

## **AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL PELO IRFS - ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, DE GESTÃO E SOCIAL**

Equipe de Técnicos da CNM

### **Resumo**

O estudo apresenta o Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS) para os municípios do Brasil, que está sendo proposto pela CNM - Confederação Nacional de Municípios (2006), referente ao período de 2002 a 2005. A proposição do índice tem por objetivo estimular e ampliar a cultura da responsabilidade administrativa entre as prefeituras brasileiras, introduzindo outras dimensões além da puramente fiscal, concebida conforme as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), publicada em 5 maio de 2000, tais como o desempenho social e a gestão eficiente dos recursos públicos. De forma semelhante como a técnica do BSC-Balanced Scorecard (Herrero, 2005) aplicado em organizações privadas, o modelo proposto focaliza aspectos de responsabilidade fiscal-burocrática, de responsabilidade interna (ou de eficiência da gestão) e de responsabilidade social das prefeituras. Os dados usados são todos oficiais. Ao verificarem suas respectivas posições nos rankings, as administrações municipais do Brasil, assim como estudiosos e profissionais em geral, podem fazer análises e tecerem estratégias, levando em conta a realidade existente, bem como tecerem políticas públicas, visando a melhorar as áreas com maiores deficiências relativas.

O estudo apresenta e analisa resultados alcançados pelos municípios, em relação a seus indicadores específicos, bem como em relação às 3 áreas de avaliação: fiscal, de gestão interna e de responsabilidade social, no período em foco (de 2002 a 2005), destacando os resultados alcançados no último ano do período avaliado.

**Palavras-chave:** avaliação de municípios, desenvolvimento local, gestão financeira, gestão interna, responsabilidade social, indicadores de desempenho, índices de avaliação

## INTRODUÇÃO

A elaboração do Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS) dos Municípios do Brasil tem por objetivo estimular e disseminar ainda mais a cultura da responsabilidade administrativa entre as prefeituras brasileiras, introduzindo na avaliação da administração municipal novas dimensões além da puramente fiscal, concebida conforme diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tais como o desempenho social e a gestão eficiente dos recursos públicos. Por isso, a responsabilidade de um gestor público municipal deve abranger outras dimensões não contempladas originalmente pela LRF, como o nível de investimento do governo, a probidade com o dinheiro público e o nível de atendimento a demandas sociais. Infelizmente, não são raros os casos em que, para obedecer aos limites da lei fiscal, os entes públicos são estimulados a sacrificar alguns desses outros itens que contam para uma boa administração.

Coerente com essa visão, o conceito de responsabilidade aqui abordado possui três dimensões: a puramente fiscal, restrita aos limites da LRF; a social, relacionada às áreas de saúde e educação; e uma terceira denominada de responsabilidade interna ou eficiência de gestão. Na prática, essa dimensão interna busca dimensionar a responsabilidade na gestão de recursos públicos, a qual pode ser negativamente relacionada aos gastos com atividades meios, como o custeio da máquina pública e o Legislativo municipal; e positivamente relacionada à obtenção de superávit primário, assim como à realização de investimentos, que é uma atividade essencialmente finalística. Todavia, o investimento não é a única atividade finalística, o que justifica a necessidade de incluir-se na avaliação de responsabilidade uma dimensão social correspondente aos deveres de Estado. Neste estudo, tal responsabilidade é avaliada pelo gasto e pelo atendimento prestado nas áreas de saúde e educação, buscando-se para tanto dados em outros bancos de dados, como o Censo Escolar, o Inep/MEC e o Datasus.

A avaliação das administrações por índices, compostos por diversos indicadores, é obviamente limitada, porque os mesmos abarcam apenas alguns aspectos específicos selecionados num determinado momento de uma realidade. Expressam, assim, um retrato de um momento ou intervalo de tempo bem definido. No presente estudo, avalia-se especificamente o ano de 2005, e realiza-se também uma comparação dos anos de 2002 a 2005. Buscou-se focalizar indicadores bastante representativos dos três temas focados: da responsabilidade fiscal, de gestão e social. Em relação a outros estudos ou técnicas, como do Balanced Scorecard de organizações (BSC), são bastante completos e atualizados, inclusive focando áreas semelhantes. Ao verificarem suas respectivas posições nos rankings dos municípios do Brasil, as administrações municipais, assim como estudiosos e profissionais em geral, podem identificar a realidade de cada município e de aglomerações (como regiões), e também tecer estratégias para alterarem e principalmente melhorarem suas performances administrativas, visando a tornar as administrações mais efetivas, coerentes, próximas e sintonizadas com as suas respectivas comunidades e o contexto global.

## APRESENTAÇÃO DOS INDICADORES

Em conformidade com os objetivos enumerados, foram criados três diferentes índices de responsabilidade: fiscal, de gestão e social. Cada um desses índices é composto por vários indicadores extraídos fundamentalmente do banco de dados das Finanças dos Municípios do Brasil (Finbra), que é disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e reproduz as informações prestadas pelos próprios entes nos balanços anuais.

Esses balanços contêm dados do Ativo, do Passivo, da Despesa e da Receita de cada município. A partir desses dados, seguindo orientações da STN, calcularam-se os indicadores

relacionados à LRF e, adicionalmente, foram também construídos outros indicadores que refletem o desempenho nas duas outras esferas avaliadas (de gestão e social). As áreas e respectivos indicadores avaliados são os seguintes:

**Fiscal – Endividamento, Sufficiência de Caixa e Gasto de Pessoal.**

**De Gestão – Custeio da Máquina, Legislativo, Esforço de Investimentos e Superávit Primário.**

**Social – Gasto e Desempenho em Saúde e Educação.**

De modo sucinto, o **Endividamento** corresponde ao valor da dívida consolidada líquida dividido pela receita corrente líquida (RCL); a **Suficiência de Caixa** equivale à diferença entre os haveres financeiros e os restos a pagar dividido pela RCL; e o **Gasto de Pessoal** corresponde à despesa líquida nesse item dividida pela RCL. Ou seja, tem-se exatamente os limites estabelecidos pela LRF.

