

# CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

O universo desconhecido  
no federalismo brasileiro

Eduardo José Grin  
Diogo Joel Demarco  
Fernando Luiz Abrucio  
*Organizadores*

# **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS**



**UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL**

Reitor

**Carlos André Bulhões**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Patricia Helena Lucas Pranke**

EDITORA DA UFRGS

Diretora

**Luciane Gonçalves Delani**

Conselho Editorial

**Carlos Eduardo Espindola Baraldi**

**Clarice Lehnem Wolff**

**Janette Palma Fett**

**João Carlos Batista Santana**

**Luís Frederico Pinheiro Dick**

**Maria Flávia Marques Ribeiro**

**Naira Maria Balzaretto**

**Otávio Bianchi**

**Sergio Luiz Vieira**

**Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca**

**Luciane Gonçalves Delani, presidente**

**Centro de Estudos Internacionais  
sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

**Luis Gustavo Mello Grohmann**

**Vice Diretor**

**Diogo Joel Demarco**

**Conselho Deliberativo CEGOV**

**Diogo Joel Demarco, Lucia Mury  
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,  
Marcelo Lima Celente, Marília Patta  
Ramos, Paulo Gilberto Fagundes  
Visentini, Ricardo Augusto Cassel,  
Vanessa Marx.**

**Coordenação Coleção Editorial  
CEGOV**

**Cláudio José Muller, Gentil  
Corazza, Marco Cepik**

# **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS**

**O universo desconhecido  
no federalismo brasileiro**

Eduardo José Grin  
Diogo Joel Demarco  
Fernando Luiz Abrucio

*Organizadores*

© do autor  
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul

Coleção CEGOV  
Transformando a Administração Pública

Revisão de Português: Oyama Francisco  
Possapp Mariano da Rocha

Projeto Gráfico: Heitor Jardim

Capa: Heitor Jardim

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora  
UFRGS

Os materiais publicados na Coleção  
CEGOV Transformando a  
Administração Pública são de exclusiva  
responsabilidade dos organizadores. É  
permitida a reprodução parcial e total dos  
trabalhos, desde que citada a fonte.



---

C236 Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.  
714 p.: pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Federalismo. 4. Capacidades estatais. 5. Municípios. 6. Gestão pública. 7. Finanças públicas. I. Grin, Eduardo José. II. Demarco, Diogo Joel. III. Abrucio, Fernando Luiz. IV. Série.

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trómbin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-053-2

CAPÍTULO

# 14

## ÍNDICES DE GESTÃO COMO INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E SUPORTE TÉCNICO À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

DIOGO JOEL DEMARCO  
Professor da Escola de Administração da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul no curso  
de Administração Pública e Social.

A Constituição Federal de 1988 provocou uma ampla reforma no federalismo brasileiro e seus impactos reverberam até hoje. Ocorreu uma descentralização profunda no Estado com uma distribuição de competências administrativas e fiscais para os demais entes federativos, praticamente nenhuma atividade de execução de políticas sociais permaneceu como atribuição direta da União, que descentralizou profundamente suas responsabilidades. De modo geral, a execução da grande maioria das políticas sociais foi transferida para os municípios e estados, restando à União sobretudo as atribuições de formulação, financiamento, normatização, fiscalização e controle (Torres, 2012).

Todos os municípios transformaram-se em entes federativos, com *status* constitucional similar aos estados e à União. As novas atribuições vieram seguidas da garantia constitucional da autonomia política, administrativa e financeira, o que também demanda o desenvolvimento de capacidade estatal para ser exercida.

Essa autonomia, no entanto, foi instituída num cenário em que a imensa maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo. Conforme destaca Abrucio (2010) além das enormes heterogeneidades que caracterizam o país em relação à geografia, à demografia e à desigualdade econômica e social, o maior desafio federativo está no fato da Constituição e das leis subsequentes repassaram autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas sociais ao plano local. No entanto, a maioria dos governos municipais não estava preparada para tais atribuições em virtude da baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa, mesmo que, para tal, tenham sido ampliadas as fontes próprias de arrecadação tributária em nível local.

Em grande medida, o que fundamentou esse novo *status* federativo municipal foi o argumento de que o processo de descentralização de políticas públicas se apoiava no pressuposto de que a mesma viria associada com mais democracia e eficiência destas políticas no plano local. No entanto, a descentralização gerou como efeito a necessidade

de os municípios desenvolverem suas capacidades estatais à medida que as atribuições continuaram a ser assumidas localmente.

Foi assim que nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar. Coube aos municípios assumirem a tarefa de ampliar o acesso a direitos sociais consagrados na Constituição Federal, como saúde, assistência social, educação fundamental, demandas que se acentuaram sobremaneira com a crise fiscal vivida pelos entes públicos, sobretudo os estados, e com os altos índices de desemprego, elevando a pressão sobre a oferta de bens e serviços públicos pelas municipalidades.

O processo de descentralização e municipalização de políticas públicas que se sucedeu à Constituição Federal de 1988 não foi linear nem efetivado da mesma forma entre os entes municipais (Arretche, 2012). Ele se intensifica a partir do estabelecimento das diretrizes que vão estruturar o Sistema Único de Saúde (SUS, em 1990), da lei orgânica da assistência social (LOAS, em 1993) e da implantação do SUAS (2005), da estruturação dos sistemas de educação (ordenados pela LDB – Lei 9394/96) e da criação do Fundef (1997). Da mesma forma, contribuem nesta direção o Estatuto das Cidades (2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e o avanço das responsabilidades fiscais e tributárias dos municípios, sobretudo a partir da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que trouxe implicações sobre o processo de gestão das administrações municipais.

Tais processos passam a demandar um melhor conhecimento e informações para que se possa monitorar e avaliar a atuação dos municípios nestas diferentes áreas e políticas públicas. É nesse contexto que, segundo Jannuzzi (2005), se observa um interesse crescente na academia, nos órgãos de controle e entre os gestores públicos no desenvolvimento de sistemas de indicadores compostos e de índices sintéticos para se avaliar a gestão pública municipal. Desde então assistiu-se uma proliferação de índices

que objetivam analisar a partir de diferentes perspectivas a qualidade, a efetividade, a eficiência, o desempenho da gestão pública municipal.

Partindo desta trajetória e do cenário atual das administrações municipais, o presente capítulo busca analisar três destes índices sintéticos que conseguiram atingir um forte reconhecimento na imprensa, entre acadêmicos e pesquisadores da administração pública, bem como aderência entre os gestores públicos e órgãos de controle. São eles: o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal), o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IGM (Índice de Governança Municipal), os quais serão descritos e analisados à luz do referencial teórico que discute a ampliação de competências e atribuições municipais pós 1988 e da evolução de indicadores para monitorar e avaliar políticas públicas, dos quais se originam os índices sintéticos que visam avaliar a gestão dos entes municipais.

Em termos metodológicos trata-se de um estudo exploratório que, a partir da análise documental e de dados empíricos sobre estes índices, busca caracterizá-los em termos de sua estruturação, composição e usos na administração pública.

Para cumprir os objetivos a que se pretende, o presente capítulo está organizado em quatro seções além desta introdução. A primeira destinada a descrever as atribuições dos municípios brasileiros na gestão e oferta de bens e serviços públicos, em particular aqueles relacionados às políticas sociais que, em grande medida, são os objetos de mensuração e classificação por meio dos índices estudados. A segunda seção analisa a emergência dos indicadores como mecanismos de apoio à gestão, descrevendo os principais parâmetros de aferição de desempenho utilizados. A terceira seção traz um painel descritivo destes índices organizados em uma matriz analítica em termos dos seus objetivos, dimensões, variáveis, temporalidade, abrangência e produto final divulgado. Na quarta e última seção se apresentam as conclusões do capítulo em termos das possíveis relações entre esses índices e as capacidades estatais locais.

## **1. Papel dos municípios: atribuições fiscais, administrativas e de implementação de políticas públicas.**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo modelo de federação alterando a configuração do arranjo institucional, que passou a ser caracterizado pela presença de três esferas de governo. Estas ordens de governo são dotadas de diferentes graus de autonomia, com amplas responsabilidades que podem ser, ao mesmo tempo, compartilhadas entre os entes federativos e/ou exclusivas de cada um deles, especialmente no que tange a gestão de políticas públicas no contexto de ampliação da oferta de serviços públicos como direitos de cidadania.

Conforme destacam Abrucio e Franzese (2007), foi na Constituição Federal de 1988 que os municípios foram reconhecidos como entes federados e o país tornou-se então um caso peculiar de federação com três entes federados: União, Estados e Municípios. Observou-se assim uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios juntamente com uma descentralização de recursos e atribuições.

A passagem de um novo arranjo federativo apresentou desafios em relação a integração e a articulação entre os entes, o que tornou o processo de cooperação intragovernamental mais complexo. As responsabilidades fiscais e as funções administrativas atribuídas ao ente municipal na estrutura federativa brasileira caracterizam a descentralização política e a descentralização da administração dos recursos para implementação de políticas públicas (Arretche, 2012).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 conservou alguns mecanismos tributários e políticos para compensar as desigualdades regionais. Como exemplo, cita-se o sistema tributário que foi desenhado visando o menor desequilíbrio horizontal e vertical dos recursos públicos por meio da redistribuição dos impostos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas (Souza, 2005).

Entretanto, esta constituição diverge em alguns aspectos do que vinha sendo apresentado nas constituições anteriores. As principais questões de contrastes em relação a constituições anteriores foram:

(a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e sociais sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários. (Souza, 2005, p. 110)

Essas três questões podem ser consideradas um marco importante para a Constituição Federal de 1988, pois, além de serem inovações, são questões que na época eram muito demandadas, tanto pela sociedade civil, como a universalização de alguns serviços sociais, quanto por grupos dos entes subnacionais, como prefeitos e governadores, que pressionavam a Assembleia Constituinte em favor de uma maior descentralização financeira.

