

Enfoque Econômico é uma publicação do IPECE que tem por objetivo fornecer informações de forma imediata sobre políticas econômicas, estudos e pesquisas de interesse da população cearense. Por esse instrumento informativo o IPECE espera contribuir para a disseminação, de forma objetiva, do conhecimento sobre temas relevantes para o desenvolvimento econômico do Estado do Ceará.

*O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) pode ser uma importante ferramenta para uma gestão pública inteligente. O caso do município de São Benedito em 2016 exemplifica a sua utilização na prática.*

## 1. O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como uma ferramenta de gestão pública

O mundo tem sido marcado nos últimos anos por uma série de transformações rápidas e profundas em várias áreas e, assim, os problemas econômicos, sociais e ambientais têm, em geral, se tornado cada vez mais complexos. Adicionalmente, constata-se que as informações são atualmente mais bem difundidas e que os cidadãos têm mais consciência de seus direitos e passam a cobrar por mais eficiência, eficácia e efetividade na execução das políticas públicas. Assim, o governo e as demais instituições públicas são pressionados a oferecer bens e serviços que realmente melhorem a qualidade de vida da população. Para tanto, também, são levados a adotar critérios mais claros para a alocação de recursos, buscando um maior diálogo com a sociedade e oferecendo transparência e controle social.

Então, diante disso, os governos devem investir em uma gestão pública moderna e inteligente, isto é, uma gestão que utiliza dados e informações de forma sistêmica e organizada, buscando embasar suas estratégias e direcionar suas intervenções de forma consistente, levando em consideração os objetivos que persegue.

Isso posto, os tomadores de decisão e gestores possuem alguns desafios importantes na priorização das intervenções efetuadas pela esfera pública. Conforme Andrews (2013)<sup>1</sup>, o esforço de priorização deve ser feito para selecionar adequadamente as estratégias e iniciativas a serem implementadas indicando que tipos de intervenções devem ser implantadas, onde e quando elas deverão ocorrer e por quê, e como elas podem gerar resultados sustentáveis no longo prazo. Assim, torna-se importante que as particularidades e potencialidades de cada localidade sejam consideradas para que seja possível propor ações públicas mais bem focadas e efetivas.

Nesse contexto, o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)<sup>2</sup>, apresenta-se como uma importante ferramenta de gestão no Ceará, pois, foi criado tendo como objetivo básico traçar um perfil dos municípios cearenses e possibilitar a hierarquização destes no contexto global do Estado. Mais especificamente, o IDM consiste em uma avaliação multidimensional dos municípios cearenses a partir de 30 indicadores agrupados em quatro grupos (aspectos fisiográficos, fundiários e agrícolas; demográficos e econômicos; de infraestrutura de apoio; e sociais) que, por meio de técnicas estatísticas, sintetiza um conjunto de indicadores em um único índice, o que permite averiguar quais são aqueles relativamente mais ou menos desenvolvidos.

Pode-se, então, argumentar que a utilização do referido Índice pode ser focada na priorização de intervenções no aporte de recursos relativos a programas ou projetos. Entretanto, entende-se que o IDM pode ser usado de forma ainda mais estratégica, configurando-se como uma ferramenta de inteligência pública, servindo tanto para a realização de diagnósticos, como de referência para a proposição e orientação de políticas públicas. O caso analisado a seguir exemplifica a utilização prática do Índice nessa perspectiva.

<sup>1</sup> ANDREWS, M. **How do governments get great?** Cambridge (MA): Harvard / John F. Kennedy School of Government, 2013 (Faculty Research Working Paper RWP13-020).

<sup>2</sup> IPECE. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)**: Ceará - 2016. Fortaleza, 2017. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/estudos\\_sociais/idm/IDM\\_2016.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/estudos_sociais/idm/IDM_2016.pdf)

## 2. IDM 2016: o caso de São Benedito

Para exemplificar a utilização prática do IDM 2016 na perspectiva da formulação ou no direcionamento de políticas públicas por meio de um diagnóstico, foi feito o sorteio aleatório de um município cearense, para que a sua situação fosse delineada a partir dos resultados do referido Índice e, assim, tornar possível a proposição de estratégias de intervenção tanto para enfatizar os seus aspectos positivos como para lidar com suas deficiências<sup>3</sup>.