No caso da **Gestão**, buscou-se desenvolver conceitos de indicadores compatíveis com os dados disponíveis no FINBRA e que, ao mesmo tempo, complementassem os indicadores fiscais e sociais. Ou seja, tratou-se de identificar gastos que fogem ao controle direto da LRF, como as Despesas de custeio e com o Legislativo municipal, e comparar a magnitude dos Investimentos e do Superávit Primário com a Receita Corrente Líquida (RCL).

Como **Custeio da máquina administrativa**, foi considerada apenas uma parte das Outras Despesas Correntes (ODC), particularmente os elementos de despesa que estão associados à contratação de serviços de terceiros ou indenização de servidores, como diárias de viagens e despesas de locomoção. A decisão de selecionar alguns itens e não considerar todas as ODCs se deveu à seguinte razão: procurou-se focar alguns elementos de despesa que, na prática, são substitutos ou acréscimos das despesas com pessoal por essência. Foi excluído dessa seleção o item de despesa “Materiais de Consumo”, pela impossibilidade de saber quanto dele é destinado à compra de medicamentos (aspecto que não pode ser associado a uma visão negativa de custeio da máquina). O valor dos itens de Despesa de custeio foram somados e então divididos pela RCL de cada município.

Para avaliar a **Despesa na Função Legislativa**, foram considerados dois aspectos ou sub-indicadores: o gasto relativo na função em relação à RCL, assim como o gasto *per capita*. Dessa forma, foram identificados municípios que tanto apresentam gastos excessivos em relação à RCL, quanto ao tamanho de sua população.

O esforço de **Investimento** foi calculado dividindo o valor informado como investimento pelo valor das Despesas Totais. Assim procedendo, tem-se uma idéia de quanto um município é capaz de gerar de investimento para cada real de despesa realizada.

O grau de **Superávit Primário** foi calculado dividindo o valor calculado com esse nome pelo valor da Receita Corrente Líquida. Desta forma, tem-se uma idéia de quanto um município é capaz de gerar de superávit para cada real de receita corrente líquida.

Para o cálculo do índice de **Responsabilidade Social**, recorreu-se a dois indicadores, relacionados respectivamente aos setores da saúde e educação, normalmente considerados como os setores sociais mais representativos. Em relação a cada um, avaliou-se a performance dos municípios de acordo com alguns dados do Datasus e o gasto proporcional no setor em relação à RCL. No caso da Saúde, decidiu-se incluir os gastos declarados na função saneamento e excluir o valor das transferências do SUS tanto da despesa quanto da RCL, com o objetivo de dimensionar o esforço com as demais receitas.

Buscou-se junto ao Datasus a Média de Consultas Médicas por habitante em cada ano em foco e também o percentual de Cobertura vacinal. Também foi incluído o indicador mortalidade infantil, visando a dimensionar e considerar o esforço dos municípios na preservação do bem de maior valor no primeiro ano de cidadãos: a vida.

Para o cálculo do indicador de Educação, buscou-se junto ao Banco de Dados do Censo Escolar do INEP a quantidade de Matrículas da rede municipal de ensino e dividiu-se pela população do município, obtendo-se o percentual da população que frequenta a rede municipal de ensino; também se utilizou o indicador Taxa de abandono escolar da rede municipal de ensino do MEC no ano de 2004, última informação oficial. Por fim, também foi incluído um indicador englobando o percentual de professores atuando em escolas municipais com curso superior, visando a mostrar o esforço dos municípios em qualificar os professores das respectivas redes municipais de ensino.

### AMOSTRA

Neste estudo foram incluídos apenas os municípios que apresentaram seus Balanços Anuais à STN, de acordo com o artigo 51 da LRF. Tais balanços estão consolidados no Finbra. Do total de 5.560 municípios brasileiros (vide quadro 1), 4.164 estão sendo avaliados (vide quadro 2) no ano de 2005. Como pode ser visto, os percentuais de participação da amostra são muito semelhantes aos percentuais gerais, identificando-se pequenas diferenças a mais nas classes de municípios grandes (acima de 100 mil habitantes) e de municípios bem pequenos (abaixo de 5 mil habitantes), em que ocorrem presenças levemente superiores na amostra aos previstos de forma geral ou universal. Pode-se verificar, inclusive, que todos os municípios com mais de 100.000 habitantes entregaram seus balanços, estando todos presentes nesta amostra.

Os percentuais da amostra comparados com os percentuais gerais permitem afirmar que a amostra é altamente representativa.

<b>Classes de tamanho da população</b>	<b>Nº Municípios</b>	<b>%</b>
Até 5.000	1.371	24,66
De 5.001 a 20.000	2.666	47,95
De 20.001 a 100.000	1.292	23,24
De 100.001 a 500.000	198	3,56
Mais de 500.000	33	0,59
<b>Total</b>	<b>5.560</b>	<b>100,00</b>

**Quadro 1 – Classes de tamanho do universo de municípios. Fonte: IBGE 2005**

<b>Faixas populacionais da amostra</b>	<b>Nº Municípios</b>	<b>%</b>
Até 5.000	1.062	24,78
De 5.001 a 20.000	1.971	46,00
De 20.001 a 100.000	1.021	23,83
De 100.001 a 500.000	198	4,62
Mais de 500.000	33	0,77
<b>Total</b>	<b>4.164</b>	<b>100,00</b>

**Quadro 2 – Classes de tamanho da amostra de municípios. Fonte: Finbra 2005**

Na amostra de municípios presentes no FINBRA de 2005, os Estados melhor representados são, pela ordem: Rondônia, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Acre. É provável que essas participações mais expressivas nesses Estados resultem de elevados e vigilantes esforços dos respectivos Tribunais de Contas. Os Estados com menores participações na amostra são: Pará, Amapá, Maranhão, Tocantins e Bahia.