Todavia, ainda que tenha trazido os mecanismos citados para fortalecimento dos entes subnacionais, a Constituição de 1988 manteve a maior parte do poder de legislar com a União, limitando os demais entes na adoção de políticas públicas próprias. Esta é mais uma característica peculiar do federalismo brasileiro, pois as matérias que são de competência concorrente da União com os Estados dependem unicamente de legislação federal (Souza, 2001).

Assim, conforme Souza (2001), para compreender o federalismo após a redemocratização é preciso compreender duas tendências. A primeira de que existem novos papéis entre os níveis de governo que transformaram a condução das políticas públicas, colocando desafios no federalismo devido à “importância das esferas subnacionais no programa de ajuste fiscal [...] e à capacidade dos governos subnacionais de proverem serviços sociais” (Souza, 2001). A segunda é que a descentralização política e financeira transferiu uma parte do poder da União para os Estados e Municípios, aumentando o papel das elites políticas subnacionais. Além disso, o Congresso Nacional também teve seus papéis ampliados, surgindo uma nova

convergência de forças como consequência da descentralização e do federalismo fortalecido.

Assim, além de compreender o papel do federalismo na Constituição Federal de 1988 faz-se necessário entender como as políticas públicas passaram a ser organizadas a partir desta constituição. Segundo Abrucio (2010) há cinco pilares que sustentam as políticas públicas na constituição vigente: a) busca da universalização das políticas visando a garantia plena dos direitos sociais; b) democratização da gestão estatal tanto na participação no plano deliberativo quanto no controle do poder público; c) profissionalização da burocracia através de concursos e carreiras públicas; d) descentralização, principalmente a favor da municipalização das políticas; e interdependência federativa, por meio de medidas de combate à desigualdade e preocupação com a cooperação intergovernamental. Estes dois últimos pilares, em especial, fazem parte da dinâmica federativa construída a partir da Constituição Federal de 1988. Como já destacado, uma das principais bandeiras do federalismo nesta constituição foi a da descentralização e principalmente a municipalização. Conforme Abrucio (2010):

A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas. Inovações foram criadas por várias municipalidades nas mais diversas áreas governamentais [...] a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais. [...] Só que os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes. A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional. A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de

governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas (Abrucio, 2010, p.44-45).

A partir do exposto pelo autor é possível compreender que, apesar de a Constituição trazer a municipalização e descentralização, que eram bandeiras da sociedade civil, este processo acabou gerando também diversos problemas para os municípios. Ainda que a Constituição tenha apresentado mecanismos para reduzir as desigualdades entre os entes, principalmente na questão financeira, isto não foi o suficiente para garantir a qualidade da descentralização em função da baixa capacidade administrativa local, má destinação dos recursos municipais e dificuldade de cooperação e parceria entre os entes subnacionais (Abrucio, 2010).

Em síntese pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988, além de ter aumentado a competência tributária dos municípios, aumentou também as responsabilidades públicas dos mesmos. Essas responsabilidades se traduzem em competências, que são fundamentalmente o poder de atuar, promover políticas e administrar recursos públicos dentro de uma determinada área, divididas entre os entes da federação (Teixeira, 2012). É entre os artigos 25 e 31 da carta magna que se estabelecem as competências de cada uma das esferas, sendo que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais especificam as competências nos estados e municípios, respectivamente.

Existem no federalismo brasileiro três tipos de competências: as exclusivas ou privativas, as comuns e as concorrentes. As competências exclusivas/privativas são as que somente a esfera competente pode exercê-la. Nos municípios, as competências privativas são as de interesse local como: educação infantil, limpeza urbana, alvarás de funcionamento, estacionamentos, plano diretor, feiras livres, entre outras. Já as competências comuns são competências que mais de uma esfera pode exercer, sendo geralmente áreas em que há necessidade de cooperação entre as esferas. Por exemplo, a política ambiental é competência da União, dos Estados e dos Municípios que, por esta

razão, devem atuar em conjunto para proteger o meio ambiente. E as competências concorrentes referem-se a temas que a União estabelece normas gerais e as demais esferas suplementam, adaptando as normas às peculiaridades regionais (Teixeira, 2012).

Conforme aponta Teixeira (2012), as competências municipais estão elencadas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988 e podem ser agrupadas em cinco grandes grupos: legislativa, tributária, financeira, administrativa e de políticas públicas. A competência legislativa está no inciso I e II da referida Constituição e diz que o município tem o poder de legislar sobre os assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A competência tributária, presente no inciso III, informa que o município pode instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, obrigando-se a prestar contas. Ainda que o município possa definir as alíquotas, isenções, incentivos, entre outros, ele não pode criar novos impostos. A competência financeira refere-se à gestão dos recursos públicos. Relaciona-se com a competência tributária, mas é mais do que gerir as receitas públicas municipais, refere-se a gerir também as despesas e investimentos. É competência do município elaborar o seu processo orçamentário por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. A competência administrativa refere-se ao poder que o município tem de administrar de forma autônoma seus bens e serviços. O município pode, por exemplo, adquirir bens, equipamentos, fazer a concessão de serviços públicos e utilizar o poder de polícia para cumprimento de leis. Essas atividades fazem parte da competência administrativa que o município possui.

Além dos quatro grupos de competências citadas acima, o município tem a competência de elaborar e executar políticas públicas. As principais áreas de atuação dos municípios na implementação de políticas públicas são: educação, saúde, mobilidade, meio ambiente e habitação (Ibam, 2013).

Essa ampliação das atribuições tributárias, financeiras, administrativas e na oferta de bens e serviços públicos por parte dos municípios, aliado ao cenário de restrições fiscais a que estão submetidos

os entes públicos, ressalta a importância de se ter parâmetros para aferir e avaliar as ações públicas. Estes indicadores se tornaram relevantes, seja por demanda dos órgãos de fomento e de controle externo como pela ampliação do controle social por mais transparência, eficiência e efetividade do uso dos recursos públicos demandados pela sociedade.

## 2. Avaliação das ações públicas

A avaliação de programas e políticas públicas, em particular, e a avaliação da administração pública, no geral, podem ser tratadas sob diversas abordagens e cumprir diferentes objetivos e finalidades. Para Jannuzzi (2011a) a avaliação de programas públicos refere-se ao processo técnico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e ações. Esta atividade pode ser executada por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares de pesquisa social, visando aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade) e quanto aos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

A preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular, foi historicamente negligenciada na administração pública brasileira. Costa e Castanhar (2003) argumentam que:

Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação. (Costa; Castanhar, 2003, p. 970-971).

Estes autores definem avaliação como o “exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos” (Costa ; Castanhar,

2003, p. 971). Além disso, destacam que o propósito da avaliação é pautar a tomada de decisão com relação a questões de continuidade, necessidade de correções ou encerramento de determinadas políticas ou programas.

Assim, configuram-se como finalidades da avaliação das ações públicas as pesquisas para: dimensionamento e entendimento dos determinantes de problemas públicos, caracterização de públicos-alvo para possíveis programas, investigação das dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa, assim como os resultados, efeitos mais abrangentes e custos dos mesmos.

Secchi (2015) ressalta que a avaliação de política pública (*policy evaluation*) tem o objetivo de instrumentalização prática (prescritivo) e, em geral, usa métodos retrospectivos ou de processos. É atividade instrumental para a geração de informações importantes para a manutenção, os ajustes ou a extinção de políticas públicas. Segundo Torres (2012), a fase de avaliação constitui uma das etapas mais importantes na gestão de programas e políticas públicas. Os resultados obtidos, aliados ao fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública, possibilitam melhorar o desempenho das políticas e tornar a aplicação dos recursos públicos mais eficiente e eficaz. O controle de resultados busca avaliar o real alcance das políticas públicas que, para serem efetivas, devem impactar as condições de existência de determinado público-alvo.

Um dos aspectos centrais na avaliação refere-se a abordagem interdisciplinar que deve orientar a mesma. Segundo Jannuzzi (2011), a avaliação de programas pressupõe abordagem interdisciplinar na produção de informação e conhecimento sobre os problemas investigados. Os conceitos, categorias analíticas, paradigmas e modelos interpretativos e técnicas das Ciências Sociais, Economia, Antropologia, Demografia, Estatística, Ciência Política e

Administração Pública contribuem para desvelar as problemáticas sociais e a busca de soluções para os desafios dos programas públicos. Afinal, como ressalta o autor, pobreza, desigualdade, desempenho escolar e mortalidade infantil são questões sociais multideterminadas. Tais questões são determinadas e influenciadas por uma série de dimensões sociais mais amplas e estruturais, assim como de aspectos mais circunscritos e relacionados à falta de efetividade de programas públicos desenhados para o equacionamento das mesmas.

Ademais, programas públicos são empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico, disponibilidade de instrumentos, adequação de equipamentos públicos, alocação de recursos monetários, promoção de capacitação de forma coordenada no tempo e no território. Mapear, pois, as dimensões mais relevantes à formulação de um programa e seus problemas operacionais requer uma equipe de avaliadores com diferentes formações acadêmicas e profissionais. Ou seja, é inegável na atualidade a importância de estudos e parâmetros de avaliação da atuação pública como ressalta Frey (2000, p. 229), ao afirmar que “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”.