No caso, tem-se que o município sorteado foi o de São Benedito<sup>4</sup>, localizado na Região de Planejamento da Serra da Ibiapaba (Figura 1).

**Figura 1: Localização do município de São Benedito**



Fonte: IPECE.

Em termos do resultado geral do IDM em 2016, São Benedito obteve um índice igual a 41,85<sup>5</sup>, o que o classificou na 18ª melhor posição naquele ano. Em termos dos Grupos do IDM, tem-se o seguinte para o município em questão:

- Grupo 1 (Indicadores fisiográficos, fundiários e agrícolas): **IG1 = 90,17 (3ª colocação)**;
- Grupo 2 (Indicadores demográficos e econômicos): **IG2 = 10,54 (97ª colocação)**;
- Grupo 3 (Indicadores infraestrutura de apoio): **IG3 = 29,33 (64ª colocação)**; e
- Grupo 4 (Indicadores sociais): **IG4 = 45,10 (97ª colocação)**.

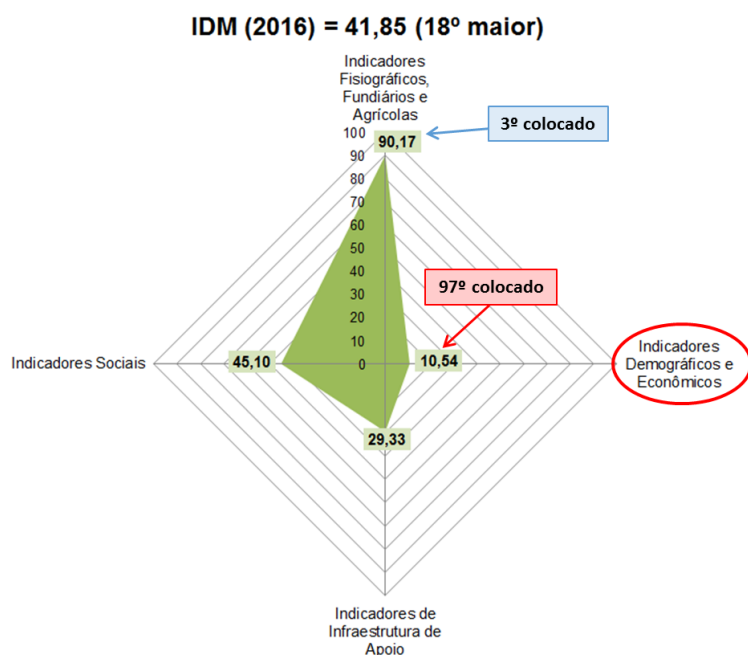
<sup>3</sup> Vale salientar que a mesma análise pode ser feita para todos os municípios cearenses. O caso tratado é apenas um exemplo.

<sup>4</sup> Possui uma área de 338,21 km<sup>2</sup> e, em 2016, apresentava uma população de 46.414 habitantes, conforme projeções do IBGE.

<sup>5</sup> O IDM está limitado no intervalo entre 0 e 100, de forma que quanto maior o seu valor melhor. Em 2016, o maior valor do índice foi obtido por Eusébio (76,71) e o menor por Catarina (9,17).

Uma síntese desses resultados é feita por meio da Figura 2.

**Figura 2: IDM 2016 – São Benedito – Síntese dos Resultados**



Fonte: IPECE. Elaboração própria.

Então, em termos do diagnóstico de São Benedito, verifica-se que o mesmo ocupa uma posição de destaque no que se refere aos indicadores fisiográficos, fundiários e agrícolas, tanto que ocupou a 3ª posição do Estado nesta dimensão em 2016, com boas condições climáticas e com grande vocação para as atividades agrícolas, notadamente para a produção vegetal, conforme ilustra a Tabela 1.