Estados	Amostra	Municípios	%
AC	20	22	90,91
AL	88	102	86,27
AM	48	62	77,42
AP	8	16	50,00
BA	257	417	61,63
CE	135	184	73,37
DF	0	1	0,00
ES	63	78	80,77
GO	190	246	77,24
MA	117	217	53,92
MG	674	853	79,02
MS	71	77	92,21
MT	112	139	80,58
PA	50	143	34,97
PB	154	223	69,06
PE	155	185	83,78
PI	139	222	62,61
PR	357	399	89,47
RJ	78	92	84,78
RN	123	167	73,65
RO	50	52	96,15
RR	13	15	86,67
RS	451	496	90,93
SC	271	293	92,49
SE	59	75	78,67
SP	519	645	80,47
TO	83	139	59,71
Brasil	4285	5 560	77,07

**Quadro 3 – Distribuição da amostra de municípios por Estados**

### METODOLOGIA

Para viabilizar a comparação de diferentes índices e indicadores e construir um índice geral a partir de todos, suas amplitudes foram uniformizadas, transformando linearmente os dados originais para dentro de escalas variando de 0 até 1, em que o valor mínimo indica a pior situação possível ou encontrada de município da amostra; e o 1, a melhor situação. O uso de escalas variando de 0 até 1 é tradicional na composição de índices e indicadores. Da mesma forma como no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano, da ONU), os indicadores variam de forma linear; a peculiaridade nesse estudo da CNM foi a inclusão de um ponto 0,5 na escala para o valor médio dos

municípios no respectivo indicador. Assim, entre o intervalo de 0 até 1, criaram-se duas retas: do valor 0 (indicativo da pior situação) até 0,5 (indicativo da média); e deste valor 0,5 até o valor 1,0 (indicativo da melhor situação).

Para avaliar a evolução dos índices dos municípios, os pontos mínimos, médios e máximos foram obtidos para os dados do ano de 2004, e depois foram tomados como referências de cálculo dos índices dos anos de 2002 a 2005.

Para obtenção dos mínimos e máximos dos indicadores, foram observados os valores extremos, atribuindo-se em alguns casos valores fixos máximos ou mínimos, e valores de escala 0 e 1 àqueles municípios que possuíssem valores dos indicadores além dos limites definidos. Tal critério foi usado porque existiam indicações de que, em diversos casos, o “máximo” ou “mínimo” real de casos das amostras refletiam um erro de preenchimento dos formulários dos Balanços Anuais analisados, ou casos anômalos isolados. Nos casos dos indicadores de despesa de pessoal, custeio e Legislativo com valor zero, em particular, foi atribuído indicador “zero” no quesito avaliado, porque o “zero”, nesse caso, corresponde à falta de informação. Caso não fosse procedido assim, a ausência de informação implicaria um prêmio à omissão de um município. Pelo procedimento adotado, um município omissor é, ao contrário, penalizado.

Apesar desse ajuste, permaneceram na amostra, com indicadores próximos de 1, os municípios que informaram despesas em valor bastante baixo. É provável que, na maior parte dos casos, esses valores também correspondam a erros de preenchimento das tabelas, mas não seria possível selecioná-los, a não ser que fosse definido de forma discricionária um limite mínimo maior do que “zero”, a partir do qual seus índices também seriam anulados. Buscou-se identificar e corrigir alguns erros de preenchimento dos Balanços Anuais, mas tal trabalho foi restrito a poucos casos identificados.

## SÍNTESE DOS RESULTADOS

O Índice de Responsabilidade Fiscal e Social dos Municípios (IRFS) 2005 mostra que os municípios gaúchos, pelo segundo ano consecutivo, lideram o ranking nacional da melhor gestão fiscal e social do Brasil. Entre os 100 primeiros colocados, 49 pertencem ao Rio Grande do Sul e 28 a São Paulo. O grande vencedor individual deste ano, entretanto, é um município do Paraná: Loandra. Ele obteve um índice total de 0,632, superando apenas na quarta casa decimal o município mineiro de São Sebastião do Oeste, como se vê na Tabela 1.

**Tabela 1 - Os 10 primeiros IRFS:**

Município	IRFS
Loanda/PR	0,632
São Sebastião do Oeste/MG	0,632
Cerquilha/SP	0,624
Tupandi/RS	0,623
São Marcos/RS	0,618
Orindiúva/SP	0,617
Garça/SP	0,616
Salvador das Missões/RS	0,615
Boa Vista do Sul/RS	0,610
Sapiranga/RS	0,610

**Os 100 primeiros IRFS:**

RS	49
SP	28
SC	11
MG	6
RJ	2
PR	1
PA	1
MS	1
ES	1

O IRFS 2005 apurou a situação de 4.164 municípios cujos balanços orçamentários foram disponibilizados pela STN no sistema FINBRA.

O IRFS avalia as administrações municipais em três distintas áreas ou esferas: a fiscal, de gestão e a social. Cada uma dessas esferas tem um índice particular (ou sub-índice, em relação ao índice geral), que vai de 0 (que indica a pior situação entre os casos avaliados) e 1 (que indica a melhor situação): o IRFS-F (fiscal), o IRFS-G (de gestão) e o IRFS-S (social). Cada índice de área é obtido pela composição (ou média) de alguns índices específicos, obtidos por sua vez a partir de indicadores específicos extraídos da base de dados do FINBRA e, no caso da área social, de mais alguns outros bancos de dados públicos, como o DATASUS e o INEP.