## 2.1 Indicadores de avaliação

As avaliações constituem instrumentos para aprendizagem organizacional com a finalidade de aprimorar a gestão e os resultados de programas e projetos públicos. Há outras perspectivas finalísticas da avaliação, como o julgamento de mérito para fins de dotação de recursos ou responsabilização de suas atividades (Kayano; Caldas, 2001). Independente da finalidade a que se destinam as avaliações necessitam estabelecer indicadores analíticos.

Podemos dizer que duas são as características essenciais dos indicadores: a) são substitutos que não representam a si mesmos, mas traduzem conceitos abstratos; b) são medidas que se referem a informações quantificadas e traduzidas em números, que possibilitam a análise comparativa e temporal (Hellman; Schabbach, 2016). Como

ressaltam essas autoras, os indicadores não são a realidade, mas sim aproximações que a simplificam e tornam determinados fenômenos observáveis, analisáveis e comparáveis. Carley (1985, *apud* Hellmann; Schabbach, 2016, p. 9) sintetiza: “os indicadores representam um instrumental possível, dentre vários que existem, para tornar a realidade mais palpável e controlável, tendo em vista implementar as transformações desejadas”.

No que se refere às funções dos indicadores, sobretudo nos sociais, destacam-se três funções básicas, sendo elas:

[...]a científica onde são instrumentos de pesquisa social que permitem a apreensão de fenômenos socialmente importantes servindo de ponte entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. A de diagnóstico de fenômenos sociais em que são utilizados por governos e agências internacionais para a mediação de tendências sociais, econômicas e culturais servindo de instrumentos operacionais para o monitoramento da realidade social, com o intuito de formulação e reformulação de políticas públicas. E a de apoio ao processo decisório e ao planejamento orientando a alocação de recursos e maximizando os benefícios dos programas, direcionando-os a quem mais necessita, portanto são elementos centrais para que se possa fazer o monitoramento e a avaliação de políticas públicas (quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade) como também da atuação dos órgãos públicos (indicadores de desempenho) (Hellmann; Schabbach, 2016, p. 11).

Gestores públicos e órgãos de controle enfrentam muitas dificuldades no momento de gerar indicadores objetivos e confiáveis para avaliar uma política pública. Por este motivo, o estabelecimento de metas e objetivos bem definidos e quantificados nesses instrumentos facilita o monitoramento, o controle e a avaliação das políticas públicas. Conforme Torres (2012), na avaliação de políticas públicas três conceitos relacionados aos indicadores são fundamentais:

Eficácia: basicamente, a preocupação, nesse conceito, tem a ver como o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco importando os meios e mecanismos empregados para atingi-los. De maneira simples e prática, para uma avaliação de eficácia, basta comparar as metas programadas e as alcançadas em determinado programa ou ação estatal. Eficiência: nesse caso, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como foram atingidos. Existe uma clara preocupação com os mecanismos utilizados para obter êxito

na ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, e utilizar a racionalidade econômico para maximizar resultados e minimizar custos, ou seja, fazer o melhor com o menor custo, gastando com inteligência os recursos recolhidos pelo contribuinte. Efetividade: a avaliação deve se esforçar para demonstrar o impacto da política pública nas condições de vida da população atingida, ou seja, a real capacidade do Estado de transformar a vida dos atores e grupos sociais previamente elencados (Torres, 2012, p. 266).

Como mecanismo de aprendizagem organizacional é por meio destes indicadores que a avaliação produz insumos relevantes para análise da eficiência no uso dos recursos, eficácia no atingimento dos objetivos e efetividade na mudança social por ele proporcionada. Trazem assim, subsídios para o julgamento técnico-político da relevância e sustentabilidade (Jannuzzi, 2020) de um programa ou mesmo da ação pública como um todo, num determinado espaço no tempo.

Jannuzzi (2011b), de forma específica, caracteriza estes indicadores segundo a finalidade de cada um deles no processo avaliativo da seguinte forma:

Eficiência é um atributo relacionado ao custo que se incorre na produção dos resultados do programa. Em geral é avaliada em termos comparativos com outras soluções desenhadas para uma mesma problemática, o que remete à necessidade de dispor de parâmetros de qualidade e desempenho de atividades desenvolvidas no programa.

Eficácia está relacionada ao cumprimento dos objetivos explicitados do programa. A avaliação da eficácia de um programa social certamente pressupõe uma análise da cobertura e do grau de focalização do público-alvo alcançado.

A efetividade ou impacto diz respeito aos efeitos sociais mais abrangentes do programa, antecipáveis ou não, para além de seus objetivos, medidos junto ao seu público-alvo ou a outros segmentos da sociedade e verificáveis em um prazo razoável em que se possa garantir algum nível de atribuição ou associação com o programa.

Atestadas a eficiência, eficácia e efetividade (os chamados 3Es) de um programa, há fortes indicações de sua relevância ou mérito, assim como de sua sustentabilidade. O mérito ou relevância do programa está

relacionado à sua capacidade de oferecer uma solução consistente para o problema social para o qual ele foi desenhado. A sustentabilidade do programa refere-se às condições orçamentárias e operacionais de sua continuidade. Assim, avaliações que demonstram que os objetivos do programa estão sendo cumpridos, a custos justificáveis, produzindo efeitos sociais mais abrangentes, tendem a se legitimar na sociedade e dentro dos governos e contribuem para garantir os recursos e arranjos operativos para sua continuidade.

Para Sano e Filho (2013), ao adotarem-se os 3Es como parâmetros para uma boa gestão pública, faz-se necessária também a constante avaliação de alternativas para obtenção de melhores resultados. A simples comparação com os efeitos da própria ação governamental pode ocultar ineficiências, ineficácias e pouca efetividade, quando confrontados a outros programas. Tal necessidade é decorrente do fato de os indicadores de desempenho serem relativos, requerendo sempre um padrão ou um objetivo para comparação, que poderá ser absoluto (metas do próprio programa), normativo (relativo a outro programa), histórico (resultados anteriores), teórico (hipótese) ou negociado (acordo).

Vale ressaltar que a efetividade é de mais complexa aferição, já que está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa ou projeto público. Desta forma, avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social. O que torna sua avaliação indispensável é o fato de que, caso o impacto social não seja o esperado, poder-se-á replanejar a atuação. A principal dificuldade, porém, é garantir a vinculação entre as ações do programa e as mudanças percebidas (Sano; Filho, 2013).

Tais conceitos foram incorporados pelas organizações e instituições públicas, notadamente a partir dos anos 1990, com o avanço das políticas da *New Public Management*, no qual as demandas por se adotarem mecanismos e avaliação do desempenho e *accountability* foram componentes essenciais das reformas da gestão pública (Heinrich; 2010). Em particular foram incorporados pelos órgãos de controle externo, cujo entendimento institucional acerca destes indicadores de avaliação de políticas públicas pode ser sintetizado na Figura 1.

Figura 1 - Síntese dos indicadores de avaliação.



Fonte: TCE-SP, 2016.

A temática da avaliação é bastante ampla, resultando daí a necessidade de delimitação dos principais indicadores, objetivos e critérios que se deseja analisar diante dos infindáveis questionamentos que podem ser elaborados na avaliação da ação pública. Um desses aspectos se relaciona aos diferentes tipos de avaliações.

## 2.2 Tipos de avaliação

Os livros clássicos e manuais de avaliação são pródigos em apresentar diversas formas de classificação das pesquisas e estudos de avaliação, muitas vezes com pouca utilidade instrumental para análise de programas públicos. A mais básica e simples é a categorização segundo o momento de sua realização em relação ao ciclo de programa: avaliação *ex-ante*, realizada antes do início de um programa, para caracterização do público-alvo e dimensionamento da problemática que será o foco da intervenção; e avaliação *ex-post*, para análise comparativa das mudanças ocorridas junto ao público-alvo e aferição de resultados potenciais do programa. Segundo Secchi (2019) a avaliação de política pública pode acontecer:

[...] antes da implementação (avaliação *ex ante*), durante o processo de implementação (monitoramento) ou após a implementação (avaliação *ex post*), e geralmente aplica critérios, padrões e indicadores para avaliar as qualidades e eficiências da política pública (Secchi, 2019, p. 10).

Outra tipologia clássica é a que classifica as avaliações em prospectivas, destinadas a analisar a factibilidade de sucesso do programa, a partir da proposta de seu desenho lógico de atividades e agentes envolvidos. Também a proposta das avaliações formativas (ou de processo) voltadas a investigar os problemas de implementação do programa com a finalidade de produzir insumos para solucioná-los. Por fim, as avaliações somativas (ou de resultados), dirigidas à apreciação dos resultados e impactos dos programas, com vistas a seu julgamento de mérito, continuidade ou descontinuidade.

Ainda, segundo Jannuzzi (2011a), uma tipologia de pesquisas avaliativas menos conhecida, mas particularmente interessante para organizar a avaliação de programas sociais, é a proposta de classificação de avaliação segundo necessidades de informação para o estágio em que se encontra o programa no seu ciclo de vida: Avaliação de Demandas Sociais, Avaliação de Desenho, Avaliação de Processo, Avaliação de Resultados e Impactos e Avaliação de Custo-Efetividade.

Por fim, outra categorização clássica de avaliações é segundo o agente avaliador do programa: avaliação externa, avaliação interna, mista e participativa. Em tese, avaliações com equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa que aquelas realizadas internamente. Entretanto, nem sempre equipes externas de avaliação reúnem os atributos idealizados de independência, competência técnica, idônea e comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação de programas ao público, que assegure a desejada credibilidade – e apropriação – dos resultados às equipes de gestores e técnicos de programas.