**Tabela 1: Indicadores do Grupo 1 e a situação de São Benedito**

Indicadores do Grupo 1	1.1 Precipitação pluviométrica (mm) - 2016	1.2 Percentual da área explorável utilizada - 2010	1.3 Percentual do valor da produção vegetal - 2015	1.4 Percentual do valor da produção animal - 2015	1.5 Salinidade média da água (mg/l) - 1999	1.6 Quociente locacional da energia rural - 2016	1.7 Índice de distribuição de chuvas - Jan a Dez 2016
São Benedito	703,3	84,0	3,71	0,21	247,8	3,89	0,408
Ceará	566,8	...	100,00 (*)	100,00 (*)	1.387,5	1,00	...
Pior	197,2	7,0	0,01	0,02	5.565,7	0,01	0,001
Melhor	1.658,7	93,0	5,30	8,05	102,8	7,85	0,408

Fonte: IPECE (2017). Elaboração própria.

Nota: (\*) Nesses casos, o valor do Ceará é igual a 100, pois, representa a soma dos percentuais de todos os municípios.

Apesar dessas condições razoavelmente favoráveis do Município, verificou-se, também, que a sua base econômica ainda pode ser considerada relativamente insipiente, haja vista que a dimensão dos indicadores demográficos e econômicos pode ser considerada a pior no seu caso. Mais especificamente, com um valor de 10,54, São Benedito ficou na 97ª posição no Estado e essa dimensão foi aquela em que se situou mais distante do município com as melhores condições (Eusébio, com IG2 = 100). Esse seria, portanto, o grupo de indicadores que os gestores (municipais, estaduais e federais) e a sociedade em geral deveriam observar com mais atenção.

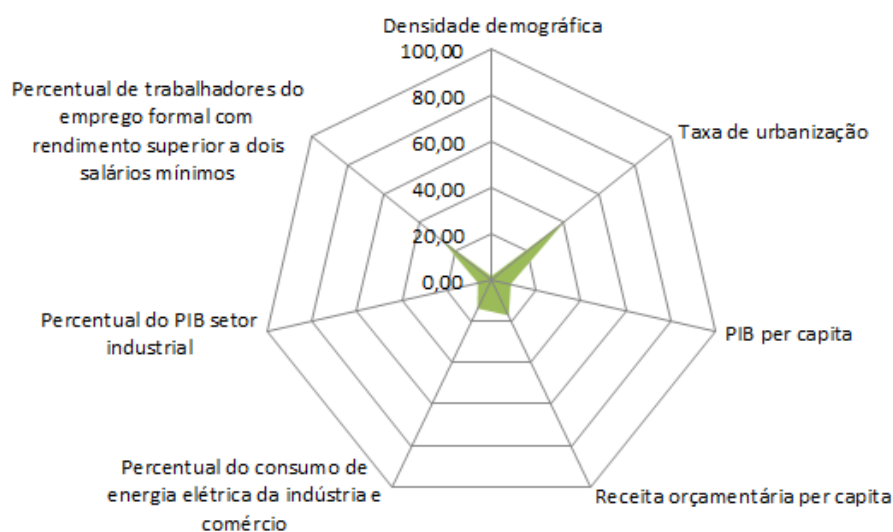
Então, no sentido de identificar quais são os principais pontos que comprometeram a avaliação de São Benedito nesta dimensão apresentam-se a Tabela 2 e a Figura 3.

**Tabela 2: Indicadores do Grupo 2 e a situação de São Benedito**

Indicadores do Grupo 2	2.1 Densidade demográfica (hab./km²) - 2016	2.2 Taxa de urbanização (%) - 2010	2.3 Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$/habitante) - 2014	2.4 Receita orçamentária <i>per capita</i> (R\$/habitante) - 2015	2.5 Percentual do consumo de energia elétrica da indústria e comércio - 2016	2.6 Percentual do Produto Interno Bruto do setor industrial - 2014	2.7 Percentual de trabalhadores do emprego formal com rendimento superior a dois salários mínimos - 2015
São Benedito	137,22	55,57	8.219,97	1.942,66	12,51	5,06	26,95
Ceará	60,20	75,09	14.255,05	...	39,77	19,16	33,21
Pior	7,02	24,40	4.313,02	1.206,66	2,33	2,15	4,93
Melhor	8.286,65	100,00	49.426,57	5.461,09	75,56	50,15	84,14

Fonte: IPECE (2017). Elaboração própria.

