

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PGA
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

JEAN ROBERT SOARES

ÍNDICE DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO DOS GOVERNOS LOCAIS

**FLORIANÓPOLIS
2024**

JEAN ROBERT SOARES

ÍNDICE DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO DOS GOVERNOS LOCAIS

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor em
Administração do Centro de Ciências
Socioeconômicas - ESAG, da
Universidade do Estado de Santa
Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Maury
Raupp

FLORIANÓPOLIS, SC
2024

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Universitária Udesc,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Soares, Jean Robert

Índice de Qualidade do Gasto Público dos Governos Locais /
Jean Robert Soares. -- 2024.
294 p.

Orientador: Fabiano Maury Raupp

Tese (doutorado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina,
Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG,
Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2024.

1. Qualidade do gasto público. 2. Índice. 3. Framework. 4.
Governos locais. 5. Municípios. I. Raupp, Fabiano Maury. II.
Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da
Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de
Pós-Graduação em Administração. III. Título.

JEAN ROBERT SOARES

ÍNDICE DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO DOS GOVERNOS LOCAIS

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração da Escola Superior de Administração e Gerência – Esag, da Universidade do Estado de Santa Catarina - Udesc.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Maury Raupp

BANCA EXAMINADORA

Fabiano Maury Raupp, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Rafael Tezza, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Elaine Cristina de Oliveira Menezes, Dra.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Ana Rita Silva Sacramento, Dra.

Universidade Federal da Bahia

Denise Ribeiro de Almeida, Dra.

Universidade Federal da Bahia

Florianópolis, 31 de julho de 2024.

Dedico esta Tese à Dona Célia e Seu Antônio,
meus pais. Todas são por vocês, mas essa é,
especialmente, para vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que se dedicaram para que este trabalho fosse concluído.

Aos meus familiares, pelo apoio incondicional nos momentos mais difíceis.

Ao meu institucional, professores, técnicos, pesquisadores que fizeram toda a trajetória do meu Doutorado possível de ser realizada.

Aos membros da banca examinadora que se dispuseram a avaliar e ajudar a aprimorar o trabalho desde a qualificação.

Em especial ao meu professor orientador, Fabiano Raupp, pela paciência e disposição nas orientações, pelos ensinamentos e por todo o empenho realizado para que eu pudesse ter a melhor experiência possível dentro da pós-graduação.

RESUMO

O cenário de recursos financeiros cada vez mais restritos impõe a necessidade dos governos aplicarem seus recursos com maior qualidade. Nesse sentido, esta pesquisa se debruçou sobre a literatura para investigar métodos e ferramentas capazes de mensurar a qualidade do gasto público. Teve como objetivo principal propor um Índice para avaliação da Qualidade do Gasto Público dos governos locais (IQGP-GL). A partir da pesquisa bibliográfica e usando como base a Teoria Gerencialista da Nova Administração Pública, construiu-se nove dimensões de análise que estão relacionadas ao que se entendeu por qualidade do gasto público, sendo: adequação formal, disciplina fiscal, transparência, *accountability*, gestão pública, finanças públicas, desenvolvimento econômico, desenvolvimento em educação e saúde. Para a proposição do IQGP-GL utilizou-se a metodologia do *Design Science Research* e, assim, desenvolveu-se um framework em formato de índice a partir da revisão sistemática de literatura, contando com uma etapa de entrevistas com especialistas para validação das dimensões, garantindo sua adequação e relevância prática. Os resultados da aplicação do IQGP-GL, numa amostra de municípios do Estado de Santa Catarina, demonstram sua relevância e praticidade em identificar pontos fortes e fracos na gestão pública municipal, promovendo maior transparência, controle, eficiência na alocação dos recursos e oportunidades de adequação dos gastos com menor qualidade. A pesquisa também destaca a importância de análises multifatoriais comparativas no contexto do serviço público, evidenciando boas práticas na proposição e execução dos gastos públicos. Dentre as principais conclusões, destaca-se: a importância da utilização de instrumentos de avaliação apropriados e específicos em contextos complexos para identificação de possíveis relações entre múltiplos fatores interdependentes, como o caso do IQGP-GL para Administração Pública, e; a viabilidade de análise e comparação entre e dentro contextos heterogêneos dos governos locais brasileiros, sob a ótica da qualidade do gasto público. Em síntese, a tese oferece três principais contribuições: a primeira, teórica, ao propor uma definição do conceito de qualidade do gasto público, baseando-se nas dimensões do IQGP-GL; a segunda, prática, ao propor um instrumento de avaliação e aplicável para mensurar qualidade do gasto público no contexto dos governos locais; a terceira, social, ao fornecer um *framework* multifatorial comparativo, de fácil aplicação e interpretação dos resultados, permitindo uma análise da qualidade dos gastos dos municípios, buscando, dessa forma, preencher as lacunas de pesquisa encontradas na literatura acerca da temática e fornecendo insights valiosos para a melhoria da gestão financeira pública nos governos locais brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade do gasto público; Índice; Framework; Governos locais; Municípios.

ABSTRACT

The increasingly restricted scenario of financial resources imposes the need for governments to apply their resources with higher quality. In this sense, this research turned to literature to investigate methods and tools capable of measuring the quality of public spending. Its main objective was to propose an Index for evaluating the Quality of Public Spending by local governments (IQGP-GL). Based on bibliographical research and based on the Theory of New Public Management, nine dimensions of analysis were constructed that are related to what was understood as the quality of public spending, namely: formal adequacy, fiscal discipline, transparency, *accountability*, public services management, public finances, economic development, development in education and health. To propose the IQGP-GL, a Design Science Research methodology was used and, therefore, a framework was developed in an index format based on a systematic review of the literature, including a stage of interviews with experts to validate the dimensions, ensuring their adequacy, usability and relevance. The results of applying the IQGP-GL, in a sample of municipalities in the State of Santa Catarina, demonstrate its relevance and practicality in identifying strengths and weaknesses in municipal public management, promoting greater transparency, control, efficiency in the allocation of resources and opportunities of adaptation of lower quality spending. The research also highlights the importance of comparative multifactorial analyzes in the context of public services, highlighting good practices in proposing and executing public spending. Among the main conclusions, the following stand out: the importance of using appropriate and specific assessment instruments for complex contexts to identify possible relationships between multiple interdependent factors, such as the case of Public Administration, and the feasibility of analysis and comparison between and among heterogeneous contexts of Brazilian local governments, from the perspective of the quality of public spending. In summary, the thesis offers three main contributions: the first, theoretical, by proposing a definition of the concept of quality of public spending, based on the dimensions of the IQGP-GL; the second, practical, by proposing a robust and applicable evaluation instrument to measure the quality of public spending in the context of local governments; the third, social, by providing a comparative multifactorial framework, easy to apply and interpret the results, allowing an analysis of the quality of municipal spending, thus seeking to fill the research gaps found in the literature on the subject and providing important insights to improve management of public finances in Brazilian local governments.

KEYWORDS: Quality of public spending; Index; Framework; Local government; Municipalities.

LISTAS DE FIGURAS

FIGURA 1 - EXECUÇÃO DE DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA EM CADA NÍVEL DE GOVERNO (2019)	35
FIGURA 2 - O PROCESSO EVOLUCIONÁRIO DA MENSURAÇÃO DA PERFORMANCE	40
FIGURA 3 - MODELO NORMATIVO PARA DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE MENSURAÇÃO DE PERFORMANCE COM FOCO EM QUALIDADE	41
FIGURA 4 - ALINHAMENTO DAS INSTITUIÇÕES ADMINISTRATIVAS E ORÇAMENTÁRIA	51
FIGURA 5 – MODELO DE PESQUISA PROPOSTO POR THOA E NHI (2022)	57

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - SÍNTESE DOS TIPOS DE LACUNA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVAS DA TESE	21
QUADRO 2 - CONDIÇÕES NAS QUAIS A MENSURAÇÃO DA PERFORMANCE É POSSÍVEL E PROBLEMÁTICA	42
QUADRO 3 - ENFOQUE DAS PESQUISAS RECENTES SOBRE GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS	45
QUADRO 4 - ENFOQUE DAS PESQUISAS SOBRE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO E <i>FRAMEWORKS</i> DE GASTO PÚBLICO	47
QUADRO 5 - TIPOLOGIAS BÁSICAS DA REVISÃO DE GASTOS	59
QUADRO 6 - SÍNTESE DE ABORDAGENS DAS REVISÕES DE GASTO – DESCRIÇÃO DO GASTO	60
QUADRO 7 - SÍNTESE DE ABORDAGENS DAS REVISÕES DE GASTO – ANÁLISE DO GASTO	61
QUADRO 8 - SÍNTESE DE ABORDAGENS DAS REVISÕES DE GASTO – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA	63
QUADRO 9 - SÍNTESE DE ABORDAGENS DO QUADRO DE DESPESAS DE MÉDIO PRAZO (QDMP)	64
QUADRO 10 - FASES, INSTRUMENTOS E MÉTODOS DA PESQUISA	72
QUADRO 11 - ETAPAS DA PESQUISA DESENVOLVIDA COM BASE NA DSR	74
QUADRO 12 - MODELO DE ANÁLISE E OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS PRELIMINARES	78
QUADRO 13 - GUIA DE OITO PASSOS PARA A REALIZAÇÃO DE UM REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA	83
QUADRO 14 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO: ADEQUAÇÃO LEGAL	96
QUADRO 15 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO: DISCIPLINA FISCAL AGREGADA	104
QUADRO 16 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO: TRANSPARÊNCIA	109
QUADRO 17 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO <i>ACCOUNTABILITY</i>	114
QUADRO 18 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO GESTÃO PÚBLICA	117
QUADRO 19 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO FINANÇAS PÚBLICAS	123
QUADRO 20 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	131
QUADRO 21 - COMPOSIÇÃO DA DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO HUMANO	139
QUADRO 22 - COMENTÁRIOS DOS ESPECIALISTAS ACERCA DOS ITENS DO IQGP-GL	178
QUADRO 23 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:1. ADEQUAÇÃO LEGAL	194
QUADRO 24 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:2. DISCIPLINA FISCAL	196
QUADRO 25 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:3. TRANSPARÊNCIA	197
QUADRO 26 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:4. <i>ACCOUNTABILITY</i>	198
QUADRO 27 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:5. GESTÃO PÚBLICA	199
QUADRO 28 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:6. FINANÇAS PÚBLICAS	199

QUADRO 29 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:7. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	200
QUADRO 30 - VERSÃO CONSOLIDADA IQGP-GL – DIMENSÃO:8. DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE	200
QUADRO 31 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO:1. ADEQUAÇÃO LEGAL	203
QUADRO 32 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: 2. DISCIPLINA FISCAL	205
QUADRO 33 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: 3. TRANSPARÊNCIA	207
QUADRO 34 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: 4. ACCOUNTABILITY	208
QUADRO 35 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: 5. GESTÃO PÚBLICA	210
QUADRO 36 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: FINANÇAS PÚBLICAS	210
QUADRO 37 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: 7 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	211
QUADRO 38 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: 8. DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO	212
QUADRO 39 - VERSÃO FINAL IQGP-GL – DIMENSÃO: 9. DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE	213

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NÚMERO DE PUBLICAÇÕES SEM E APÓS APLICAÇÃO DE FILTRO NAS BASES DE DADOS DA REVISÃO SISTEMÁTICA	86
TABELA 2 – RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO ADEQUAÇÃO LEGAL	217
TABELA 3 - RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO DISCIPLINA FISCAL	219
TABELA 4 – RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA	222
TABELA 5 – RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO <i>ACCOUNTABILITY</i>	224
TABELA 6 – RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO GESTÃO PÚBLICA	226
TABELA 7 – RESULTADOS IQGP-GL -DIMENSÃO FINANÇAS PÚBLICAS	229
TABELA 8 – RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	233
TABELA 9 - RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO	237
TABELA 10 - RESULTADOS IQGP-GL – DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE	242

