

## Avaliação da gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social – 2002 a 2006

*Luis Roque Klering<sup>1</sup>  
Eduardo Stranz<sup>2</sup>  
Sérgio Wulff Gobetti<sup>3</sup>*

---

### RESUMO

O estudo apresenta uma proposta de Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS) para os municípios do Brasil, aplicada ao período de 2002 a 2006, seguindo a metodologia de Gobetti e Klering (2007) para a mensuração dos indicadores fiscais. 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, tais como o desempenho social e a gestão eficiente dos recursos públicos. De forma semelhante à 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, baseando-se fundamentalmente nos balanços orçamentários e patrimoniais das prefeituras. 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 três áreas de avaliação: fiscal, de gestão interna e de responsabilidade social, no período em foco (de 2002 a 2006), 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

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - [lrklering@ea.ufrgs.br](mailto:lrklering@ea.ufrgs.br).

<sup>2</sup> Técnico de Pesquisa da CNM - Confederação Nacional de Municípios - [eduardo.stranz@cnm.org.br](mailto:eduardo.stranz@cnm.org.br).

<sup>3</sup> Jornalista e Mestre/Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília - [swgobetti@gmail.com](mailto:swgobetti@gmail.com).

responsabilidade administrativa entre as prefeituras brasileiras, introduzindo na avaliação da administração municipal novas dimensões além da puramente fiscal – aqui entendida como as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 5 de maio de 2000 –, 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; uma dimensão interna, intitulada de responsabilidade interna ou eficiência de gestão; e uma dimensão social, relacionada às áreas de saúde e educação. A 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 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. Em linhas gerais, portanto, o índice tem as mesmas características daquele proposto em Gobetti e Klering (2007), mas incorpora a ele a dimensão social. Neste estudo, tal responsabilidade social é avaliada não só pelo gasto com saúde e educação, mas também pelo atendimento prestado nessas áreas, buscando-se para tanto informações quantitativas em outros bancos de dados oficiais, como o Censo Escolar, o Inep/MEC e o Datasus.

A avaliação das administrações por índices, obtidos pela média de sub-índices de áreas, obtidos por sua vez de sub-índices específicos, derivados de diferentes indicadores específicos, é obviamente limitada, porque os mesmos abarcam e retratam apenas alguns aspectos específicos selecionados num determinado momento de uma realidade. No presente estudo, avalia-se especificamente o ano de 2006, e realiza-se também uma comparação dos anos de 2002 a 2006. 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 ÍNDICES E INDICADORES

Em conformidade com os objetivos enumerados, foram criados três diferentes índices de áreas: de responsabilidade fiscal, de gestão e social. Cada um desses índices é composto por diferentes sub-índices, que por sua vez são derivados de indicadores extraídos (principalmente) do banco de dados Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra), que é disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e reproduz as informações prestadas pelos próprios entes nos seus balanços anuais.

Esses balanços contêm dados do Ativo, do Passivo, da Despesa e da Receita de cada município do Brasil. 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, Suficiência de Caixa, Gasto de Pessoal e Superávit Primário.**

**De Gestão – Custeio da Máquina, Legislativo e Taxa de Investimento.**

**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; o **Gasto de Pessoal** corresponde à despesa líquida (de acordo com a regras da LRF) dividida pela RCL; e o grau de **Superávit Primário** é obtido apurando a diferença entre as receitas e despesas primárias e dividindo-se esse valor pela RCL.

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 com a 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. A **Taxa de Investimento** foi calculado dividindo o valor informado como investimento pela RCL.

Para o cálculo do sub-índice de **Responsabilidade Social**, utilizou-se uma série de indicadores relacionados aos gastos e desempenho em saúde e em educação, normalmente considerados como os setores sociais mais representativos. Os gastos foram mensurados a partir do Finbra, e no caso da saúde excluem as transferências do SUS das receitas e despesas, de modo a verificar o esforço próprio do ente. Já a performance é avaliada a partir de informações do Datasus e Inep/MEC.

Do Datasus, extraíram-se as seguintes informações: taxa de mortalidade infantil, média de consultas médicas por habitante e percentual de cobertura vacinal. Do Inep/MEC, buscaram-se os seguintes dados referentes à educação: quantidade de matrículas da rede municipal de ensino, dividida pela população do município; taxa de abandono escolar da rede municipal; 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.

## METODOLOGIA E 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 5.562 municípios brasileiros (vide quadro 1), 4.938 estão sendo avaliados (vide quadro 2) no ano de 2006. 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 500.000 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.

Distribuição da população dos municípios do Brasil por Porte Populacional

<b>Classes de tamanho da população</b>	<b>Nº Municípios</b>	<b>%</b>
Até 5.000 Hab	1.371	24,65%
De 5.001 a 20.000 Hab	2.666	47,93%
De 20.001 a 100.000 Hab	1.292	23,23%
De 100.001 a 500.000 Hab	198	3,56%
Mais de 500.000 Hab	35	0,63%
<b>Total</b>	<b>5.562</b>	<b>100%</b>

**Quadro 1 – Classes de tamanho do universo de municípios. Fonte: IBGE 2006**

Distribuição da população dos municípios do IRFS por Porte Populacional

<b>Classes de tamanho da população</b>	<b>Nº Municípios</b>	<b>%</b>
Até 5.000 Hab	1.214	24,58%
De 5.001 a 20.000 Hab	2.270	45,97%
De 20.001 a 100.000 Hab	1.203	24,36%
De 100.001 a 500.000 Hab	216	4,37%
Mais de 500.000 Hab	35	0,71%
<b>Total</b>	<b>4.938</b>	<b>100%</b>

**Quadro 2 – Classes de tamanho da amostra de municípios. Fonte: Finbra 2006**

Na amostra de municípios presentes no FINBRA de 2006, os Estados melhor representados são, pela ordem: Mato Grosso do Sul, Rondônia, Ceará, Acre, Alagoas, Rio Grande do Sul e Sergipe. 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: Amapá, Pará, Maranhão, Bahia e Rio de Janeiro.

