolvimento dos serviços públicos. Conforme Flores (2006, p. 30-32), sua função é identificar e ordenar segundo a gravidade, urgência e tendência, aqueles problemas que, se resolvidos, poderão trazer em si a solução para outros. Flores (2006, p. 19) acrescenta ainda que para administração pública ser eficiente e eficaz é preciso enfrentar o desafio de gerir (organizar, controlar, dirigir e planejar) o seu sistema de controle.

Chiavenato (2003b, p. 455, 457 e 458) cita como instrumentos para mensurar os indicadores de desempenho o *Six-Sigma* (medida de variação estatística que se refere à frequência com que determinada a operação ou a transação, utiliza mais do que os recursos mínimos para satisfazer o cliente) e *Balanced Scorecard –BSC* (método de administração

focado no equilíbrio organizacional e se baseia em quatro perspectivas básicas: finanças, clientes, processos internos e aprendizagem/crescimento organizacional).

2.6 Ferramentas para diagnóstico

Para diagnosticar a situação da organização, o administrador utiliza ferramentas que auxiliam na busca dos resultados e na melhoria dos processos das empresas, como também dos órgãos públicos. As ferramentas são, por exemplo, Diagrama de Ishikawa (estrutura e hierarquiza as principais causas que podem estar gerando um determinado efeito que se quer analisar), Gráfico de Pareto (identifica quais são os itens mais importantes e pouco importantes em uma situação) e Matriz GUT (prioriza problemas a partir de três parâmetros: a gravidade, a urgência e a tendência).

Consoante os autores Kepner e Tregoe (1981), a técnica de GUT foi desenvolvida com o objetivo de orientar decisões mais complexas, ou seja, decisões que envolvem muitas questões. Tem por finalidade a seleção de problemas e desafios, escalonar os problemas levando em conta o impacto positivo e negativo de sua correção. Os fatores são: G (gravidade do problema; U (urgência para a solução do problema); e T (tendência de evolução do problema com o tempo).

A Matriz GUT serve de base para o presente trabalho, já que para a análise do desempenho utiliza-se a priorização de determinados quesitos. Porém não serão utilizados os três parâmetros, como será explicado na metodologia de pesquisa.

3. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o Brasil é composto por 27 unidades de Federação e por 5.570 municípios. Todo o território nacional é dividido em municípios, com exceção do Distrito Federal e da ilha de Fernando de Noronha. O município é considerado a menor unidade autônoma da Federação, dotado de personalidade jurídica e com certa autonomia administrativa. O estado do Ceará é dividido em 184 municípios que compõem as mesorregiões (extensão territorial com características próprias) e as microrregiões (subdivisão de uma região geográfica natural). Dentre essas regiões, está a mesorregião Jaguaribe que é composta pelas microrregiões Litoral de Aracati, Baixo Jaguaribe, Médio Jaguaribe e Serra do Pereiro.

Conforme o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), a microrregião baixo Jaguaribe caracteriza-se por apresentar 10 municípios, 313.596.000 habitantes, Área 9.925km², Densidade 31,6 hab./km², Altitude 48m. Sendo que os participantes da pesquisa pertencem à microrregião baixo Jaguaribe composta por Alto Santo, Ibicuitinga, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte. Dentre os municípios da microrregião baixo Jaguaribe, para a presente pesquisa foram escolhidos Limoeiro do Norte, Morada Nova e Russas que apresentam as seguintes características geográficas e políticas de acordo com o perfil básico dos municípios da região do baixo Jaguaribe:

- Limoeiro do Norte: Município localizado no Baixo Jaguaribe tem como município de origem Russas; ano de criação 1868; lei de criação nº 1.255; toponímia proveniente da grande quantidade dessa árvore na região; gentílico Limoeirense; código do município nº 2307601; localização leste; área absoluta 751,53 km²; clima tropical quente semi-árido. É composto pelos distritos são Limoeiro do Norte e Bixopá. Prefeito eleito (2012) Paulo Carlos Silva Duarte do partido DEM. Trata-se de Município cortado pelo rio Jaguaribe e composto em sua maioria, de terras próprias para cultivos diversificados. Fonte: IBGE
- Morada Nova: seu município de origem é Russas; ano de criação 1876; lei de criação nº 1.719, de 02 de agosto de 1876; toponímia proveniente da denominação da fazenda Morada Nova que deu origem ao município; gentílico Moradanovense; código do

município nº 2308708; localização centro-leste; área absoluta 2.779,23 km²; clima tropical quente semi-árido. Tendo como destaque os canais de irrigação. A divisão territorial se decompõe nos distritos Morada Nova, Aruaru, Boa Água, Juazeiro de Baixo, Lagoa Grande, Pedras, Roldão e Uiraponga. Prefeito eleito (2012) Glauber Barbosa de Castro do partido PMDB. Fonte: IBGE

- Russas: não tem esclarecimento histórico quanto ao município de origem; ano de criação 1766; lei de criação Ordem Régia de 15 de junho de 1801; toponímia proveniente da criação de cavalos e éguas por um fazendeiro local; gentílico Russano; código município nº 2311801; localização nordeste; área absoluta 1.588,10 km²; clima tropical quente semi-árido. A divisão territorial é composta Russas, Bonhu, Flores, Lagoa Grande, Peixe e São João de Deus. Prefeito eleito (2012) Raimundo Weber de Araújo do partido PRB. Alteração toponímica municipal: São Bernardo de Russas para simplesmente Russas alterado, pelo decreto-lei estadual nº 169, de 31-03-1938, retificado pelo decreto estadual nº 378, de 20-10-1938. Fonte: IBGE

3.1 A metodologia da pesquisa

O estudo ocorreu através de uma pesquisa quantitativa desenvolvida a partir da técnica de coleta de documentação indireta. Os dados apresentados por meio de tabelas servirão de base para a análise comparativa do perfil básico de municípios de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova.

A pesquisa tem como objetivo analisar o desempenho que é a performance da instituição comparando com padrões previamente definidos. Trata-se então de uma avaliação do desempenho que consiste em mensurar, diagnosticar e analisar o desempenho de uma organização. O autor Paleias (1992, p.114) apresenta alguns quesitos para a avaliação de desempenho:

- a) a avaliação de desempenho pressupõe um referencial ou parâmetro para comparação, contra o qual o desempenho será confrontado – este parâmetro poderá ser expresso tanto em termos físicos ou financeiros, ou ambos; b) é necessário o estabelecimento de um intervalo de tempo para que a avaliação de desempenho possa ser feita – este intervalo permitirá operacionalizar tal avaliação, e não necessariamente significa que as atividades sejam paralisadas para que tal avaliação ocorra.

O autor expõe que a avaliação de desempenho necessita de um parâmetro de comparação e um intervalo de tempo. Já Certo e Peter (1993, p. 195-236) acrescentam sobre as etapas: "[...] os administradores realmente controlam segundo três etapas gerais: medindo o desempenho, comparando o desempenho medido com os padrões e tomando a atitude corretiva necessária para garantir que os eventos planejados realmente se materializem".