Equipes internas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e as dificuldades mais prementes que afetam os programas públicos, mas precisam de apoio técnico de consultores especializados e pesquisas de campo para entender suas causas e estratégias de resolução. Com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica externa, gerando produtos com maior potencialidade de apropriação, não apenas pela adequação às demandas mais relevantes, como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento inicial dos agentes internos ao programa. Em algumas situações menos frequentes na avaliação de programas públicos desenvolvem-se abordagens participativas – ou “quasi-participativas”. Este é o quarto tipo de avaliação, segundo o agente avaliador, com participação direta ou com algum nível de interação participativa do público-alvo no processo de coleta e sistematização de informação.

## **2.3 Indicadores sintéticos de avaliação**

Partindo dessa trajetória de avaliação de programas e políticas públicas, nas últimas duas décadas foram desenvolvidas iniciativas de construção de indicadores sintéticos de avaliação, também chamados de índices. Estas métricas buscam sintetizar diferentes conceitos da realidade empírica que derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas (Guimarães; Jannuzzi, 2004; Jannuzzi, 2005). Dessa forma, sintetizam diversas dimensões em uma mesma medida ou propriedade.

Os indicadores sintéticos têm como característica geral a capacidade de sistematizar diversas dimensões da realidade econômica e/ou social em uma mesma medida. Segundo manual do Gespública (2009), são uma forma de mensurar, por meio da criação de índices compostos que considerem diferentes fatores sociais e econômicos, por exemplo, a qualidade de vida e o nível de vulnerabilidade de uma população. Um bom exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH), que reúne indicadores como anos de estudo, expectativa de vida ao nascer e PIB *per capita* em sua composição. Como destacam Guimarães e Jannuzzi (2004),

[...] o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - no início dos anos 1990 e seu “sucesso de mídia” também certamente deu um impulso importante para multiplicação de estudos na área, sobretudo os de caráter mais descritivo, voltados a propor e construir medidas-resumo – indicadores sintéticos - da realidade social vivenciada pela população brasileira (Guimarães; Jannuzzi, 2004, p. 3)

Como observam Antico e Jannuzzi (2006), uma das características dos indicadores sintéticos é oferecer aos gestores uma medida-síntese das condições de vida e do desenvolvimento de municípios, estados ou outras unidades territoriais. Por isso, para os autores, indicadores sintéticos podem ser úteis como instrumentos de tomada de decisão no ciclo de programas. Eles também podem ajudar a definir a natureza das ações a serem implementadas, as questões prioritárias e os públicos-alvo a serem atendidos.

Outro grupo comum e bastante utilizado na gestão pública são os indicadores de desempenho, que indicam o quanto do objetivo foi alcançado. Atualmente, com os recursos disponíveis de tecnologia, é possível gerar indicadores para qualquer etapa de um processo e medir seu resultado. Neste caso, o indicador pode ser usado para a avaliação do desempenho da gestão pública em consonância com o plano de metas do município e, assim, avaliar a evolução e/ou a conclusão de uma meta.

Assim, com o intuito de observar o comportamento dos municípios, em relação ao controle de gastos, investimentos e cumprimento dos direitos sociais estabelecidos na Constituição, ao longo dos últimos 20 anos, foram criados indicadores para medir o desempenho dos municípios no que se refere à gestão pública municipal e ao desenvolvimento econômico e social.

### 3. Painel de indicadores sintéticos de base municipal

Partindo do cenário atual de competências e atribuições das administrações municipais na oferta de bens e serviços públicos e da trajetória recente de construção de indicadores sintéticos de avaliação, nesta seção serão descritos e analisados três índices<sup>1</sup> que conseguiram atingir forte reconhecimento na imprensa, entre acadêmicos e pesquisadores da administração pública, bem como aderência entre

---

1 Destaca-se que além dos três índices descritos neste estudo foram identificados outros destinados a avaliações da gestão de municípios, produzidos tanto por organizações públicas quanto por organizações privadas de representação e prestação de serviços de consultoria. No primeiro caso destacam-se o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, produzido pela Fundação João Pinheiro em parceria com o PNUD-ONU); o IDG-M (Índice de Gestão Descentralizada Municipal) estratégia adotada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para apoiar e estimular os entes federados a investir na melhoria da Gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único; o IGMC (Índice de Gestão Municipal em Cultura) aglutinando quatro subíndices visando avaliar a atuação municipal na área da cultura. Nas iniciativas privadas destacam-se o IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) – produzido pelo Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego & renda, educação e saúde, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde; o IDGM (Índice Desafios da Gestão Municipal) produzido pela Macroplan no âmbito do estudo Desafios da Gestão Municipal fornecendo um quadro sobre o desempenho das 100 maiores cidades do Brasil, o indicador sintético agrega 16 indicadores em 4 áreas: educação e cultura, saúde, segurança e saneamento e sustentabilidade; e o IGMA (Índice de Gestão Municipal Águila), da Águila consultoria, formado por 39 indicadores alimentados por fontes públicas, processados por meio de algoritmo que fornece um índice consolidado por município; em termos de organização de representação há o IDMS (Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável), produzido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), reunindo em um índice sintético quatro dimensões: sociocultural, econômica, ambiental e político institucional, permitindo a classificação dos 5570 municípios brasileiros. Anteriormente a CNM utilizou o IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão), criado por Klering, Stranz e Gobetti (2007) para avaliar a gestão de municípios segundo três dimensões e 15 indicadores, que foi aplicado abrangendo o período-base de 2002 a 2009. Uma análise envolvendo este conjunto de indicadores será desenvolvida como continuidade e aprofundamento dos estudos acerca de índices municipais de gestão.

os gestores públicos e órgãos de controle. São eles: o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal), o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IGM (Índice de Governança Municipal), os quais serão descritos segundo seu surgimento em ordem cronológica e caracterizados segundo sua estrutura em termos dos seus objetivos, composição, fonte dos dados, abrangência, temporalidade e forma de divulgação do índice. Com isso pretende-se avaliar as possibilidades de uso desses índices como ferramentas e instrumentos de gestão pública, contribuindo para fortalecer e analisar as capacidades estatais no âmbito local.

### **3.1 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**

Lançado em 2012, o IFGF traz o debate sobre um tema de relevância relacionado a forma como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras, visto que as mesmas são responsáveis por administrar cerca de um quarto da carga tributária brasileira (Firjan, 2019). O índice é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras, com informações extraídas da declaração obrigatória e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Com base nesses dados oficiais, o IFGF avalia a situação fiscal dos municípios brasileiros.

Apesar da determinação legal, nem todos os municípios o fazem no tempo estabelecido (até o final do mês de abril) ou o preenchem completamente e de forma correta. Desta forma, por exemplo, o IFGF de 2017 – ano de referência 2016 - avaliou a situação fiscal de 4.544 municípios (onde viviam 177,8 milhões de pessoas – 87,5 % da população brasileira), sendo que os dados do exercício fiscal 2016 de 1.024 prefeituras não estavam disponíveis ou não eram consistentes (informações que não foram passíveis de análise).

Com o objetivo central de explicar a gestão fiscal dos municípios, o IFGF é um índice construído a partir de cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida.

Os quatro primeiros possuem peso de 22,5 % sobre o IFGF total, enquanto o Custo da Dívida soma 10 % da nota. Um menor peso é atribuído a esse item em virtude do baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros, seja pela incapacidade de contraírem dívidas ou pelas diversas restrições legais às quais estão sujeitos (Sistema Firjan, 2017).

Tabela 1 - Indicadores que compõem o IFGF

Indicador	Fórmula	Peso
Receita própria	Receita própria / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Gasto com pessoal	Gasto com pessoal / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Investimentos	Investimentos / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Liquidez	(Caixa – Obrigações em Circulação) / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Custo da dívida	Juros e Amortizações / Receita Líquida Real	10 %

Indicadores utilizados para mensuração da condição fiscal dos municípios de forma abrangente (IFGF Geral). Fonte: Adaptado de Sistema Firjan (2017), disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>

Após o cálculo do IFGF uma pontuação é atribuída a cada município. De maneira geral, o indicador e seus componentes variam de 0 (mínimo) a 1 (máximo), sendo considerado que quanto mais próximo a um melhor a gestão fiscal. Esse intervalo é dividido em conceitos de referência para facilitar a análise, a saber: Conceito A (Gestão de Excelência: > 0,8 pontos), B (Boa Gestão:  $\geq 0,6 \leq 0,8$  pontos), C (Gestão em Dificuldade:  $\geq 0,4 \leq 0,6$  pontos) e D (Gestão Crítica:  $\leq 0,4$  pontos).

O IFGF foi publicado inicialmente em 2012, relativamente aos anos de 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, conforme estudo comparativo de Klering, Krueel e Stranz (2012), apresentando os seguintes resultados:

Em 2010, o IFGF médio dos municípios brasileiros foi de 0,5321. Neste ano, o IFGF-Investimentos atingiu sua maior média no período analisado (de 2006 a 2010), atingindo o valor de 0,6163. O IFGF-custo da dívida médio foi de 0,8055, indicando que os municípios estão pouco endividados. No período de 2006 a 2010, o IFGF-geral médio avançou 1,9 %, ao mesmo tempo em que o IFGF-gastos com pessoal médio recuou 15,2 %, indicando que as prefeituras passaram a ter maiores encargos com pessoas. Um total de 1.045 (20 %) prefeituras foram avaliadas com conceito D; 2.304 (44 %) foram avaliadas com conceito C; 1.824 (35 %), com conceito B; e somente 95 com conceito A (2 %) (Klering; Krueel; Stranz, 2012; p. 42)

Segundo informações disponíveis no site da Firjan onde ocorre a divulgação do IFGF, o mesmo sofreu uma atualização metodológica e atualmente o estudo é composto por quatro indicadores: Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos.