<b>Estados</b>	<b>Amostra</b>	<b>Municípios</b>	<b>%</b>
AC	21	22	95%
AL	97	102	95%
AM	58	62	94%
AP	9	16	56%
BA	337	417	81%
CE	180	184	98%
ES	73	78	94%
GO	220	246	89%
MA	174	217	80%
MG	736	853	86%
MS	77	78	99%
MT	128	141	91%
PA	86	143	60%
PB	207	223	93%
PE	173	184	94%
PI	196	223	88%
PR	358	399	90%
RJ	78	92	85%
RN	143	167	86%
RO	51	52	98%
RR	13	15	87%
RS	470	496	95%
SC	274	293	94%
SE	71	75	95%
SP	581	645	90%
TO	127	139	91%
<b>Brasil</b>	<b>4.938</b>	<b>5.562</b>	<b>89%</b>

**Quadro 3 – Distribuição da amostra de municípios por Estados**  
REDES, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 196 - 217, mai./ago. 2007

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 na amostra; e o 1, a melhor situação. O uso de escalas variando de 0 até 1 é tradicional na composição de índices, a partir de indicadores. Da mesma forma como no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano, da ONU), os sub-índices obtidos neste estudo a partir de indicadores variam de forma linear; a peculiaridade é a inclusão de um ponto 0,5 na escala para o valor médio (dos anos de 2002 a 2006) dos municípios no respectivo indicador. Assim, entre o intervalo de 0 até 1, criaram-se duas retas de sub-índices: 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 sub-índices dos municípios, os pontos mínimos, médios e máximos foram definidos a partir de uma média dos dados de 2002 até 2006, que então foram tomados como referências de cálculo dos sub-índices dos anos de 2002 a 2006.

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 possuísem 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. No caso de omissão da informação referente à despesa com a função Legislativa dos balanços, procedeu-se um ajuste de valor nos indicadores específicos, inclusive no da despesa de pessoal, acrescentando-se o equivalente a 0,06 ou 6% da RCL. Caso esse ajuste não fosse feito, o município sem valor informado teria um sub-índice 1 no indicador Legislativo e teria um sub-índice de pessoal superestimado; ou seja, seria premiado por não informar seu verdadeiro valor gasto com a Câmara Municipal. O procedimento de ajuste é arbitrário, mas avaliamos que é preferível a nenhum ajuste. No caso da omissão de valor da despesa de custeio (itens da ODC), adotou-se critério semelhante, atribuindo nota 0,40 (dobro da média) aos municípios nessa situação.

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 quadro abaixo apresenta a evolução dos indicadores que originaram os sub-índices de 2002 até 2006.

Indicadores		2002	2003	2004	2005	2006
Fiscal	Endividamento/RCL	8,04%	8,70%	8,12%	3,76%	5,75%
	Suficiência de Caixa/RCL	-0,65%	-1,74%	0,79%	4,31%	3,40%
	Gasto Pessoal/RCL	43,98%	46,66%	44,19%	44,14%	45,78%
	Superavit Primário/RCL	1,60%	-0,63%	2,87%	4,33%	-0,45%
Gestão	Custeio da Máquina/RCL	22,93%	22,94%	22,64%	23,03%	24,10%
	Grau de Investimento	26,78%	9,90%	10,36%	8,78%	11,55%
	Custo Legislativo/RCL	4,36%	4,66%	4,35%	4,23%	4,43%
	Custo per capita Legislativo	28,48	31,36	34,24	37,20	41,87
Social	Gasto Educação	30,74%	30,76%	29,62%	28,94%	30,17%
	Matriculados/População	17,45%	18,09%	15,06%	16,16%	17,66%
	Professores Nivel Superior	15,20%	18,90%	23,00%	29,85%	56,36%
	Taxa Abandono Escolar	7,41%	7,13%	7,09%	7,15%	7,43%
	Gasto Próprio Saúde/RCL(-SUS)	18,50%	17,89%	17,02%	15,08%	19,14%
	Cobertura Vacinal	79,15%	75,56%	76,19%	73,94%	77,96%
	Mortalidade Infantil (taxa por mil)	20,11	19,64	18,25	18,44	17,34
	Média Consultas Médicas	2,04	1,97	1,95	1,95	1,64

### Quadro 4 – Evolução (das médias) dos Indicadores dos Municípios da Amostra

A análise do quadro 4 acima permite extrair as seguintes conclusões:

a) O **endividamento** médio dos municípios tem estado bem abaixo do limite máximo da LRF, oscilando entre somente 4% e 8% RCL;

b) Os municípios evoluíram de uma situação de **insuficiência de caixa** em 2002 e 2003, ou seja, suficiência negativa, que significa ter mais restos a pagar do que disponibilidades de caixa, para uma situação de **sobra de caixa** entre 2004 e 2006, correspondente a uma média de 3,4% da RCL em 2006;

c) O **gasto de pessoal** dos municípios apresentou crescimento de 1,64% no ano de 2005, atingindo o percentual médio de 45,78% da RCL em 2006; está abaixo do percentual verificado em 2003, e bem abaixo do limite máximo permitido pela LRF, que é de 60%.

d) O **resultado primário**, que é diferença entre as receitas primárias e despesas primárias dos municípios, foi em médio um pouco negativo (-0,45%) nos municípios em 2006, depois de um elevado superávit em 2005 (que provavelmente fomentou um gasto maior em 2006); convém lembrar que somente precisam fazer superávit primário os municípios que têm dívidas e juros a pagar, não sendo este o caso da maioria no Brasil;

e) O **custeio da máquina** administrativa apresentou leve aumento para 24,1% da RCL em 2006, merecendo ser acompanhado;

f) A **taxa de investimentos** cresceu de 8,78% para 11,55% da RCL em 2006, mas continua bem abaixo do resultado de 2002;

g) O **custo dos Legislativos** municipais cresceu em 2006, de 4,23% para 4,43%;

h) Os **gastos médios com educação e**, principalmente, **com saúde** cresceram em proporção da RCL em 2006, contribuindo para explicar a melhoria do índice social;

i) Merece destaque o aumento expressivo da proporção de **professores com nível superior** na rede municipal de ensino, que pulou de um patamar de 30% para 56% em 2006, de acordo com as informações do Inep/MEC.