O desempenho dos municípios de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova será mensurado de acordo com os dados do Perfil Básico Municipal 2014 desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). O parâmetro de comparação será a melhor performance entre os participantes em relação a cada quesito.

O Perfil Básico consiste em uma visão panorâmica sobre os diversos aspectos dos 184 municípios que compõem o estado do Ceará, considera cinco temas envolvendo aspectos geográficos, sociodemográficos e culturais, infraestrutura, economia e finanças e poder local.

O IPECE é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do estado do Ceará.

As cidades foram escolhidas de acordo com a classificação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal. A distribuição dos recursos aos Municípios ocorre conforme o número de habitantes, na qual são fixadas faixas populacionais e cada uma delas possui um coeficiente individual.

O parágrafo §2º do artigo 91 da Lei nº 5.172 que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, expõe a seguinte Tabela 01 para a classificação dos membros:

| Categoria do Município, segundo seu número de habitantes | Coeficiente |
|--|-------------|
| a) Até 16.980 | |
| Pelos primeiros 10.188 | 0,6 |
| Para cada 3.396, ou fração excedente, mais | 0,2 |
| b) Acima de 16.980 até 50.940 | |
| Pelos primeiros 16.980 | 1,0 |
| Para cada 6.792 ou fração excedente, mais | 0,2 |

| | |
|--|-----|
| c) Acima de 50.940 até 101,880 | |
| Pelos primeiros 50.940 | 2,0 |
| Para cada 10.188 ou fração excedente, mais | 0,2 |
| d) Acima de 101.880 até 156.216 | |
| Pelos primeiros 101.880 | 3,0 |
| Para cada 13.584 ou fração excedente, mais | 0,2 |
| e) Acima de 156.216 | 4,0 |

Tabela 01: Categoria do Município, segundo seu número de habitantes. Fonte: Lei nº 5.172, §2º do artigo 91.

A Tabela 01 serve como base para a escolha dos participantes da pesquisa de acordo com o número de habitantes. Já que é mais viável comparar participantes que possuem características populacionais compatíveis.

Para a apreciação da atuação dos participantes, é necessário a divisão em grupos de acordo com a classificação da Tabela 01 do FPM. A Tabela 02 apresenta as categorias de acordo com o número de habitantes demonstrado na Tabela 03.

| Divisão em grupos de acordo com o FPM | | | | |
|--|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| Categoria do Município segundo seu número de habitantes | | | | |
| Até 16.980 | Acima de 16.980 até 50.940 | Acima de 50.940 até 101.880 | Acima de 101.880 até 156.216 | Acima de 156.216 |
| Grupo 01 | Grupo 02 | Grupo 03 | Grupo 04 | Grupo 05 |
| São João do Jaguaribe - 7.829 | Quixeré - 21.241 | Limoeiro do Norte - 57.372 | - | - |
| Palhano - 9.126 | Tabuleiro do Norte - 30.018 | Morada Nova - 62.287 | - | - |
| Ibicuitinga - 1.890 | Jaguaruana - 33.174 | Russas - 73.436 | - | - |
| Alto Santo - 16.767 | - | - | - | - |

Tabela 02: Divisão em grupos de acordo com o FPM. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2013) do IPECE, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 1991/2000/2010, da População Estimada 2013 e da Lei nº 5.172, §2º do artigo 91.

Os municípios do grupo 03 serão objeto de análise para esta pesquisa, que são Limoeiro do Norte, Morada Nova e Russas.

A metodologia para avaliação do desempenho é comparar os valores de cada município; classificar de acordo com melhor performance em 1º, 2º e 3º; e pontuar da seguinte maneira:

- 1º lugar: 3 pontos;

- 2º lugar: 2 pontos; e
- 3º lugar: 1 ponto.

Inspirada na Matriz GUT, que leva em consideração a gravidade, urgência para a solução e tendência de evolução do problema com o tempo. Será estabelecido um peso para cada quesito, a saber:

- Peso 3: pontos x 3;
- Peso 2: pontos x 2;
- Peso 1: pontos x 1;

No final da análise, a pontuação será somada e depois, estabelecido a classificação final de acordo com a maior pontuação.

3.2 Os fatores analisados

A pesquisa tem como objetivo geral analisar o desempenho dos municípios do baixo Jaguaribe de acordo com o Perfil Básico Municipal 2014, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Os objetivos específicos são comparar e apresentar aspectos sociais, demográficos, financeiros e característicos de cada cidade para identificar e formular uma caracterização de cada município através de determinadas classificações apresentadas ao longo do estudo.

De acordo com o Perfil Básico Municipal 2014, os aspectos demográficos e sociais englobam a demografia (população residente); os domicílios (domicílios particulares ocupados por situação e média de moradores); a saúde (unidades de saúde ligadas ao Sistema Único de Saúde – SUS, o IDSUS e os principais indicadores de saúde); a educação (Ideb, indicadores educacionais no ensino fundamental e médio); os índices de desenvolvimento (Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Índice de Desenvolvimento Social de Oferta – IDS-O, Índice de Desenvolvimento Social de Resultado – IDS-R e o índice de população extremamente pobre); o emprego e a renda (número de empregos formais); a indústria (empresas industriais ativas); e o comércio (estabelecimentos comerciais).

Ainda conforme o Perfil Básico Municipal 2014, na infraestrutura serão avaliados os fatores referentes ao saneamento (domicílios particulares permanentes segundo as formas de abastecimento de água e domicílios particulares permanente segundo os tipos de esgotamento sanitário); e a energia elétrica e a coleta de lixo (domicílios particulares permanente segundo

energia elétrica e lixo coletado). E na economia e finanças abrange o Produto Interno Bruto – PIB (PIB a preços de mercado, PIB *per capita* e PIB por setor) e as finanças públicas (receita e despesa municipais).

É relevante destacar que não serão todos os aspectos que serão avaliados, alguns são somente a título de caracterização da cidade, como domicílios, unidades de saúde ligadas ao SUS, taxa de internação por AVC (40 anos ou mais)/10.000 hab, nascidos vivos, óbitos, alunos por sala de aula, número de empregos formais, empresas industriais ativas, estabelecimentos comerciais, PIB a preços de mercado e PIB por setor (%).

4. EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O IPECE definiu algumas convenções para compreensão das tabelas, quando aparecer os seguintes símbolos correspondem aos significados abaixo:

- ... O dado é desconhecido, podendo o fenômeno existir ou não existir.
- - O fenômeno não existe.
- 0; 0,0; 0,00 O dado existe, mas seu valor é inferior à metade da unidade adotada.

4.1 Fatores demográficos e sociais

4.1.1 População residente

A demografia consiste no estudo da dinâmica da população humana. Para representá-la a Tabela 03 mostra a população residente das cidades em estudo nos anos de 1991, 2000, 2010 e a estimativa para 2015. População residente é o conjunto de indivíduos que habitam um local numa determinada unidade de alojamento na maior parte do ano com a família.

| Cidades | População Residente | | | |
|-------------------|---------------------|--------|--------|--------|
| | 1991 | 2000 | 2010 | 2015 |
| Limoeiro do Norte | 41.700 | 49.620 | 56.264 | 58.175 |
| Morada Nova | 58.912 | 64.400 | 62.065 | 61.903 |
| Russas | 46.566 | 57.320 | 69.833 | 75.018 |

Tabela 03: População residente. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 1991/2000/2010 e População Estimada 2015.