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	GASTO PÚBLICO DOS GOVERNOS LOCAIS	15
1.2	DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.3	OBJETIVOS DAS PESQUISA.....	18
1.4	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	19
1.5	ORIGINALIDADE E RELEVÂNCIA	22
1.6	CONTRIBUIÇÕES DA TESE PARA O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UDESC	23
1.7	ESTRUTURA DA TESE	24
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	25
2.1	A TRAJETÓRIA DOS GOVERNOS LOCAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO ..	25
2.2	QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO	34
2.3	MENSURAÇÃO DA QUALIDADE.....	39
2.4	ESTADO DA ARTE	44
3	EPISTEMOLOGIA, PARADIGMA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	68
3.1	EPISTEMOLOGIA, PARADIGMA E ONTOLOGIA	68
3.2	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	70
3.3	TRAJETÓRIA METODOLÓGICA E FASES DA PESQUISA.....	71
3.4	DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONALIZAÇÃO DE CONSTRUTOS E VARIÁVEIS	73
3.5	MODELO DE ANÁLISE	75
3.6	TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	79
3.6.1	Pesquisa bibliográfica	79
3.6.1.1	Revisão Sistemática de Literatura.....	80
3.6.1.1.1	Identificação do objetivo e protocolo de pesquisa	82
3.6.1.1.2	Aplicação da seleção e critérios de elegibilidade.....	83
3.6.1.1.3	Busca nas bases de dados.....	84
3.6.1.1.4	Aplicação dos critérios de elegibilidade e análise de qualidade e aderência da RSL	85
3.6.1.1.5	Síntese e escrita da revisão.....	87

3.7	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	92
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	93
4.1	A PROPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE QUALIDADE DE GASTO PÚBLICO DOS GOVERNOS LOCAIS (IQGP-GL)	93
4.1.1	Dimensão: Adequação Legal.....	94
4.1.1.1	Normas e Leis	97
4.1.1.2	Preparação e aprovação do orçamento.....	101
4.1.2	Dimensão: Disciplina fiscal agregada.....	103
4.1.2.1	Abrangência do orçamento	105
4.1.2.2	Equilíbrio fiscal consolidado	106
4.1.3	Dimensão: Transparência	107
4.1.3.1	Disponibilização de relatórios de prestação de contas.....	109
4.1.3.2	Qualidade dos relatórios de prestação de contas.....	110
4.1.3.3	Uso de procedimentos abertos	111
4.1.3.4	Sistema de informações de Custos (SIC).....	112
4.1.4	Dimensão Accountability.....	113
4.1.4.1	Controle Interno	114
4.1.4.2	Controle Externo	115
4.1.4.3	Controle social	116
4.1.5	Dimensão Gestão Pública	117
4.1.2.1	Articulação com o exterior.....	118
4.1.2.2	Capacidade de planejamento.....	119
4.1.2.3	Gestão financeira.....	120
4.1.2.4	Governo Eletrônico	121
4.1.2.5	Qualidade do quadro funcional	121
4.1.6	Dimensão Finanças Públicas.....	122
4.1.6.1	Capacidade de receita.....	123
4.1.6.2	Estímulo ao investimento.....	125
4.1.6.3	Saúde Financeira	126
4.1.7	Dimensão Desenvolvimento Econômico.....	130
4.1.7.1	Agregação do valor econômico.....	132
4.1.7.2	Dinamismo econômico	133
4.1.7.3	Nível de Renda.....	135

4.1.8	Dimensão Desenvolvimento humano.....	137
4.1.8.1	Educação	139
4.1.8.2	Saúde.....	144
4.2	VALIDAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES DOS ESPECIALISTAS	151
4.2.1	Contribuições para a Dimensão: Adequação Legal.....	151
4.2.2	Contribuições para a Dimensão: Disciplina fiscal agregada.....	155
4.2.3	Contribuições para a Dimensão: Transparência	159
4.2.4	Contribuições para a Dimensão: <i>Accountability</i>	163
4.2.5	Contribuições para a Dimensão: Gestão Pública.....	168
4.2.6	Contribuições para a Dimensão: Finanças Públicas.....	171
4.2.7	Contribuições para a Dimensão: Desenvolvimento econômico	174
4.2.8	Contribuições para a Dimensão: Desenvolvimento humano	175
4.3	VERSÃO CONSOLIDADA DO IQGP-GL.....	189
4.3.1	Dimensão adequação legal	189
4.3.2	Dimensão disciplina fiscal	190
4.3.3	Dimensão transparência	190
4.3.4	Dimensão <i>Accountability</i>	191
4.3.5	Dimensão Gestão Pública	192
4.3.6	Dimensão Finanças Públicas	192
4.3.7	Dimensão Desenvolvimento econômico.....	192
4.3.8	Dimensão Desenvolvimento Humano.....	192
4.4	PRÉ-TESTE, AJUSTE E VERSÃO FINAL DO IQGP-GL E APLICAÇÃO	201
4.4.1	Pré-teste, ajustes e versão final do IQGP-GL	201
4.4.2	Aplicação do IQGP-GL nos municípios de Santa Catarina.....	214
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	246
	REFERÊNCIAS.....	250
	ANEXOS	272
	APÊNDICES	284

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma breve exposição do assunto (seção 1.1), com a definição e delimitação do tema, apresentação da pergunta de pesquisa (seção 1.2), definição dos objetivos geral e específicos (seção 1.3), as justificativas teóricas e práticas da tese (seção 1.4), a originalidade e a relevância (seção 1.5), as contribuições da tese para o programa de pesquisa (seção 1.6) e, por fim, a estrutura da tese (seção 1.7).

1.1 GASTO PÚBLICO DOS GOVERNOS LOCAIS

Após as crises fiscais enfrentadas por parte dos países considerados desenvolvidos na década de 1980, diversas tentativas de reformas da administração pública foram implementadas para atender, entre outras, às reivindicações sociais pelo uso eficiente dos recursos públicos e prestação de serviços públicos melhor condizentes com demandas da sociedade civil (Kettl, 2005). Nessa linha, os impactos provocados pelos gastos públicos na economia tornaram-se relevantes na literatura (Aschauer, 1989; Barro, 1990) e diversas proposições de mensuração e aferição de resultados começaram a ser propostos com a intenção de otimizar ou adequar as políticas fiscais dos governos nacionais e subnacionais para que os setores produtivos pudessem ser positivamente influenciados a se desenvolverem.

No Brasil, o alerta sobre a insustentabilidade das contas públicas nacionais é rotineiro (Rezende; Afonso, 1988; Afonso; Senra, 1994; Meirelles, 2002; Soares; Silva da Rosa, 2017). A gestão de recursos inadequada (Diaz, 2012) e a incongruência entre as receitas próprias e as competências relativas aos governos locais (Kerbaux, 2001) exigidas na Constituição Federal de 1988 impactam diretamente na qualidade dos serviços públicos prestados pelos municípios. Há falta de controle e avaliação dos financiamentos públicos e dos resultados dos gastos realizados, contribuindo significativamente para a dinâmica de aumento descontrolado da dívida pública dos entes federados (Rezende; Afonso, 1988; Palley, 2004; Colbano; Leister, 2015). Quando esses fatores aliam-se às fragilidades das capacidades das gestões municipais (Ter-Minassian, 1997; Sanger, 2008; Grin *et al.*, 2018), o resultado é a insuficiência de recursos financeiros adequados para a prestação de serviços públicos de qualidade.

Nessa linha, a falta de planejamento apropriado e de instrumentos práticos de controle para que essa transição fosse feita de maneira equilibrada e harmônica, tornou os municípios fortemente dependentes de transferências governamentais dos entes superiores, Estados e União, que por sua vez, dependiam da capacidade de arrecadação dos seus sistemas produtivos

para financiá-los, o que ocasionou dificuldades em manter as contas públicas equilibradas, gerando déficits e aumento exponencial das dívidas públicas (Arretche, 1996; Kerbaudy, 2001; Meirelles, 2002; Grin *et al.*, 2018). Atualmente, o cenário dos gastos públicos é bastante restrito devido a dois principais fatores: altos montantes de dívida que cerceiam a capacidade de investimento dos entes públicos, e, incapacidade de geração de receita própria pelos entes (Abrucio; Franzese, 2007; Grin *et al.*, 2018). Portanto, faz sentido pensar em novos arranjos que maximizem, ou pelo menos aprimorem, o potencial de impacto positivo dos gastos públicos.

Concebendo que o aumento das receitas é advindo, principalmente, do aumento de impostos para a população e que tal medida tem alto custo político, em cenários conturbados, como os de crise financeira, a situação de restrição orçamentária resulta em um ciclo insustentável das contas públicas no longo prazo (Fernandes; Fernandes, 2017). Entende-se que uma das possíveis saídas pode ser a execução do gasto público com qualidade, amenizando desperdícios e descontroles, para conseguir atender às demandas com os montantes já existentes, optando pela adequação dos gastos, sem a necessidade de incremento nas receitas.

1.2 DEFINIÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A decisão da administração pública em despender ou não recursos em determinada função de governo, por exemplo, é bastante relevante, dado que os recursos disponíveis são finitos e provenientes majoritariamente de impostos ou taxas custeados pelos contribuintes. Além disso, é preciso considerar o *trade-off* de prioridades, no sentido de que ao optar pela utilização de recursos financeiros em uma função, como saúde, não é possível aplicá-los em outra, como educação, o que torna as decisões de alocação e priorização dos recursos uma temática importantíssima, que merece ser analisada e alinhada sob critérios robustos e fundamentados, para que os resultados esperados sejam, de fato, alcançados.

Considerando o contexto brevemente apresentado na seção anterior, Soares e Silva da Rosa (2017) argumentam que a qualidade dos gastos públicos, especialmente nestes tempos de restrição orçamentária, requer a adoção de instrumentos de controle, apuração de custos e outras ferramentas de gestão, como, por exemplo, as avaliações de desempenho. Embora exista uma vertente da literatura que aponta uma crescente criação e adoção de instrumentos de medida, principalmente de *performance* dos governos estaduais e locais (Ingraham; Joyce; Donahue, 2003; Ho; Ya Ni, 2005; Sanger, 2008), a dificuldade e a complexidade na mensuração dos impactos dos gastos públicos (Afonso; Schuknecht; Tanzi, 2006; Busatto, 2011) torna a

elaboração e implementação de instrumentos de avaliação da qualidade do gasto público relevantes e necessários, tanto sob perspectivas teóricas e práticas, quanto sociais.

A avaliação da qualidade do gasto público é complexa e requer uma metodologia robusta que considere os diversos fatores que impactam direta e indiretamente o gasto público (Paternostro; Rajaram; Tiongson, 2007). Da forma como se propõe nesta tese, a qualidade do gasto público inclui uma análise de aspectos formativos, como critérios de planejamento orçamentário, transparência, adequação legal-normativa, disciplina fiscal, entre outros, e sua execução propriamente dita e seus aspectos reflexivos, ou impactos e efeitos, como melhora nos indicadores fiscais, socioeconômicos, desenvolvimento humano e econômico, melhora na qualidade dos serviços públicos prestados e da administração governamental, bem como a melhoria da confiança e legitimidade do governo, de acordo com a percepção civil.

