



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

[www4.fsnet.com.br/revista](http://www4.fsnet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 15, n. 6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2018.15.6.14>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



## A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Iegm)

## The Construction of the Municipal Management Effectiveness Index (Iegm)

### Guiomar de Oliveira Passos

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília

Professora da Universidade Federal do Piauí

E-mail: [guiomar@ufpi.edu.br](mailto:guiomar@ufpi.edu.br)

### André de Carvalho Amorim

Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí

E-mail: [andrecarvalho89@hotmail.com](mailto:andrecarvalho89@hotmail.com)

---

#### Endereço: Guiomar de Oliveira Passos

Rua Tersandro Paz, 2616, Apt. 102, bairro Piçarra, CEP  
64.015-015 – Brasil.

#### Endereço: André de Carvalho Amorim

Rua Professor Alceu Brandão, 3080, Bairro Monte  
Castelo, CEP: 64016-740, Teresina/PI, Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar  
Rodrigues

Artigo recebido em 03/07/2018. Última versão  
recebida em 22/07/2018. Aprovado em 23/07/2018.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review  
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review  
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



## RESUMO

Este trabalho examina a construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, a fim compreender conceitos e teorias sobre indicadores sociais e estimular o debate acerca dos mecanismos de controle do gasto público e da atuação governamental, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Constata que esse é um índice sintético construído para aferir a responsividade dos Governos municipais aos reclamos dos cidadãos nas áreas de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção das cidades e governança de tecnologia da informação, apresentando tanto propriedades essenciais para qualquer indicador (utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade), como as relativas aos que medem desempenho (mensurabilidade; operacionalidade; inteligibilidade; homogeneidade; permissão para distinguir o que falta para melhorar e respeito às propriedades das escalas). Conclui que o IEGM foi construído conforme indicam as teorias, constituindo-se um mecanismo de controle do gasto público que permite aferir, com relativa simplicidade e inteligibilidade, a satisfação das necessidades dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Indicadores Sociais. Efetividade. Gestão Municipal.

## ABSTRACT

This work exams the construction of the Municipal Management's Effectivity Index in order to comprehend concepts and theorys of public expenditure control and government action, by the means of bibliographical and documental researches. It verifies this is one shyntetic index built to gauge the municipal governments responsiveness in order to the citizen's demands on education, helthy, planning, fiscal management, environment, protection of the cities and information technology governance, showing both the essentials properties to any index (utility, viability, reliability, availability), as the relative properties associated with which ones that measure the performance (measurability, operability, intelligibility, homogeneity, permission to distinguish what's missing to get better and respect to the properties of the schools). It concludes that the Index was built according to the theories, constituting a mechanism of control of the public expenditure that allows to verify, with relatively simplicity and intelligibility, the contentment of citizen's needs.

**Keywords:** Social Indicators. Effectiveness. Municipal Management.

## 1 INTRODUÇÃO

Os governos enfrentam muitos desafios na atualidade. A limitação dos recursos públicos e a exigência crescente de mais qualidade de vida pela população, aliados ao atual cenário de crise fiscal e financeira que o Estado enfrenta, exigem da Administração que a gestão dos recursos públicos seja feita de maneira eficiente e objetiva, com vistas à aplicação de ferramentas que possibilitem a avaliação da direção dos gastos públicos.

Para tanto, o Estado tem se valido de vários procedimentos, mecanismos e instrumentos, dentre os quais se destacam os esforços para a implantação de sistemas de monitoramento e de avaliação e, nesse contexto, evidencia-se a construção de indicadores para o acompanhamento, não apenas de atividades e processos, mas também de resultados e desempenhos. Este texto aborda a construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) criado, em 2014, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotado, a partir de 2016, pelos demais Tribunais, a fim de, como diz o próprio Instituto, no Anuário Estatístico de 2015, “[...] avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores”. Para isso, diz a mesma fonte, auxilia as análises das contas públicas, fornece informações que subsidiam a ação fiscalizatória e mede “[...] a qualidade dos gastos municipais, elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 7).

Desse modo, o IEGM oferece elementos para que os governos municipais enfrentem problemas que, segundo Leite Filho e Fialho (2015, p. 278), vão desde “inflação elevada, recessão econômica, carência de recursos para investimentos” até, no que interessa ao presente estudo, a “ausência de instrumentos eficazes de planejamento e controle dos gastos públicos municipais”. Esses fatores, ainda de acordo com os autores, têm o condão de impactar “negativamente na gestão e no desempenho econômico e social dos municípios” (LEITE FILHO; FIALHO, 2015).

O que se examina é como o Índice foi construído, valendo-se dos conceitos e dos elementos teóricos que fundamentam o processo o que, por um lado, contribui para a melhor compreensão desses elementos teóricos e, por outro, estimula o debate em torno dos mecanismos de controle do gasto público e da atuação dos governos.