A partir dos diferentes indicadores de gestão entre os anos de 2002 e 2006, foram compostos sub-índices, que por sua vez geraram índices de áreas, que por sua vez geraram um índice geral (IRFS) para cada ano avaliado.

A tabela 1 seguinte apresenta a evolução dos índices gerais e das áreas dos municípios que apresentaram dados em cada ano, e dos que apresentaram dados sem interrupção ou falha no período analisado, de 2002 até 2006 (que foram no total 2.887).

Evolução dos índices entre 2002 e 2006 (Escala 0,000-1,000)						
Índice	Nº de Mun.	2002	2003	2004	2005	2006
Geral	5562	0,510	0,475	0,485	0,486	0,501
Fiscal	5562	0,501	0,478	0,504	0,515	0,497
Gestão	5562	0,542	0,461	0,469	0,454	0,465
Social	5562	0,488	0,486	0,482	0,490	0,541
Índice	Nº de Mun.	2002	2003	2004	2005	2006
Geral	2887	0,519	0,502	0,509	0,513	0,507
Fiscal	2887	0,501	0,479	0,505	0,518	0,502
Gestão	2887	0,545	0,520	0,536	0,448	0,471
Social	2887	0,511	0,492	0,487	0,494	0,549

**Tabela 1 – Evolução (das médias) dos Índices dos Municípios da Amostra**

Pela tabela 1 acima, pode-se constatar que o IRFS de 2006 é menor que o IRFS de 2002, em ambas amostras. A piora deve-se essencialmente à deterioração do Índice de Gestão Interna.

O quadro 5 seguinte mostra os resultados dos Índices Geral e por Áreas dos 26 Estados da Federação (excluindo-se o Distrito Federal), referente ao ano de 2006.

Edição 2006								
Médias por Estado								
Estados	Índice Fiscal	RK F	Índice Gestão	RK G	Índice Social	RK S	Índice Geral	RK Geral
SP	0,509	4	0,498	5	0,607	1	0,538	1
SC	0,508	6	0,497	6	0,594	2	0,533	2
RS	0,547	1	0,484	9	0,559	5	0,530	3
ES	0,509	3	0,502	3	0,557	6	0,523	4
PR	0,499	11	0,442	21	0,592	3	0,511	5
MG	0,487	17	0,490	8	0,553	8	0,510	6
MS	0,506	7	0,455	15	0,561	4	0,507	7
AM	0,498	12	0,544	1	0,462	21	0,501	8
CE	0,484	20	0,477	11	0,543	9	0,501	9
MT	0,508	5	0,456	14	0,529	11	0,498	10
RO	0,487	18	0,501	4	0,494	19	0,494	11
RJ	0,515	2	0,435	22	0,531	10	0,494	12
AC	0,503	8	0,543	2	0,433	24	0,493	13
PA	0,476	23	0,483	10	0,502	16	0,487	14
TO	0,493	15	0,445	19	0,522	12	0,487	15
MA	0,485	19	0,461	13	0,502	17	0,483	16
PI	0,490	16	0,447	17	0,506	13	0,481	17
GO	0,495	13	0,388	26	0,556	7	0,480	18
PB	0,471	25	0,442	20	0,503	15	0,472	19
RN	0,479	21	0,434	23	0,499	18	0,471	20
AL	0,495	14	0,450	16	0,461	22	0,469	21
SE	0,475	24	0,421	24	0,506	14	0,467	22
AP	0,500	10	0,472	12	0,422	25	0,465	23
PE	0,461	26	0,446	18	0,481	20	0,463	24
RR	0,503	9	0,490	7	0,389	26	0,461	25
BA	0,476	22	0,412	25	0,458	23	0,449	26
<b>Brasil</b>	<b>0,497</b>		<b>0,465</b>		<b>0,541</b>		<b>0,501</b>	

**Quadro 5 – Médias por Estados dos Índices dos Municípios da Amostra**

Conforme pode ser visto pelo quadro acima, os municípios do Estado de São Paulo apresentam a melhor média no Índice Geral de 2006 (0,538), principalmente pela elevada performance no Índice Social, em que também alcançam a melhor média do Brasil (0,607). São seguidos pelos municípios de Santa Catarina, que apresentam a segunda maior média no Índice Geral (0,533) e também a segunda maior média no Índice Social (0,594). Os municípios gaúchos estão com a terceira melhor média geral (IRFS de 0,530), mas continuam tendo a melhor média no item fiscal (0,547), como já acontecia em anos anteriores. Já no quesito Gestão, a melhor média geral é do Amazonas (0,544), que também aparece bem posicionado no ranking geral, na oitava posição entre os Estados, com uma média de (0,501).

A pior média geral do IRFS 2006 é dos municípios baianos, com um índice de (0,449), em decorrência de sua má performance média em todos os índices: fiscal e gestão (22ª posição de 26) e social (23ª posição). Também apresentam médias gerais baixas os municípios de Pernambuco e Roraima, com índices de 0,463 e 461, respectivamente, e os municípios do Amapá (0,465).

O quadro seguinte apresenta a relação dos 30 municípios melhor classificados no Índice Geral do IRFS, em 2006.