O IRFS-F, por exemplo, é obtido a partir da composição de três indicadores específicos: o nível de endividamento, a suficiência de caixa (que mede a disponibilidade de recursos para pagar os “restos a pagar”) e a despesa de pessoal. Esses três indicadores são controlados pela LRF e, por isso, estão no índice fiscal.

O campeão no quesito fiscal do IRFS de 2005 foi o município mineiro de São Sebastião do Oeste, que ocupa também o segundo lugar no ranking geral.

Entre os 100 melhores índices gerais, o predomínio é de prefeituras gaúchas (61) e paulistas (19), como pode ser visto na Tabela 2.

**Tabela 2 - Os 10 primeiros IRFS-F:**

Município	IRFS-F
São Sebastião do Oeste/MG	0,828
Garça/SP	0,802
Erebango/RS	0,773
Loanda/PR	0,773
São José dos Campos/SP	0,762
Nova Prata/RS	0,755
Itatiba do Sul/RS	0,747
Sede Nova/RS	0,747
Caseiros/RS	0,746
Pinhal Grande/RS	0,740

**Os 100 primeiros fiscais**

RS	61
SP	19
MG	6
PR	5
SC	5
RJ	2
RR	1
SE	1

No quesito eficiência de gestão interna, medido pelo IRFS-G, é feita uma média de quatro sub-índices, cada um derivado de um indicador diferente: superávit primário (diferença entre receitas e despesas, exceto juros e encargos da dívida), custeio da máquina (despesas de manutenção), grau de investimento e custo do Legislativo. Nesse caso (Tabela 3), foi um município paraense, Ipixuna do Pará, o que obteve o melhor índice; e Minas Gerais foi o Estado com a maior quantidade de municípios entre os 100 melhores classificados (24), seguido por São Paulo (21).

**Tabela 3 - Os 10 primeiros IRFS-G:**

Município	IRFS-G
Ipixuna do Pará/PA	0,775
Salto/SP	0,762
Goianésia do Pará/PA	0,719
Junqueirópolis/SP	0,676
Alto Alegre/RR	0,676
Primeira Cruz/MA	0,673
Poços de Caldas/MG	0,673
São José do Egito/PE	0,670
Guapimirim/RJ	0,663
Novo Horizonte/SP	0,649

**Os 100 primeiros gestão**

MG	24
SP	21
RS	9
SC	9
MA	7
PA	5
PI	4
PR	4
AL	2
AM	2
ES	2
RJ	2
SE	2
TO	2
AP	1
BA	1
GO	1
PE	1
RR	1

Por fim, na área social, foram avaliados não só os gastos em educação e saúde em comparação com as receitas municipais, como também o desempenho efetivo das prefeituras nessas áreas. Na educação, por exemplo, foram melhor classificados os municípios com maior porcentual gasto em educação, maior porcentual da população matriculada na rede própria, com maior porcentual de professores com curso superior e com menor taxa de evasão. Na saúde, por sua vez, foram avaliados: percentual de gasto próprio com saúde e saneamento, taxa de mortalidade infantil, cobertura vacinal e taxa de atendimentos à população.

O resultado final do IRFS-S mostra que os municípios de São Paulo foram os melhor posicionados nesta área. Entre os 100 melhores índices sociais, na Tabela 4, metade são paulistas e 15 de Santa Catarina. O campeão foi o município de Águas de São Pedro (SP), seguido por Palmeira (SC).

**Tabela 4 - Os 10 primeiros IRFS-S:**

Município	IRFS-S
Águas de São Pedro/SP	0,761
Palmeira/SC	0,712
Oscar Bressane/SP	0,694
Guaraci/PR	0,686
Nova Independência/SP	0,686
São Patrício/GO	0,678
Guataparã/SP	0,676
Palminópolis/GO	0,674
Cândido Rodrigues/SP	0,673
Analândia/SP	0,668

**Os 100 primeiros sociais**

SP	50
SC	15
RS	10
GO	8
PR	7
MG	4
MT	2
ES	1
MS	1
PB	1
PI	1

Nessa área social, o destaque dos municípios paulistas foi especialmente no segmento de educação. Entre os 100 melhores classificados nesse sub-índice, 74 pertencem a São Paulo. Ribeirão Corrente (SP) é o primeiro desta lista, como se vê abaixo, na Tabela 5.

**Tabela 5 - Os 10 primeiros IRFS-EDU:**

Município	IRFS-EDU	Os 100 primeiros educação	
Ribeirão Corrente/SP	0,771	SP	74
Novais/SP	0,755	PR	8
Ubarana/SP	0,751	SC	7
Águas de São Pedro/SP	0,748	PI	4
Brodowski/SP	0,736	CE	2
São Luís do Paraitinga/SP	0,734	MS	2
Cajobi/SP	0,729	ES	1
Ouro Verde/SP	0,728	MT	1
Guariba/SP	0,728	RS	1
Buri/SP	0,723		

Já no segmento de saúde, a liderança é de um município goiano, Avelinópolis. Ele obteve um índice de 0,787 nesse sub-índice. Outros 19 municípios de Goiás também aparecem com destaque entre os 100 melhores avaliados no quesito saúde.

### COMPARATIVO DOS ANOS DE 2002 a 2005

A disciplina fiscal dos municípios, medida pelo IRFS-F, melhorou em 17 dos 26 Estados da federação (excluindo Distrito Federal) entre o triênio 2002-2004, das antigas administrações municipais, e o ano de 2005, início de mandato dos atuais prefeitos. A melhoria mais significativa ocorreu no Estado do Espírito Santo, onde o desempenho fiscal dos municípios capixabas evoluiu em média 7,78%. Também ocorreram expressivas melhoras nos Estados do RS (6,43%), São Paulo (5,09%), Minas Gerais (4,81%), Goiás (3,31%) e Pernambuco (3,19%).