O IFRF é composto por quatro indicadores, que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25 %: Autonomia, que é a capacidade de financiar a estrutura administrativa; Gastos com Pessoal, que significa o grau de rigidez do orçamento; Liquidez, que trata do cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras; e Investimentos, que é a capacidade de gerar bem-estar e competitividade. (<https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>)

Toda a série histórica – disponível para consulta entre 2013 e 2018 - foi atualizada de acordo com as novas métricas (Firjan, 2019). Estão disponíveis para consultas dados dos municípios brasileiros que permitem a avaliação do IFGF geral e/ou de cada índice específico de cada um dos quatro indicadores específicos de Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos. Com isso o IFGF tem uma metodologia que permite tanto a comparação relativa quanto absoluta, isto é, não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos. Dessa forma, é possível especificar, com precisão, se uma melhoria relativa de posição em um ranking se deve a fatores específicos de um determinado município ou à piora relativa dos demais.

Os últimos dados disponíveis são de 2019 (ano-base 2018) e trazem informações referentes a 5.337 municípios – 95,8 % do total de municípios brasileiros. A análise apresenta alguns destaques que ressaltam os problemas de gestão fiscal: baixa capacidade de geração de receita para financiar a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da prefeitura, além de alta rigidez do orçamento, o que dificulta um planejamento eficiente e penaliza investimentos (Firjan, 2019). Dentre os destaques em cada indicador específico apontam:

Novo indicador autonomia, que analisa a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar sua existência - 34,8 % das prefeituras não se sustentam: não geram receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa; (...) Gastos com pessoal, mostra quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal em relação ao total da Receita Corrente Líquida - 49,4 % dos municípios do país em situação crítica, pois gastam mais de 54 % da receita com pessoal; (...) Liquidez, indicador que verifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os recursos em caixa disponíveis para cobri-los no ano seguinte - 21 % das prefeituras no “cheque especial”, terminaram 2018 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas; (...) Investimentos, indicador que mede a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos, aqueles que geram bem-estar à população e melhoram o ambiente de negócios - 47 % dos municípios brasileiros sem olhar para o futuro, investem em média apenas 3 % da receita. (Site <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>)

Além da consulta por município o site disponibiliza para *download* arquivos contendo a versão completa do IFGF 2019, análises especiais por estados, por grandes regiões e uma análise especial do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), assim como rankings geral e capitais (2019) e evolução geral por indicador (2013-2018), disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>

### **3.2. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**

O IEGM é um índice de desempenho utilizado pelas Cortes de Contas dos estados (TCEs). O índice é composto por sete índices setoriais, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos

dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores.

A combinação das análises destes sete índices temáticos “busca” avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva e, com isso, oferecer elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo (TCESC, 2016).

Segundo definição disponível no site do Instituto Rui Barbosa (2020):

O **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)** é um indicador de processo que **mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas**: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação. O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuída às questões pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios (<https://irbcontas.org.br/iegm/>)

Este índice, desenvolvido originariamente pelo TCESP<sup>2</sup> e compartilhado com os demais Tribunais de Contas brasileiros, sob termo de adesão a acordo de cooperação técnica patrocinado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), apresenta uma nova metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo:

**Específico**: mede características particulares da gestão municipal de forma clara e objetiva; **Mensurável**: permite a quantificação do desempenho dos municípios ao longo do tempo; **Acessível**: de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização; **Relevante**: como instrumento de controle; **Oportuno**: elaborado no tempo adequado para utilização pela Fiscalização (TCESC, 2016).

Destaca-se que não menos importante é a possibilidade de comparar desempenhos entre municípios semelhantes, possibilitando identificar as melhores práticas e, conseqüentemente, contribuir para uma melhora no desempenho da Administração Pública Municipal.

---

2 Maiores informações sobre a origem, motivações e composição do índice se encontram no Manual do Igem do TCESP 2014, disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf)

O índice é composto por informações e indicadores oriundos de três fontes: dados governamentais, dados de prestação de contas e de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas administrações municipais. Vale observar que as informações prestadas pelos próprios municípios estão sujeitas à validação por amostragem pelas equipes de fiscalização dos Tribunais. Desse modo, variáveis como o gasto na educação, por exemplo, somente poderão ser consideradas definitivas após o trânsito em julgado do Parecer emitido pelo Relator das respectivas contas (TCESC, 2016).

A adesão dos municípios ao índice é obrigatória, segundo Instruções Normativas publicadas pelos Tribunais dos estados que, conforme preveem as normas, os dados dos IEGM estaduais contribuirão para a elaboração do IEGM Brasil pela Rede Nacional de Indicadores Públicos (Indicon), que é organizada por tribunais de contas.

Assim, o IEGM se dispõe a evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete dimensões, também denominadas de especialidades: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos; Governança da Tecnologia da Informação. Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, em particular as disposições normativas da Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

As informações consolidadas nestas dimensões permitem a produção de um índice geral para o município (IEGM), bem como de sete índices temáticos específicos, baseados em uma miríade de variáveis, conforme descritos na sequência. Tais informações foram adaptadas do Manual do IEGM TCESC (2016):

**i-Educ:** O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão municipal por meio de uma série de quesitos específicos relativos à Educação Infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.

**i-Saúde:** O Índice Municipal da Saúde mede o resultado das ações da gestão municipal por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.

**i-Planejamento:** O Índice Municipal do Planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis. Neste confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.

**i-Fiscal:** Este índice mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**i-Amb:** O Índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.

**i-Cidade:** O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil.

**i-Gov TI:** O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

Cada um destes sete indicadores apurados irá compor o IEGM final. Para compreender a gestão municipal nessas dimensões, fez-se uso de métricas de ponderação que possam melhor refletir o grau de relevância das apurações. A distribuição das ponderações foi baseada no volume de despesas realizadas nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, por função de governo (TCESP, 2014), conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2 - Atribuição de pesos aos índices componentes do IEGM

<b>Índice setorial</b>	<b>Percentual ponderação</b>
i-Educ	20 %
i-Saúde	20 %
i-Planejamento	20 %
i-Fiscal	20 %
i-Amb	10 %
i-Cidade	5 %
i-Gov TI	5 %

Fonte: Adaptado do Manual do IEGM TCESP, 2014.

Os resultados do IEGM são apresentados por faixas de resultados, contendo 05 faixas de resultado com representação por notas (A, B+, B, C+ e C) e de forma gráfica dos enquadramentos das prefeituras definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 07 índices setoriais. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios:

Tabela 3 - Critérios para classificação nas faixas do IEGM

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90 % da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0 % e 89,9 % da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0 % e 74,9 % da nota máxima
C+	i-Fiscal	IEGM entre 50,0 % e 59,9 % da nota máxima
C	i-Amb	IEGM menor ou igual a 49,9 %

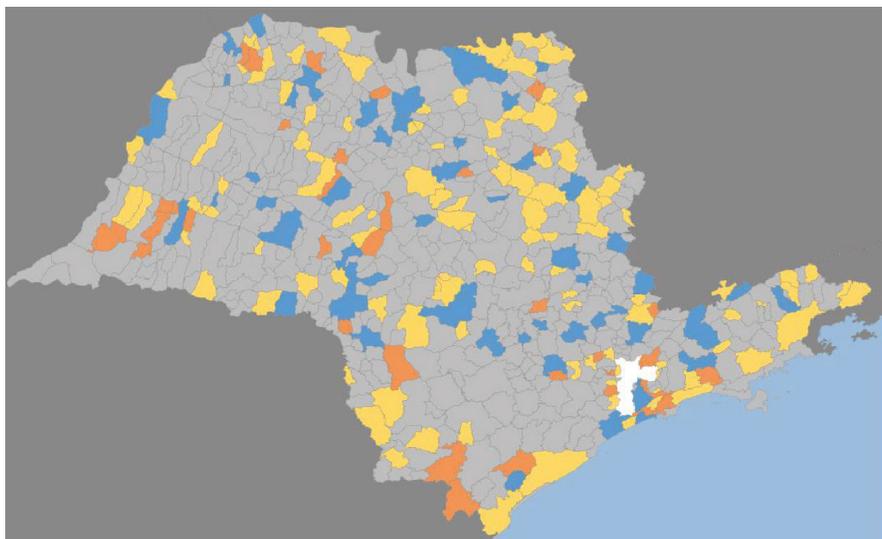
Fonte: Extraído do Manual do IEGM TCESC, 2016.

Além dos critérios citados acima, outros dois são observados na definição das faixas de resultados:

- Diminuição de 01 (um) grau na nota geral do IEGM quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25 % na Educação;
- Índice Componente - Realocação para a faixa de resultado C – Baixo Nível de Adequação: quando não observar o contido no artigo 29-A da Constituição Federal.

Tal forma de classificação permite uma visualização gráfica do IEGM de duas formas: a) em formato de colunas empilhadas do número de municípios em cada dimensão por faixas de resultados; b) visualização geográfica cartográfica, conforme o mapa a seguir do IEGM SP em 2015, onde se evidencia que a maioria dos municípios paulistas (67 %), à época, apresentava uma gestão pública efetiva (faixa de resultado B representada pela cor cinza).

Atualmente o site do Instituto Rui Barbosa (<https://irbcontas.org.br/iegm/>), no qual estão sediadas as informações de consolidação do IEGM, disponibiliza acesso a um link com: a) apresentação dos resultados do IEGM de 2017; b) consolidação dos dados de 3.831 municípios respondentes (68,78 % do total), ressaltando que os estados



Fonte: Anuário do IEGM TCESP 2015.

de MG e SP fizeram uma consolidação própria, por isso ausentes do referido relatório. Igualmente apresenta o detalhamento dos dados dos indicadores de educação e saúde de forma agregada.