Adota-se como procedimento técnico-metodológico a pesquisa bibliográfica e a documental. A primeira consubstanciada em obras referenciais da área, em que se destaca Jannuzzi (2004). A segunda constituída pelo Manual do Índice de Efetividade da Gestão

Municipal, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/SP (SÃO PAULO, 2014) e pelo Anuário Estatístico do IEGM referente ao ano de 2015, elaborado pelo Instituto Rui Barbosa (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015).

Os resultados estão expostos em duas seções, além desta introdução que é a primeira. A segunda expõe o conceito de indicadores, a expansão do uso de indicadores sociais no Brasil e o seu processo de construção, bem como delinea a construção do IEGM, sua estrutura e dimensões, apresentando, ao final da seção, as propriedades desejáveis do IEGM. A terceira seção, a conclusão, sumariza a construção do IEGM.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Indicadores: conceituação e construção

Um indicador, segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 24), “[...] é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação”. Constituem, segundo Jannuzzi (2016, p. 626), “[...] instrumentos-síntese de aspectos da realidade social, de processos executados ou de resultados alcançados [...]”, conseqüentemente, permitem, além do monitoramento e da avaliação, a identificação e a mensuração de fenômenos decorrentes “[...] da ação ou da omissão do Estado” (BRASIL, 2012, p. 16).

Desse modo, possibilitam o controle social, favorecendo a transparência na alocação dos recursos públicos, sobretudo porque, segundo Bellen (2006, p. 42), “[...] eles simplificam as informações sobre fenômenos complexos, [...] de modo que sua significância fique mais aparente”. Essa função aproxima a sociedade do Estado, melhorando “[...] o processo de comunicação [...]” (BELLEN, 2006, p. 42) entre eles.

Por isso, os indicadores mais desejados, segundo Gallopín (2006, p. 13, tradução nossa), são aqueles “que resumem ou, de alguma maneira, simplificam informações, tornam visíveis ou perceptíveis fenômenos, quantificam, medem e comunicam informações relevantes”. Isso passou a ser particularmente importante a partir da Constituição Federal de 1988 pois, com a ampliação dos direitos sociais e, conseqüentemente, dos requerimentos de intervenção do Estado, demandaram-se informações e, especialmente, medidas adequadas para as mais diversas situações, algumas, inclusive, abstratas ou de difícil mensuração.

Nesse cenário, os indicadores econômicos, até então hegemônicos, não conseguiam representar a multiplicidade de demandas sociais abrindo espaço para a expansão de indicadores sociais, dotados de critérios de construção próprios, capazes de quantificar aspectos importantes da realidade social. Esses, segundo Atkinson (2005, p. 1, tradução nossa), “constituem-se uma importante ferramenta para avaliar o nível de desenvolvimento social de um país, bem como para avaliar o impacto de uma política, encontrando-se em uso em vários países da União Europeia, onde desempenham um papel significativo no avanço da dimensão social”.

Para Jannuzzi (2004, p. 15), os indicadores sociais possuem, além da capacidade de medir, “[...] significado social substantivo [...]”, substituindo, quantificando ou operacionalizando “[...] um conceito social abstrato de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas) ”. Destarte, diz ainda o autor, é “[...] um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”.

Os mecanismos de controle instituídos pela Carta Magna, a participação de usuários e da sociedade civil na administração pública e na formulação e acompanhamento das políticas públicas, sobremaneira ampliados com a Reforma Gerencial do Estado a partir dos anos de 1990, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e a instituição dos conselhos de controle social, ensejaram “[...] o aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras dimensões da realidade social [...]” (JANNUZZI, 2004, p. 14).

Com isso, a qualidade dos gastos públicos passava a ser questão central na agenda dos órgãos de controle, sobretudo em relação aos municípios, por serem entes políticos que, no modelo constitucional de repartição de competências tributárias, são os menos favorecidos, acarretando dependência econômica dos demais entes e, principalmente, carência de recursos de investimentos em áreas de interesse social. Some-se a isso, o histórico de má gestão que assola tais entes o qual, agravado pela falta de responsabilidade e de compromisso social de alguns gestores públicos, acarreta altos índices de corrupção e endividamento que, segundo Leite Filho e Fialho (2015, p. 278), são “[...] devido[s], principalmente, à ausência de regulação mais severa de controle na gestão pública municipal brasileira” (LEITE FILHO; FIALHO, 2015).

A implantação de um sistema de avaliação e monitoramento da qualidade da gestão pública municipal a partir de indicadores pode melhorar o desempenho dos municípios

brasileiros na garantia de direitos sociais constitucionalmente assegurados e, ao mesmo tempo, oferecer ao Poder Público instrumentos capazes de nortear a tomada de decisões e de reorganizar a gestão pública, aperfeiçoando o planejamento estratégico.

A construção de um indicador, segundo Jannuzzi (2004), envolve uma série de decisões metodológicas, agrupadas nas seguintes etapas: a) “[...] a definição operacional do conceito abstrato ou temática a que se refere o sistema em questão, elaborada a partir do interesse teórico ou programático referido”; b) “[...] especificação das suas dimensões, das diferentes formas de interpretação ou abordagem do mesmo, tornando-o, de fato, um objeto específico, claro e passível de ser ‘indicado’ de forma quantitativa”; c) “[...] obtenção das estatísticas públicas pertinentes, provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos;” e, por fim, d) “[...] combinação orientada das estatísticas disponíveis [...] compondo um Sistema de Indicadores Sociais, que traduz em termos mais tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado” (JANNUZZI, 2004, p. 17).