Esse avanço se deu por redução do endividamento, aumento da disponibilidade em caixa e redução das despesas de pessoal. Os municípios gaúchos apresentaram o melhor desempenho fiscal em 2005, atingindo uma média no patamar de 0,571. Santa Catarina aparece em segundo lugar, com uma média de 0,523 no IRFS-F dos seus municípios em 2005.

Os municípios da região Sul do Brasil melhoraram em média 5,22% seus indicadores fiscais entre 2005 e o triênio 2002-2004. Os municípios da região Sudeste evoluíram em média 5,06%. Da região Centro-oeste, 2,60%. Os municípios da região Norte evoluíram em média somente 0,26%. E os municípios do Nordeste pioraram seus índices em média em 0,06%. Em relação ao porte dos municípios, verifica-se que as melhorias mais expressivas na área fiscal ocorreram nos municípios grandes, que conseguiram fazer maiores ajustes à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na área de Gestão Interna, a melhor média verifica-se na região Norte. A pior, na região Sudeste. Entre o ano de 2005 e o triênio 2002-2004, todas as regiões do Brasil tiveram quedas nas médias de Gestão, em função das maiores cautelas assumidas no início de cada governo, principalmente em termos de investimentos. A maior retração na média do índice de Gestão ocorreu na região Sul, em que a diminuição ou piora do índice foi em média de 15,71% nos respectivos municípios. Dentre os 27 Estados da federação, somente verificou-se melhora no índice de Gestão nos

municípios do Estado de Roraima (0,27%); nos municípios do Paraná, ocorreu uma piora média bastante expressiva (-26,21%), assim como nos municípios dos Estados do Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco, Rondônia e Tocantins, em que a retração foi ao redor de 15%. Nesta área de gestão, não se observam diferenças expressivas dos municípios, com base em diferenças de porte populacional.

Na área social, os municípios da região Centro-Oeste geraram o maior avanço na área social, de 3,67%, enquanto o Nordeste apresentou uma piora de 1,74%. Os municípios das demais regiões (Norte, Sul e Sudeste) apresentaram, em média, leves evoluções nos indicadores sociais.

Apenas na metade dos Estados brasileiros houve melhoria de indicadores sociais entre 2002-2004 e 2005. Os maiores avanços ocorreram no Amazonas (9,96%), Tocantins (6,97%), Mato Grosso do Sul (5,74%) e Sergipe (5,41%). Todos esses Estados, com exceção do Mato Grosso do Sul, que apresentaram expressivas melhorias nos indicadores sociais entre 2002-2004 e 2005, ainda apresentam um desempenho social médio inferior à média de 0,500.

De forma geral, os municípios menores (até 5 mil habitantes) apresentaram em média a melhor evolução nos indicadores sociais (1,36%), de 2005 em comparação ao triênio de 2002 a 2004.

Na área educacional, os municípios de todas as regiões tiveram, em média, evoluções nos seus índices sociais, destacando-se os municípios das regiões Norte (11,15%) e Sul (10,21%).

Na área da saúde, pelo contrário, ocorreram, em média, pioras em todas as regiões, principalmente no Nordeste (-5,66%) e Norte (-5,24%).

Na IRFS geral, Rio Grande do Sul está com a melhor média (0,528), seguido por Santa Catarina (0,523), exatamente na mesma ordem do quesito fiscal. Nas regiões, a evolução do IRFS geral apresentou a seguinte evolução:

### RELAÇÕES ENTRE AS ÁREAS E OS INDICADORES

As relações ou associações, sem relações de causa e efeito, entre os índices Fiscal, de Gestão, Social e Total podem ser obtidas pela técnica estatística de correlações. O quadro 4 a seguir explora as relações existentes e mostra os resultados obtidos para a amostra de 4.285 municípios do levantamento referente ao ano de 2005:

**Quadro 4 – Associações entre os Índices**

ÍNDICE	FISCAL	GESTÃO	SOCIAL	TOTAL
<b>FISCAL</b>	1,00	-0,067 **	0,017	-0,034 *
<b>GESTÃO</b>	-0,067 **	1,00	0,008	0,896 **
<b>SOCIAL</b>	0,017	0,008	1,00	0,450**
<b>TOTAL</b>	-0,034 *	0,896 **	0,450 **	1,00

\* Significante ao nível de 5%

\*\* Significante ao nível de 1%

#### **O quadro 4 de resultados permite afirmar que existe uma associação:**

- negativa (inversa) fraca, com muita certeza, entre os índices fiscal e de gestão;
- positiva fraca, sem muita certeza (confiança), entre os índices fiscal e social;
- negativa fraca, com bastante certeza, entre os índices fiscal e total;
- positiva fraca, sem certeza, entre os índices de gestão e social;

- positiva forte, com muita certeza, entre os índices de gestão e total;
- positiva relativamente forte, com muita certeza, entre os índices social e total.

Assim, pode ser afirmado que:

- municípios com administrações que enfatizam a eficiência interna de gestão (com menores custos da máquina pública, menores gastos com legislativa, maiores taxas de investimento, e maiores superávits primários) tendem a ter as melhores e mais equilibradas gestões;
- municípios com administrações que enfatizam a gestão social dos seus municípios, com maior atenção para a área da educação e saúde, tendem a ter, também, boas gestões gerais;
- municípios que priorizam somente boas gestões financeiras acabam gerando prejuízos às demais grandes áreas de gestão (interna e social).