A Tabela 04 apresenta o percentual de crescimento populacional das cidades de 1991 a 2015, com base na Tabela 03. Por ser um quesito único será estabelecido o peso 3.

| Percentual de Crescimento Populacional de 1991 a 2015 | | | | |
|---|---------|---------------|--------------------|-----------------|
| Cidades | Valor % | Classificação | Pontuação x peso 3 | Total de pontos |
| Limoeiro do Norte | 39,50 | 2º | 2 x 3 | 6 |

| | | | | |
|-------------|-------|----|-------|---|
| Morada Nova | 5,07 | 3º | 1 x 3 | 3 |
| Russas | 61,10 | 1º | 3 x 3 | 9 |

Tabela 04: Percentual de Crescimento Populacional de 1991 a 2015. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 1991/2000/2010 e População Estimada 2014.

Observa-se que Russas tem um aumento populacional considerável, aumentando mais 60% de sua população em 1991, assim como Limoeiro do Norte com quase 40%. Já Morada Nova obteve um bom crescimento até os anos 2000, mas a partir de 2010 a população começou a diminuir, totalizando um aumento populacional de apenas 5,07%.

4.1.2 Domicílios

A Tabela 05 apresenta os domicílios particulares ocupados por situação urbana e rural e média de moradores do ano de 2010 do município e do Estado do Ceará. Conforme o Manual do Recenseador, domicílio é “é o local separado e independente que serve de habitação a uma ou mais pessoas” (2010, p. 71).

| Cidades | Domicílios Particulares Ocupados | | | | |
|-------------------|----------------------------------|-------|--------|-------------------------------------|--------|
| | Situação | | | Média de moradores urbanos e rurais | |
| | Urbana | Rural | Total | Município | Estado |
| Limoeiro do Norte | 10.108 | 7.056 | 17.164 | 3,27 | 3,56 |
| Morada Nova | 10.658 | 7.610 | 18.268 | 3,40 | 3,56 |
| Russas | 13.427 | 7.021 | 20.448 | 3,41 | 3,56 |

Tabela 05: Domicílios particulares ocupados por situação e média de moradores urbanos e rurais - 2010. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2010.

Observa-se na Tabela 05 que todos os municípios têm maior número de domicílios particulares ocupados localizados na área urbana comparados a rural. Como também apresentam a média de moradores dos domicílios abaixo da do Estado.

4.1.3 Saúde

A saúde, de acordo com o artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), é “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Sobre a organização, direção e gestão da saúde pública no Brasil, tem o Sistema Único de Saúde (SUS) uma direção única, de acordo com o inciso I, do artigo 198, da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

- I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;
- II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente;
- III- no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. BRASIL (2006, p. 14).

Para demonstrar os números sobre a saúde, a Tabela 06 expõe sobre as unidades de saúde ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), por tipo de prestador público ou privado do ano de 2012. Já a Tabela 07 é composta pelo Índice de Desenvolvimento do SUS (IDSUS) e pelos principais indicadores de saúde que são médicos/1.000 habitantes; dentistas/1.000 habitantes; leitos/1.000 habitantes; unidades de saúde/1.000 habitantes; taxa de internação por AVC (40 anos ou mais)/10.000 habitantes; nascidos vivos; óbitos; e taxa de mortalidade infantil/1.000 nascidos vivos.

O Índice de Desempenho do SUS (IDSUS), conforme Brasil (2012), “é um conjunto de indicadores simples e compostos, que buscam fazer uma aferição contextualizada do desempenho do Sistema de Único de Saúde (SUS) quanto ao cumprimento de seus princípios e diretrizes”.

O IDSUS apresentado pelo Ministério da Saúde foi, segundo Médici (2012, p. 1), “[...] lançado no dia 1º de março de 2012, como uma síntese de 24 indicadores que avaliam o desempenho do SUS, atribuindo uma nota (grau) para cada Município, Estado e para o Brasil”. Ainda consoante Médici (2012, p. 3),

[...] indicadores que compõem o IDSUS: o IDSUS se compõe de 24 indicadores associados aos temas de cobertura (acesso potencial ou obtido) com 14 indicadores, e efetividade (resultados esperados) do SUS, com 10 indicadores. Os indicadores de cobertura foram definidos em três áreas assistenciais (atenção básica, atenção ambulatorial e hospitalar de média complexidade e atenção ambulatorial e hospitalar de alta complexidade) enquanto que os indicadores de efetividade tomaram em consideração a atenção básica e a atenção ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade em conjunto. [...]

| Cidades | Unidades de Saúde ligadas ao SUS |
|---------|----------------------------------|
| | Tipo de prestador |

| | Total | Pública | % | Privada | % |
|-------------------|-------|---------|-------|---------|-------|
| Limoeiro do Norte | 30 | 25 | 83,33 | 5 | 16,67 |
| Morada Nova | 29 | 28 | 96,55 | 1 | 3,45 |
| Russas | 33 | 30 | 90,91 | 3 | 9,09 |

Tabela 06: Unidades de saúde ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), por tipo de prestador - 2012. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA).

É relevante destacar a quantidade unidades de saúde ligadas ao SUS do município de Morada Nova. Mesmo tendo a menor população (ver Tabela 03) em relação as demais cidades, apresenta um número significativo de unidade básicas de saúde.

| Cidades | IDSUS 2011 | Principais Indicadores de Saúde | | | | | | | |
|-------------------|------------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------------|--|-------------------|--------|--|
| | | Médicos/ 1.000 hab. | Dentistas /1.000 hab. | Leitos/ 1.000 hab. | Unidades de saúde/ 1.000 hab. | Taxa de internação por AVC (40 anos ou mais)/ 10.000 hab. | Nascidos vivos | Óbitos | Taxa de mortalidade infantil/1.000 nascidos vivos |
| Limoeiro do Norte | 5,31 | 1,27 | 0,63 | 4,50 | 0,52 | 27,37 | 784 | 9 | 11,48 |
| Morada Nova | 5,39 | 0,88 | 0,31 | 2,39 | 0,47 | 25,82 | 686 | 9 | 13,12 |
| Russas | 5,06 | 1,14 | 0,33 | 3,20 | 0,45 | 27,21 | 950 | 9 | 9,47 |

Tabela 07: IDSUS e Principais Indicadores de Saúde – 2012. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA).