No que se refere à consulta dos dados do IEGM por município, os sites dos Tribunais de Contas dos diferentes estados disponibilizam mecanismos de buscas com as informações dos municípios das suas respectivas jurisdições. Em termos de fonte de dados agregados nacionalmente, o site do Instituto Rui Barbosa remete ao link denominado “Resultados do IEGM” que, por sua vez, remete ao link do Tribunal de Contas do Maranhão ([https://www6.tce.ma.gov.br/iegm\\_util/ranking.zul](https://www6.tce.ma.gov.br/iegm_util/ranking.zul)). Neste sítio é possível acessar uma ferramenta de busca geral (nacional) e por estado, nos seus respectivos municípios, para uma série histórica que compreende os anos de 2015 a 2020. Todavia, o acesso aos dados apresenta uma série de incompletudes, com a ausência de dados de determinados estados em determinados anos e, dados disponíveis nacionalmente e por estados até 2019. Para o ano de 2019 há dados de 2.853 municípios (51,22 % do total), cuja nota média do IEGM Brasil corresponde a 49,28, ou seja, uma nota C – baixo nível de adequação.

### 3.3. Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA).

O Índice CFA de Governança Municipal (IGM - Conselho Federal de Administração) lançado em 8 de dezembro de 2016, em Reunião Plenária realizada no CFA, foi criado com o intuito de auxiliar gestores públicos a entender, através de dados consolidados, quais seriam as possíveis oportunidades de melhorias em seu município. Igualmente busca expandir o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal. Conforme divulgado à época do lançamento

[...] a falta de planejamento e controle, o desperdício de dinheiro público, o gasto desenfreado e a corrupção são as principais causas para a crise política e econômica que o Brasil tem vivido. Essa triste realidade motivou o Conselho Federal de Administração (CFA), por meio da Câmara de Gestão Pública (CGP), a criar o Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA).

De acordo com a presidência do CFA, quando do lançamento do mesmo, o IGM-CFA permitirá que o Sistema CFA/CRA atue como um importante defensor da qualidade da gestão e da valorização dos profissionais de Administração. “Trata-se de um indicador que servirá para promover melhorias e ajustes na gestão dos municípios, sendo um insumo indispensável para os prefeitos recém-eleitos na elaboração de políticas públicas”.

O estudo que deu origem ao IGM-CFA foi realizado em parceria com o Instituto Publix e reuniu índices já consolidados no mercado como o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, IEGM e IDH, entre outros. A partir destes índices, os pesquisadores aplicaram filtros e foram selecionadas 60 variáveis com alta correlação relacionadas à qualidade da gestão pública municipal, dos gastos e das finanças e da entrega de resultados para a sociedade. Posteriormente, elas foram agrupadas em três dimensões consideradas indispensáveis na gestão pública: Qualidade Fiscal (QF), Qualidade da Gestão (QG) e Desempenho (D). A soma desses índices gerou a métrica adotada para chegar ao IGM-CFA.

Conforme a diretora de Gestão Pública do CFA, Ione Macêdo de Medeiros Salem (2016):

o IGM-CFA é um referencial para o planejamento estratégico dos municípios. Os prefeitos poderão elaborar e justificar a captação de investimentos e melhorar os índices dos municípios, mediante a utilização de 60 indicadores, da qualidade da gestão pública municipal, dos gastos e das finanças e da entrega de resultados para a sociedade.

Em síntese, a estrutura do IGM/CFA é baseada na análise de dados brutos (variáveis), cuja média serve de base para a criação dos indicadores. As médias dos indicadores criam as dimensões e a média das dimensões cria a nota geral do IGM/CFA. Desta forma, o índice criado pelo CFA condensa a informação de diversas variáveis como educação, saúde, gestão fiscal, gestão ambiental, transparência e *accountability*, efetividade, informatização, planejamento urbano, articulação institucional, recursos humanos, habitação, vulnerabilidade social e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Este banco de dados municipais utiliza variáveis que foram extraídas de bases públicas como STN, IBGE, PNUD e DATASUS. Em seguida realizou-se a priorização de indicadores e variáveis por meio de tratamento estatístico, o que permitiu gerar um resultado para cada dimensão e para o Índice. Assim como boa parte de suas fontes, o IGM será atualizado anualmente (site <https://igm.cfa.org.br/o-que-e>).

Na descrição metodológica do IGM-CFA disponível no site da organização são destacados como princípios norteadores do índice duas premissas básicas:

**1. Cobertura:** Buscou-se a máxima cobertura possível, ou seja, abrangência da maior quantidade possível de municípios, sem que isso cause perda da qualidade dos dados; **2. Periodicidade:** A ausência de informações municipais é o principal obstáculo para se construir um índice que avalie as cidades brasileiras. Diante disso, quanto maior o período analisado, mais dados teremos à disposição. Levando-se isso em conta, foi definido o período dos dados coletados, de modo que o princípio da cobertura seja também atendido. Logo, fixou-se o prazo de quatro anos de periodicidade máxima. Por exemplo, no IGM/CFA 2020, o dado mais antigo disponível será do ano de 2016. (<https://igm.cfa.org.br/metodologia>)

Igualmente a metodologia descreve sete passos que foram seguidos na construção do IGM/CFA 2020, envolvendo

a manipulação de mais de 650.000 linhas de dados de mais de dez bases diferentes. Em síntese a construção do índice seguiu os seguintes passos (<https://igm.cfa.org.br/metodologia>):

1. Seleção dos Indicadores: Através de análise estatística e consulta bibliográfica, foram definidos os indicadores que iriam compor o índice bem como suas variáveis.
2. Extração dos Dados: Os dados foram extraídos de bases secundárias (DATASUS, IBGE, etc) e receberam tratamento de limpeza e ajustes nas chaves primárias (geralmente utilizando o código IBGE) com intuito de relacionar as diversas tabelas.
3. Definição dos Grupos: Os grupos foram criados com base em duas variáveis: População e PIB *per capita*. Os cortes da população foram baseados na metodologia do IBGE; já os cortes do PIB *per capita* foram criados com base no conceito de mediana, gerando a seguintes tabela de agrupamentos:

	Habitantes	Pib <i>per capita</i>
Grupo 1	Até 20.000	Até R\$ 15.600,00
Grupo 2	Até 20.000	Acima de R\$ 15.600,00
Grupo 3	De 20.000 até 50.000	Até R\$ 15.463,00
Grupo 4	De 20.000 até 50.000	Acima de R\$ 15.463,00
Grupo 5	De 50.000 até 100.000	Até R\$ 21.650,00
Grupo 6	De 50.000 até 100.000	Acima R\$ 21.650,00
Grupo 7	Acima de 100.000	Até R\$ 28.636,00
Grupo 8	Acima de 100.000	Acima R\$ 28.636,00

4. Definição das Metas: As metas foram criadas considerando o nono ou segundo decil, variando conforme a polaridade do dado (alguns dados têm polaridade “maior-melhor” e outros “menor-melhor”). Logo, a meta é calculada utilizando-se a fórmula estatística do decil, sendo que para os dados com polaridade “maior-melhor” a meta será a nota em que noventa por cento dos municípios estão abaixo. Na polaridade “menor-melhor” o conceito é o oposto.

5. Verificação de Outliers: O termo outlier é uma palavra com origem na língua inglesa que é utilizada para identificar valores ou observações que são muito diferentes das demais. Uma boa forma de definir esse termo é usando a expressão “ponto fora da curva”. A metodologia utilizada para este fim no IGM/CFA foi o cálculo do intervalo interquartil. Logo, a nota das variáveis do IGM/CFA foi calculada retirando-se os municípios considerados outliers. Todavia, tais municípios (outliers) não foram retirados do índice. Para aqueles que foram retirados por terem resultados extremamente positivos, foi dada nota dez. Para aqueles que foram retirados por terem resultados extremamente negativos, foi dada nota zero. Tal metodologia se mostra justa, uma vez que reduz as distorções das notas e não penaliza aqueles com bom resultado.
6. Cálculo da Nota: A fórmula da nota foi concebida para que avaliasse a distância do resultado que o município alcançou em relação à meta. Assim, quanto mais longe da meta, pior a nota da cidade avaliada. A nota que vai de zero a dez, foi obtida por meio da seguinte fórmula:

$$\left(1 - \left(\frac{\text{Meta} - \text{Dado Bruto}}{\text{Meta} - \text{Pior Dado Bruto}}\right)\right) * 10$$

7. Cálculo dos Indicadores, Dimensões e Nota Geral: com a nota das variáveis em mãos calculam-se as notas médias de tais variáveis que compõem o referido indicador e posteriormente uma média dos indicadores que compõem a referida dimensão. E a média das três dimensões gera a nota geral do IGM/CFA.

O IGM-CFA está disponível para consulta em dois formatos: consulta via website e baixando uma planilha em formato Excel, disponível no ambiente do Acesso Exclusivo. Os dados disponíveis para consulta via website possibilitam: a) acesso ao ranking dos municípios pelos grupos do IGM, geral e por dimensões; b) a busca individual por município com a possibilidade de criar filtros para

refinar a busca por população, renda *per capita* e área territorial dos municípios, permitindo assim a criação de rankings estratificados, o que torna a ferramenta muito amigável para o estabelecimento de análises comparativas. Permitem também a busca por municípios isoladamente, que gera um perfil municipal onde são apresentados os dados do IGM geral e por dimensões deste município. Desta forma, pode-se conhecer a posição municipal dentro do seu grupo e comparar os dados dos últimos três anos (2018-2020) do IGF com o melhor do seu respectivo grupo. Por fim, permite um detalhamento do IGF das dimensões finanças, gestão e desempenho com gráficos e dados dos indicadores que compõem cada uma dessas dimensões. Assim, pode-se gerar um painel situacional atualizado de cada município.