A seguir, expõe-se a criação, a estruturação e as dimensões do IEGM.

## **2.2 IEGM: criação, estrutura e dimensões**

A passagem da administração burocrática para o modelo gerencial foi acompanhada pelos órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas. Pouco a pouco, os métodos tradicionais de controle formalista da gestão foram superados e substituídos por instrumentos de aferição de resultados, tais como as auditorias operacionais. Isso porque, como diz Ferreira Júnior (2015, p. 128), “[...] é preciso que as Cortes de Contas assumam o bom controle das contas públicas [...]”, o que só é possível se adotarem formas de fiscalização que se coadunem com as novas práticas de gestão pública voltadas à obtenção de resultados. A criação de indicadores finalísticos reflete essa postura, estabelecendo “[...] uma mudança significativa nas futuras fiscalizações do Tribunal” (SÃO PAULO, 2014, p. 12).

O IEGM insere-se nesse processo. Com ele, o conceito abstrato de efetividade passa a dispor de referências objetivas, sendo entendido como “[...] a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete especialidades: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos, Governança da Tecnologia da Informação” (SÃO PAULO, 2014, p. 4). Essas são aglutinadas em um índice sintético, diferenciando-o dos indicadores simples, como o Produto Interno Bruto (PIB), que é construído a partir de uma única estatística social específica. Como indicador sintético, o

IEGM expressa, em uma só medida, diversos aspectos da vida social, permitindo uma avaliação geral da efetividade da gestão municipal sob múltiplas variáveis.

As sete áreas que o compõem foram selecionadas a partir da posição estratégica de cada uma no contexto das finanças públicas (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015), sem, contudo, advertem os elaboradores (SÃO PAULO, 2014, p. 68) “[...] estimular a exclusiva atenção do gestor público para apenas uma ou algumas das dimensões analisadas [...]”, ainda que demonstre “[...] as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos” (SÃO PAULO, [2014], p. [68]) por meio de indicadores específicos:

- O i-EDUC (Índice Municipal da Educação) “[...] mede o resultado das ações da gestão pública municipal [...]” na educação infantil e no ensino fundamental, “[...] com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar [...]”, sobretudo “[...] avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 9);
- O i-SAÚDE (Índice Municipal da Saúde) mede a gestão pública municipal no que se refere:

[...] à atenção básica, cobertura e ação do programa saúde da família, atuação do conselho municipal da saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e prevenção de doenças como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população. (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 9).

- O i-PLANEJAMENTO (Índice Municipal do Planejamento) “[...] verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 9);
- O i-FISCAL (Índice Municipal da Gestão Fiscal) mede a dimensão da gestão municipal, a partir da “[...] análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10);
- O i-AMB (Índice Municipal do Meio Ambiente) “[...] mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas [...]”, além de apresentar “[...] informações sobre resíduos sólidos, saneamento

básico, educação, estrutura e conselho ambiental” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10);

- O i-CIDADE (Índice Municipal de Cidades Protegidas) “[...] mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres [...]”; além disso, “[...] reúne informações sobre plano de contingência, identificação de riscos para intervenção do poder público e infraestrutura da defesa civil” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10);
- O i-GOV TI (Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação) “[...] mede o conhecimento e o uso dos recursos de tecnologia da informação em favor da sociedade [...]”, sobretudo “[...] políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10).

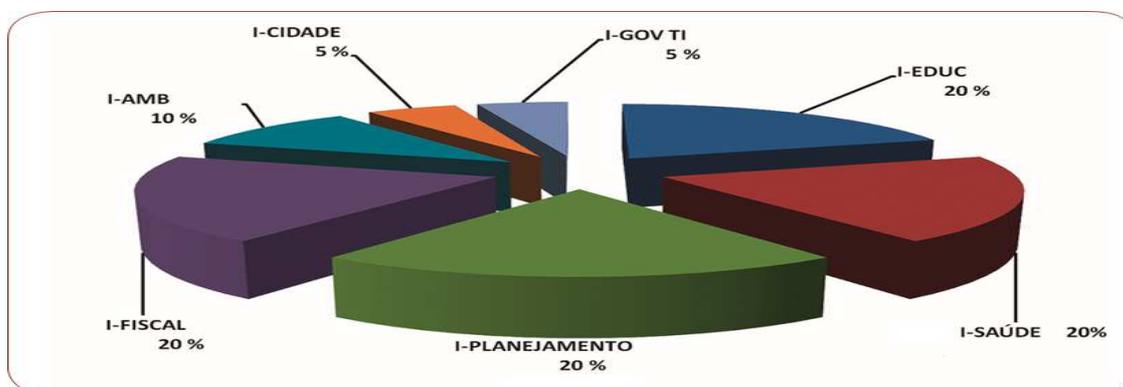
O IEGM observa, ainda, a economia, compreendida como os meios utilizados pelo município para que os serviços prestados aos cidadãos sejam “[...] disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço [...]”; a eficiência, expressada na “[...] melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos [...]”; e a eficácia, entendida como o “[...] alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público” (SÃO PAULO, 2014, p. 13).