**Quadro 5 - Associações entre Indicadores e Índices**

	<b>Fiscal</b>	<b>Gestão</b>	<b>Social</b>	<b>Total</b>
<b>Menor Endividamento</b>	0,770 **	-0,161 **	0,005	-0,128 **
<b>Maior Suficiência de Caixa</b>	0,724 **	0,039 *	-0,015	0,044 **
<b>Menor Despesa de Pessoal</b>	0,667 **	0,041 **	0,020	0,039 **
<b>Menor Custeio da Máquina</b>	-0,018	0,006	-0,007	-0,026
<b>Menor Custo per cap. Leg.</b>	-0,110 **	0,012	0,012	0,014
<b>Menor Rel. Leg. / RCL</b>	0,137 **	0,053 **	0,011	0,055 **
<b>Maior Rel. Inv. / Desp. Corr.</b>	-0,064 **	0,995 **	0,008	0,892 **
<b>Maior Superávit Primário</b>	0,292 **	0,022	0,005	0,027
<b>Maior Rel. Educ. / RCL</b>	-0,219 **	-0,058 **	0,001	-0,056 **
<b>Maior Rel. Matríc. / Pop.</b>	-0,132 **	-0,050 **	-0,007	-0,050 **
<b>Maior % Profs. Curso Sup.</b>	0,062 **	-0,034*	0,045 **	-0,010
<b>Menor Taxa Aband. Escolar</b>	0,233 **	0,030	0,011	0,036 *
<b>Maior Rel. Saúde-San. / RCL</b>	0,009	0,010	0,981 **	0,443 **
<b>Maior Cobertura vacinal</b>	0,028	-0,003	0,040 *	0,015
<b>Menor Taxa de Mort. Inf.</b>	0,059 **	0,020	0,028	0,032 *
<b>Maior Média de Cons. Méd.</b>	0,103 **	0,005	0,029	0,019

\* Significância ao nível de 5%

\*\* Significância ao nível de 1%

**O quadro 5 de resultados obtidos permite afirmar que:**

**a) “Menor endividamento de Municípios” relaciona-se:**

- de forma direta, forte e certa, com bom desempenho fiscal;
- de forma inversa e fraca, mas certa, com eficiência interna de gestão;
- de forma difusa e incerta com o desempenho na área social;
- de forma inversa e fraca, mas certa, com o desempenho geral dos municípios;

**b) “Maior suficiência de Caixa” relaciona-se:**

- de forma direta, forte e certa, com bom desempenho fiscal;
- de forma direta e fraca, com razoável certeza, com a eficiência de gestão;
- de forma inversa, mas incerta e fraca, com a responsabilidade social;
- de forma direta, mas fraca (difusa) e certa, com o desempenho geral dos municípios;

**c) “Controle da Despesa de Pessoal” relaciona-se:**

- de forma direta, forte e certa com bom desempenho fiscal;
- de forma direta e certa, embora fraca (difusa), com a eficiência de gestão interna (provavelmente porque existem outras formas de redução das despesas de pessoal, como aumento do custo da máquina pública);
- de forma direta, mas fraca (difusa) e incerta com a responsabilidade social;
- de forma direta e certa, embora fraca (difusa) com o desempenho geral dos municípios;

**d) “Diminuição do custeio da máquina” relaciona-se:**

- de forma inversa, embora fraca (difusa) e incerta, com o índice de responsabilidade fiscal, com a responsabilidade social e com o desempenho geral (os municípios com maiores gastos no custeio da máquina tendem a ter menor responsabilidade fiscal e menor responsabilidade social, bem como menor desempenho geral);
- de forma direta, mas fraca e incerta, com a eficiência de gestão interna;

**e) “Gasto per capita do Legislativo” relaciona-se:**

- de forma inversa, fraca, mas certa, com bom desempenho fiscal (os municípios com maiores gastos per capita no Legislativo tendem a cuidar menos do desempenho fiscal);
- de forma direta, mas fraca (difusa) e incerta com a eficiência de gestão interna, com a responsabilidade social, e com o desempenho geral dos municípios;

**f) “Menor Gasto percentual do Legislativo em relação à RCL” relaciona-se:**

- de forma direta e certa, embora fraca (difusa) com o índice de responsabilidade fiscal e com a eficiência gestão interna (os municípios com menores gastos percentuais no Legislativo tendem a ter maior responsabilidade fiscal e melhor eficiência de gestão interna);
- de forma direta, mas fraca (difusa) e incerta com a responsabilidade social;
- de forma direta e certa, embora fraca (difusa) com o desempenho geral dos municípios;

**g) “Esforço para Investimentos” relaciona-se:**

- de forma inversa e certa, embora fraca (difusa) com o índice de responsabilidade fiscal (os municípios com maiores gastos em investimentos tendem a comprometer levemente as exigências de responsabilidade fiscal);
- de forma direta e certa, com elevada intensidade, com a eficiência de gestão interna (os municípios com maiores gastos percentuais em Investimentos tendem a ter maior efetividade geral de gestão);
- de forma direta, embora fraca e incerta, com a responsabilidade social;
- de forma direta, forte e certa com o índice geral (os municípios que gastam mais em investimentos tendem a ter melhor performance geral);

**h) “Maior superavit primário” relaciona-se:**

- de forma direta e certa, embora com intensidade média, com o índice de responsabilidade fiscal (os municípios com maiores superavits tendem a cumprir, também, as exigências de responsabilidade fiscal);
- de forma direta, mas fraca e incerta, com a eficiência de gestão interna, com a responsabilidade social, e com o desempenho geral dos municípios (os superávits podem ser alcançados via diversas alternativas e comprometimentos, inclusive em relação à eficiência interna (aumentando o custo da máquina, por exemplo), e à responsabilidade social (poupando gastos na área social, por exemplo);
- 