Dada a carência de instrumentos de avaliação da qualidade do gasto público (Afonso; Schuknecht; Tanzi, 2006; Busatto, 2011), especialmente em relação aos governos locais, o que dificulta a comparação e adequação de tais gastos, já fragilizados pelas incapacidades de geração de receita própria desses entes (Grin *et al.*, 2018), aliada a uma crescente restrição orçamentária ocasionada pelo aumento da dívida pública (Mattos; Terra, 2015), e ainda a necessidade de aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos de responsabilidade dos municípios, uma questão que surge é: Como melhorar a qualidade do gasto público? A pergunta é complexa, o que pressupõe que sua resposta não seja simples. Todavia, pressupõe-se alguns elementos que podem contribuir para melhorar a qualidade do gasto, como compreender com maior precisão a sua formação, as justificativas para sua execução, avaliar a sua necessidade e seus impactos ou efeitos, além de considerar os complexos cenários decisórios envolvidos.

As crises financeiras, a capacidade de resposta do Estado aos problemas atuais e a legitimidade política, concomitantes com o cenário naturalmente complexo da Administração Pública (Santos; Koerich; Alperstedt, 2018) carecem de métodos sistemáticos para a criação de conhecimentos que sejam aplicáveis na resolução desses problemas. Um desses métodos é a *Design Science Research* (DSR), particularmente útil na resolução dos problemas relacionados à Administração Pública, de difícil previsibilidade e complexa identificação de causa e efeito, pois cria conhecimento sobre e através de um projeto ou um artefato elaborado sob uma perspectiva construtivista, que tem como objetivo captar diferentes perspectivas e integrá-las na resolução dos problemas públicos (Santos; Koerich; Alperstedt, 2018).

Tendo em vista que, acerca da temática circunscrita, há uma predominância de estudos teórico-empíricos que investigam o gasto público na esfera dos governos nacionais, em detrimento dos governos subnacionais, e em pesquisas essencialmente quantitativas (Soares,

Raupp, 2021), faz sentido, em termos de originalidade, propor uma pesquisa que se debruce sobre os governos locais – no caso do Brasil, os municípios – sob uma abordagem mista, majoritariamente qualitativa, mas que complementa-se com a quantitativa em momentos e métodos específicos do desenvolvimento da pesquisa.

A partir dessas notas introdutórias, é que se compreendeu o *gap* de pesquisa que fundamenta a Tese de Doutorado. A falta de instrumentos construídos para avaliar a qualidade do gasto público, como um *framework*, tendo como balizador os preceitos metodológicos da *Design Science Research*, baseando-se no que a literatura já trata como fundamental acerca da temática, explorando seus fatores componentes e do método para realizar tal avaliação, revela-se como uma oportunidade para a presente Tese. Um *framework* é entendido nesta Tese como um "sistema de conceitos e uma combinação particular de teorias que se unem para fornecer uma ferramenta que explique a realidade" (CHOWDHURY, 2019, p.102). Somam-se a esses elementos a possibilidade de complementar os fundamentos teóricos e aprimorá-los com a expertise de especialistas no assunto para, em um processo de *codesign*, validar e captar diferentes perspectivas com o objetivo de integrar ou aproximar ao máximo a teoria e a prática, fornecendo um artefato como um índice de mensuração.

Deste modo, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: *como avaliar a qualidade do gasto público dos governos locais?* Para responder à pergunta, é necessário recorrer à literatura de forma que se possa compreender com profundidade a construção dos conceitos correlatos à qualidade do gasto público já propostos, entender seus componentes circunscritos e inter-relacionados, para assim, ser possível desenvolver um conjunto de fatores específicos que sejam capazes de, na forma de *framework*, avaliar e representar a qualidade do gasto público realizado pelos governos locais. A utilização de especialistas remete aos aspectos de validação e contribui essencialmente para o desenho do *framework*, considerando suas expertises e conhecimentos empíricos acerca da temática, aproximando as proposições teóricas da realidade em questão.

1.3 OBJETIVOS DAS PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa consiste em *propor um Índice para avaliação da Qualidade do Gasto Público dos governos locais* (IQGP-GL) no contexto brasileiro. Em termos de objetivos específicos busca-se:

- a) Construir as dimensões do Índice de Qualidade do Gasto Público dos governos locais, com base na literatura e nos aspectos legais-normativos;

- b) Validar com especialistas o Índice de Qualidade do Gasto Público dos governos locais;
- c) Aplicar o Índice de Qualidade do Gasto Público dos governos locais em municípios de Santa Catarina.

1.4 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A qualidade do gasto público é um conceito ainda sem definição consensual entre os pesquisadores da área, pois envolve diversos fatores que são difíceis de mensurar diretamente. Correlacionando essa problemática com a falta de instrumentos de mensuração próprios, utiliza-se inapropriadamente daqueles construídos para outros fins (Sanger, 2008), o que segundo autores como Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006) e Busatto (2011) pode ser considerado uma fraqueza ou incompletude metodológica. Faz sentido imaginar que os impactos dos gastos públicos possam ser analisados por muitas perspectivas concorrentes e correlacionadas, pois são gastos que assumem montantes significativos de recursos financeiros e são realizados pelos governos em distintas áreas e formas e, portanto, impactam de maneira direta e indireta toda a região, até mesmo podendo assumir um efeito não produtivo ou externalidades negativas (Aschauer, 1989; Barro, 1990; Cândido Junior, 2001).

As consequências da adoção de medidas de *performance* no setor público são altamente variáveis e incidem sobre quais fatores são adotados, a depender da perspectiva de investigação escolhida, e o impacto nos resultados da gestão pública acaba sem medida ou medido incorretamente (Ingraham; Joyce; Donahue, 2003). Sobre o aspecto da medida incorreta, DeVellis (2016, p.20) argumenta que o “mal-estar ou desconhecimento com métodos para o desenvolvimento de instrumentos confiáveis e válidos”, além da “inacessibilidade de informações práticas sobre este tema” acabam sendo “desculpas comuns para estratégias de medição fracas”.

Portanto, justifica-se a pesquisa sob a perspectiva teórica pelo desenvolvimento de um *framework* de avaliação ainda inexistente, ou seja, a proposição de um conjunto de indicadores ou itens para formar um índice original, próprio e criado especificamente para avaliar o construto ‘qualidade do gasto público’, baseado na composição de dimensões e itens que são considerados relevantes na literatura específica, tanto em termos teóricos quanto práticos. Para Hair *et al.* (2005) e DeVellis (2016), é crucial considerar que a teoria desempenha um papel chave na maneira como a conceitualização das medidas e o conjunto de itens é feita, tendo em

vista que um dos problemas é a assimetria teórica das referências utilizadas na elaboração dos indicadores correlacionados aos construtos em questão (Lord; Novick, 2008).

A justificativa prática da tese tem dois prismas principais: o primeiro, considerando uma perspectiva econômico-financeira bastante abrangente das contas públicas dos governos locais, e; o segundo, baseado na possibilidade de utilização do IQGP-GL para controle, monitoramento e gestão dos gastos públicos, tanto por parte da administração pública, com seus órgãos de controle interno e externo, quanto pela sociedade em geral, em quesitos de controle social. Além disso, ainda se conta com a possibilidade prática de expansão e aprimoramento contínuo *do framework* por acadêmicos e profissionais, para outras óticas diferentes das analisadas, interpretadas e justificadas pelo autor desta tese. Em última instância, pretendeu-se que a temática pudesse ser discutida de forma mais abrangente e com maior qualidade, para que os gastos públicos sejam melhor planejados, melhor executados, sustentáveis e com resultados aferíveis, proporcionando, por um lado, menor desperdício e por outro, resultados positivos na qualidade de vida da sociedade.

Ainda sob a ótica da justificativa prática, de acordo com dados de 5.109 municípios brasileiros da Secretaria do Tesouro Nacional, o montante total de receitas dos municípios em 1998 era de R\$ 52,1 bilhões, alcançou R\$ 573,1 bilhões, em 2017, e 750,1 bilhões em 2021 (STN, 2008; STN, 2018; STN, 2021). As receitas correntes aumentaram R\$ 59 bilhões em relação a 2020 (STN, 2021), o que num primeiro momento mostra-se positivo, especialmente quando se considera o cenário da pandemia, no entanto, mostra uma dependência delicada ao demonstrar que 96,6% (STN, 2021) desse aumento, ou aproximadamente R\$ 57 bilhões, vieram de receitas de transferências, o que corrobora o alerta recorrente de desequilíbrio e insustentabilidade das contas dos governos subnacionais (Rezende; Afonso, 1988; Afonso; Senra, 1994; Meirelles, 2002; Abrucio; Franceze, 2007; Grin *et al.*, 2018), e sobre a incapacidade de geração de receita própria dos municípios.

Contudo, nesse mesmo período, quando se trata da dívida consolidada dos municípios, o montante que era de R\$ 17,8 bilhões, em 1998, chegou a R\$ 122,8 bilhões, em 2017, e 206,6 bilhões em 2020 (STN, 2008; STN, 2018; STN, 2021). Mesmo com montantes expressivamente maiores de receitas, os governos, incluindo os municípios, enfrentam dificuldades em alocar seus recursos e compor seus gastos de forma ótima (Giuberti; Rocha, 2015) e controlar suas dívidas (Colbano; Leister, 2015), o que impacta na prestação de serviços públicos de qualidade e na capacidade de investimento em melhorias na infraestrutura local.

As publicações de Jacobs (2011), Robinson *et al.* (2011), Müller-Bloch e Kranz (2014) e Miles (2017), facilitam a compreensão e a identificação de diferentes tipos de lacunas que

podem ser preenchidas a partir de novas pesquisas e trabalhos sobre qualidade do gasto público. Assim, apresenta-se uma síntese da relação entre os tipos de lacunas propostos por estes autores e a proposta da tese, bem como a referência considerada para a justificativa.

Quadro 1 - Síntese dos tipos de lacuna de pesquisa e justificativas da Tese

Tipo de lacuna da pesquisa	Definição	Justificativa da proposta da tese	Referência para a justificativa
Lacuna de Evidência (Lacuna da evidência contraditória)	Os resultados da pesquisa permitem avanços dentro do seu escopo, mas divergem e até se contradizem quando investigados sob uma perspectiva mais abstrata ou abrangente.	Validar variáveis representativas do construto QGP	Sanger (2008) Soares e Raupp (2020) Soares, Raupp e Tezza (2021) Revisão sistemática de literatura da Tese
Lacuna de Conhecimento (Lacuna do vazio de conhecimento)	Os achados desejados da pesquisa ainda não existem ou não foram encontrados.	Inexistência de framework específico sobre IQGP-GL	Soares e Raupp (2020); e Revisão sistemática de literatura da Tese
Lacuna de Conhecimento-prático (Lacuna de conflito ação-conhecimento)	Comportamentos ou práticas profissionais divergem ou não são cobertos pelas investigações científicas.	Inexistência de framework específica para mensuração prática de IQGP-GL	Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006); Sanger (2008); Busatto (2011); e Revisão sistemática de literatura da Tese
Lacuna metodológica (Lacuna de método e desenho de pesquisa)	Conclusões ou proposições de pesquisas anteriores necessitam ser validados ou empiricamente verificados por métodos e desenhos de pesquisa diferentes ou complementares.	Proposição de desenho de pesquisa com abordagem mista, (qualitativa e quantitativa)	Mattos e Terra, (2015); Benício, Rodopoulos e Bardela (2015); e Soares e Raupp (2020)
Lacuna teórica (Lacuna de vazio da aplicação teórica)	A teoria deve ser aplicada em alguma investigação científica para geração de perspectivas mais abrangentes e atualizadas. Há uma falta de teoria na temática, portanto existe uma lacuna.	Inexistência de framework específico sobre IQGP-GL	Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006); Hair <i>et al.</i> (2005); Devellis (2016); Sanger (2008); Busatto (2011); e Soares e Raupp (2020) Revisão sistemática de literatura da Tese
Lacuna de população	Pesquisa referente à determinada população não é adequadamente representada ou é pouco pesquisada com base em estudos anteriores.	População (governos locais) insuficientemente pesquisada	Sanger (2008); Busatto (2011); Charron <i>et al.</i> , (2015); Soares e Raupp (2020); e Fazekas e Czibik, (2021)

Fonte: Elaborado a partir de Jacobs (2011); Robinson *et al.* (2011); Müller-Bloch & Kranz (2014); e Miles (2017).