O ambiente de acesso restrito é destinado às pessoas físicas e jurídicas registradas junto aos Conselhos Regionais de Administração (CRAs), e que estejam em situação regular, sendo possível obter informações complementares ao IGM, tais como: conceitos sobre os indicadores que compõem o IGM: painéis interativos com mapas dos indicadores; comparação do IGM dos anos anteriores 2017, 2018, 2019 e 2020; simulador do IGM, onde é possível aferir o desempenho do município a partir da melhoria de um determinado indicador ou suas variáveis. Além de acesso a biblioteca contendo artigos técnicos, guias, casos de sucesso, legislação relacionada aos municípios e oferta de capacitação de cursos gratuitos ou pagos voltados para a gestão pública.

#### **4. Matriz comparativa dos índices sintéticos**

Visando a facilitar a compreensão e visualização dos índices apresentados neste estudo organizou-se um quadro analítico dos indicadores sintéticos de gestão municipal. Este quadro contém informações acerca da instituição responsável pelo índice, objetivos do mesmo, estrutura de dimensões, variáveis e indicadores, fontes dos dados, periodicidade, forma de apresentação e disponibilidade do índice.

## Quadro 1 - Comparação entre os indicadores sintéticos de gestão municipal

Índice	IFGF	IEGM	IGM-CFA
Instituição	FIRJAN (Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro)	TCEs (Tribunais de Contas Estaduais)	CRA (Conselho Federal de Administração)
Objetivos	Contribuir com o debate sobre a eficiência da gestão fiscal, trazendo como foco a administração dos recursos públicos pelas prefeituras.	Avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos municípios.	Auxiliar gestores públicos a entender, através de dados consolidados, quais seriam as possíveis oportunidades de melhorias em seu município; Expandir o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal.
Estrutura Dimensões	Dimensão fiscal;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação;</li> <li>• Saúde;</li> <li>• Planejamento;</li> <li>• Gestão Fiscal;</li> <li>• Meio Ambiente;</li> <li>• Proteção dos Cidadãos;</li> <li>• Governança da TI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade Fiscal (QF);</li> <li>• Qualidade da Gestão (QG);</li> <li>• Desempenho (D)</li> </ul>
Variáveis/ Indicadores	Autonomia (capacidade de financiar a estrutura administrativa); Gastos com Pessoal (grau de rigidez do orçamento); Liquidez (cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras); Investimentos (capacidade de gerar bem-estar e competitividade)	Educação quesitos relativos à EI e EF relacionados à avaliação escolar, Conselho e PME, infraestrutura, merenda, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares. Saúde quesitos relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura de vacinação e de orientação à população.	60 indicadores compostos a partir de variáveis: educação, saúde, gestão, gestão fiscal, gestão ambiental, transparência e accountability, efetividade, informatização, planejamento urbano, articulação institucional, recursos humanos, habitação, vulnerabilidade social, e IDHM.

<p>Variáveis/ Indicadores</p>	<p>Planejamento aspectos relacionados ao cumprimento do planejado, coerência entre as metas físicas e recursos empregados, resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.</p> <p>Gestão fiscal, análise da execução financeira e orçamentária, aplicação de recursos vinculados, transparência e obediência aos limites da FRF.</p> <p>Meio Ambiente informações sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.</p> <p>Proteção dos Cidadãos informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção e infraestrutura da Defesa Civil.</p> <p>TI este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.</p>
<p>Fontes</p>	<p>Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Siconfi</p> <p>Dados governamentais; Dados de prestação de contas; e Questionários preenchidos pelas administrações municipais</p> <p>Fontes de dados governamentais como STN, IBGE e DATASUS; Outros índices como IDHM (PNUD) e IFGF (FIRJAN)</p>

Quadro 1 – Comparação entre os indicadores sintéticos de gestão municipal  
(continuação)

Periodicidade	Anual, com série histórica disponível entre 2013 a 2018	Anual, com série histórica disponível entre 2015 a 2019	Anual, com dados livres comparando os anos de 2018–2019–2020
Forma de apresentação do índice	<p>Indicador geral e seus componentes variam de 0 (mínimo) a 1 (máximo), quanto mais próximo a um, melhor a gestão fiscal. Esse intervalo é dividido em conceitos de referência da gestão:</p> <p>A (Excelência: <math>&gt;0,8</math> pontos);            B (Boa: <math>\geq 0,6 \leq 0,8</math> pontos);            C (em Dificuldade: <math>\geq 0,4 \leq 0,6</math> pontos);            D (Crítica: <math>\leq 0,4</math> pontos).</p>	<p>Indicador geral apresentado em 5 faixas de notas:</p> <p>A – Altamente efetiva;            B+ – Muito efetiva;            B – Efetiva;            C+ – Em fase de adequação;            C – Baixo nível de adequação.</p>	<p>Indicador geral (IGM) e os indicadores das dimensões de componentes, finanças, gestão e desempenho, todos eles (variando de 0 a 10).</p>
Disponibilização	Consulta livre via website e baixando arquivos em formato PDF com análise e séries históricas	Consulta livre via website e baixando arquivos em formato Excel com séries históricas	Consulta via website (livre) e baixando uma planilha em formato Excel (disponível no ambiente do Acesso Exclusivo).

Fonte: Elaboração Própria.

Em uma análise transversal dos três índices descritos é possível se perceber que em termos dos objetivos declarados, todos buscam contribuir com a melhoria da gestão municipal. Alguns contribuem de uma maneira mais específica, como se propõe o IFGF, visando “analisar a eficiência da gestão fiscal”. Por sua vez, o IEGM informa de forma mais ampla para “avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos municípios”. Finalmente, o IGM visa “auxiliar gestores públicos a entenderem quais as possíveis oportunidades e melhorias em seu município” em diferentes dimensões da gestão pública.

Os objetivos declarados desses índices coadunam com as estruturas dos mesmos. Tais estruturas, no tocante às dimensões que cada índice busca analisar, evidenciam que o foco do IFGF se delimita a dimensão fiscal. Esta engloba variáveis estruturadas em torno de quatro indicadores: a) autonomia (capacidade de financiar a estrutura administrativa); b) gastos com pessoal (grau de rigidez do orçamento); c) liquidez (cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras); d) investimentos (capacidade de gerar bem-estar e competitividade). Este índice se destina a análise exclusiva da gestão financeira e de capital (Velo *et al.*, 2011) das administrações municipais, não englobando indicadores de resultado da ação dos municípios na implementação de políticas públicas que são de suas competências. Os outros dois índices abarcam em suas estruturas um conjunto maior de dimensões de análise.

O IEGM tem entre as suas dimensões de análise a atuação do município na gestão fiscal, mas também na atuação municipal em políticas públicas de educação, saúde, meio ambiente e proteção aos cidadãos, além de indicadores que visam analisar a capacidade de planejamento e governança de TI destes municípios. Para tanto, faz uso de um conjunto amplo de indicadores e variáveis, tanto de indicadores de estoque quanto de processo, o que exige uma maior sofisticação metodológica na composição deste índice. Já o IGF busca analisar as administrações municipais em três dimensões relacionadas à qualidade fiscal, qualidade da gestão e desempenho. Para este fim utiliza sessenta indicadores compostos a partir

de variáveis relacionadas a: a) gestão de políticas públicas como saúde, educação, habitação, planejamento urbano; b) variáveis relacionadas à qualidade da gestão fiscal, como transparência e *accountability*; c) variáveis relacionadas ao desempenho da gestão em áreas como planejamento, articulação institucional e recursos humanos, utilizando para tal inclusive informações oriundas de outros índices com o IDHM.

No tocante às fontes de informação se observa que todos os índices descritos utilizam de diversas fontes. O IFGF utiliza os dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e dados do Siconfi que são dados autodeclarados pelos municípios a partir do preenchimento de um formulário que deve ser encaminhado pelos municípios até 30 de abril de cada ano. O IEGM por sua vez utiliza dados oriundos de três fontes distintas: fontes governamentais, prestações de contas realizadas pelos municípios aos tribunais de contas e questionários preenchidos pelas administrações municipais. Já o IGM se utiliza de fontes de dados governamentais como STN, IBGE e Datasus, além de dados derivados de outros índices. Desta forma, todos os três índices descritos padecem de um problema comum: a dificuldade de dados municipais na temporalidade, abrangência e confiabilidade necessárias na composição de indicadores de base municipal, tendo em vista sobretudo que parte deles são oriundos de informações autodeclaradas pelos municípios que não passam por uma verificação dos mesmos, havendo dúvidas quanto a sua confiabilidade. Este é um problema recorrente evidenciado na bibliografia sobre a construção de indicadores no Brasil (Guimarães; Jannuzzi, 2004; Veloso *et al.*, 2011; Jannuzzi, 2011).

Tal dificuldade em relação às fontes de dados de base municipal também impacta na periodicidade dos índices divulgados. Mesmo se referindo a uma atualização anual, os indicadores apresentam uma defasagem temporal em algumas das variáveis que os compõem. Nesse sentido, necessita por vezes, como explicitado na metodologia do IGV, ocorrer uma combinação que leva em conta dados produzidos no período de 4 anos pregressos.