As informações de que se vale são dados: “governamentais e outras fontes oficiais de informação”, tais como o portal da transparência, as publicações no Diário Oficial, relatórios de gestão fiscal, etc.; dos “[...] sistemas automatizados de apoio à fiscalização (TAAC – Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador) [...]”, que congregam as informações relativas às auditorias de prestação de contas realizadas ordinariamente pelos Tribunais de Contas e aqueles provenientes das “informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 8).

Os questionários são compostos por 226 questões, sendo 59 relativas à educação, 58 à saúde, 48 ao planejamento, 7 à dimensão fiscal, 21 ao meio ambiente, 12 à proteção das cidades e 21 à governança de tecnologia da informação. Tratam desde a infraestrutura necessária para satisfazer as necessidades do cidadão, incluindo os recursos humanos envolvidos e o número de pessoas atendidas, até os meios utilizados na prestação de serviços, para que sejam exercidos o controle e a avaliação pelos usuários e pela coletividade. Desse modo, são considerados todos os aspectos do bem-estar social, inclusive a possibilidade de participação ou, nos termos de Dahl (1987), de o Governo ser responsivo aos seus cidadãos.

Após a apuração isolada de cada um dos componentes do índice, faz-se, a partir do “[...] volume de despesas realizadas nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, por função de governo [...]” (SÃO PAULO, 2014, p. 11), a combinação ponderada com a atribuição de pesos a cada dimensão:  $i\text{-EDUC} \times 20 + i\text{-SAÚDE} \times 20 + i\text{-PLANEJAMENTO} \times 20 + i\text{-FISCAL} \times 20 + i\text{-AMB} \times 10 + i\text{-CIDADE} \times 5 + i\text{-GOV TI} \times 5$ . Assim, como demonstrado na Figura 1, tem-se um índice composto por aquelas áreas que não só envolvem maior gasto público, como encerram as principais necessidades dos cidadãos.

**Figura 1 – Ponderação dos índices componentes do IEGM, anuário do IEGM Brasil (2015)**



Fonte: Retirado de Instituto Rui Barbosa (2015).

O IEGM, portanto, avalia “[...] a efetividade da gestão municipal como um todo [...]” (SÃO PAULO, 2014, p. 68), apresentando os resultados em faixas, “[...] evitando-se assim a exposição numérica de ranking” (SÃO PAULO, 2014, p. 66). Cada faixa é representada por uma nota, caracterizando a gestão como Altamente Efetiva – nota A, Muito Efetiva – nota B+, Efetiva – nota B, Em Fase De Adequação – nota C+ e Baixo Nível De Adequação – nota C, conforme exposto na figura 2.

**Figura 2 – Faixas de resultados do IEGM, anuário do IEGM Brasil (2015)**

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

Fonte: Elaborado a partir de Instituto Rui Barbosa (2015).

O objetivo do IEGM é “[...] demonstrar, naturalmente, as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos”, concluindo como altamente efetiva a gestão “[...] que considera todos os aspectos do bem-estar social [...]” (SÃO PAULO, 2014, p. 68), contudo, não descuida daquelas que demandam maior gasto público (saúde, educação) ou que são meios imprescindíveis para que as necessidades dos cidadãos sejam satisfeitas (planejamento e gestão fiscal).

Examina-se, a seguir, se o IEGM apresenta as propriedades que caracterizam uma boa medida de aferição de resultados.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **3.1 As propriedades do IEGM**

A escolha de um indicador deve ser guiada pela adesão a um conjunto de propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho (BRASIL, 2012), entendidas como tais na proporção em que a sua ausência diminui “[...] a qualidade esperada do indicador ou da informação produzida” (STEYTLER, 2010, p. 14). Algumas, segundo o Manual sobre Orientações aplicadas à Gestão Pública (BRASIL, 2012, p. 18), são essenciais, a saber: utilidade, validade, confiabilidade e disponibilidade, outras são específicas para a etapa do ciclo da política, ou conforme a área de aplicação.

As propriedades essenciais são aquelas que devem estar presentes em todos os indicadores, podendo “[...] ser consideradas como critérios de escolha” (BRASIL, 2012, p. 18) na seleção de quaisquer deles. Desse modo, o não atendimento a alguma propriedade essencial poderia implicar em distorções no indicador, comprometendo a qualidade da informação e ocasionando equívocos nos resultados gerados. Portanto, analisa-se o IEGM, inicialmente, a partir das propriedades essenciais apresentadas acima.