As lacunas encontradas nas revisões de literatura, e sintetizadas com as propostas deste projeto de Tese no Quadro 1, demonstram que: a proposição de um *framework* – ainda inexistente – para avaliar o construto em questão, visa suplementar os achados referentes às lacunas de evidência, de conhecimento e teórica; integrar uma metodologia mista de pesquisa,

ainda pouco explorada, aliada ao desenvolvimento de instrumento prático e potencialmente útil para a administração pública, acrescenta resultados ao preenchimento das lacunas de conhecimento-prático e metodológico; e – por último – objetiva ao direcionar a investigação aos governos locais, que dentre as esferas de governo é – até o presente momento – a esfera com menor número de pesquisas (Soares; Raupp; 2020), complementar as conclusões sobre a lacuna de população.

1.5 ORIGINALIDADE E RELEVÂNCIA

O ineditismo da tese é caracterizado pelo desenho e natureza mista (qualitativa e quantitativa) da pesquisa empregados para a proposição e validação de um instrumento inexistente: um *framework* do construto “qualidade do gasto público”, especialmente quando se delimita o contexto dos governos locais, haja visto que – numa trajetória recente – quando se trata de gasto público, tais objetos de investigação são majoritariamente estudados com pesquisas de natureza exclusivamente quantitativas (Soares; Raupp, 2020). De acordo com os autores, um outro problema encontrado é que, em particular na literatura nacional analisada relacionada aos gastos públicos, embora uma das variáveis analisadas seja frequentemente descrita como “qualidade”, o termo assemelha-se mais à “eficiência”, no sentido de análise de *inputs* e *outputs* (Soares; Raupp, 2020). Isso difere, de forma teórica e prática, quando considerado o cenário do setor público, cuja avaliação metodológica adequada pode contribuir para a redução de conclusões inadequadas (Mattos; Terra, 2015; Benício; Rodopoulos; Bardela, 2015).

Faz-se necessário considerar a realidade dos governos locais, descrita – até então – de maneira breve, de orçamento restrito e finito, além de caracterizado por dívida perdurável e crescente, para balizar as necessidades de prestação de serviços às margens das capacidades financeiras de cada governo local (Sanger, 2008), de modo que não se torne fiscalmente insustentável no futuro. Assim, avaliar a qualidade do gasto público sob a perspectiva de um *framework* próprio e especificamente desenvolvido para este fim, pode servir de referencial relevante para que municípios com gastos aquém de sua capacidade, sejam capazes de identificar pontos de melhoria e busquem se adequar, evitando desperdício e má gestão de recursos públicos, promovendo o aprimoramento dos resultados de seus gastos.

Com um instrumento de avaliação próprio e específico para essa finalidade, é possível considerar uma medida confiável e válida (Hair *et al.*, 2005; De Vellis, 2016) para comparar relativamente e adequar os gastos públicos entre os governos locais de menor qualidade,

evidenciando os referenciais positivos e tornando viável um diagnóstico mais preciso e objetivo sobre indicadores que precisam ser reavaliados e/ou mantidos.

1.6 CONTRIBUIÇÕES DA TESE PARA O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UDESC

Os achados da tese podem contribuir em três vertentes principais para o Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, sendo: teórica, prática e social.

A contribuição teórica pretendida é alcançar um *framework* inédito, original, específico e validado por especialistas no que tange a avaliação e análise do construto principal do trabalho - qualidade do gasto público – no contexto dos governos locais. Instrumentos específicos que tenham como objetivo mensurar uma variável latente, aquela que não é possível de ser observada diretamente, devem seguir um processo rigoroso de desenvolvimento, no qual pese tanto a literatura de criação e proposição do *framework*, quanto a referente ao construto de IQGP-GL. Não obstante, pretendeu-se que o processo de desenvolvimento do *framework* elaborado dentro do PPGA-UDESC possa incentivar outros alunos do programa a elaborarem outras instrumentos similares de outros construtos, a fim de expandirem e aprofundarem o campo de conhecimento das ciências sociais aplicadas, em especial dentro da administração pública brasileira.

Em termos de contribuição prática, a pesquisa demonstra viabilidade de aplicação em termos gerenciais das administrações públicas dos governos locais, ao permitir a comparação, adequação, melhor planejamento, alocação, composição e execução dos gastos públicos. A demanda por pesquisas científicas capazes de identificar e atuar na resolução dos problemas públicos é cada vez maior e demonstra-se como uma potencial catalisadora na velocidade de resolução das situações mais relevantes.

Considera-se, ainda que em proporção bastante modesta, que por ser uma tese a qual integra as áreas qualitativa e quantitativa, que isso possa ser visto como uma contribuição não só ao programa, mas também à comunidade científica em geral, que costuma se dividir e competir entre ontologias e epistemologias concorrentes das duas abordagens em uma disputa excludente e contrária ao caráter complementar da própria ciência. Deve-se mencionar também o desejo do autor de que esforços distintos de colegas pesquisadores das duas áreas, quantitativa e qualitativa, possam ser integrados e articulados de maneira colaborativa com a finalidade de

expandir e aprofundar o conhecimento e compreensão, tanto de nossos objetos de investigação, quanto dos indivíduos que os estudam.

No sentido mais próximo da temática do construto principal, a tese busca apresentar uma contribuição social ao propor um instrumento de avaliação específico que consiga mensurar e comparar a qualidade do gasto público dos municípios em geral, podendo servir como instrumento de suporte de controle social e fiscalização do uso de recursos públicos. Por se tratar de uma Tese de Doutorado de um Programa de Pós-Graduação em Administração de uma Universidade estadual, custeada com “gasto público” do contribuinte catarinense, faz sentido que uma das pretensões principais da tese seja a possibilidade de fornecer um instrumento útil para a sociedade civil de modo a usar a expertise teórica, técnica e prática da academia para tentar auxiliar na resolução dos problemas públicos mais relevantes.

Em tempos de orçamentos públicos cada vez mais restritos e de crescente dívida pública, é de relevante e amplo interesse da sociedade civil a ampliação da transparência dos resultados dos atos dos governos, com respeito significativo ao gasto público, um dos maiores, senão o maior, mecanismos de atuação da administração pública. Também é de interesse do autor e da sociedade civil em geral, que pesquisas científicas realizadas dentro das universidades possam tentar contribuir para a solução prática dos problemas públicos, além, é claro, das contribuições e discussões para a ampliação dos conhecimentos teóricos.

1.7 ESTRUTURA DA TESE

Esta tese estrutura-se da seguinte forma: Fundamentação Teórico-empírica (cap. 2) com as seguintes subseções: Trajetória dos Governos Locais no Contexto Brasileiro (2.1), Qualidade do Gasto Público (2.2), Mensuração da Qualidade (2.3) e Estado da Arte (2.4). Epistemologia, Paradigma e Procedimentos Metodológicos (cap. 3) com as subseções de Epistemologia, Paradigma e Ontologia (3.1), Caracterização da Pesquisa (3.2), Trajetória Metodológica e Fases da Pesquisa (3.3), Definições Constitutivas e Operacionais (3.4), Modelo de Análise (3.5), Técnicas de Coleta de Dados (3.6) e Limitações da Pesquisa (3.7).

A apresentação e discussão dos resultados encontra-se no capítulo 4, com as subseções: A Proposição do Índice de Qualidade do Gasto Público nos Governos Locais (4.1), Validação e Contribuição dos Especialistas (4.2), Versão Consolidada do IQGP-GL (4.3) e Pré-teste, Ajustes e Versão final do IQGP-GL e Aplicação (4.4) e Considerações Finais (cap 5).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

No decorrer deste capítulo, apresentam-se os referenciais teóricos adotados divididos em quatro partes principais, sendo: Trajetória dos Governos Locais no Contexto Brasileiro (2.1), Qualidade do Gasto Público (2.2); Mensuração de Qualidade (2.3) e; por último, Estado da Arte (2.4).

2.1 A TRAJETÓRIA DOS GOVERNOS LOCAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Nos anos 1980, diversos países passaram por crises fiscais e econômicas que tornavam insustentável a atuação de seus governos da maneira como se propunha até então (Dillinger, 1995; Caiden, 1999; Osborne; Hutchinson, 2004; Kettl, 2005). A expansão dos Estados com poder decisório centralizado passou a ser associada à práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência nas decisões e à ineficácia das políticas públicas, por conseguinte diversas reformas das administrações públicas começaram a ser propostas e implementadas em muitos governos centrais, principalmente no sentido: de descentralização fiscal e administrativa, de redemocratização ou maior participação da sociedade civil (Dillinger, 1995; Arretche, 1996; Kettl, 2005) e, no caso específico do Brasil, do federalismo (Affonso, 2000; Kerbaux, 2001).

Caiden (1999) argumenta que ao redor do mundo as administrações públicas estavam sendo remodeladas, o centralismo burocrático estava sendo abandonado, o *Welfare State* e o setor público estava sendo diminuído e organizações públicas estavam passando por processos de reengenharia. Consequentemente, os governos de todos os níveis passaram a ter novas responsabilidades, mas sem capacidade de geri-las de maneira eficiente (Kettl, 2005). Para Affonso (2000), os movimentos em direção à descentralização e federalização foram determinados por fatores distintos em cada Estado, mas, de maneira ampla, pode-se destacar: o desmoronamento do “socialismo real”, a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo nos países do terceiro mundo a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos, o fenômeno da globalização, o enfraquecimento do poder regulatório dos Estados nacionais e a volta do crescimento do ideário liberal em conjunto com a crença de que a descentralização aumentaria a eficiência do setor público como prestador de serviços à população.

A descentralização administrativa e fiscal, a produtividade, a orientação ao serviço, a eficiência na prestação de serviços, a *marketization* e a *accountability* (Kettl, 2005) são valores compartilhados pelos novos modelos de administração implementados a partir das reformas da

Administração Pública do final da década de 1980, como a Administração Pública Gerencial – APG e o Governo Empreendedor – GE, frequentemente conhecidos como gerencialismo (Secchi, 2009). Para Secchi (2009, p.354), a administração pública gerencial é “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”, tratando assim de perspectivas e arranjos baseados em conceitos importados do setor privado. Hood (1995) enumera ainda outras prescrições operativas da APG, como: desagregação do serviço público em unidades especializadas e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliações de desempenho e avaliação centrada nos *outputs*.

É importante destacar que, mesmo com conceitos bem fundamentados e definidos, as “reformas da administração pública ocorrem em diferentes contextos espaciais e temporais, sob a guarda de diferentes escopos e valores” (Secchi, 2009, p. 364-365), o que torna sua adoção um processo lento e, muitas vezes, fragmentado. Ressalta-se ainda que as reformas da Administração Pública podem tornar-se – facilmente – simbólicas e de mero valor retórico (Gustaffson, 1983; Battisteli, 2002) por diversos fatores. Portanto, talvez faça mais sentido adotar a perspectiva de Secchi (2009) e entender e analisar as reformas como um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores da administração pública.

Assim como os motivos determinantes para as mudanças ou reformas na gestão pública variaram de país para país, a descentralização também ocorreu de maneira diferente conforme cada caso. Na América Latina, segundo Affonso (2000), “a descentralização tem estado associada a processos de redemocratização a partir dos anos oitenta, à crise fiscal dos governos centralizados e a problemas de governabilidade”. Conforme o autor, a cronologia dos processos de descentralização estava relacionada com os fatores determinantes podendo tomar rumos significativamente distintos de acordo com a ordem dos impactos dos problemas mais complexos.