Edição 2006						
Relação dos 30 melhores classificados no IRFS - 2006						
Município	UF	Índice Fiscal	Índice Gestão	Índice Social	Índice Geral	Ordem
ORINDIÚVA	SP	0,640	0,596	0,755	0,664	1
TUPANDI	RS	0,658	0,612	0,675	0,648	2
VALENTIM GENTIL	SP	0,656	0,642	0,646	0,648	3
POÇOS DE CALDAS	MG	0,728	0,607	0,585	0,640	4
BOA VISTA DO SUL	RS	0,710	0,528	0,673	0,637	5
ANITAPOLIS	SC	0,573	0,629	0,701	0,634	6
ITAJOBÍ	SP	0,653	0,607	0,624	0,628	7
BADY BASSITT	SP	0,654	0,554	0,670	0,626	8
COIMBRA	MG	0,567	0,635	0,676	0,626	9
OLÍMPIO NORONHA	MG	0,698	0,540	0,636	0,625	10
PARECINHO	RS	0,654	0,563	0,652	0,623	11
PIEDADE	SP	0,600	0,644	0,625	0,623	12
GARÇA	SP	0,748	0,599	0,521	0,623	13
SÃO SEBASTIÃO DO OESTE	MG	0,765	0,458	0,637	0,620	14
NOVA PRATA	RS	0,719	0,587	0,552	0,619	15
SÃO JOSÉ DO INHACORA	RS	0,682	0,568	0,609	0,619	16
SÃO BENTO DO SUL	SC	0,600	0,632	0,625	0,619	17
CERQUILHO	SP	0,655	0,602	0,600	0,619	18
CORONEL BARROS	RS	0,730	0,488	0,637	0,618	19
TOCOS DO MOJI	MG	0,515	0,645	0,694	0,618	20
NOVO HORIZONTE	SC	0,708	0,477	0,666	0,617	21
SALTO VELOSO	SC	0,556	0,610	0,672	0,613	22
RANCHO QUEIMADO	SC	0,663	0,569	0,604	0,612	23
SANTA ALBERTINA	SP	0,708	0,534	0,594	0,612	24
EREBANGO	RS	0,716	0,560	0,559	0,612	25
SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO	RS	0,713	0,598	0,522	0,611	26
GARIBALDI	RS	0,658	0,600	0,573	0,610	27
DOIS IRMÃOS	RS	0,620	0,616	0,593	0,610	28
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	SP	0,725	0,518	0,586	0,610	29
SALES	SP	0,554	0,549	0,721	0,608	30

**Quadro 6 – Relação dos 30 municípios do Brasil melhor classificados no IRFS Geral de 2006**

Conforme pode ser observado no quadro 6 acima, o município paulista de Orindiúva apresenta o mais alto índice geral em 2006: 0,664. Está seguido pelo município gaúcho de Tupandi, que obteve um Índice Geral de 0,648. O terceiro lugar no ranking geral foi obtido por outro município paulista, Valentim Gentil, com um escore de 0,648. O município mineiro de Poços de Caldas obteve o 4º. lugar, com um escore de 0,640; e o município gaúcho de Boa Vista do Sul obteve o 5º. lugar, com o escore de 0,637.

Na área fiscal, medido pelo IRFS-F, é feita uma média de quatro sub-índices, cada um derivado de um indicador diferente: suficiência de caixa, endividamento, gasto de pessoal e superávit primário. Em 2006, o município de Iracema, do Estado de Roraima,

aparece com o maior índice fiscal: 0,791. O quadro 7 seguinte apresenta a lista dos 50 melhor classificados na área fiscal.

**Edição 2006**  
Relação dos 50 melhores classificados no Índice Fiscal

Município	UF	Índice Fiscal	Índice Gestão	Índice Social	IRFS 2006
IRACEMA	RR	0,791	0,363	0,369	0,508
IBATEGUARA	AL	0,783	0,459	0,481	0,574
SAO SEBASTIAO DO OESTE	MG	0,765	0,458	0,637	0,620
GARÇA	SP	0,748	0,599	0,521	0,623
PATY DO ALFERES	RJ	0,735	0,548	0,538	0,607
CORONEL BARROS	RS	0,730	0,488	0,637	0,618
POCOS DE CALDAS	MG	0,728	0,607	0,585	0,640
CARMOPOLIS	SE	0,728	0,591	0,491	0,603
AMAJARI	RR	0,727	0,403	0,328	0,486
SAO JOSE DOS CAMPOS	SP	0,725	0,518	0,586	0,610
NOVA PRATA	RS	0,719	0,587	0,552	0,619
SEDE NOVA	RS	0,719	0,493	0,555	0,589
BARCELOS	AM	0,719	0,687	0,266	0,557
EREBANGO	RS	0,716	0,560	0,559	0,612
SAO MARCOS	RS	0,715	0,526	0,523	0,588
NOVO TIRADENTES	RS	0,715	0,521	0,480	0,572
SERRA DE SAO BENTO	RN	0,714	0,449	0,366	0,510
PINHAL GRANDE	RS	0,714	0,428	0,591	0,578
SAO JOSE DO HORTENCIO	RS	0,713	0,598	0,522	0,611
MUZAMBINHO	MG	0,713	0,452	0,562	0,575
PITIMBU	PB	0,712	0,452	0,419	0,528
BOA VISTA DO SUL	RS	0,710	0,528	0,673	0,637
INDAIATUBA	SP	0,710	0,509	0,579	0,599
SAO ROQUE	SP	0,710	0,492	0,609	0,604
ITATIBA DO SUL	RS	0,708	0,493	0,493	0,565
SANTA ALBERTINA	SP	0,708	0,534	0,594	0,612
NOVO HORIZONTE	SC	0,708	0,477	0,666	0,617
TOROPI	RS	0,706	0,432	0,611	0,583
ZACARIAS	SP	0,703	0,425	0,597	0,575
HUMAITA	RS	0,701	0,441	0,617	0,586
PORTAO	RS	0,701	0,520	0,468	0,563
TAIACU	SP	0,700	0,398	0,706	0,601
ALEXANIA	GO	0,700	0,510	0,406	0,539
BREVES	PA	0,699	0,501	0,402	0,534
OLIMPIO NORONHA	MG	0,698	0,540	0,636	0,625
CHAPADA	RS	0,696	0,458	0,581	0,578
MARIOPOLIS	PR	0,692	0,446	0,592	0,577