A utilidade está relacionada à capacidade do indicador de “[...] suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico [...]”, baseando-se “[...] nas necessidades dos decisores” (BRASIL, 2012, p. 18). Os resultados do IEGM, segundo seu manual (SÃO PAULO, 2014, p. 4) “[...] comporão demonstrativos de eficiência e eficácia que servirão tanto para os municípios quanto para Prefeitos e Vereadores, como valioso instrumento de aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento”. Além do que, completa a mesma fonte, “[...] serve para o aperfeiçoamento da

atividade fiscalizatória ao indicar os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento” (SÃO PAULO, 2014, p. 4).

A validade, por sua vez, é a aptidão para medir o que se pretende, ou seja, a sensibilidade do indicador para captar o fenômeno analisado com a maior proximidade possível da realidade (BRASIL, 2012). Nas palavras de Jannuzzi (2004): “[...] a validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que o indicador se propõe a ‘substituir’ ou ‘operacionalizar’” (JANNUZZI, 2004, p. 26).

A presença dessa propriedade está diretamente relacionada ao grau de excelência do indicador sendo, pois, “fundamental para justificar o emprego e a denominação de uma medida quantitativa qualquer como um Indicador Social” (JANNUZZI, 2004, p. 27). O IEGM 2016 expôs um panorama geral da gestão pública municipal no Brasil e correspondeu às expectativas, primeiro, ao evidenciar que a efetividade dos municípios brasileiros é 0,53, isto é, alcançou Nota C+, estando, portanto, ainda em fase de adequação; segundo, ao constatar que a efetividade é maior no Sul (0,59), no Centro-Oeste (0,54) e no Sudeste (0,52) do que no Norte (0,49) e no Nordeste (0,48); terceiro, ao verificar que as únicas duas dimensões em que o IEGM alcançou resultado B (gestão efetiva) na média nacional foram a dimensão da saúde e a dimensão Fiscal; a primeira, por contar com dispositivo constitucional que determina aplicação mínima de recursos públicos nessa área (art. 198, § 2º, da Constituição Federal) e a segunda, em razão da permanente fiscalização dos órgãos de controle, notadamente após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, os resultados obtidos demonstram que o IEGM possui aptidão para medir a efetividade da gestão municipal, revelando a correspondência das notas com a situação que se espera dos municípios fiscalizados, seja em âmbito nacional (média 0,59), regional (preponderância dos estados do centro-sul), ou em relação a cada dimensão (preponderância das áreas de saúde e fiscal).

A confiabilidade tem a mesma relevância da validade, sendo uma propriedade que revela a capacidade do indicador de produzir os mesmos resultados quando aplicado em condições similares. Essa propriedade está relacionada, portanto, “[...] à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo [...]” (JANNUZZI, 2004, p. 27), ou seja, a idoneidade das fontes de coleta, as metodologias utilizadas e a transparência na coleta, processamento e divulgação dos dados (BRASIL, 2012).

Um exemplo pode ser citado para ilustrar essa propriedade. Basta imaginar que o indicador é uma balança: se cada vez que uma mesma pessoa subir na balança ela mostrar

resultados diferentes, conclui-se que o indicador não é confiável (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2013; JANNUZZI, 2004).

Um indicador é mais confiável, segundo Jannuzzi (2004), na medida em que:

Os dados das pesquisas são coletados de forma padronizada, por corpos técnicos qualificados e relativamente estáveis, seguindo um protocolo previamente estabelecido de como obter, registrar e conferir as informações [...] eliminar toda fonte de variação não aleatória na coleta e processamento dos dados dessas pesquisas amostrais, padronizando-se o treinamento dos entrevistadores e realizando-se controle de qualidade da coleta de dados para verificar se não há nenhuma tendenciosidade ou distorção no processo. (JANNUZZI, 2004, p. 27).

No IEGM, todas as fontes de dados são passíveis de validação, inclusive aquelas oriundas de questionários que, dada sua maior suscetibilidade de manipulação, são validadas com visitas/verificações *in loco* das informações prestadas. Desse modo, garante-se a fidedignidade dos dados utilizados na construção do índice, contribuindo para uma maior correspondência entre os resultados alcançados e a situação real dos municípios, conhecida através dos dados colhidos e validados, o que demonstra a confiabilidade do IEGM para refletir o conceito avaliado.

Ademais, essa confiabilidade é reforçada, porque os dados são coletados de acordo com metodologias específicas para cada dimensão por auditores integrantes do corpo técnico do Tribunal, seguindo um protocolo estabelecido de processamento dos resultados, conforme previsto no Manual do IEGM (2014), elaborado pelo TCE/SP.

Essa metodologia de coleta e processamento dos dados foi desenvolvida pela AUDESP, Divisão da Corte de Contas paulista, responsável pela criação do IEGM, seguindo o seguinte padrão para cada dimensão: o i-EDUC, i-SAÚDE, i-AMBIENTAL, i-CIDADE e o i-GOV TI; com bases multivaloradas, pois são construídos a partir do sistema de auditoria de cada Tribunal, bem como de uma série de quesitos específicos relativos à educação, à saúde, ao meio ambiente, à proteção da cidade e à tecnologia da informação, respectivamente (SÃO PAULO, [2014]). O i-PLANEJAMENTO e o i-FISCAL são elaborados com base em alguns indicadores, dentre os quais se destacam, respectivamente, o “[...] percentual de alteração do planejamento inicial [...]” e a “[...] apuração do resultado financeiro [...]” (SÃO PAULO, 2014, p. 18).