Nos casos em que a crise fiscal do governo central foi o motivo da descentralização, o governo central buscou transferir os encargos aos governos subnacionais num primeiro momento e depois iniciou uma discussão sobre as parcelas da receita que deveriam acompanhar essa transferência de encargos. No caso do Brasil, a ordem foi inversa, primeiro transferiu-se maior parte das receitas fiscais para os governos subnacionais para depois discutir-se os encargos, pois a descentralização fiscal ocorreu como uma busca direta em favor da redemocratização (Affonso, 2000). Para Kerbaux (2001), um aspecto fundamental para

entender a singularidade da caracterização desses outros entes federados, como os municípios, é que o Brasil se constitui por uma república federativa, o que torna necessário compreender a diversidade de trajetórias da descentralização no país.

A análise do binômio descentralização e democracia relaciona-se com o grau de poder que a Constituição confere às unidades da federação de elaborar políticas, descentralizando a administração e transferindo a maior parte do orçamento às unidades da federação. Reservou-se aos legisladores da esfera federal o direito de aprovar as leis básicas e fiscalizar sua execução nesses campos ou atribuir às unidades menores a competência exclusiva para elaborar leis e fixar impostos nessas áreas, que contribuam ou não para a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos da federação (Stepan, 1999).

No entanto, o Brasil já vivenciava uma arena de negociação intensa principalmente pela descentralização fiscal, antes mesmo da crise dos anos 1980 ter revelado todo o seu impacto (Rezende; Afonso, 1988). Com a emergência da crise econômica e o processo de redemocratização do país no final dos anos 70, estavam de um lado estados e municípios lutando pela descentralização fiscal, e de outro o governo federal, que via a descentralização como um potencializador do problema latente de hiperinflação (Afonso, 2000).

Segundo Arretche (1996) a centralização tributária na União implicava em falta de autonomia financeira e administrativa, isto é, numa parcela pequena de recursos a serem aplicados livremente. De acordo com a autora, a União vinculava as transferências a itens de despesa, assim, havia falta de autonomia de gasto, mesmo que após 1964 os municípios tivessem aumentado sua capacidade de gasto, ainda que fortemente controlados pelo governo central. A disputa pelo reequilíbrio das condições de negociação entre os políticos regionais e federais se fez ainda maior com o fortalecimento da redemocratização e consequentemente, ascensão do congresso e dos governadores como atores decisivos no processo decisório (Arretche, 1996).

Essa descentralização, no entanto, ocorreu de forma fragmentada, desordenada e, ao contrário de outros países latino-americanos, não foi uma iniciativa preponderante do governo federal (Dillinger, 1995; Afonso, 2000; Afonso, 2007). Segundo Afonso (2007) a descentralização fiscal, financeira e administrativa, tinha uma motivação claramente política que serviria para esvaziar financeiramente o governo central para afastar o espectro da ditadura e assim, não houve um mínimo de planejamento nacional para tal.

Para Pinho (2009) é possível observar-se uma incapacidade brasileira para a realização de grandes rupturas com o tradicional, fazendo com que as reformas administrativas não tenham sido implementadas de maneira íntegra, por causa da grande resistência às mudanças, residual

ainda dos modelos de administração pública tradicional ou burocrática. Faoro (1979) alerta para que ele chama de estamento, grupo que controla o Estado e é resistente às transformações fundamentais à modernização mantendo um “capitalismo politicamente orientado”. Isso implica em adoção apenas parcial de valores e conceitos buscados pelas reformas gerenciais, como, por exemplo, a adoção do capitalismo moderno a técnica, as máquinas e empresas, sem uma contrapartida de racionalidade impessoal e legal-universal, garantindo, assim, imutabilidade histórica do características patrimonialistas no Estado brasileiro (Pinho, 2009).

A existência desses interesses e valores patrimonialistas evidencia as dificuldades de se implantar a administração gerencial na realidade brasileira, que pode ser caracterizada por “uma história de acumulação de fenômenos onde não ocorre ruptura, onde o novo se amolda ao velho e, dialeticamente, o velho se amolda ao novo” (Pinho, 1988, p.76). Ao admitir uma natureza híbrida e didática do Estado brasileiro, Nogueira (1998), considera o caso como um tipo burocrático enxertado de patrimonialismo, notável por uma heterogeneidade congênita que praticamente impossibilita a plena generalização da eficiência e eficácia na sua organização interna.

Dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica regional e às transformações estruturais da economia brasileira, não houve uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não conseguissem arcar com as novas atribuições (Affonso, 2000). Nesse sentido, os problemas de desenho inadequado da estratégia de implementação da descentralização ocasionaram diversos problemas, dentre eles: falta de capacidade de adequação das unidades subnacionais para assumir os encargos; excesso ou falta de controle e acompanhamento das políticas sociais; dificuldade de manter coalizões políticas pró-descentralização; incongruência entre aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público e a política de estabilização macroeconômica (Ter-Minassian, 1997).

Um fator que está diretamente relacionado ao processo de descentralização é a problemática do federalismo. Alguns autores argumentam que o sistema fiscal federativo poderia ser muito benéfico em termos de descentralização, mas eram necessários diversos ajustes para que os processos entre e níveis de governo ocorressem de forma integrada, planejada e muito bem gerida para que disfunções não se manifestassem (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996; Ter-Minassian, 1997). Para Affonso (2000), apesar de estarem relacionados os conceitos de descentralização e federalismo, o caso brasileiro possui duas características distintivas: a acentuada disparidade socioeconômica, que constitui um obstáculo fundamental

para o desenvolvimento; e a complexidade do aparato estatal, que possui formas muito diferenciadas, regional e intrarregionalmente, nos níveis de governo.

A Constituição Federal de 1988 fez do Brasil um caso peculiar de Federação, com três entes pactuantes considerados originários: União, estados e municípios, sendo possível observar, simultaneamente, maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, e uma descentralização de recursos e atribuições da União (Abrucio; Franzese, 2007). Conforme os autores, a indefinição clara e sucinta sobre os objetivos e competências de cada ente federativo, além da pouca cooperação entre os níveis de governo, fez com que os encargos fossem assumidos pelos municípios de maneira desorganizada, o que acabou gerando uma competição entre os próprios governos municipais.

Para Kerbaux (2001), existe uma tensão entre equidade representativa da Federação e eficácia dos governos. Sem uma reforma substantiva que dê efetividade à democracia brasileira, sem aumento do equilíbrio da Federação e da capacidade regulatória do Estado, todo o processo de descentralização corre o risco de não funcionar, tornando inviável o atendimento dos interesses sociais organizados e da Reforma do Estado (Kerbaux, 2001). Para Affonso (2000),

A tensão descentralização-federalização-rescentralização é motivada, além da reação do próprio governo central, pela dificuldade de enfrentar os mesmos desafios nos quais o Estado Nacional-desenvolvimentista centralizado fracassou: as desigualdades sociais – pessoais e inter-regionais – e o problema do desenvolvimento econômico.

Segundo Affonso (2000) a crise da federação ocorre por quatro motivos principais: primeiro, pelo conflito vertical entre União e governos subnacionais, pelas competências sobre o gasto e as receitas públicas; segundo, pela disputa entre estados e municípios evidenciada pela guerra fiscal e pela emancipação descontrolada de municípios; terceiro, pelas dificuldades na divisão de competências; e, quarto, pela crise fiscal dos municípios e principalmente dos estados. Até os anos 1980, estados e municípios respondiam por menos de 25% das necessidades de financiamento do setor público, a partir de 1992, aumentou progressivamente, passando dos 50% em 1996. A partir de 1994, estados e municípios começaram a gerar déficit primário ao não cobrirem seus gastos financeiros (Affonso, 2000).

No que diz respeito aos gastos, estados e municípios foram responsáveis, em 1996, por 77,7% dos investimentos públicos (exclusivamente aqueles das empresas estatais) e 69,1% dos salários e ordenados do setor público. Refletindo também a descentralização das receitas fiscais, os governos subnacionais responderam em 1995 por 76% das funções educação e cultura e por

55% das funções saúde e saneamento (Affonso, 2000). Em 2015, excluindo as estatais, estados e municípios foram responsáveis por 74,3% dos investimentos públicos (Orair, 2016),

No Brasil, o setor público cresceu dentro de um modelo em que o Estado era o ator central do desenvolvimento, foi expandido em regimes autoritários em que não se tem uma maior necessidade de elevar a performance para atender a certas demandas sociais que o retorno à democracia no Brasil trouxe para o novo padrão de intervenção pública. Os anos 90 trouxeram à tona a necessidade de criar novas instituições que equilibrassem performance e desempenho fiscal” (Rezende, 2002, p.18).

Para Rezende (2002), o problema do controle dificultava a cooperação necessária para a sustentabilidade dos objetivos de equilíbrio fiscal e mudança institucional. O equilíbrio fiscal demanda mais controle, enquanto a mudança institucional preza pela autonomia gerencial e maior responsabilização. No equilíbrio fiscal houve uma sequência de resultados positivos, pois houve um esforço no sentido da cooperação. Na mudança institucional não houve tal cooperação, pois, o dilema do controle colocou os entes federados em conflito por objetivos opostos (Rezende, 2002).

Aliás, o papel do contexto institucional representa uma revisão importante do paradigma neoclássico dominante do campo dos estudos econômicos e de organização do Estado. North *et al.* (2009), argumentam que o comportamento humano é mais complexo do que imagina a visão neoclássica e enfatizam o peso das instituições, ou a influência das regras formais e informais, nas decisões administrativas. Um dos argumentos é que mesmo não sendo eficientes economicamente, regras e processos, formais e informais, bem definidos e institucionalizados reduzem a incerteza e os custos de transação, estes sendo um dos conceito-chave da teoria institucionalista.

A perspectiva dos institucionalistas é examinar as dimensões não econômicas, como o aparato legal, o sistema de informações, os sistemas de controle e os custos para se obter as informações, e avaliar seus impactos no desempenho econômico (Abrucio; Loureiro, 2004). Assim, em conformidade com os sistemas de controle dos modelos de administração pública, para maior previsibilidade do processo jurídico-legal e transparência nas decisões governamentais, são necessárias “reformas institucionais” que reduzam a ineficiência na alocação de recursos por parte dos governos e possibilitem maior controle dos governantes, reduzindo ou eliminando os problemas de corrupção e clientelismo que afetam o desempenho econômico (Abrucio; Loureiro, 2004, p.80). Com pouca ênfase integrativa das estratégias de descentralização e imposição normativa clara e coerente, as próprias instituições governamentais entraram em conflito umas com as outras, fazendo com que questões

relacionadas à *accountability* e controle se fragilizassem ao passar dos níveis de governo federal para estadual, e ainda mais de estadual para os municípios.

Essa descentralização das atribuições, promovida pela Constituição Federal de 1988, trouxe um efeito de déficit nas estruturas administrativas municipais (Affonso, 1996; Abrucio, 2005; Grin *et al.*, 2018). Quando as atribuições passaram a ser assumidas no âmbito local, as análises fiscais e financeiras tornaram-se mais complexas devido às disparidades e variâncias singulares dos fatores políticos, administrativos, econômicos, característicos de cada município.

O estudo de Grin *et al.* (2018) promove uma análise das variáveis relativas à capacidade estatal que poderiam explicar o desempenho fiscal dos municípios brasileiros. As conclusões são de que as variáveis políticas apresentam efeitos mais significativos na gestão fiscal municipal, entretanto apresentam importantes lacunas nas capacidades estatais dos municípios. Para os autores, a autonomia municipal carece de um pacto federativo realista que fortaleça essas capacidades dos municípios, pois, sem isso, o desenvolvimento de políticas e ações governamentais torna-se limitado (Grin *et al.*, 2018).