Morada Nova apresenta o melhor IDSUS, apesar de ter piores índices em médicos/1000 habitantes, dentistas/1000 habitantes e em taxa de mortalidade infantil/1000 nascidos vivos. Acredita-se que isso ocorra porque Morada Nova tem menos habitantes e isso melhoraria seus índices. Na Tabela 08, o IDSUS é peso 3 por avaliar o desempenho do SUS com mais de 24 indicadores. Os demais são peso 2.

| Somatório de Pontos no IDSUS e nos Principais Indicadores de Saúde | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-----------|--------------------|-----------|----------------------|-----------|-------------------|-----------|------------------------------|-----------|---|-----------|-----------------|
| Cidades | IDSUS | | Médicos/1.000 hab. | | Dentistas/1.000 hab. | | Leitos/1.000 hab. | | Unidades de saúde/1.000 hab. | | Taxa de mortalidade infantil/1.000 nascidos vivos | | Total de pontos |
| | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | |
| Limoeiro do Norte | 2º | 2 x 3: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 2º | 2 x 2: 4 | 34 |
| Morada Nova | 1º | 3 x 3: 9 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 2º | 2 x 2: 4 | 3º | 1 x 2: 2 | 21 |
| Russas | 3º | 1 x 3: 3 | 2º | 2 x 2: 4 | 2º | 2 x 2: 4 | 2º | 2 x 2: 4 | 3º | 1 x 2: 2 | 1º | 3 x 2: 6 | 23 |

Tabela 08: Somatório de Pontos no IDSUS e nos Principais Indicadores de Saúde. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA).

Legenda: C – Classificação; Po. – Pontos; Pe. – Peso.

4.1.4 Educação

O artigo 205 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” BRASIL (1988)

As tabelas 09 e 10 expõem os indicadores educacionais para o ensino fundamental e médio do ano 2012 através da escolarização líquida, da aprovação, da reprovação, dos abandonos e dos alunos por sala de aula.

No ensino fundamental há também o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). “Criado pelo Inep, em 2007, representa em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar que é a progressão dos alunos entre anos letivos consecutivos, assumindo três condições: promovido, repetente ou evadido) e médias de desempenho nas avaliações.” (ANUÁRIO, 2014, p. 140)

O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar (obtidos no Censo Escolar) e médias de desempenho nas avaliações do Inep, que são o Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, é uma avaliação em caráter amostral, “aplicada pelo Inep a cada dois anos a uma amostra representativa dos alunos regularmente matriculados no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, de escolas públicas e privadas (para as unidades da federação e para o país).” (ANUÁRIO, 2014, p. 146)

A Prova Brasil é uma avaliação diagnóstica que, conforme o ANUÁRIO (2014, p. 145), é “aplicada a cada dois anos pelo Inep também, aos alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, em escolas com no mínimo 20 alunos matriculados no ano avaliado, oferece resultados por escola, município, unidade da federação e país utilizados no cálculo do Ideb.”

| Cidades | Indicadores Educacionais Ensino Fundamental | | | | | | |
|-------------------|---|---------------|-------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------------------|
| | Ideb (2013) | | Escolarização líquida % | Aprovação % | Reprovação % | Abandonos % | Alunos por sala de aula |
| | Séries Iniciais | Séries Finais | | | | | |
| Limoeiro do Norte | 5,1 | 4,6 | 82,80 | 92,12 | 6,26 | 1,61 | 23,74 |
| Morada Nova | 4,4 | 4,1 | 78,64 | 84,83 | 11,66 | 3,51 | 25,53 |
| Russas | 5,4 | 4,9 | 79,77 | 91,05 | 7,61 | 1,34 | 31,11 |

Tabela 09: Indicadores educacionais no ensino fundamental – 2013. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Educação Básica (SEDUC).

| Cidades | Indicadores Educacionais Ensino Médio | | | | |
|-------------------|---------------------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------------------|
| | Escolarização líquida % | Aprovação % | Reprovação % | Abandonos % | Alunos por sala de aula |
| Limoeiro do Norte | 57,19 | 87,31 | 7,08 | 5,61 | 23,72 |
| Morada Nova | 44,10 | 80,27 | 8,16 | 11,56 | 41,57 |
| Russas | 44,30 | 88,19 | 6,36 | 5,45 | 36,81 |

Tabela 10: Indicadores educacionais no ensino médio – 2013. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Educação Básica (SEDUC).

O Ideb tem peso 3 por representar dois conceitos relevantes para a qualidade da educação (fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações). Os outros indicadores são peso 2.

| Somatório de Pontos dos Indicadores Educacionais Ensino Fundamental | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------|-----------|---------------|-----------|-------------------------|-------------|--------------|-------------|-----------------|----------|----|----------|----|
| Cidades | Ideb | | | | Escolarização líquida % | Aprovação % | Reprovação % | Abandonos % | Total de pontos | | | | |
| | Séries Iniciais | | Séries Finais | | | | | | | | | | |
| | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | | | | | | | | | |
| Limoeiro do Norte | 2º | 2 x 3: 6 | 2º | 2 x 3: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 2º | 2 x 2: 4 | 34 |
| Morada Nova | 3º | 1 x 3: 3 | 3º | 1 x 3: 3 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 14 |
| Russas | 1º | 3 x 3: 9 | 1º | 3 x 3: 9 | 2º | 2 x 2: 4 | 2º | 2 x 2: 4 | 2º | 2 x 2: 4 | 1º | 3 x 2: 6 | 44 |

Tabela 11: Somatório de Pontos dos Indicadores Educacionais Ensino Fundamental. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Educação Básica (SEDUC).
Legenda: C – Classificação; Po. – Pontos; Pe. – Peso.

| Somatório de Pontos dos Indicadores Educacionais Ensino Médio | | | | | | | | | |
|---|-------------------------|-----------|-------------|-----------|--------------|-----------|-------------|-----------|-----------------|
| Cidades | Escolarização líquida % | | Aprovação % | | Reprovação % | | Abandonos % | | Total de pontos |
| | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | |
| Limoeiro do Norte | 1º | 3 x 2: 6 | 2º | 2 x 2: 4 | 2º | 2 x 2: 4 | 2º | 2 x 2: 4 | 18 |
| Morada Nova | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 8 |
| Russas | 2º | 2 x 2: 4 | 1º | 3 x 2: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 22 |

Tabela 12: Somatório de Pontos dos Indicadores Educacionais Ensino Médio. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Educação Básica (SEDUC).
Legenda: C – Classificação; Po. – Pontos; Pe. – Peso.

4.1.5 Índices de desenvolvimento

Consoante JUNIOR (2010, p. 38), o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) mensura os níveis de desenvolvimento alcançados pelos municípios, por meio de um “conjunto de 30 indicadores fisiográficos, fundiários, agrícolas, demográficos, econômicos, infraestrutura de apoio e sociais, construindo, assim, um índice consolidado de desenvolvimento para cada município”.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo JUNIOR (2010, p. 34), foi criado pela ONU (Organização das Nações Unidas) e idealizado para servir como base empírica dos relatórios de desenvolvimento humano. Tem como fórmula a média simples de três indicadores sintéticos parciais (IDH-Longevidade, IDH-Renda e o IDH-Educação). Sua finalidade é medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população com base em dados econômicos e sociais. O IDH vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

O Índice de Desenvolvimento Social, conforme JUNIOR (2010, p. 40),

mede a inclusão social contemplando duas dimensões de política: uma que reflete os resultados obtidos na área social em cada município (através de um indicador síntese, o IDS-R), e uma outra que afere o nível de oferta de serviços públicos na área social (através de um indicador síntese, o IDS-O). São calculados levando em consideração indicadores de cinco dimensões específicas: educação, saúde, condições de moradia, emprego e renda, e desenvolvimento rural.