A última propriedade essencial apontada no Manual sobre orientações aplicadas à Gestão Pública (2012) é a disponibilidade, que está relacionada à facilidade na obtenção dos dados para construção do indicador (BRASIL, 2012). As três fontes de informações que compõem o IEGM são de fácil obtenção para as Cortes de Contas, dado que a primeira

provém de informações públicas disponibilizadas, em regra, na Internet; a segunda está contida nos bancos de dados dos próprios Tribunais de Contas, e a terceira é obtida por meio das informações referentes aos questionários que os municípios têm a obrigação de responder anualmente.

Para além das propriedades essenciais vistas acima, a depender da classificação do indicador, outras podem ter importância nuclear na construção da medida. O IEGM, dado que mede a efetividade é, conforme o Manual sobre Orientações aplicadas à Gestão Pública (BRASIL, 2012, p. 22), um indicador de desempenho e, como tal, deve aderir também às propriedades que lhes são características: “[...] mensurabilidade; operacionalidade; inteligibilidade; homogeneidade; permissão para distinguir o que falta para melhorar; e respeito às propriedades das escalas” (ENSSLIN; ENSSLIN 2009 *apud* NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376). Essas propriedades “[...] contribuem para que o modelo de avaliação de desempenho seja bem-sucedido” (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376).

A mensurabilidade relaciona-se ao conceito abstrato representado pela medida, de modo que um indicador é considerado mensurável “[...] quando representa a percepção de valor do que o decisor deseja monitorar” (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376). O IEGM apresenta um valor para efetividade municipal e estabelece faixas para os resultados, oferecendo uma visão geral da situação, comparação entre regiões, estados e municípios e possibilitando uma listagem com o ranking das cidades, conforme o desempenho, que é “[...] apresentada exclusivamente à alta administração da Corte de Contas [...] e à Secretaria-Diretoria Geral [...]” no intuito de subsidiar “[...] o planejamento das ações fiscalizatórias” (SÃO PAULO, 2014, p. 66).

Um indicador de desempenho, por sua vez, “[...] é operacional quando, fisicamente passível de mensurar a propriedade a ele associada [...]” (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376), relacionando os benefícios dele decorrentes com os custos de tempo, pessoal e equipamentos envolvidos na medição (STEYTLER, 2010). No caso do IEGM, os custos diretamente relacionados à operacionalização do indicador já estão inseridos no processo ordinário de fiscalização das contas públicas; vale dizer, não há uma assunção específica de custos, no âmbito dos Tribunais de Contas, para a medição da efetividade da gestão municipal, visto que os dados atinentes a essa atividade ou já são ordinariamente coletados durante o desempenho do mister constitucional desses órgãos (dados governamentais e sistemas informatizados de auditoria), ou são obrigatoriamente respondidos pelos municípios fiscalizados (questionários), de modo que a operacionalização do resultado final alcançado

com o processamento das informações não se afasta do escopo de fiscalização normalmente desempenhada pelos Tribunais.

De seu turno, a inteligibilidade, como propriedade desejável, refere-se à capacidade do indicador de ser “[...] ‘facilmente comunicável’, compreensível aos demais” (JANNUZZI, 2004, p. 29). Desse modo, o indicador é considerado inteligível “[...] quando todos tiverem o mesmo entendimento de seus níveis” (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376). Essa propriedade estimula a democratização do índice, garantindo o seu entendimento a todos que têm interesse no processo de avaliação da gestão pública.

Os resultados do IEGM são expressos em Notas alfabéticas: A = Altamente Efetiva (mais de 90% da nota máxima e, no mínimo cinco índices dos componentes com nota A); B+ = Muito Efetiva (IEGM entre 75% e 89,9% da nota máxima); B = Efetiva (IEGM entre 60% e 74,9% da nota máxima); C+ = Em fase de adequação (IEGM entre 50% e 59,9% da nota máxima); C = Baixo nível de adequação (IEGM menor de 50%).

Desse modo, garante-se a inteligibilidade dos resultados a todos os interessados, possibilitando a qualquer pessoa entender o que é um município com efetividade A ou C e quais os critérios utilizados para se chegar a essas faixas.

A homogeneidade, por sua vez, encontra-se presente quando, em um indicador, “[...] todos os seus níveis analisarem as possíveis ocorrências das mesmas propriedades do contexto” (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376). Essa característica “[...] é requisito essencial da comparabilidade [...]” (BITTENCOURT, 2006, p. 16) do indicador, seja com outras referências, seja por meio de uma série histórica. O IEGM mede as mesmas variáveis em todos os municípios, vale-se das mesmas fontes e metodologia de coleta, processamento e cálculo dos resultados, apresentando, como produto derivado, um site infográfico cujo intuito é apontar os indicadores quanto à realização dos gastos, o que permite análises comparativas e subsidia “[...] a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos nos seus processos” (SÃO PAULO, 2014, p. 15).