Souza (2005) argumenta que a Constituição de 1988 foi estabelecida originalmente com um propósito, mas foi afetada por emendas constitucionais de modo significativo de três maneiras: primeira, impôs limites na liberdade dos governos subnacionais de utilizar seus recursos próprios, como resultado da política de ajuste fiscal; segunda, vinculou parte das receitas à aplicação em serviços de saúde e educação fundamental; e, terceira, reduziu os recursos federais não vinculados que são transferidos para os governos subnacionais. De acordo com a autora, não há mecanismos de coordenação e cooperação entre os governos, o que coíbe a existência de canais de negociação que promovam a diminuição da competição entre os entes da federação.

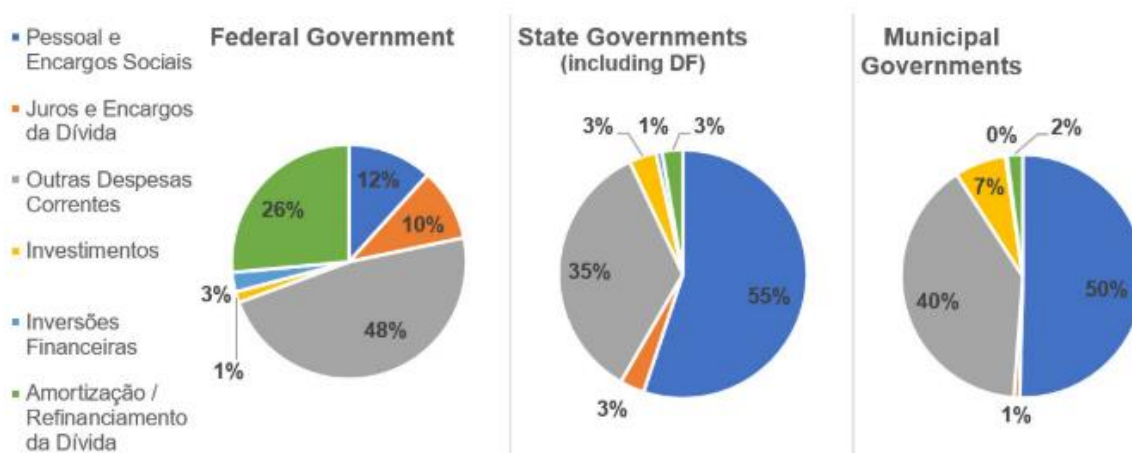
Para Marques Junior, Oliveira e Jacinto (2006), há uma dependência excessiva dos municípios da transferência de recursos do Fundo de Participação de Municípios – FPM para o financiamento de seus gastos. Segundo os autores, isso tem duas implicações distintas: a primeira é que tais transferências incentivaram diversas emancipações de municípios no país, pois, teoricamente, haveria recursos financeiros para tal; e, a segunda, é que gerou distorções importantes, pois grande parte destes recursos vindos do FPM foi utilizada para criar estruturas administrativas, o que conforme a teoria, classifica-se como gastos improdutivos e afetam negativamente o crescimento econômico no longo prazo (Marques Junior; Oliveira; Jacinto, 2006).

Tal dependência dos municípios por transferência intergovernamental é possível ser observada no documento intitulado Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de

Governo (STN, 2020), que apresenta uma série histórica das receitas dos municípios entre os anos de 2010 e 2020 (Anexo A). O crescimento das transferências dos governos estadual e federal é responsável pela maior parte do aumento das receitas totais disponíveis dos municípios e isso evidencia a dificuldade de geração de receitas próprias. A série histórica da despesa dos municípios (STN, 2020), no mesmo período, 2010 e 2020 (Anexo B), traz diversos pontos que merecem ser analisados com cautela, individual e coletivamente, como os altos valores gastos sob “remuneração dos empregados” e “consumo de bens e serviços”, pois há chance de apresentarem desperdício ou ineficiência, como alguns casos mencionados até aqui.

A execução das despesas por categoria econômica entre os níveis de governo ajuda a compreender como a distribuição de responsabilidades ficou compartilhada entre os entes federados, conforme demonstrado na Figura 1, com dados atualizados até 2019. Enquanto no nível Federal de governo, gasta-se 48% na categoria de “outras despesas correntes”, nos níveis estaduais e municipais pelo menos metade dos gastos são realizados na categoria “pessoal e encargos sociais” (STN, 2019).

Figura 1 - Execução de despesa por categoria econômica em cada nível de governo (2019)



Fonte: Balanço do Setor Público Nacional, Secretaria do Tesouro Nacional (2019)

No comparativo da execução das despesas por funções em cada nível de governo, fica claro como o compartilhamento de competências não tem o mesmo peso entre as funções, dando maior responsabilidade para algum dos entes em detrimento de outros (STN, 2019). Conforme STN (2019), pode-se destacar: o predomínio de gastos municipais nas funções de “saneamento”, “urbanismo”, “desporto e lazer” e “habitação”; dos gastos do governo estadual nas funções de “segurança pública”, “direitos da cidadania”, “essencial a justiça” e “judiciária”,

e; gastos do governo federal nas funções “assistência social”, “energia”, “trabalho” e exclusividade nos gastos em “defesa nacional” e “relações exteriores”.

Buscou-se, até aqui, apresentar argumentos que evidenciam a fragmentação e os diversos conflitos de interesse existentes que são característicos da organização política e institucional brasileira, principalmente a partir do movimento de redemocratização após o período da Ditadura Militar. Com o novo arranjo da Constituição de 1988 e a singular importância atribuída aos governos subnacionais na prestação de serviços públicos essenciais, tornou-se ainda mais relevante compreender o funcionamento dos gastos públicos dos municípios, suas peculiaridades e os processos que lhe são pertinentes.

A descentralização do governo após 1984, a redemocratização e o federalismo instituídos com a nova Constituição Federal de 1988, buscaram, de uma maneira reducionista, encontrar novos mecanismos que fossem eficazes no sentido de promover o equilíbrio financeiro para os três níveis de governo e desenvolver e aprimorar a qualidade de vida dos cidadãos, com a prestação de serviços públicos essenciais. Entretanto, o crescimento significativo do número de municípios, sem um aumento proporcional da capacidade administrativa para gerar recursos próprios para arcar com suas despesas, tornou os municípios, de modo geral, entes federados com dificuldades em cumprir com suas responsabilidades, inclusive financeiras.

A situação de insustentabilidade financeira dos entes subnacionais vem se agravando há muito tempo (Rezende; Afonso, 1988), mesmo antes das medidas tomadas na elaboração da Constituição de 1988. Isso pode ser observado com dados mais recentes (STN, 2020; ANEXOS A e B), evidenciando uma necessidade constante do aumento de transferências dos governos federal e estadual para que os municípios continuem custeando suas despesas, sem uma contrapartida compatível em termos de geração de receitas próprias. Para Rezende e Afonso (1988), há uma clara falta de controle e avaliação dos financiamentos públicos e dos resultados dos gastos realizados, o que contribui significativamente para o aumento descontrolado da dívida pública dos municípios e estados (Rezende; Afonso, 1988; Palley, 2004; Colbano; Leister, 2015). Isso, aliado às fragilidades das capacidades das gestões municipais (Ter-Minassian, 1997; Sanger, 2008; Grin *et al.*, 2018), resulta, conseqüentemente, na falta de recursos necessários para a prestação de serviços públicos de qualidade para a população.

Dessa forma, buscou-se sintetizar um cenário de recursos financeiros restritos e que se mostra insustentável a longo prazo e que não apresenta uma discussão mais aprofundada para sua resolução. De um lado, há uma necessidade constante de aumento das transferências do governo central, custeados por meio de impostos e taxas, para os estados e municípios possam

realizar seus gastos e de outro, uma evidente carência, em termos amplos, de qualidade do gasto público realizado pelos governos locais, para que os serviços públicos continuem sendo prestados pelos municípios de modo a cumprir com suas obrigações. É nessa última perspectiva que se apresenta o tópico subsequente sobre a qualidade do gasto público, no qual buscou-se uma definição conceitual a partir dos argumentos empregados na literatura nacional e internacional.

2.2 QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Para Afonso *et al.* (2005), existem quatro principais canais pelos quais as finanças públicas podem influenciar o crescimento econômico: na estrutura institucional, no sistema de impostos, na estabilidade macroeconômica e nos gastos do governo. Cada um desses tem aspectos essenciais para propiciar uma alta qualidade das finanças públicas e, conseqüentemente, do gasto público (Afonso *et al.*, 2005).

Segundo Busatto (2011), a qualidade do gasto público pode ser analisada sob diferentes perspectivas e sua relevância é destacada pelo importante papel que o setor público exerce sobre a economia, interferindo, de maneira positiva ou não, nos processos de desenvolvimento econômico e, principalmente, na vida dos cidadãos. De acordo com o autor, a qualidade do gasto público é “uma mescla de orçamento bem distribuído e aplicação e políticas públicas inteligentes que afetam as vidas das pessoas” e “depende de duas dimensões que precisam ser abordadas por diferentes métodos – a composição do gasto e a efetividade das políticas (Idem, p. 10).”

O tipo de gasto e sua composição (Paternostro; Rajaram; Tiongson, 2007; Busatto, 2011), não apenas o seu montante, afetam a sua produtividade. Portanto, em conformidade com os autores, avaliações podem indicar que diferentes alocações de recursos podem produzir resultados satisfatórios, como também podem transformar gastos públicos improdutivos em produtivos, ou ineficientes em eficientes. Para Paiva (2006, p. 343) “a discussão da qualidade dos gastos públicos não pode prescindir da avaliação atenta das políticas públicas por eles financiadas – razão pela qual temas da qualidade do gasto e de avaliação das políticas estão intimamente conectados”. Isso demonstra, de certa maneira, que compreender a qualidade do gasto público é tarefa complexa e precisa ser feita com cautela (Afonso; Schuknecht; Tanzi, 2006; Busatto, 2011).

A composição dos gastos públicos é investigada, também, sob a perspectiva do crescimento econômico. Dos trabalhos estruturais dos modelos neoclássicos de crescimento de

Solow (1956) e, posteriormente, de crescimento endógeno de Barro (1990), diversas propostas teóricas ganharam relevância na busca por tamanhos ideais ou ótimos de governo, gasto e sua composição, além das combinações entre tipo de gasto público e sua forma de financiamento. Dentre estas propostas, é possível destacar o argumento de Devarajan, Swaroop e Zou (1996), corroborado por Carboni e Medda (2011) de que existe uma composição ótima para o gasto público, com base no modelo de Barro (1990), embora o primeiro considere os efeitos da composição do gasto sobre a taxa de crescimento permanente, e o segundo argumenta que os efeitos são limitados ao crescimento no período de transição para um novo estado.

No entanto, apesar da relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico ser discutida e relativamente bem definida na literatura teórica, as pesquisas empíricas ainda não encontram consenso sobre os efeitos da política fiscal sobre o crescimento econômico de longo prazo (Giuberti; Rocha, 2015). Tal argumento é constituído com base nos trabalhos que trazem revisões sobre essa literatura (Easterly; Rebelo, 1993; Levine; Renelt, 1992; Kneller; Bleaney; Gemmel, 1998; Gemmel; Kneller, 2001), nos quais há, de maneira abrangente, uma consideração significativa de que os resultados observados nos modelos empíricos empregados dependem fortemente do conjunto de variáveis no geral e nas de controle, bem como nas condições iniciais.

A análise da composição do gasto público, sua relação com o crescimento econômico e impactos na sociedade são temáticas complexas, com muitas perspectivas de análise possíveis diante da dificuldade da padronização de indicadores e demais instrumentos de mensuração apropriados (Pradhan, 1996). Nessa linha, um fator que impreterivelmente precisa ser aprimorado nos diferentes níveis de governo é a transparência e a disponibilidade das informações públicas, dos relatórios financeiros e contábeis dos governos para constante avaliação dos interessados (Rautiainen; Luoma-aho, 2021).