Para JUNIOR (2010, p. 54), a proporção de pobres é a “proporção da população residente com renda familiar mensal per capita de até ½ salário mínimo, em determinado espaço geográfico, no ano considerado”. A população extremamente pobre é considerada a que tem rendimento domiciliar per capita mensal de até R\$ 70,00. Os dados obtidos são do ano de 2010. A Tabela 13 ressalta os dados sobre esses índices.

| Cidades | Índices | População |
|---------|---------|-----------|
|---------|---------|-----------|

| | Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2010 | | Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – 2010 | | Índice de Desenvolvimento Social de Oferta (IDS-O) – 2009 | | Índice de Desenvolvimento Social de Resultado (IDS-R) – 2009 | | extremamente pobre - % |
|-------------------|--|-------|---|-------|---|-------|--|-------|------------------------|
| | Valor | P. R. | Valor | P. R. | Valor | P. R. | Valor | P. R. | Valor |
| Limoeiro do Norte | 38,63 | 14 | 0,682 | 8 | 0,423 | 36 | 0,572 | 13 | 10,48 |
| Morada Nova | 25,63 | 60 | 0,610 | 98 | 0,377 | 94 | 0,486 | 98 | 23,64 |
| Russas | 36,24 | 21 | 0,674 | 12 | 0,456 | 15 | 0,504 | 67 | 10,47 |

Tabela 13: Índices de Desenvolvimento e População extremamente Pobre: (com rendimento domiciliar *per capita* mensal de até R\$ 70,00) - 2010. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico 2010. Legenda: P. R. – Posição no ranking.

Na Tabela 14, os pesos são os seguintes: IDM – 3; IDH – 3; IDS-O – 2; IDS-R – 2; e População extremamente pobre – 3.

| Somatório de Pontos dos Índices | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|-----|-----------|-----|-----------|-------|-----------|-------|-----------|------------------------------|-----------|-----------------|
| Cidades | IDM | | IDH | | IDS-O | | IDS-R | | População extremamente pobre | | Total de Pontos |
| | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | |
| Limoeiro do Norte | 1º | 3 x 3: 9 | 1º | 3 x 3: 9 | 2º | 2 x 2: 4 | 1º | 3 x 2: 6 | 2º | 2 x 3: 6 | 34 |
| Morada Nova | 3º | 1 x 3: 3 | 3º | 1 x 3: 3 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 2: 2 | 3º | 1 x 3: 3 | 13 |
| Russas | 2º | 2 x 3: 6 | 2º | 2 x 3: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 2º | 2 x 2: 4 | 1º | 3 x 3: 9 | 31 |

Tabela 14: Somatório de Pontos dos Índices de Desenvolvimento e População extremamente Pobre: (com rendimento domiciliar *per capita* mensal de até R\$ 70,00) - 2010. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico 2010. Legenda: C – Classificação; Po. – Pontos; Pe. – Peso.

O município Morada Nova apresentou o pior desempenho em todos os quesitos. Limoeiro do Norte obteve três primeiros lugares, destaca-se os melhores índices em IDM e IDH que são de peso 3.

4.1.6 Emprego e renda

Para esse quesito de emprego e renda a Tabela 15 mostra o número de empregos formais (2012) de acordo com as atividades que são: extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária. Segundo JUNIOR (2010, p. 101), emprego formal refere-se

aos registros administrativos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego, e diz

respeito ao número de empregos com vínculos empregatícios legais, sempre que ocorre trabalho remunerado, ou seja, as relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Com base na tabela abaixo, percebe-se que há um predomínio de uma atividade dos empregos formais para cada cidade: Limoeiro do Norte (agropecuária); Morada Nova (administração pública); e Russas (indústria de transformação).

| Cidades | Número de empregos formais | | | | | | | | |
|-------------------|----------------------------|----------------------------|---|------------------|----------|----------|-----------------------|--------------|----------------------|
| | Atividades | | | | | | | | |
| | Extrativa Mineral | Indústria de Transformação | Serviços Industriais de Utilidade Pública | Construção Civil | Comércio | Serviços | Administração Pública | Agropecuária | Total das Atividades |
| Limoeiro do Norte | 19 | 969 | 78 | 242 | 1.654 | 940 | 2.078 | 1.518 | 7.498 |
| Morada Nova | - | 1.780 | 56 | 399 | 721 | 441 | 3.943 | 68 | 7.408 |
| Russas | 44 | 4.868 | 94 | 393 | 1.994 | 1.258 | 1.960 | 1.452 | 12.063 |

Tabela 15: Número de empregos formais - 2013. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Ministério do Trabalho (MTB) – RAIS.

As atividades em que mais possuem empregos formais são Administração Pública para Limoeiro do Norte e Morada Nova, e Indústria de transformação para Russas.

4.1.7 Indústria

A Tabela 10 apresenta as empresas industriais ativas conforme sua área de atuação: extrativa mineral, construção civil, utilidade pública e transformação.

| Cidades | Empresas industriais ativas | | | | | | | | |
|-------------------|-----------------------------|------|------------------|------|--------------------|---|---------------|-------|-------|
| | Extrativa mineral | | Construção civil | | Utilidade pública* | | Transformação | | Total |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| Limoeiro do Norte | 6 | 2,87 | 16 | 6,84 | - | - | 212 | 90,60 | 234 |
| Morada Nova | - | - | 8 | 6,20 | - | - | 121 | 93,80 | 129 |
| Russas | 8 | 2,36 | 13 | 3,87 | - | - | 315 | 93,75 | 315 |

Tabela 16: Empresas industriais ativas – 2013. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Fazenda (SEFAZ).

Utilidade pública*: formado pelos fornecimentos de água, eletricidade, etc.

A tabela acima mostra a porcentagem das empresas industriais ativas. Há destaque para o ramo de indústria de transformação, já que todos os municípios têm maior percentual para esse setor.

4.1.8 Comércio

Na Tabela 17 o tema comércio é tratado através da discriminação dos estabelecimentos comerciais: atacadista, varejista e reparação de veículos de objetos pessoais e de uso doméstico. As cidades possuem mais estabelecimentos comerciais varejistas, representando sempre mais de 97,00%.

| Cidades | Estabelecimentos comerciais | | | | | | Total |
|-------------------|-----------------------------|------|-----------|-------|--------|------|-------|
| | Atacadista | | Varejista | | Outras | | |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| Limoeiro do Norte | 22 | 1,69 | 1.152 | 97,63 | 8 | 0,68 | 1.152 |
| Morada Nova | 5 | 0,58 | 857 | 99,42 | - | - | 862 |
| Russas | 13 | 0,96 | 1.337 | 99,04 | - | - | 1.350 |

Tabela 17: Estabelecimentos comerciais – 2013. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e da Secretaria da Fazenda (SEFAZ).