Outra propriedade destacada dos indicadores de desempenho é a permissão para distinguir o que falta para melhorar. De acordo com Nascimento e outros (2011), a partir dessa propriedade é possível, em todos os seus níveis, “[...] visualizar, nas propriedades do contexto que mensura, qual o desempenho pior e qual o melhor” (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376). Verifica-se essa propriedade no IEGM a partir de sua ampla desagregabilidade em índices mais específicos, o que favorece a análise individualizada de cada dimensão ao longo de uma série histórica, ao mesmo tempo em que permite a “representação regionalizada de grupos sociodemográficos [...]” (BRASIL, 2012, p. 19) específicos, considerando a

dimensão territorial ou a população de cada município analisado. Ademais, um dos produtos derivados do IEGM, a Matriz de Risco, proporciona o “[...] diagnóstico dos pontos sensíveis a serem apresentados à fiscalização”, atenuando os “possíveis erros de auditoria, pois apresentará os pontos relevantes e pertinentes suscetíveis de fiscalização” (SÃO PAULO, 2014, p. 14).

A última característica apontada é o respeito às propriedades das escalas. Presente essa característica, é possível afirmar que o indicador é capaz de “[...] evidencia[r] de forma exaustiva quais seus possíveis níveis, a ordenação desses níveis e a diferença de atratividade entre eles” (NASCIMENTO *et al.*, 2011, p. 376). Essa propriedade é particularmente importante na utilização de indicadores sintéticos, como o IEGM, pois está diretamente relacionada ao grau de associação existente entre as diversas dimensões usadas em sua construção. Nas palavras de Jannuzzi (2004): “[...] se os indicadores constitutivos têm baixa associação entre si, o indicador composto pode não ser específico o suficiente para mostrar variações na direção esperada, comprometendo a sua validade” (JANNUZZI, 2004, p. 29).

A apresentação do IEGM em notas (A, B+, B, C+ e C), representando as faixas de resultado, evidencia os níveis de efetividade dos municípios, bem como a ordenação desses e a diferença entre eles. Além disso, a associação entre as diversas dimensões componentes do IEGM é orientada pela métrica de ponderação, de modo a expressar a influência de cada uma no resultado final, garantindo que as mudanças relacionadas a cada dimensão só repercutirão no índice final na medida de sua proporção.

Portando, o IEGM apresenta as propriedades essenciais a qualquer indicador, sendo dotado de utilidade, validade, confiabilidade e disponibilidade, bem como aquelas específicas dos indicadores de desempenho, tais como mensurabilidade, operacionalidade, inteligibilidade, homogeneidade, permissão para distinguir o que falta para melhorar e respeito às propriedades das escalas.

Esse rol de propriedades não é definitivo. Há a necessidade de permanente aprimoramento dos critérios de adequação a cada um desses atributos, o que só será possível com a natural evolução e aperfeiçoamento desse indicador ao longo dos anos.

#### 4 CONCLUSÃO

Este texto examinou a construção do IEGM tomando por base os referenciais teóricos da área. O índice emergiu no contexto das transformações da administração pública brasileira a partir da Constituição de 1988, a fim de contemplar os requerimentos de eficiência, controle

e transparência promovidos pelos mecanismos que a Carta Magna e a Reforma do Estado, a partir dos anos de 1990, instituíram.

Sua criação, uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como a construção de qualquer indicador, envolveu desde a definição operacional do conceito abstrato que se refere até à seleção dos dados estatísticos a serem obtidos e o modo de combiná-los, sem esquecer-se das dimensões e formas de interpretar ou abordar, a fim de torná-lo compreensível e quantificável. Na construção do IEGM, a efetividade, definida como a correspondência das ações governamentais aos requerimentos dos munícipes nas áreas de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação, é aferida com base em fontes de dados multivariados — governamentais e outras fontes oficiais de informação, sistemas automatizados de apoio à fiscalização e questionários.

Esses dados, combinados conforme a ponderação definida por cada peso, oferecem um índice sintético que permite aferir a responsividade dos governos municipais aos reclames dos seus cidadãos, bem como os meios utilizados na prestação de serviços, para que sejam exercidos o controle e a avaliação pelos usuários e coletividade. Com isso, avalia a efetividade da gestão municipal como um todo, concluindo como altamente efetiva aquela que contempla todos os aspectos do bem-estar social e, ao mesmo tempo, evidencia aquelas que demandam maior gasto público (saúde e educação) e as que são imprescindíveis para a satisfação dessas necessidades, como planejamento e gestão fiscal.

O resultado é expresso em Notas Alfabéticas que representam os níveis de efetividade dos municípios, sendo A = Altamente Efetiva (mais de 90% da nota máxima e, no mínimo cinco índices dos componentes com nota A); B+ = Muito Efetiva (IEGM entre 75% e 89,9% da nota máxima); B = Efetiva (IEGM entre 60% e 74,9% da nota máxima); C+ = Em fase de adequação (IEGM entre 50% e 59,9% da nota máxima); C = Baixo nível de adequação (IEGM menor de 50%).