Segundo a OCDE (2002), uma característica a ser continuamente buscada é relacionada à transparência das decisões governamentais, com destaque para a transparência orçamentária, para que os gastos possam ser analisados sob uma visão ampla, detalhada e aberta por todos os interessados. Ou seja, não só compreender a elaboração dos orçamentos, suas prioridades e decisões, mas entender o processo de discussão e execução dos orçamentos de maneira transparente e aberta para todos os interessados, é uma das características necessárias para que haja uma melhora na qualidade do gasto público, de uma maneira geral.

Nesse sentido, uma síntese das recomendações da OCDE (2002, p. 272) com intuito de intensificar a transparência orçamentária é apresentada a seguir:

1. O orçamento e os documentos a ele relacionados devem ser detalhados relativamente a cada programa de receita e despesa discriminada para cada unidade administrativa;
2. O orçamento deve incluir uma perspectiva de médio prazo. Informações comparativas sobre receitas e despesas no último ano e previsão atualizada para o ano corrente devem ser fornecidas para cada programa, bem como as despesas classificadas por unidade administrativa;
3. São vários os relatórios orçamentários previstos: além dos orçamentos prévios mensais, anuais e de longo prazo, sugerem-se também os relatórios pré-eleitorais, ou seja, que informam o estado geral das finanças governamentais no período imediatamente anterior a uma eleição;
4. Devem ser divulgadas igualmente as hipóteses económicas subjacentes ao orçamento, bem como ativos e passivos financeiros e não financeiros do governo, as obrigações derivadas do pagamento de inativos e responsabilidades contingentes que dependem de eventos futuros que poderão ou não ocorrer;
5. Um resumo das políticas de prestação de contas relevantes deve acompanhar todos os relatórios, incluindo o método contábil utilizado e informar quaisquer desvios a partir das práticas contábeis;
6. Um sistema dinâmico de controles financeiros internos, incluindo auditorias para assegurar a integridade das informações contidas nos relatórios orçamentários e a declaração de responsabilidade do Ministro de Finanças e de funcionários graduados responsáveis;
7. Além de auditoria de órgão superior especializado, deve-se dar ao Poder Legislativo a oportunidade e os recursos para examinar efetivamente qualquer relatório fiscal;
8. Finalmente, o Ministro das Finanças deve promover ativamente a compreensão do processo orçamentário pelos cidadãos e organizações da sociedade civil.

A elaboração e implementação do orçamento é uma atividade essencial da Administração Pública, considerando que é o principal documento de políticas públicas dos governos e é através dele que os governantes selecionam prioridades, decidem como despender os recursos financeiros e como distribuir entre as diferentes áreas de atuação da administração pública (Abrucio; Loureiro, 2009). Por isso, a transparência e *accountability* na sua elaboração e implementação são fatores necessários para que os governos sejam responsivos e atuem de maneira coerente, despendendo seus limitados recursos com qualidade e em áreas prioritárias. Sem transparência orçamentária, as decisões políticas sobre o gasto público não conseguem ser

avaliadas claramente pela população, o que impede que ajustes sejam realizados em tempo oportuno, antes de desperdício ou emprego ineficaz de recursos.

Há ainda um aspecto importante, que é a relação entre a dívida pública e o orçamento. Quanto maior a dívida pública dos entes governamentais, menor é sua capacidade de investimento, e maior é a quantia destinada ao pagamento de juros da dívida. Nesse sentido, é necessário a busca por um equilíbrio entre gastos e dívida, equilibrando o orçamento e melhorando o perfil da dívida pública, para que os juros sejam reduzidos e recursos sejam liberados no médio e longo prazo para outros projetos governamentais (Colbano; Leister, 2015). Outro argumento é apresentado por Hermann (2002, p.7),

O déficit público não traria, portanto, qualquer benefício em termos de crescimento econômico, tendo, ao contrário, um impacto negativo sobre o bem-estar da sociedade, representado pelo ônus da dívida a ser paga pelas gerações futuras. Daí a recomendação de uma política fiscal de permanente equilíbrio orçamentário.

Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007) argumentam que uma relação simplista da conexão entre *inputs* (gastos) e os *outcomes* (resultados) é uma fraqueza da literatura. Sem uma fundamental discussão da relação entre as políticas de gasto público e seus efeitos diretos e indiretos no curto e longo prazo, a conexão entre *inputs* e *outcomes* é feita apenas subjetivamente, o que pode ser considerado metodologicamente fraco (Paternostro; Rajaram; Tiongson, 2007; Gemmel; Kneller; Sanz, 2009). Este talvez seja um dos motivos para que os termos qualidade e eficiência, quando se referem ao gasto público, sejam comumente utilizados para os mesmos objetivos, embora possa tratar-se de abordagens fundamentalmente distintas.

Quando se trata da produção de bens de modo geral, a eficiência se baseia na relação de quantidade de insumos e produtos e requer estimativa de custos, estimativa de produtos, e uma comparação entre os dois (Rezende; Afonso, 1988; Afonso; Schuknecht; Tanzi, 2006). Quando se trata de produção de bens públicos existem outros empecilhos como a mensuração de custos na atividade pública, a distinção entre objetivos do governo e de empresas, e o fato de que o governo deve decidir além do quanto produzir, o que e como produzir para gerar benefício à população (Afonso *et al.*, 2005; Mattos; Terra, 2015).

No que pese as comparações internacionais de eficiência em padrões produtivos da utilização dos recursos públicos, o Brasil aparece abaixo da média dos países considerados (Ribeiro; Rodrigues Júnior, 2007; Ribeiro, 2008), chegando a aparecer em antepenúltimo, sendo menos eficiente que países como a Romênia e Chile (Afonso; Schuknecht; Tanzi, 2006).

Isso converge para o argumento de que os recursos públicos no Brasil estão sendo pouco produtivos quando consideradas comparações internacionais, entre países de contextos e realidades socioeconômicas distintas (Benício; Rodopoulos; Bardela, 2015). Na mesma linha, para Benício, Rodopoulos e Bardela (2015), no caso brasileiro, é clara a perspectiva de que com a racionalização do gasto, por meio da utilização de técnicas de mensuração da eficiência dos gastos públicos, principalmente nas unidades fornecedoras de serviços públicos de saúde e educação, é possível fornecer um suporte poderoso na elaboração das políticas de aprimoramento do gasto público.

Ademais, não se trata de tarefa simples analisar os impactos dos gastos públicos, inclusive aqueles realizados pelos governos locais. No caso do Brasil, a reforma descentralizadora e a Constituição de 1988, ao ampliar as responsabilidades dos governos estaduais e municipais desconsiderou, pelo menos em parte, a importância das acentuadas disparidades sociais e econômicas entre os estados, incluindo regiões internas do mesmo estado, e entre municípios vizinhos (Kerbaudy, 2001).

Em síntese, até aqui expôs-se que existem perspectivas distintas sob a análise de qualidade do gasto público e, por isso, optou-se por categorizá-las em dois grupos principais: fatores que antecedem o gasto, chamados nesta tese de *formativos* da qualidade do gasto público; e fatores que sucedem o gasto público, chamados de *reflexivos* da qualidade do gasto público. Os aspectos formativos são aqueles que constituem uma base necessária para que exista qualidade do gasto público, podendo ser citados os critérios de planejamento orçamentário, transparência nos relatórios de prestação de contas e de tomada de decisão, adequação legal-normativa e disciplina fiscal. Por sua vez, os fatores reflexivos são aqueles de impacto ou efeito do gasto já realizado, como a melhora nos indicadores fiscais, socioeconômicos, desenvolvimento humano e econômico, saúde fiscal dos entes realizadores dos gastos, melhora na qualidade dos serviços públicos prestados e da administração governamental, bem como melhora na confiança e legitimidade do governo.

Isso demonstra que o conjunto de fatores que influenciam na qualidade do gasto é amplo e que tais fatores são, por si só, complexos de mensurar, devido à multiplicidade de interesses que envolvem todas as decisões da arena da administração pública. Portanto, é necessário que os instrumentos elaborados para análise da qualidade do gasto público sejam cautelosamente planejados e, ao mesmo tempo, considerem as diferentes perspectivas que podem ser adotadas, como as mencionadas nesta seção.

Nesse viés, na próxima seção são abordadas as principais perspectivas adotadas para mensuração da *qualidade* em si, para que, ainda que brevemente, possa ser feita uma conexão

entre qualidade e qualidade do gasto público, sendo esta última o pilar central da construção teórica desta Tese. Assim, com as seções já apresentadas 2.1 *Trajetória dos governos locais no contexto brasileiro* e 2.2 *Qualidade do Gasto Público* e as seguintes seções 2.3 – *Mensuração da qualidade* e 2.4 – *Estado da arte*, é possível apresentar a fundamentação teórica da Tese que embasam e dão sustentação para os argumentos utilizados para elaboração do framework, principal objetivo da pesquisa.

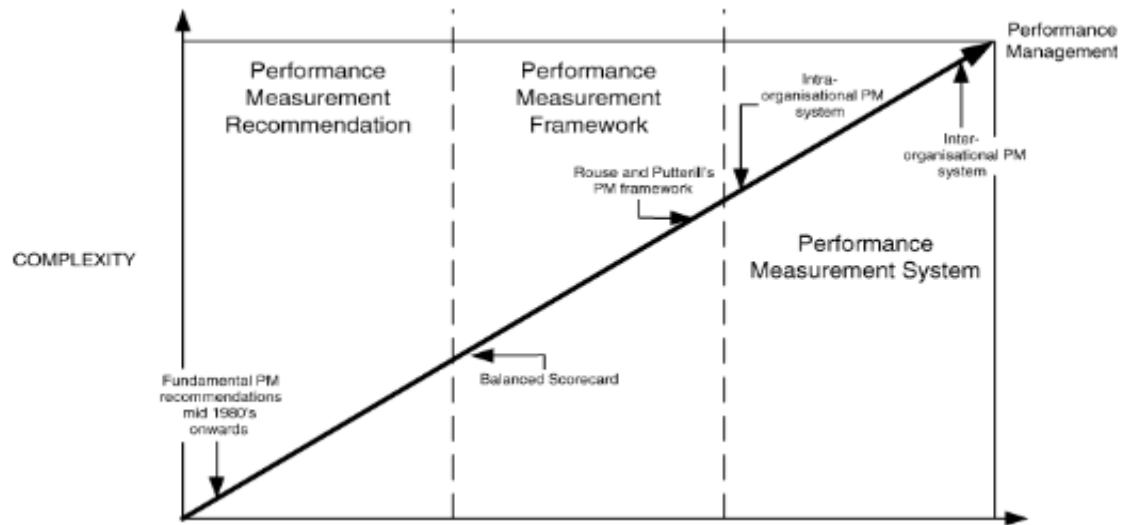
2.3 MENSURAÇÃO DA QUALIDADE

Para Deslatte e Swan (2020), a sustentabilidade dos governos é uma área relativamente nova de atividade, na qual a *performance* é um conceito multidimensional e difícil de quantificar de maneira apropriada. Isso se deve, em parte, às limitações e objetivos singulares das organizações públicas, como: avançados padrões de legitimidade e transparência; maior necessidade de perspicácia política e celeridade para reagir ao complexo ambiente público; maiores restrições legais, financeiras e de autonomia, e; maior dificuldade em mensurar o desempenho (Kearney; Hisrich; Roche, 2009; Kearney; Meynhardt, 2016).

No entanto, conforme Bruijn (2007), é preciso atentar-se aos casos em que a mensuração da *performance* leva a conclusões superficiais, retratando de maneira pobre a situação verdadeira, o que exige que sejam feitas mensurações de qualidade para uma representação melhor e mais detalhada do cenário observado. Tal exigência é particularmente relevante em organizações que lidam com ambientes complexos, como as do setor público, em que métricas e indicadores que são quantificáveis carecem da incorporação de aspectos de qualidade para que possam ser constantemente monitorados e aprimorados com maior rigor e precisão (Bruijn, 2007).