4.2 Infraestrutura

4.2.1 Saneamento

O saneamento básico segundo Organização Mundial de Saúde (2015) é definido como “o controle de todos os fatores do meio físico do homem que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre o seu bem-estar físico, mental ou social”. Está relacionado com o abastecimento de água potável, o manejo de água pluvial, a coleta e tratamento de esgoto, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e o controle de pragas. É retratado por meio da Tabela 18 domicílios particulares permanentes segundo as formas de abastecimento de água (ligada a rede geral, poço ou nascente e outra) e da Tabela 19 domicílios particulares permanente segundo os tipos de esgotamento sanitário (rede geral ou pluvial, fossa séptica, outra e não tinham banheiros).

Conforme Junior (2010, p. 111), a cobertura de redes de abastecimento de água consiste no “percentual da população residente servida por rede geral de abastecimento, com ou sem canalização domiciliar, em determinado espaço geográfico, no ano considerado. Baixas coberturas favorecem a proliferação de doenças transmissíveis decorrentes de

contaminação ambiental.” Já a cobertura de esgotamento sanitário é o “percentual da população residente que dispõe de escoadouro de dejetos através de ligação do domicílio à rede coletora ou fossa séptica, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.” (JUNIOR, 2010, p. 111)

| Cidades | Domicílios particulares permanentes segundo as formas de abastecimento de água | | | | | |
|-------------------|--|-------|------------------|-------|-------|-------|
| | Formas de abastecimentos | | | | | |
| | Ligada a rede geral | | Poço ou nascente | | Outra | |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Limoeiro do Norte | 14.911 | 86,98 | 1.514 | 8,83 | 718 | 4,19 |
| Morada Nova | 13.888 | 76,20 | 380 | 2,09 | 3.957 | 21,71 |
| Russas | 15.080 | 73,88 | 2.885 | 14,13 | 2.446 | 11,98 |

Tabela 18: Domicílios particulares permanentes segundo as formas de abastecimento de água - 2010. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2010.

Observa-se que não há ainda uma cobertura total de abastecimento de água ligada a rede geral, o município com maior índice é Limoeiro do Norte e menor, é Russas. Nesta cidade há maior índice de abastecimento advindo de poço ou nascente com 14,13%.

| Cidades | Domicílios particulares permanente segundo os tipos de esgotamento sanitário | | | |
|-------------------|--|---------------|-------|----------------------|
| | Tipos de esgotamentos sanitários - % | | | |
| | Rede geral ou pluvial | Fossa séptica | Outra | Não tinham banheiros |
| Limoeiro do Norte | 14,14 | 7,64 | 75,99 | 2,23 |
| Morada Nova | 6,23 | 3,37 | 78,19 | 12,20 |
| Russas | 19,95 | 8,93 | 66,34 | 4,78 |

Tabela 19: Domicílios particulares permanente segundo os tipos de esgotamento sanitário - 2010. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2010.

Quanto ao esgotamento sanitário, Russas apresenta a maior cobertura de rede geral ou pluvial e Morada Nova, a menor. Sendo que esta cidade ainda tem 12,20% dos domicílios sem ter banheiros.

Para as tabelas 20 e 21, os pesos são: ligada a rede geral – 3; poço ou nascente – 2; outra – 1; rede geral ou pluvial – 3; fossa séptica – 2; outra – 1; e não tinham banheiros – 3.

Somatório de Pontos das formas de abastecimentos de água

| Cidades | Ligada a rede geral | | Poço ou nascente | | Outra | | Total de pontos |
|-------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------|-------|-----------|-----------------|
| | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | |
| Limoeiro do Norte | 1º | 3 x 3: 9 | 2º | 2 x 2: 4 | 1º | 3 x 1: 3 | 16 |
| Morada Nova | 2º | 2 x 3: 6 | 1º | 3 x 2: 6 | 3º | 1 x 1: 1 | 13 |
| Russas | 3º | 1 x 3: 3 | 3º | 1 x 2: 2 | 2º | 2 x 1: 2 | 7 |

Tabela 20: Somatório de pontos das formas de abastecimentos de água. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2010.
Legenda: C – Classificação; Po. – Pontos; Pe. – Peso.

Analisa-se que Limoeiro obteve o melhor desempenho com dois primeiros lugares. Em contrapartida, Russas conseguiu dois terceiros lugares e teve a pior performance.

| Somatório de Pontos dos tipos de esgotamento sanitário | | | | | | | | | |
|--|---------------------|-----------|------------------|-----------|-------|-----------|----------------------|-----------|-----------------|
| Cidades | Ligada a rede geral | | Poço ou nascente | | Outra | | Não tinham banheiros | | Total de pontos |
| | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | |
| Limoeiro do Norte | 2º | 2 x 3: 6 | 2º | 2 x 2: 4 | 2º | 2 x 1: 2 | 1º | 3 x 3: 9 | 21 |
| Morada Nova | 3º | 1 x 3: 3 | 1º | 3 x 2: 6 | 3º | 1 x 1: 1 | 3º | 1 x 3: 3 | 13 |
| Russas | 1º | 3 x 3: 9 | 3º | 1 x 2: 2 | 1º | 3 x 1: 3 | 2º | 2 x 3: 6 | 20 |

Tabela 21: Somatório de pontos dos tipos de esgotamentos sanitários. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2010.
Legenda: C – Classificação; Po. – Pontos; Pe. – Peso.

Já nesse quesito Russas alcançou dois primeiros lugares, mas mesmo assim Limoeiro do Norte obteve maior pontuação por ser mais constante em outros quesitos.

4.2.2 Energia elétrica e coleta de lixo

A cobertura de coleta de lixo, consoante JUNIOR (2010, p. 109) é o “percentual da população residente atendida, direta ou indiretamente, por serviço regular de coleta de lixo domiciliar, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.”

A Tabela 22 demonstra os domicílios particulares permanente com energia elétrica e com lixo coletado. Já a 23 expõe o somatório de pontos neste quesito, com os pesos: com energia elétrica – 3; com lixo coletado – 3.

| Cidades | Domicílios particulares permanente segundo energia elétrica e lixo coletado | | | |
|-------------------|---|-------|-------------------|-------|
| | Com energia elétrica | | Com lixo coletado | |
| | Valor | % | Valor | % |
| Limoeiro do Norte | 17.047 | 99,44 | 14.030 | 81,84 |
| Morada Nova | 18.051 | 99,05 | 10.200 | 55,97 |
| Russas | 20.295 | 99,43 | 14.758 | 72,30 |

Tabela 22: Domicílios particulares permanente segundo energia elétrica e lixo coletado - 2010. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2013) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2010.

| Somatório de Pontos dos domicílios segundo energia elétrica e coleta de lixo | | | | | |
|--|----------------------|-----------|-------------------|-----------|-----------------|
| Cidades | Com energia elétrica | | Com lixo coletado | | Total de pontos |
| | C | Po. x Pe. | C | Po. x Pe. | |
| Limoeiro do Norte | 1° | 3 x 3: 9 | 1° | 3 x 3: 9 | 18 |
| Morada Nova | 3° | 1 x 3: 3 | 3° | 1 x 3: 3 | 6 |
| Russas | 2° | 2 x 3: 6 | 2° | 2 x 3: 6 | 12 |

Tabela 23: Somatório de pontos dos domicílios segundo energia elétrica e coleta de lixo. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2013) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censos Demográficos 2010.