LENCOIS PAULISTA	SP	0,686	0,475	0,594	0,585
ARAL MOREIRA	MS	0,685	0,433	0,447	0,522
ESTRELA DE ALAGOAS	AL	0,684	0,477	0,399	0,520
PROTASIO ALVES	RS	0,683	0,609	0,492	0,595
ALECRIM	RS	0,682	0,579	0,539	0,600
SAO JOSE DO INHACORA	RS	0,682	0,568	0,609	0,619
SAO JOSE DO RIO PARDO	SP	0,680	0,422	0,568	0,557
SERIO	RS	0,680	0,463	0,537	0,560
MATO LEITAO	RS	0,678	0,487	0,618	0,595
SAO JOSE DO HERVAL	RS	0,676	0,607	0,472	0,585
BEBERIBE	CE	0,674	0,525	0,509	0,569
MANCIO LIMA	AC	0,674	0,593	0,406	0,557
SAO MATEUS DO SUL	PR	0,673	0,483	0,595	0,584

**Quadro 7 – Relação dos 50 municípios do Brasil melhor classificados no IRFS Fiscal de 2006**

Na área da gestão interna, medido pelo IRFS-G, é feita uma média de três sub-índices, cada um derivado de um indicador diferente: custeio da máquina (despesas de manutenção), grau de investimento e custo do Legislativo. Em 2006, o município de São Miguel da Baixa Grande, do Estado do Piauí, lidera o ranking, com o índice de 0,751. O quadro 8 seguinte apresenta a lista dos 20 melhor classificados no ano de 2006.

Edição 2006					
Relação dos 20 melhores classificados no Índice Gestão					
Município	UF	Índice Fiscal	Índice Gestão	ind Social	IRFS 2006
SAO MIGUEL DA BAIXA GRANDE	PI	0,546	0,751	0,439	0,578
BELA VISTA DO MARANHÃO	MA	0,520	0,701	0,499	0,573
IBIRITE	MG	0,537	0,699	0,510	0,582
BARCELOS	AM	0,719	0,687	0,266	0,557
ITAITUBA	PA	0,466	0,680	0,481	0,543
CRISTINAPOLIS	SE	0,412	0,675	0,465	0,517
DUARTINA	SP	0,500	0,671	0,601	0,591
ALTEROSA	MG	0,488	0,668	0,593	0,583
CORONEL XAVIER CHAVES	MG	0,478	0,666	0,587	0,577
SAO JOAO DE PIRABAS	PA	0,480	0,660	0,594	0,578
CONGONHAL	MG	0,515	0,658	0,585	0,586
SANTO AMARO DA IMPERATRIZ	SC	0,525	0,658	0,575	0,586
TRES ARROIOS	RS	0,536	0,656	0,555	0,582
NOVO HORIZONTE	SP	0,476	0,656	0,576	0,569
MANDIRITUBA	PR	0,468	0,652	0,473	0,531
PEDERNEIRAS	SP	0,526	0,652	0,539	0,572
CARRANCAS	MG	0,492	0,649	0,615	0,585
CODAJAS	AM	0,493	0,649	0,488	0,543
OURO VERDE	SP	0,443	0,648	0,624	0,572
MAGE	RJ	0,434	0,647	0,536	0,539

**Quadro 8 – Relação dos 20 municípios do Brasil melhor classificados no IRFS de Gestão, de 2006**

Na área social, são avaliados não somente 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, maior porcentual de professores com curso superior e menor taxa de evasão escolar. Na saúde, por sua vez, foram avaliados: porcentual de gasto próprio com saúde e saneamento, taxa de mortalidade infantil, cobertura vacinal e taxa de atendimentos à população.

Em 2006, a liderança nesta área foi alcançada pelo município de Lagoa Santa, do Estado de Goiás, com o índice de 0,790, seguido pelo município de Cândido Rodrigues, de São Paulo, com 0,780. O quadro 9 seguinte apresenta a lista dos 20 melhor classificados.

**Edição 2006**  
Relação dos 20 melhores Classificados no Índice Social do Brasil

Município	UF	Índice Fiscal	Índice Gestão	Índice Social	Índice Geral	Ordem
LAGOA SANTA	GO	0,519	0,382	0,790	0,564	1
CANDIDO RODRIGUES	SP	0,535	0,481	0,780	0,599	2
ORINDIÚVA	SP	0,640	0,601	0,755	0,665	3
ALCINÓPOLIS	MS	0,581	0,442	0,743	0,589	4
BARÃO DE ANTONINA	SP	0,489	0,492	0,741	0,574	5
RANCHO ALEGRE D'OESTE	PR	0,501	0,455	0,741	0,565	6
GUATAPARA	SP	0,431	0,493	0,739	0,554	7
DIAMANTE D'OESTE	PR	0,516	0,464	0,737	0,572	8
JAMBEIRO	SP	0,512	0,561	0,734	0,602	9
PALMEIRA	SC	0,443	0,442	0,726	0,537	10
PAIVA	MG	0,476	0,504	0,725	0,568	11
ANALÂNDIA	SP	0,533	0,477	0,724	0,578	12
SÃO PATRÍCIO	GO	0,505	0,396	0,724	0,542	13
LIDIANÓPOLIS	PR	0,490	0,421	0,723	0,545	14
CORONEL MARTINS	SC	0,500	0,505	0,723	0,576	15
SALES	SP	0,554	0,553	0,721	0,609	16
LUIS ANTONIO	SP	0,489	0,414	0,720	0,541	17
ALTAIR	SP	0,492	0,483	0,720	0,565	18
JERIQUARA	SP	0,484	0,405	0,716	0,535	19
EMILIANÓPOLIS	SP	0,470	0,426	0,715	0,537	20