**Figura 3: Indicadores padronizados do Grupo 2 do IDM 2016 – São Benedito**



Fonte: IPECE (2017). Elaboração própria.

Nota: Indicadores padronizados de forma que o melhor é igual a 100 e o pior igual a 0.

No caso, tem-se que a Tabela 2 faz uma análise similar à que foi efetuada na Tabela 1, apresentada anteriormente, enquanto que na Figura 3, os indicadores são padronizados de forma que o pior valor assume um valor igual a 0 e o melhor fica igual a 100<sup>6</sup>. Esse tipo de análise torna mais clara, portanto, a comparação relativa dos indicadores.

Assim, percebe-se que São Benedito encontra-se significativamente distante dos valores mais expressivos dos indicadores considerados, o que afetou negativamente a sua classificação no Grupo 2 do IDM 2016. Observando-se os indicadores (absolutos e relativos) com mais detalhe, verifica-se que os indicadores menos distantes dos melhores são a taxa de urbanização e o percentual de trabalhadores do emprego formal com rendimento superior a dois salários mínimos. Por outro lado, a densidade demográfica, o percentual do PIB setor industrial e o PIB *per capita* são os que mais se aproximam relativamente dos piores resultados<sup>7</sup>.

De toda forma, como foi sugerido antes, tem-se um quadro em que a economia e a estrutura urbana do município têm que ser fortalecida para que ele consiga avançar em termos de desenvolvimento. Então, com base no diagnóstico realizado e, também, com base em outros dados e informações seria *a priori* possível delinear estratégias e intervenções específicas para a realidade do município em consideração.

Portanto, com base no exposto, a título de ilustração, pode-se sugerir o seguinte nesse caso:

- A base econômica do município pode ser dinamizada aproveitando as condições fisiográficas, fundiárias e agrícolas favoráveis, por exemplo, promovendo-se o turismo ecológico, incentivando-se adoção de culturas agrícolas com maior valor agregado, favorecendo a implantação de indústrias sustentáveis etc.;
- A receita orçamentária pode ser elevada, por exemplo, por meio de recursos da cota-parte do ICMS, procurando-se obter avanços nas áreas de educação e saúde (o que também afetaria positivamente os resultados na dimensão social); e
- A infraestrutura urbana pode ser melhorada (elevando a densidade demográfica e a taxa de urbanização), aumentando a atratividade do município.

Obviamente, a definição e a implementação de políticas requerem uma análise mais aprofundada. Contudo, esses exemplos de direcionamentos estratégicos ilustram como o diagnóstico feito por meio dos indicadores do IDM pode ser utilizado para dar subsídios aos gestores públicos e para serem delineadas soluções compatíveis com as características municipais ou regionais evitando-se, portanto, soluções genéricas para problemas complexos e que têm especificidades espaciais/territoriais.

<sup>6</sup> Como todos os indicadores dessa dimensão são do tipo “quanto maior, melhor”, então foi adotada a padronização do tipo: Indicador Padronizado = [(Indicador – Mínimo)/(Máximo – Mínimo)] x 100.

<sup>7</sup> No caso da densidade demográfica, deve-se considerar que o valor mais elevado (de Fortaleza) é extremamente elevado, o que acaba distorcendo os resultados. De maneira geral, a densidade de São Benedito já pode ser considerada relativamente alta para os padrões cearenses.

# ENFOQUE ECONÔMICO

**IPECE** INSTITUTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SOCIOECONÔMICA DO CEARÁ

**Nº 166 – IDM 2016 e a prática de uma gestão pública inteligente: o caso de São Bedito**

Governador: CAMILO SANTANA  
Secretário da SEPLAG: Francisco de Queiroz Maia Júnior  
Diretor-Geral do IPECE: Flávio Ataliba  
Diretor da DIGEP: Cláudio André Gondim Nogueira  
Diretor da DIEEC: Adriano Sarquis Bezerra de Menezes  
Diretor da DISOC: João Mário de França

Elaboração:

**Cláudio André Gondim Nogueira**

SEPLAG: [www.seplag.ce.gov.br](http://www.seplag.ce.gov.br); IPECE: [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)  
Centro Administrativo Governador Virgílio Távora/Cambeba  
Fone: (85) 3101.3521