Constata-se que Limoeiro do Norte tem maior percentual de domicílios com energia elétrica e coleta de lixo, seguido por Russas e Morada Nova. Destaca-se o valor geral de domicílios com energia elétrica quase 100%, dado muito importante para o desenvolvimento de qualquer cidade.

4.3 Economia e finanças

4.3.1 Produto Interno Bruto – PIB

O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos em um território por um determinado período de tempo. O autor JUNIOR (2010, p. 93) conceitua da seguinte forma:

O Produto Interno Bruto (PIB) representa o total de bens e serviços finais produzidos pelos agentes econômicos em uma dada economia em determinado tempo (geralmente um ano), independente do seu destino: vendas, consumo ou estoque. Constitui-se no somatório dos valores adicionados, correspondendo ao saldo entre os valores brutos da produção e os consumos intermediários de todos os setores econômicos. Consiste num valor monetário dos bens e serviços finais produzidos dentro das fronteiras do país, região, estado ou município.

Já o PIB per capita “corresponde ao valor do PIB global dividido pelo número absoluto de habitantes de um país, região, estado ou município.” (JUNIOR, 2010, p. 93)

A Tabela 24 divulga o PIB a preços de mercado, o PIB *per capita* e o PIB por setor: agropecuária, indústria e serviços. A Tabela 25 apresenta o somatório de pontos para o PIB *per capita*.

| Cidades | Produto Interno Bruto | | | | |
|-------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------|-----------|----------|
| | PIB a preços de mercado (R\$ mil) | PIB <i>per capita</i> (R\$ 1,00) | PIB por setor (%) | | |
| | | | Agropecuária | Indústria | Serviços |
| Limoeiro do Norte | 422.924 | 7.449 | 15,56 | 15,89 | 68,55 |
| Morada Nova | 447.877 | 7.237 | 12,96 | 26,21 | 60,83 |
| Russas | 607.674 | 8.584 | 9,53 | 22,29 | 68,18 |

Tabela 24: Produto Interno Bruto - 2011. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No PIB por setor, o setor que mais se destaca é o de serviços com percentuais acima 60%, seguido da indústria e da agropecuária.

| Somatório de Pontos do Produto Interno Bruto - PIB <i>per capita</i> | | | |
|--|-----------------------|-----------|-----------------|
| Cidades | PIB <i>per capita</i> | | Total de pontos |
| | C | Po. x Pe. | |
| Limoeiro do Norte | 2° | 2 x 3: 6 | 6 |

| | | | |
|-------------|----|----------|---|
| Morada Nova | 3º | 1 x 3: 3 | 3 |
| Russas | 1º | 3 x 3: 9 | 9 |

Tabela 25: Somatório de Pontos do Produto Interno Bruto - PIB *per capita*. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No desempenho por PIB *per capita*, Russas obteve melhor colocação, seguida de Limoeiro do Norte e Morada Nova.

4.3.2 Finanças públicas

As finanças públicas são representadas pelas receitas e despesas municipais. A receita corresponde ao total de recursos arrecadados, já a despesa é o conjunto de gastos realizados anualmente pelos municípios. Sendo que esta se divide em despesas correntes e despesas de capital, e aquela em receitas correntes e receitas de capital, como se observa na Tabela 26 abaixo. Por sua vez a Tabela 27 mostra o somatório de pontos do saldo das finanças públicas, o peso é 3.

Junior (2010, p. 95) defini as receitas de capital como sendo

receitas que alteram o patrimônio duradouro do estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, reservas, bem como as transferências de capital.

Já as receitas correntes constituem

Receitas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes. (JUNIOR, 2010, p. 95)

Com relação as despesas de capital, Junior (2010, p. 90) expõe que são “destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente”. Em contrapartida, as despesas correntes são

despesas com a manutenção e funcionamento da máquina administrativa do governo, tais como: aquisição de pessoal, material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica independente da forma contratual, e outras não classificadas nos demais grupos de despesas correntes. (JUNIOR, 2010, p. 92)

| Cidades | Receita e Despesa Municipal | | | | | | | | | |
|-------------------|-----------------------------|-------|---------------------|------|--------|--------------------|-------|---------------------|-------|--------|
| | Receita Municipal | | | | | Despesa Municipal | | | | |
| | Receitas correntes | | Receitas de capital | | Total | Despesas correntes | | Despesas de capital | | Total |
| | V. C | % | V. C | % | V. C | V. C | % | V. C | % | V. C |
| Limoeiro do Norte | 73.381 | 90,56 | 7.646 | 9,44 | 81.027 | 68.549 | 82,58 | 14.463 | 17,42 | 83.012 |
| Morada Nova | 86.637 | 96,25 | 3.373 | 3,75 | 90.010 | 88.572 | 92,43 | 7.259 | 7,57 | 95.831 |
| Russas | 93.283 | 96,54 | 3.345 | 3,46 | 96.628 | 87.737 | 91,18 | 8.484 | 8,82 | 96.221 |

Tabela 26: Receita e Despesa Municipal - 2012. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM).

Legenda: V. C. - Valor corrente (R\$ mil).

| Somatório de Pontos do Saldo das finanças públicas | | | | |
|--|---------|----|-----------|-----------------|
| Cidades | Valor % | C | Po. x Pe. | Total de pontos |
| Limoeiro do Norte | -2,45 | 2º | 2 x 3: 6 | 6 |
| Morada Nova | -6,46 | 3º | 1 x 3: 3 | 3 |
| Russas | 0,42 | 1º | 3 x 3: 9 | 9 |

Tabela 27: Saldo das finanças públicas. Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Perfil Básico Municipal (2014) do IPECE e do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM).

Russas apresentou o melhor saldo das finanças públicas, o único positivo. Já os demais municípios ficaram com saldo negativo.

5. ANÁLISE GERAL DO DESEMPENHO

Após a exposição dos dados, os pontos foram distribuídos na Tabela 28 por meio dos tópicos população residente, saúde, educação (ensino fundamental e médio), índices, saneamento (água e esgoto), energia elétrica e coleta de lixo, PIB *per capita* e Finanças públicas. Todos os quesitos foram somados e, na tabela 29, foi estabelecida a classificação final do desempenho.

| Somatório de Pontos Geral da Análise do Desempenho | | | | | | | | | | | |
|---|----------------------------|--------------|---------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------|---------------|--|------------------------------|--------------------------|--------------|
| Cidades | População residente | Saúde | Educação | | Índices de Desenvolvimento | Saneamento | | Energia elétrica e coleta de lixo | PIB <i>per capita</i> | Finanças públicas | Total |
| | | | Ensino Fundamental | Ensino Médio | | Água | Esgoto | | | | |
| Limoeiro do Norte | 6 | 34 | 34 | 18 | 34 | 16 | 21 | 18 | 6 | 6 | 193 |
| Morada Nova | 3 | 21 | 14 | 8 | 13 | 13 | 13 | 6 | 3 | 3 | 97 |
| Russas | 9 | 23 | 44 | 22 | 31 | 7 | 20 | 12 | 9 | 9 | 186 |

Tabela 28: Somatório de Pontos Geral da Análise do Desempenho. Fonte: Elaborada pelas autoras.