**Quadro 9 – Relação dos 20 municípios do Brasil melhor classificados no IRFS Social de 2006**

O quadro 10 seguinte apresenta a quantidade de municípios dos Estados da Federação entre os 100 melhor classificados em cada um dos 4 índices de avaliação do IRFS, no ano de 2006: Geral, Fiscal, de Gestão Interna e Social.

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS 100 MELHORES CLASSIFICADOS EM 2006							
IRFS - Geral		IRFS - Fiscal		IRFS - Gestão		IRFS - Social	
Estados	Qt Mun	Estados	Qt Mun	Estados	Qt Mun	Estados	Qt Mun
AC	0	AC	1	AC	2	AC	0
AL	0	AL	2	AL	2	AL	0
AM	0	AM	1	AM	5	AM	0
AP	0	AP	0	AP	0	AP	0
BA	0	BA	0	BA	1	BA	0
CE	0	CE	1	CE	0	CE	0
ES	0	ES	0	ES	0	ES	0
GO	0	GO	1	GO	0	GO	7
MA	0	MA	0	MA	7	MA	0
MG	10	MG	8	MG	27	MG	17
MS	1	MS	1	MS	0	MS	4
MT	1	MT	0	MT	0	MT	2
PA	0	PA	1	PA	4	PA	0
PB	0	PB	1	PB	0	PB	1
PE	0	PE	0	PE	1	PE	0
PI	0	PI	0	PI	1	PI	0
PR	4	PR	7	PR	3	PR	12
RJ	1	RJ	3	RJ	1	RJ	0
RN	0	RN	1	RN	0	RN	0
RO	0	RO	0	RO	1	RO	0
RR	0	RR	2	RR	1	RR	0
RS	30	RS	47	RS	9	RS	4
SC	11	SC	3	SC	7	SC	12
SE	1	SE	1	SE	2	SE	0
SP	41	SP	19	SP	25	SP	41
TO	0	TO	0	TO	1	TO	0
Brasil	100	Brasil	100	Brasil	100	Brasil	100

**Quadro 10 – Distribuição por Estados dos 100 municípios do Brasil melhor classificados no IRFS de 2006**

Conforme pode ser observado, entre os 100 municípios melhor classificados no índice geral, a maioria pertence a São Paulo (41), seguido pelo Rio Grande do Sul (30). No quesito fiscal, a maioria é gaúcha (47); na gestão interna, destacam-se os mineiros (27) e paulistas (25); e na área social, a predominância é dos municípios paulistas (41). Ou seja, uma boa posição no ranking fiscal e social confere aos municípios de São Paulo o melhor posicionamento geral. Curiosamente, os municípios com melhor índice de gestão interna estão espalhados em vários estados, e não somente no eixo RS-SP, como ocorre no item fiscal-social. O índice de gestão interna mede a taxa de investimento, de gastos com custeio e de economia com o Legislativo municipal. Os municípios de Minas Gerais, Maranhão, Pará, Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul estão entre os melhor avaliados nesses indicadores.

## COMPARATIVO DOS ANOS DE 2002 a 2006

O quadro 11 seguinte apresenta a relação dos 20 municípios que apresentaram os maiores avanços no ranking do IRFS entre os anos de 2002 e 2006. Em primeiro lugar, aparece a prefeitura de Pedrinhas (SE), que passou de um índice de 0,421 em 2002 para 0,547 em 2006, melhorando em 30% seu índice geral, e pulando 3.882 posições. Em seguida, aparece o município de Coroaci (MG), com 3.739 posições conquistadas, e São Gonçalo do Amarante (CE), com 3.598 posições. Vale destacar que a capital Vitória (ES) neste período conquistou 3.438 posições no ranking.

<b>Relação dos 20 municípios que obtiveram os maiores avanços entre 2002 e 2006</b>					
<b>Município</b>	<b>UF</b>	<b>IRFS 2002</b>	<b>IRFS 2006</b>	<b>% 2006/2002</b>	<b>Avanços</b>
Pedrinhas/SE	SE	0,421	0,547	30%	3882
Coroaci/MG	MG	0,423	0,542	28%	3739
São Gonçalo do Amarante/CE	CE	0,424	0,537	27%	3598
Antonina do Norte/CE	CE	0,435	0,539	24%	3625
Rio do Sul/SC	SC	0,450	0,557	24%	3967
Vicentina/MS	MS	0,479	0,591	23%	3735
Carmo do Cajuru/MG	MG	0,454	0,560	23%	3978
Douradina/PR	PR	0,452	0,555	23%	3894
Novo Horizonte do Sul/MS	MS	0,445	0,534	20%	3400
Aracruz/ES	ES	0,459	0,550	20%	3711
Iraceminha/SC	SC	0,454	0,542	19%	3586
Tocantins/MG	MG	0,466	0,556	19%	3693
Monções/SP	SP	0,451	0,537	19%	3460
Mairiporã/SP	SP	0,472	0,561	19%	3633
Boa Vista das Missões/RS	RS	0,474	0,562	19%	3592
Mira Estrela/SP	SP	0,475	0,561	18%	3569
Vera/MT	MT	0,482	0,567	18%	3390
Ipuiúna/MG	MG	0,465	0,543	17%	3422
Sete Quedas/MS	MS	0,468	0,545	17%	3424
Vitória/ES	ES	0,480	0,556	16%	3438

**Quadro 11 – Relação dos 20 municípios que obtiveram melhores avanços no IRFS no período de 2002 e 2006**

O quadro 12 seguinte apresenta a alteração das capitais dos Estados da federação, em relação ao IRFS.