Os resultados são divulgados nos sítios dos Tribunais de Contas ou por meio de outras ferramentas de divulgação, como o aplicativo IEGM Mobile criado pelo TCE/SP, o que possibilita aos cidadãos acesso a “[...] uma poderosa ferramenta de fiscalização e participação social [...]” (SÃO PAULO, 2016, p. 6).

Com isso, tem-se que o IEGM apresenta tanto as propriedades essenciais para qualquer indicador, como as relativas aos que medem o desempenho. Em relação às primeiras, constatou-se que é:

- Útil, porque serve para demonstrar aos cidadãos e aos agentes públicos os resultados das ações, oferecendo elementos tanto para a correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, bem como para o aperfeiçoamento da atividade fiscalizatória, inclusive, indicando os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento;
- Válido, por possuir aptidão para medir o conceito abstrato que se propõe a substituir, revelando correspondência dos resultados com a situação concreta dos municípios fiscalizados;
- Confiável, porque todos os dados que compõem o índice são coletados de acordo com metodologias específicas para cada dimensão, por auditores integrantes do corpo técnico do Tribunal, seguindo um protocolo estabelecido de processamento dos resultados, além disso, todas as fontes de dados são passíveis de validação;
- Disponível, porque todas as informações são de fácil obtenção para os Tribunais de Contas.

Em relação às propriedades características dos indicadores de desempenho, constatou-se que é:

- Mensurável, por apresentar um valor para efetividade municipal e estabelecer faixas para os resultados;
- Operacional, porque sua implantação não se constitui em assunção específica de custos para os Tribunais de Contas, visto que a coleta e o processamento das informações já fazem parte das atividades ordinariamente desempenhadas pelos Tribunais;
- Inteligível, porque os resultados são facilmente compreendidos por quaisquer interessados;
- Homogêneo, porque mede as mesmas variáveis em todos os municípios, valendo-se das mesmas fontes e metodologia de coleta, processamento e cálculo dos resultados.

O IEGM ainda apresenta mais duas propriedades específicas dos indicadores de desempenho: visualização do que falta para melhorar e a de respeito às propriedades das escalas. A primeira porque, sendo amplamente desagregável em índices mais específicos, possibilita a análise individualizada de cada dimensão ao longo de uma série histórica. A segunda, porque é apresentado em faixas de resultados, o que evidencia os níveis de

efetividade dos municípios, bem como a ordenação e a diferença entre eles, associando cada dimensão pela métrica da ponderação.

Assim, conclui-se que o IEGM foi construído conforme orientam as teorias, constituindo-se um mecanismo de controle do gasto público que permite aferir, com relativa simplicidade e inteligibilidade, quanto os municípios satisfazem as necessidades dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ATKINSON, T. *et al.* **Social indicators: the EU and social inclusion.** Oxford: Oxford University, 2005.

BELLEN, H. M. V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

BITTENCOURT, C. M. A. **A informação e os indicadores de sustentabilidade: um estudo de caso no observatório regional base de indicadores da sustentabilidade metropolitana de Curitiba - ORBIS MC.** 2006. 235f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações básicas aplicadas à gestão pública: Indicadores.** Brasília: MP, 2012. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores\\_orientacoes\\_basicas\\_aplicadas\\_a\\_gestao\\_publica.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2017.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição.** Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1987.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo.** Brasília: IPEA, 2009. Texto para discussão 1369. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1369.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf)>. Acesso em: 18 de dez. 2017.

FERREIRA JÚNIOR, A. M. **O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança.** 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/134784>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. *et al.* Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais. **Revista brasileira de biometria**, Lavras, MG, v. 31, n. 1, p. 61-78, mar./jul. 2013.

GALLOPÍN, G. C. **Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos.** Ponencia realizada para el Seminario de expertos sobre Indicadores de Sostenibilidad en la formulación y seguimiento de políticas. Biblioteca Virtual. Ponencias FODEPAL. Santiago de Chile, 2006.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Anuário do IEGM Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <[http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario\\_2015.pdf](http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2017.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.

\_\_\_\_\_. Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. **Estudos em Avaliação Educacional (Online)**, v. 27, p. 624-661, 2016.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 67, p. 277-295, jul. 2015.

NASCIMENTO, S. *et al.* Mapeamento dos indicadores de desempenho organizacional em pesquisas da área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo no período de 2000 a 2008. **Revista de Administração**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.373-391, dez. 2011.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual do Índice de efetividade da gestão municipal**. São Paulo: TCE, [2014]. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual do Índice de efetividade da gestão municipal 2016**. São Paulo: TCE, 2016. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/audesp/manual-do-iegm>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

STEYTLER, V. R. **Perspectivas para avaliação de indicadores de desempenho de programas de governo**. 2010. 45fl. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Orçamento Público - Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/perspectivas-para-avaliacao-de-indicadores-de-desempenho-de-programas-de-governo.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

PASSOS, G. O. AMORIM, A. C. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Iegm). **Rev. FSA**, Teresina, v.15, n.6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018.

Contribuição dos Autores	G. O. Passos	A. C. Amorim
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.		X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.		X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X