É relevante expor os quesitos em cada município teve melhor desempenho. A cidade de Limoeiro do Norte destacou-se em Saúde, Índices de Desenvolvimento, Água, Esgoto, Energia e Coleta de Lixo. Já Morada Nova não obteve melhor pontuação em nenhum requisito. Por fim, Russas alcançou o melhor desempenho em População Residente, Educação (ensino fundamental e médio), PIB *per capita* e Finanças Públicas.

| Classificação Final do Desempenho | |
|--|-------------------|
| Classificação | Cidade |
| 1º | Limoeiro do Norte |
| 2º | Russas |
| 3º | Morada Nova |

Tabela 29: Classificação Final do Desempenho. Fonte: Elaborada pelas autoras.

Com a utilização desses critérios de avaliação, o desempenho de cidades que compõem a região do baixo Jaguaribe foi o apresentado na Tabela 29. Observa-se que o município com melhores desempenho nos quesitos analisados é Limoeiro do Norte.

De posse dos dados sobre o desempenho, desenvolvidos a partir da função administrativa controle. Os governos de cada cidade poderão analisar seu desempenho e os dos demais. Perceber suas melhores e piores performances. Assim, investir na área por meio de políticas públicas direcionadas para o problema. Sem esquecer que também auxilia para a tomada de decisões por parte dos gestores, já que conhecer o lugar que administra é o primeiro passo para uma boa administração.

Como foi comentado anteriormente não se trata apenas que definir um ganhador ou perdedor, é bem mais complexo. Pois abrange a qualidade de vida dos cidadãos que necessitam de melhores serviços. Recordando o conceito de Meirelles (1998), “a Administração Pública visa à satisfação das necessidades coletivas.”

Não se pretende com esta pesquisa estabelecer um resultado definitivo, mas sim abrir caminhos para novos estudos para essa região que carece desse tipo de análise.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado fica claro o quanto é imprescindível a análise do desempenho de municípios do baixo Jaguaribe.

Observam-se os municípios que obtiveram melhor e pior classificação. Com tal resultado analisa-se em que área é preciso melhorar os investimentos por meio de políticas públicas. Isso trará benefícios para os interessados, que são os cidadãos.

A exposição das informações mostram que o controle, representa uma etapa crucial e a análise de desempenho dos municípios por nós realizada auxilia no processo administrativo como um todo, sendo importante para qualquer gestão. Conforme sua função já destacada por Flores (2006, p. 30-32), identificar e ordenar segundo a gravidade, urgência e tendência, aqueles problemas que, se resolvidos, poderão trazer em si a solução para outros.

Principalmente para administradores públicos e especialistas o fato de expor informações sobre os municípios de nossa região objetivam expressar necessidades de políticas e melhor eficiência em determinadas áreas onde destacamos saúde, educação e finanças. Conclui-se que para ser eficiente é preciso enfrentar o desafio de gerir ou seja, organizar, controlar, dirigir e planejar.

A partir do exposto, percebemos que as ações governamentais sejam elas, federais, estaduais e municipais exigem um estudo detalhado para que o planejamento público além de

se embasar em números e informações, busque garantir um melhor direcionamento para os serviços públicos oferecidos nos municípios. Além disso, os objetivos foram alcançados com eficácia a partir da apresentação, exposição e análise do desempenho dos aspectos sociodemográficos, infraestrutura, economia e finanças de cidades que compõem o baixo Jaguaribe. Através da contextualização dessa realidade acreditamos ser possível que gestores e cidadãos assumam uma diferente posição que leve a reflexões éticas, transformações e transparência no serviço público visando combater às desigualdades nessas sociedades.

Acredita-se este ser o primeiro de muitos trabalhos que virão, pois o tema é bem interessante e carece de pesquisas relacionadas.

7. REFERÊNCIAS

Anuário Brasileiro de Educação Básica. Editora Moderna. São Paulo, 2014.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acessado em 13/09/2015 às 18:20h.

_____. **Lei n. 5172**, de 25 de outubro de 1966. Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm Acessado em 12/09/2015 às 19:20h.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE 12: Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios.** Brasília: MARE, 1998.

_____. Ministério da Saúde. **Índice de desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS).** [2012]. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=1080 . Acessado em 28/11/2015.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Coletânea de Normas para o Controle Social no Sistema Único de Saúde /** Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – 2. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2006. 208 p. – (Série E. Legislação de Saúde)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34;Brasília: ENAP, 1998

CERTO, S. C.; PETER, J.P. **Controle Estratégico**. In: Administração Estratégica: Planejamento e Implantação da Estratégia, São Paulo: Makron Books, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003a – 5ª Reimpressão.

_____. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7 ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003b – 6ª reimpressão

_____. **Administração Geral e Pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. (Provas e concursos) 4ª reimpressão.

_____. **Administração Geral e Pública**. 3 ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2012. (Provas e concursos)

_____. **Iniciação à administração geral**. 3 ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2009.

FLORES, Paulo César. **Controladoria na Gestão Governamental**. 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2006.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/> Acessado em 01/12/2015 às 20:01h.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/> Acessado em 01/12/2015 às 21:22.

JUNIOR, José Freire; MEDEIROS, Cleyber Nascimento de; SULIANO, Daniel Cirilo; et al. **Entendendo os Principais Indicadores Sociais e Econômicos**. Fortaleza: IPECE, 2010. 131p.

KEPNER, Charles H.; TREGOE, Benjamin B. **O administrador racional**. São Paulo: Atlas, 1981.

LUBAMBO, Cátia. **Desempenho da Gestão Pública**: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 86-125.

Manual do Recenseador. CD – 1.09. Censo Demográfico 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo, Atlas, 2008.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da escola científica à competitividade da economia globalizada. São Paulo: Atlas, 1997.

MEDICI, André. **Índice de Desempenho do SUS (IDSUS)**. [2012]. Disponível em <http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/O%20Indice%20de%20Desenvolvimento%20do%20SUS.pdf> . Acessado em 01/12/2015 às 21:04h.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. .São Paulo: Malheiros, 1998.

Organização Mundial da Saúde (2015). **Conceito de Saneamento Básico**. Disponível em http://www.inf.furb.br/sias/saude/Textos/Saneamento_basico.html Acessado em 22/11/2015 às 21:44h.

PALEIAS, Ivam Ricardo. **Avaliação de desempenho: um enfoque de gestão econômica**. São Paulo, 1992. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública** – Problemas, questões. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013 (Série Provas & Concursos)

RUA, Maria das Graças. **Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2004. Disponível em <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAMMariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf> Acessado em 30/10/2015 às 20:05h.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1991, v.1