Relação das Capitais - Índice Geral 2002 e 2006				
Estados	Capitais	2002	2006	% 2006/2002
ES	Vitória/ES	0,480	0,556	16%
RR	Boa Vista/RR	0,455	0,486	7%
PI	Teresina/PI	0,499	0,532	7%
SP	São Paulo/SP	0,483	0,509	5%
AC	Rio Branco/AC	0,477	0,493	3%
TO	Palmas/TO	0,519	0,535	3%
MS	Campo Grande/MS	0,505	0,519	3%
MG	Belo Horizonte/MG	0,490	0,503	3%
RN	Natal/RN	0,476	0,489	3%
SC	Florianópolis/SC	0,487	0,488	0%
GO	Goiânia/GO	0,476	0,477	0%
RJ	Rio de Janeiro/RJ	0,484	0,480	-1%
PR	Curitiba/PR	0,508	0,499	-2%
PA	Belém/PA	0,497	0,488	-2%
RS	Porto Alegre/RS	0,476	0,466	-2%
CE	Fortaleza/CE	0,488	0,473	-3%
MA	São Luís/MA	0,485	0,466	-4%
AL	Maceió/AL	0,448	0,428	-4%
PE	Recife/PE	0,480	0,455	-5%
MT	Cuiabá/MT	0,475	0,441	-7%
AM	Manaus/AM	0,514	0,475	-8%
RO	Porto Velho/RO	0,489	0,450	-8%
PB	João Pessoa/PB	0,512	0,471	-8%
AP	Macapá/AP	0,490	0,447	-9%
BA	Salvador/BA	0,477	0,420	-12%
SE	Aracaju/SE	Indisp.	0,441	

**Quadro 12 – Evolução do IRFS das capitais dos Estados do Brasil, no período de 2002 e 2006**

Pelo quadro 12 acima, pode ser observado que Vitória (ES) se destaca no crescimento de seu índice no período, de 0,480 em 2002 para 0,556 em 2006, representando um aumento de 16%; a capital que aparece em 2º. lugar é Boa Vista (RR), que cresceu 7%, juntamente com Teresina (PI). Cabe também destacar São Paulo (SP) que obteve um aumento de 5% de seu índice no período. Já Salvador (BA) foi a capital que obteve o maior declínio, de 12%.

## 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 Geral podem ser obtidas pela técnica estatística de correlações. O quadro 13 a seguir explora as relações existentes e mostra os resultados obtidos para a amostra de 4.938 municípios do levantamento referente ao ano de 2006:

ÍNDICE	FISCAL	GESTÃO	SOCIAL	GERAL
FISCAL	1,000	0,138 **	0,121**	0,567 **
GESTÃO	0,138 **	1,000	0,100 **	0,688 **
SOCIAL	0,121**	0,100 **	1,000	0,662**
GERAL	0,567 **	0,688 **	0,662 **	1,000

\*\* Significante ao nível de 1%

### Quadro 13 – Associações entre os Índices

O quadro 13 de resultados permite afirmar que existe uma associação:

- positiva fraca, com muita certeza (confiança), entre os índices das três áreas: fiscal, de gestão interna e social;
- positiva acentuada, com muita certeza (confiança), entre o índice geral e as três áreas de avaliação: fiscal, de gestão interna e social.

Assim, pode ser afirmado que, de modo geral, municípios que cuidam bem da sua **administração financeira** (em aspectos de suficiência de caixa, de diminuição do endividamento, do gasto de pessoal e do superávit primário), também tendem a cuidar bem de aspectos de **gestão interna** (do custo da máquina pública, do gasto com o legislativo e da capacidade de investimento), bem como da **área social** (da educação e da saúde).

	Fiscal	Gestão	Social	Geral
<b>Menor Endividamento</b>	0,753 **	0,201 **	0,151 **	0,516 **
<b>Maior Suficiência de Caixa</b>	0,781 **	0,194 **	0,140 **	0,517 **
<b>Menor Despesa de Pessoal</b>	0,615 **	0,072 **	0,059 **	0,332 **
<b>Maior Superávit Primário</b>	0,630 **	-0,050 **	0,005	0,239 **
<b>Menor Custeio da Máquina</b>	0,080 **	0,477 **	0,160 **	0,396 **
<b>Menor Custo Legislativo</b>	0,043 **	0,546 **	-0,096 **	0,278 **
<b>Maior Grau de Investimentos</b>	0,121 **	0,743 **	0,126 **	0,547 **
<b>Maior Gasto em Educação</b>	-0,290 **	-0,041 **	-0,197 **	-0,255 **
<b>Maior Taxa de Matrículas</b>	-0,207 **	-0,178 **	-0,229 **	-0,316 **
<b>Maior % Profs. Nível Sup.</b>	0,144 **	0,134 **	0,673 **	0,510 **
<b>Menor Taxa Aband. Escolar</b>	0,257 **	0,182 **	0,655 **	0,575 **
<b>Maior Gasto em Saúde</b>	-0,124 **	0,108 **	0,323 **	0,189 **
<b>Maior Cobertura Vacinal</b>	-0,032 *	-0,070 **	0,232 **	0,075 **
<b>Menor Taxa de Mort. Inf.</b>	0,135 **	0,025	0,544 **	0,372 **
<b>Maior Média de Cons. Méd.</b>	0,084 **	0,009	0,532 **	0,335 **

\* Significância ao nível de 5%

\*\* Significância ao nível de 1%

#### **Quadro 14 – Associações entre Índices e Sub-índices**

O quadro 14 permite destacar os seguintes resultados:

- a) de modo geral, as relações ou associações entre os Índices e os Sub-índices são positivas e certas;
- b) a formação de Superávit Primário tende a comprometer a eficiência de gestão e neutralizar os esforços em áreas sociais;
- c) os gastos excessivos com o legislativo tendem a comprometer os esforços dos municípios na área social; ou seja, quem gasta demasiadamente com o legislativo, também cuida menos da área social;
- d) o esforço em educação está inversamente relacionado aos resultados na área fiscal, de gestão interna e social; é provável que gastos percentuais maiores em educação não sejam direcionados de forma eficiente e eficaz, levando em consideração todo sistema administrativo das prefeituras;
- e) existe forte relação entre a alocação de professores de nível superior na educação, e o atingimento de melhores indicadores sociais;
- f) maiores gastos em saúde de municípios relacionam-se com desequilíbrios fiscais;
- g) maiores coberturas vacinais de municípios relacionam-se com desequilíbrios fiscais e piores gestões internas.

#### **CONSIDERAÇÕES GERAIS**

a) o modelo de avaliação da gestão de prefeituras (IRFS), proposto pelo estudo, focaliza 3 dimensões ou áreas de atuação: uma primeira avalia a disciplina fiscal, tendo como referência a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); uma segunda avalia aspectos de gestão interna, relacionados negativamente com gastos de custeio da máquina pública e do Legislativo, e positivamente com investimentos; e uma terceira avalia aspectos sociais externos, na área da saúde e educação;

b) seria recomendável que uma gestão empreendesse esforço máximo para as 3 áreas de gestão avaliadas (fiscal, de eficiência interna e social); todavia, ocorrem *tradeoffs* entre as mesmas, levando os gestores a terem que optar entre elas, priorizando umas ou outras; 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 situações de municípios antigos até novos; de pequenos a grandes em termos de porte populacional; de pobres a ricos, rurais a industriais; a qualidade das gestões depende essencialmente da seriedade dos governantes, do envolvimento da sociedade, e da permanente fiscalização dos órgãos de acompanhamento das gestões;

d) o estudo mostra a conveniência e importância do estabelecimento de parâmetros (ou padrões) de gestão pública; desde a entrada em vigor da LRF no ano de 2000, verifica-se crescente ajuste das gestões dos municípios aos parâmetros ditados pela Lei, que desta forma ajuda a criar e melhorar a cultura de gestão pública, ao indicar parâmetros e limites a serem observados; outras Leis em novas áreas de atuação poderiam ser criadas, como na área da Responsabilidade Social e Ambiental, abrindo assim novas frentes de melhoria da gestão pública municipal;

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 à sociedade como estão os seus desempenhos em diferentes áreas; os resultados também permitem indicar os municípios que constituem referências de gestão pública para outros municípios e para a sociedade;

h) o estudo traz um modelo de avaliação da gestão de prefeituras, focalizando 3 áreas e 15 indicadores específicos; de maneira metafórica, realiza uma radiografia da qualidade da gestão de municípios; dá-se, assim, condições para uma sociedade avaliar a gestão de seus governantes; é claro que cada gestão faz parte de uma história, estando carregada de regras, leis, costumes, tecnologias e culturas organizacionais, consolidadas em diferentes situações financeiras, organizacionais e patrimoniais; um gestor não consegue mudar a história de uma hora para outra; todavia, ao mesmo tempo em que estas estruturas e situações constituem restrições, também constituem oportunidades de transformação dos municípios.

## CONCLUSÕES

O modelo de avaliação da gestão de municípios do Brasil intitulado **Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social** (IRFS) 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 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.

---

## **Evaluation of counties administration in Brazil through of fiscal, administrative and social index – 2002 to 2006**

### **ABSTRACT**

The study presents the Index of Fiscal, Administrative and Social Responsibility (IRFS) for Brazilian cities applied to the period between 2002 and 2006, following the methodology of Gobetti and Klering (2007) designed to measure fiscal indexes. The index is being proposed to encourage and expand the culture of administrative responsibility among Brazilian city administrations by including other elements in addition to the merely fiscal one, such as social performance and efficient management of public resources. Similar to the techniques employed by the BSC - Balanced Scorecard (Herrero, 2005) applied to private organizations, the model proposed addresses city administration aspects related to fiscal-bureaucratic responsibility, internal responsibility (or management efficiency) and social responsibility. All the data used in the study are official and based mainly on city administration budgets and balance sheets. By looking at their placement in the ranking, Brazilian city administrations, as well as experts and professionals at large, will be able to perform analyses and set up strategies that take into consideration the existing circumstances. Additionally, it will enable them to set up public policies geared towards improving the areas carrying the most severe relative deficiencies.

The study presents and analyzes the results achieved by the cities in relation to their specific indicators and the 3 evaluation areas: fiscal, internal administration and

social responsibility in the period considered (from 2002 to 2006), and highlights the results obtained in the last year of this period.

**Keywords:** city evaluation, local development, financial management, internal management, social responsibility, performance indicators, evaluation indexes

---

## 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](http://www.cnm.org.br)> Acesso em: 09 de março de 2008.

DATASUS – Banco de Dados do Sistema Único de Saúde. <[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)> Acesso em: 09 de março de 2008.

GOBETTI, S.W.; KLERING, L.R. Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios. Monografia premiada em 1º lugar no Tema “Lei de Responsabilidade Fiscal” do XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Disponível em: <[www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/index.html](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html)>

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 09 de março de 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 09 de março de 2008.

LRF - LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. <[www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/lc101\\_2000.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf)> Acesso em: 09 de março de 2008.

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 09 de março de 2008.

RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. New York: UNDP, 1995. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em: 09 de março de 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) Acesso em 09 de março de 2008.

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