**i) “Gastos percentuais em Educação” relaciona-se:**

- de forma inversa e certa, embora fraca (difusa) com o índice de responsabilidade fiscal (os municípios com maiores gastos na função de educação tendem a ter maiores dificuldades no cumprimento da responsabilidade fiscal);
- de forma inversa e certa, embora muito fraca, com a Eficiência de Gestão Interna (os municípios com maiores gastos percentuais em Educação tendem a comprometer a eficiência de gestão interna);
- de forma inversa e certa, embora fraca (difusa) com o desempenho (os municípios com maiores gastos percentuais em educação tendem a comprometer levemente suas respectivas performances gerais);

**i) “Densidade de matrículas per capita” relaciona-se:**

- de forma inversa e certa, embora fraca, com o índice de responsabilidade fiscal, com a eficiência de gestão interna e com o desempenho geral (os municípios com maior densidade de matrículas per capita tendem a comprometer seus desempenhos fiscal, de eficiência interna e geral);

**j) “Percentual de professores com curso superior” relaciona-se:**

- de forma direta e certa, embora fraca, com o índice de responsabilidade fiscal e social;
- de forma inversa e razoavelmente certa, embora fraca, com a eficiência de gestão interna;
- de forma inversa, mas incerta e fraca, com o desempenho geral;

**k) “Menor Taxa de Abandono Escolar” relaciona-se:**

- de forma direta e certa com o índice de responsabilidade fiscal (os municípios com maior controle do abandono escolar tendem a ter melhor responsabilidade fiscal);
- de forma direta, embora fraca e incerta, com a eficiência de gestão interna e com a responsabilidade social;
- de forma direta e razoavelmente certa, embora fraca (difusa), com o desempenho geral dos municípios;

**l) “Gastos percentuais com saúde e saneamento” relaciona-se:**

- de forma direta, mas fraca e incerta, com a responsabilidade fiscal, e de eficiência da gestão interna;
- de forma direta, forte e certa com o desempenho na área social;
- de forma direta e certa, e com razoável aderência, com o desempenho geral dos municípios (os municípios com maiores gastos em saúde e saneamento tendem a ter, também, melhores desempenhos gerais);

**l) “Maior Cobertura Vacinal” relaciona-se:**

- de forma positiva, embora fraca e incerta, com a responsabilidade fiscal e com o desempenho geral dos municípios;
- de forma inversa, embora fraca e incerta, com a eficiência de gestão interna (os municípios com maiores coberturas vacinais tendem a ter menor eficiência de gestão);
- de forma direta e razoavelmente certa, mas fraca (difusa), com a responsabilidade social (os municípios com maiores coberturas vacinais tendem a ter maior responsabilidade social);

**l) “Menor Taxa de Mortalidade Infantil” relaciona-se:**

- de forma positiva e certa, embora fraca, com a responsabilidade fiscal;
- de forma positiva, embora fraca e incerta, com a eficiência de gestão interna e com a responsabilidade social;

- de forma positiva e razoavelmente certa, embora fraca, com o desempenho geral dos municípios;

**k) “Médias de consultas médicas” relaciona-se:**

- de forma direta e certa, embora fraca, com a responsabilidade fiscal;
- de forma direta, mas fraca e incerta, com a eficiência interna de gestão, com a responsabilidade social, e com o desempenho geral dos municípios.

### **CONSIDERAÇÕES GERAIS**

a) o modelo de avaliação da gestão de prefeituras focaliza 3 áreas distintas: uma primeira avalia aspectos internos específicos, relacionados a questões financeiras, e que tem como referência a LRF; uma segunda avalia aspectos internos mais amplos, relacionados à eficiência de gestão; e uma terceira avalia aspectos sociais externos, na área da saúde e educação;

b) seria recomendável que uma gestão desenvolvesse de forma simultânea esforço máximo para as 3 áreas de gestão avaliadas (fiscal, de eficiência interna e social); todavia, não é fácil desenvolver de forma simultânea as 3 áreas, porque tendem a aparecer aos gestores na forma de dilemas, frente aos quais precisam optar, priorizando algumas áreas ou itens em relação a outros; ao focalizarem a área fiscal, por exemplo, tendem a deixar de priorizar a gestão interna (gastando menos em pessoal, mas mais em custeio e investimentos; ou menos em educação e saúde; ao priorizarem investimentos, acabam gerando reflexos negativos no endividamento e na suficiência de caixa; ao priorizarem a área social, acabam sobrecarregando itens da área fiscal); um bom gestor deve ser, por isso, um bom equilibrista e estrategista ao mesmo tempo, que consiga fazer evoluir de forma equilibrada as diferentes áreas de sua gestão;

c) o estudo mostra que é possível desenvolver boas gestões em diferentes contextos, desde contextos de municípios antigos até novos; e desde situações de municípios pequenos a grandes em termos de porte populacional; em meio a regiões de municípios antigos, assentados em modelos antigos e ineficientes de gestão, também se encontram municípios cujas gestões inovadoras rompem tais modelos antigos e viciados; um caso que merece destaque no Estado do RS é o município antigo de Lavras do Sul, que se destaca na região pelos resultados obtidos na avaliação feita;

d) o estudo mostra que o estabelecimento de parâmetros (ou padrões) para a melhoria da gestão é altamente positiva; desde a entrada em vigor da LRF no ano de 2000, verifica-se crescente ajuste aos parâmetros ditados pela Lei; desta forma, a LRF ajuda a criar uma melhor cultura de gestão, ao indicar parâmetros e limites a serem observados; outras Leis em outras áreas deveriam ser criadas, visando a melhorar as gestões municipais nestas esferas;

e) o estudo também mostra que existem diferentes valorizações das áreas avaliadas, nos diferentes Estados do país; assim, o RS destaca-se pelo notório desempenho na área fiscal; e São Paulo, pelo notório desempenho na área da educação, e também na área da saúde;