No que se refere a forma de apresentação dos índices descritos, todos apresentam a consolidação em um indicador geral. No IFGF varia de 0 a 1, com este intervalo sendo dividido em conceitos de referência A, B, C e D para facilitar a análise, enquanto no IGM varia de 0 a 10. O IEGM gera uma nota que é classificada em cinco faixas (A, B+, B, C+, C). Em todas estas métricas, para se chegar no índice geral, ocorre a classificação em subíndices e/ou indicadores de dimensões setoriais. O IFGF é composto por quatro indicadores - autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos - que assumem o mesmo peso (25 %) para o cálculo do índice geral. O IEGM tem seu índice geral calculado a partir de sete indicadores (dimensões) setoriais, cujo peso de cada dimensão é oriundo de uma ponderação que varia de 20 % (educação, saúde, planejamento e fiscal), 10 % (meio ambiente) a 5 % (proteção aos cidadãos e governança de TI). O indicador geral do IGM é composto por três dimensões (finanças, gestão e desempenho), para os quais - geral e dimensões - são estabelecidas metas. Os municípios são classificados em oito grupos, segundo população e renda *per capita* e, dessa forma utiliza-se uma fórmula para calcular a nota de cada dimensão e a média destas vai compor o índice final que varia de 0 a 10. Tal estrutura confere ao IGM uma maior sofisticação metodológica no estabelecimento do índice geral, na medida em que possibilita a comparação do município tanto em relação a uma meta como quanto ao grupo de municípios semelhantes a ele. Em que pese essa metodologia mais refinada o IGM também apresenta inconsistências quanto à periodicidade e cobertura das variáveis que compõem os indicadores deste índice.

Cabe ressaltar que tanto a forma de apresentação do índice quanto a sua estrutura em termos da composição de dimensões, indicadores e variáveis, para além das questões de abrangência e periodicidade, não permite a utilização desses diferentes índices para a análise comparada entre municípios ou mesmo de um único município a partir da utilização dos três diferentes índices. Isso ocorre pois, apesar de a unidade observada ser a mesma - o município - a mensuração utiliza diferentes lentes e pontos de vista.

Por fim, no tocante a disponibilização dos dados gerados pelos índices todos permitem a consulta livre via website, variando na forma de apresentação do índice geral e das dimensões que o compõem, como também, nas funcionalidades que cada website permite na observação do indicador. Seja na observação por município, quanto no estabelecimento de comparações entre municípios, por meio de rankings (como os gerados no IFGF, IEGM e IGM) ou nas comparações por grupos e proximidade das metas estabelecidas (como no caso do IGM). O IEGM permite ainda a divulgação por meio de mapas, especialmente por estados, nos quais é possível evidenciar mais claramente a classificação por faixas entre os municípios e sua distribuição geográfica. Cabe destacar que dos três índices descritos o IGM é o único que apresenta um ambiente de acesso exclusivo aos associados dos Conselhos Estaduais de Administração, para os quais são disponibilizadas outras informações como planilhas de dados e ferramentas de elaboração de mapas com os indicadores que compõem esse índice.

## 5. Considerações finais

A descrição de três índices de gestão municipal empreendido neste capítulo, contextualizados a partir da ampliação das competências e atribuições municipais desde a Constituição de 1988, bem como do avanço na geração de informações de base municipal evidenciado sobretudo nos últimos 20 anos, permite algumas inferências sobre o uso dos mesmos como instrumentos de gestão dos municípios.

Um primeiro aspecto a se destacar refere-se a classificação desses índices nas tipologias comumente utilizadas na avaliação de programas e políticas públicas (Costa; Castanhar, 2003; Antico; Jannuzzi, 2004; Jannuzzi, 2011; Hellman; Shabbach, 2016). Pode-se compreender os instrumentos de avaliação como sendo *ex-post*, pois consolidam informações após a realização da ação pública ou como de caráter somativo ou de resultados que visam a apreciação de resultados e impactos dos programas e ações governamentais, com vistas a seu julgamento de efetividade e mérito.

Um segundo aspecto refere-se a possível relação entre índices de gestão e capacidades estatais municipais. Nesse sentido, pode-se tomar como referência o enquadramento teórico proposto por Grin (2012), de se abordar capacidade estatal considerando duas grandes dimensões: *técnico-administrativa* - eficiência organizacional para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; e *político-institucional* - instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível intergovernamental. Por essa linha, evidencia-se uma relação muito tênue, em particular no tocante às possibilidades destes índices em mensurar capacidades estatais. No limite podemos entendê-los como uma *proxy* de determinada dimensão de capacidades estatais, sobretudo, nos índices caracterizados, a aspectos técnico-administrativos da gestão pública municipal.

Tal limite se apresenta não apenas pelas dificuldades no estabelecimento de relações de causa-efeito, desafio comum na mensuração de capacidades estatais, quanto pelas próprias fragilidades metodológicas na construção dos índices. Dentre essas fragilidades destaca-se não apenas a qualidade dos dados de base municipal - relativa à abrangência de cobertura, fidedignidade e periodicidade dos mesmos - como também das próprias opções metodológicas na construção de um índice. Como destacam Guimarães e Jannuzzi (2004) ao analisarem a composição e uso do IDHM, cujo sucesso foi fonte inspiradora de diversos índices sintéticos posteriores, por mais rigorosas e criteriosas que aparentem ser as metodologias e práticas estatísticas utilizadas na construção desse tipo de índice composto, suas hipóteses são muito mais arbitrárias do que é comum. Ademais, a operação de sintetização de indicadores em um único índice é raramente apoiada em alguma teoria ou marco metodológico consistente.

Para esses autores, em muitos casos, a “reificação da medida em detrimento do conceito” tem outro desdobramento muito preocupante

sobre o campo da formulação de políticas: reforçar a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes (Guimarães; Jannuzzi, 2004; p. 5). Um exemplo dessas opções metodológicas nos índices analisados se evidencia nas dimensões de análise do que possa ser compreendido como boa gestão fiscal (IFGF), de efetividade da gestão (IEGM) ou de boa governança municipal (IGM). Nestes índices, as opções de indicadores e variáveis geram inúmeras controvérsias quanto às variáveis adotadas bem como o peso a elas atribuídos na composição.

Neste sentido é que, cientes das limitações dos índices apresentados acima, reconhece-se o papel dos mesmos na popularização e ampliação do olhar sobre a realidade dos municípios brasileiros. Tais índices sintetizam em suas dimensões e variáveis a realidade social e a gestão dos municípios, propiciam aos olhos do público, mídia e gestores uma medida interessante para monitorar a gestão municipal e a qualidade dos bens e serviços públicos ofertados neste nível de governo. Para tanto, são bem-vindos estudos como este - e outros que virão - que visem ampliar o conhecimento e a reflexão sobre os índices de gestão. É importante que estes índices sejam explorados em seus limites e potencialidades de representar a realidade da gestão municipal e, sobretudo, contribuir no planejamento e qualificação da atuação das administrações municipais.

Assim, mesmo que premidos pela necessidade de atender as demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas, recomenda-se parcimônia na interpretação e uso dos índices para diagnóstico na realidade e para planejamento das ações públicas. Sobretudo, para a definição de recursos públicos a serem aplicados, levando em conta a necessidade de acompanhamento constante e calibração dos índices para refletirem a diversidade de realidades e situações no território brasileiro.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Eds..). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. de M. Indicadores e a gestão de políticas públicas. *Revista da Fundação do Desenvolvimento Administrativo*, Governo do Estado de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/>

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz. 2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37 n. 5, p. 969-992, 2003.

FIRJAN. *Índice Firjan Gestão Fiscal* - Edição 2019 Metodologia. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019\\_anexo-metodologico3.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019_anexo-metodologico3.pdf)

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, p. 211-259, 2000.

GESPUBLICA. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Produto 4. Brasília, dez/2009. 113p. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf)

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 148-176, 2012.

GUIMARÃES, J.R.S; JANNUZZI, P.M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas : limites e legitimidades. Trabalho apresentado no *XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20-24 de setembro de 2004.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In. *Administração pública : coletânea*. B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.); tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 53-75

HELLMANN, A; SCHABBACH, L. M. *Curso de aperfeiçoamento em gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre, UFRGS, CEGOV, 2016.

*IBAM. Manual do prefeito*. GONÇALVES, M. F. R. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013.

JANNUZZI, P. *Relevância e sustentabilidade: dimensões esquecidas na avaliação de programas sociais. Ponto de Vista*. Disponível: [https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev %C3 %A2ncia-e-sustentabilidade-dimens %C3 %B5es-esquecidas-na-avalia %C3 %A7 %C3 %A3o-de-programas-sociais](https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais). Acesso: 24 Ago. 2020.

JANNUZZI, P.M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v.36, p.251-275, 2011a.

JANNUZZI, P.M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1, p. 38-67, jan./jun. 2011b.

JANNUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L. *Indicadores para o diálogo*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania. EAESP/FGV, 2001.

KLERING, L. R; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. *Revista Análise*. v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

MACROPLAN. *Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE)*. São Paulo, 2017. 2ª edição. Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan20173314727.pdf>. Acesso: 10 Set. 2020.

SANO, H.; FILHO, M. J. M. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. *Desenvolvimento em Questão*, ano 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SECCHI, L. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOUZA, C. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p.105-121, 2005.

SOUZA, C. *Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências*. *Lua Nova*, v. 02, n. 52, p.1-26, 2001.

TCESC. *Índice de Efetividade da Gestão Municipal – Manual 2016*. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/55785223/manual-iegm-tce-sc>. Acesso:10 Set. 2020.

TCESP. *Manual Índice de Efetividade da Gestão Municipal – 2014*. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf). Acesso: 11 Set. 2020.

TEIXEIRA, E. C. *Competências dos municípios*. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/2/1/competecircncias-dos-municipiacutepios>. Acesso em: 6 de abril de 2020.

TORRES, M. D. de F. *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VELOSO, J. F. A. *et al Gestão municipal no Brasil : um retrato das prefeituras*. VELOSO, J. F. A. *et al* (Eds.). Brasília : Ipea, 2011.