f) a avaliação de gestões municipais é altamente importante para mostrar como está o desempenho em diferentes áreas; os resultados também permitem indicar os municípios que são exemplos, seja em termos de gestões em geral, até gestões em áreas específicas; servem assim como modelos que podem ser copiados ou tidos como referência por outros;

g) o modelo de avaliação da gestão de prefeituras, focalizando 3 áreas e 15 indicadores específicos, extrai resultados (índices de 0 a 1) a partir de dados relativos (que por sua vez conformam indicadores) a dado momento, no caso anos de avaliação (2002, 2003, 2004 e 2005); de maneira metafórica, as avaliações procedidas desta forma constituem de forma ilustrativa radiografias ou retratos da situação da gestão de municípios em determinado momento ou ano de enfoque; em cada ano e período, os respectivos gestores municipais podem alterar o quadro, para melhor ou eventualmente pior; todavia, deve ser lembrado que cada município constitui um contexto e situação particular, que as gestões podem melhorar ou piorar, mas não ignorar, porque os respectivos contextos carregam geralmente longas histórias de administração, consolidadas em contas e situações financeiras, regras, leis, práticas, tecnologias e mesmo culturas organizacionais construídas ao longo do tempo nos municípios; por isso, cada município é o resultado do somatório das contribuições de sucessivas gestões municipais, e as mudanças de rumo não são simples, nem rápidas; mesmo focando a situação atual de municípios, o modelo de avaliação do IRFS avalia os resultados que são decorrentes de um somatório de gestões; mas é possível mudar, para melhor ou pior, e até de forma intensa e expressiva, conforme o exemplo de muitos municípios antigos demonstra, que chegam a estar perfilados em posições de destaque nos rankings de índices apresentados (como o caso de Lavras do Sul, no índice geral do RS); outrossim, é importante observar que, apesar de muitos municípios antigos estarem em posições menos destacadas nos rankings dos diversos índices, quase sem exceção eles estão também melhorando as respectivas gestões municipais, conforme mostram os resultados obtidos pelo modelo.

## CONCLUSÕES

O modelo do Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS) para os municípios do Brasil, referente ao período de 2002 a 2005, com ênfase para o último ano da série, proposto pela Confederação Nacional dos Municípios do Brasil, permite obter uma radiografia bastante coerente e útil para monitorar e melhorar a gestão dos municípios do Brasil, via informações sintéticas e padronizadas geradas, convertendo dados oficiais originais dos municípios para intervalos de escalas que variam de 0 até 1.

Quando os dados produzidos são cruzados de diferentes formas, entre os seus índices e indicadores, ou esses por diferentes variáveis de segmentação, pode-se obter informações de grande utilidade, tanto para o gerenciamento dos próprios municípios (em termos de controle, planejamento, organização e coordenação interna), quanto para seu conhecimento e monitoramento por instituições externas.

Os resultados apresentados em diferentes quadros e perspectivas permitem concluir que um município funciona de forma sistêmica ou orgânica, existindo uma intrincada mas lógica interação entre as diferentes dimensões e indicadores ou áreas das prefeituras; quando algumas dimensões ou aspectos são privilegiados ou desfavorecidos, outros são compensados. Todavia, no final das contas, todos os itens são importantes, e existem combinações que podem conduzir a resultados sempre melhores. Assim, uma boa gestão dos indicadores de responsabilidade fiscal tendem a levar a uma melhor performance dos indicadores de responsabilidade interna; e uma boa atenção para os aspectos de responsabilidade fiscal e interna pode fazer com que os aspectos de responsabilidade social sejam a médio-longo prazo estimulados, porque um município passa a ter maior eficiência geral e reservas de recursos para investimentos tangíveis e intangíveis, como são os investimentos nas áreas sociais.

O modelo produzido, produzido por esforço conjunto entre uma Universidade (UFRGS) e uma instituição de representação política (no caso, a CNM), não está completo, nem perfeito. À medida que for sendo usado, discutido nos municípios e nos meios acadêmicos, e checado em situações práticas, poderá também receber aperfeiçoamentos, de forma que sirva como efetivo índice ou termômetro da performance da gestão de municípios. Os dados colhidos também podem constituir importante subsídio para a intensificação das relações entre instituições e países, dentro de um contexto crescentemente global.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, J.A.; USSAN, J.L.M. ; KLERING, L.R. **A Avaliação de Políticas Públicas em Análise: o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB.** In: Encontro Anual da ANPAD, XXV, 2001, Campinas, Anais. Campinas: ENANPAD, 2001.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS DO BRASIL.** <www.cnm.org.br> Acesso em: 30 de dezembro de 2006.
- DATASUS** – Banco de Dados do Sistema Único de Saúde. <www.datasus.gov.br> Acesso em: 30 de dezembro de 2006.
- HERRERO, E. **Balanced Scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas de administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n.3 p. 41-48, 1994.
- KLIKSBERG, B. Como reformar o Estado para enfrentar os Desafios Sociais do Terceiro Milênio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 119-151, 2001.
- INEP** – Sistema de Informações, Pesquisas e Estatísticas Educacionais. [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 30 de dezembro de 2006..
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.** <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30 de dezembro de 2006..
- LRF - LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**  
<www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\_responsabilidade/lc101\_2000.pdf> Acesso em: 30 de dezembro de 2006..
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas.** São Paulo: Atlas, 1973.
- NUSSBAUM, M. C. **Women and human development: the capabilities approach.** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PAES DE PAULA, A. P. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática.** Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma Nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

**PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.** [www.pnud.org.br/idh](http://www.pnud.org.br/idh) Acesso em 23/04/2006.

**RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO.** New York: UNDP, 1995. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

**SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL.** [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) Acesso em 30 de dezembro de 2006.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.