Folan e Browne (2005) argumentam que a mensuração de qualidade, assim como a *performance* das organizações, passam pela identificação de sistemas mais amplos e complexos em que aspectos multidisciplinares precisam ser coerentemente identificados e correlacionados e que a gestão da performance (*performance management*) é tão mais complexa quanto a complexidade dos seus fatores componentes. Uma ilustração é demonstrada na Figura 2, que mostra como a evolução da mensuração da performance está relacionada à gestão dessa.

Figura 2 - O processo evolucionário da mensuração da performance

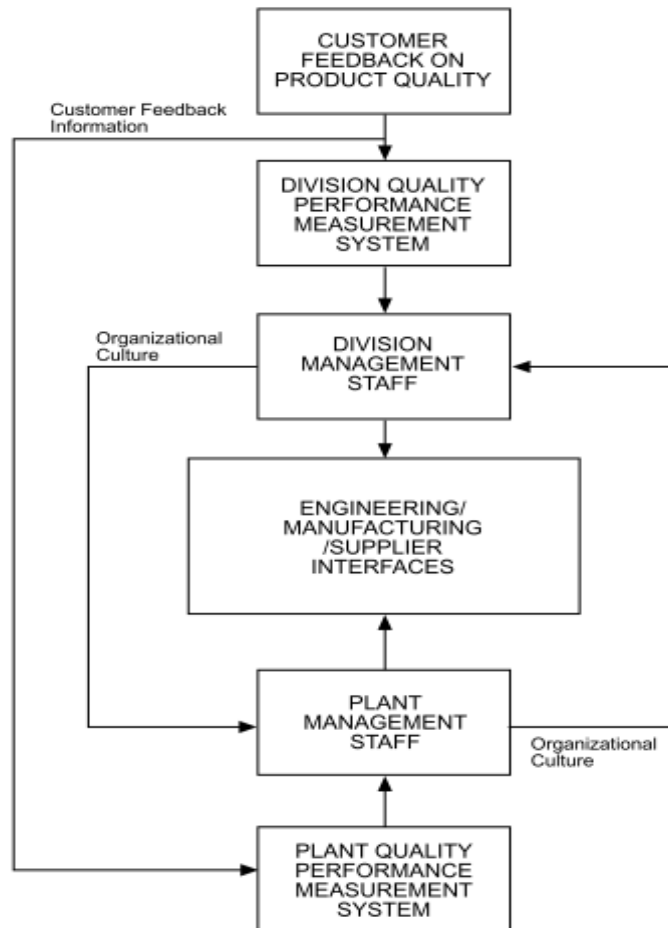


Fonte: Folan e Browne (2005)

Dessa forma, quando os sistemas de mensuração de *performance* têm um foco específico em qualidade, é possível classificar a literatura pertinente em três amplas categorias: medidas de qualidade, mensuração da qualidade e *frameworks* para o desenvolvimento de sistemas de mensuração de qualidade (Lockamy III, 1998). Algumas dessas pesquisas que merecem destaque são as pioneiras: de Shewart (1931) e Juran (1951), relativas ao monitoramento, processos de controle e qualidade de produto; o uso de índices de capacidade como medida de qualidade do processo, propostos por Kane (1986); e o argumento de custo da qualidade como meio para determinar um desempenho de qualidade ótimo, de Feigenbaum (1956).

Nessa linha, Lockamy III (1998) propõe um modelo normativo para o desenvolvimento de sistemas de mensuração de desempenho com foco na qualidade. A Figura 3 ilustra tal modelo, ressaltando que os estudos de caso analisados para a elaboração do modelo foram derivados do setor privado.

Figura 3 - Modelo normativo para desenvolvimento de sistemas de mensuração de performance com foco em qualidade



Fonte: Lockamy III (1998)

O modelo da Figura 3 fornece importantes ideias a respeito de qualidade, por exemplo: as informações sobre qualidade dos produtos em questão são recebidas de diversas fontes, como as divisões de vendas, marketing, distribuição e serviços de campo por meio de *feedbacks* dos clientes e reclamações formais, fortalecendo o aspecto de confiança de tais informações; as informações são constantemente revisadas entre os setores e entre as firmas em reuniões regulares; os padrões de qualidade avaliados precisam ser consistentes em toda a cadeia produtiva, ou seja, entre *design*, compras, recebimento, operações, armazenamento, envio e o cliente (Lockamy III, 1998).

A mensuração da performance pode preencher uma série de funções, dentre elas, segundo de Bruijn (2003): criar transparência, podendo agir nos processos de *accountability*,

ao tornar claro numa análise *input-output* quais produtos são providos e a qual custo; desenvolver aprendizado, devido à transparência a organização aprende o que ela faz de melhor e onde melhorias são necessárias; possibilitar avaliação, uma avaliação baseada em performance, tanto da gestão como de terceiros interessados, pode ser efetivamente realizada; e realizar sanções, uma positiva sanção quando a avaliação é positiva ou uma sanção negativa quando a performance é insuficiente, cabendo lembrar que a mais comum é financeira, no entanto, outros tipos de sanção são possíveis. Ainda, de acordo com o autor, a mensuração da performance: leva à transparência e é um incentivo para a inovação; recompensa a performance e previne burocracia; promove o aprendizado entre e dentro das organizações; e aumenta a inteligência organizacional (Bruijn, 2003).

Contudo, a mensuração da performance também é limitada, ou a menos restrita por uma série de fatores (Bruijn, 2003). O Quadro 2 fornece uma comparação das condições nas quais a mensuração da performance é possível ou problemática.

Quadro 2 - Condições nas quais a mensuração da performance é possível e problemática

Produtos Tipo I Mensuração da performance possível	Produtos Tipo II Mensuração da performance problemática
Produtos são de valor único	Produtos são de valores múltiplos
A organização é orientada por produtos	A organização é orientada por processos
Produção autônoma	Coprodução: produtos são gerados em conjunto com outros
Produtos são isolados	Produtos são interligados
Casualidades são conhecidas	Casualidades não são conhecidas
Qualidade definida em indicadores de performance	Qualidade não definida em indicadores de performance
Produtos uniformes	Produtos variáveis
Ambiente estável	Ambiente dinâmico

Fonte: Bruijn (2003).

De acordo com as condições propostas por Bruijn (2003) é nítido que ao analisar o caso do setor público, mensurações de performance ou desempenho são problemáticas, pois seu ambiente é dinâmico, seus produtos são variáveis, interligados e coproduzidos e muitas vezes seus serviços e produtos tem uma série de valores nos quais a definição de qualidade é de difícil quantização em indicadores de performance. A mensuração de qualidade é difícil pois requer uma análise detalhada e rica de cenário, ou seja, muito mais complexa, enquanto a mensuração

da performance das organizações acaba por direcionar os dados para análises mais simplistas, pobres de cenário, considerando que são mais facilmente executadas (Bruijn, 2003).

Apesar de não ser o único fator determinante, a performance das instituições públicas e dos governos tem impacto significativo nos resultados das políticas públicas e nos efeitos pretendidos na resolução dos problemas complexos, bem como na qualidade dos serviços públicos (Kyriacou; Roca-Sagalés, 2019). Quando se trata do conceito de qualidade aplicado ao setor, há uma extensa discussão acerca das variáveis utilizadas para definição e mensuração da variável, além dos propósitos, do tamanho e da dimensão das abordagens (Rodríguez-Pose; Garcilazo, 2015).

Na esfera governamental, ou das instituições públicas, apesar de sua importância no desenvolvimento econômico ser amplamente aceita (North *et al.*, 2009), as medidas para a qualidade de governos propõem-se como um desafio tanto para as ciências sociais quanto para as políticas públicas (Fazekas; Czibik, 2021). Existem diversas perspectivas para a análise da qualidade de governo, podendo ser destacadas as de Agnafors (2013), Fukuyama (2013) e Rothstein (2014) e a definição da Comissão Europeia como: “a ausência de corrupção, uma abordagem viável à política de concorrência e aquisições, um ambiente jurídico eficaz e um sistema judicial independente e eficiente”, além de uma “forte capacidade institucional e administrativa, reduzindo a carga administrativa e melhorando a qualidade da legislação” (European Commission, 2014, p. 161).

A teoria da qualidade do governo vem ganhando destacada relevância na literatura nas últimas décadas (Rothstein; Teorell, 2008) e enfatiza uma imparcialidade na distribuição dos serviços públicos e na ausência de corrupção para considerar um governo de alta qualidade. Dessa maneira, um caminho considerado próspero para a mensuração de qualidade dos governos pode ser aquele que dá significância a aspectos relacionados à transparência, à competição justa e aberta, além do controle de corrupção, pois assim, os indicadores poderiam compreender os aspectos da relação entre conteúdo das políticas e os processos democráticos, por um lado, e, os resultados do gasto público, por outro (Fazekas; Czibik, 2021). A ideia de mensurar a qualidade das administrações públicas é ainda mais difícil e complexa para os níveis regionais e locais de governos, pois além da falta de medidas específicas e confiáveis em relação à qualidade de gastos (Fazekas; Czibik, 2021), há, até então, maior interesse dos pesquisadores em desenvolver medidas para os níveis de governo centrais (Charron *et al.*, 2015), o que vai de encontro à relevância dos governos locais no desenvolvimento sustentável das regiões (Bruijn, 2007; Sanger, 2008; Deslatte; Swann, 2020).

2.4 ESTADO DA ARTE

Nesta seção apresentam-se os resultados da revisão sistemática de literatura, cujos métodos e procedimentos serão detalhados na Seção 3.4. O principal objetivo da revisão sistemática de literatura foi identificar as publicações recentes mais relevantes e coerentes com a proposta desta Tese de Doutorado, trazendo uma análise de conteúdo capaz de direcionar e balizar os esforços de outros autores para sustentar teórica e empiricamente as pretensões deste trabalho, formando o que comumente se denomina de “estado da arte” da literatura científica. Para alcançar este objetivo, foram planejados os seguintes objetivos específicos da revisão sistemática de literatura:

- a) Mapear a literatura recente sobre o conceito principal da Tese: “qualidade do gasto público”;
- b) Identificar enfoques teórico-empíricos e metodológicos relacionados ao conceito principal da Tese;
- c) Levantar a literatura sobre *frameworks* relacionados ao gasto público;
- d) Sintetizar o conteúdo encontrado para fundamentar teórica e empiricamente esta Tese de Doutorado.

Faz-se relevante destacar que esta Tese de Doutorado é fruto de trabalho contínuo do autor durante a pós-graduação, durante a qual já havia sido realizada uma revisão sistemática de literatura com objetivo distinto, no entanto, complementar da temática. Dentre a revisão sistemática anterior sobre os gastos públicos municipais brasileiros elaborou-se um panorama de assuntos que ajudam a iluminar a trajetória das pesquisas nacionais sobre a temática, mostrando uma multidisciplinaridade e predomínio de pesquisas essencialmente quantitativas (Soares; Raupp, 2019).

Nas pesquisas nacionais, quando se trata de gastos públicos nos municípios, os principais enfoques variam entre influência dos ciclos políticos nos gastos públicos, gastos públicos e crescimento econômico, custos do setor público, desempenho de gestão, indicadores de desempenho, finanças públicas e governos locais, sustentabilidade financeira, transparência e *accountability* e, principalmente, eficiência dos gastos públicos, com o maior número de publicações encontradas (Soares; Raupp, 2021). Tais enfoques e suas respectivas publicações encontram-se sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3 - Enfoque das pesquisas recentes sobre gastos públicos municipais

Enfoques	Autores
Influência dos ciclos políticos nos gastos públicos	Carvalho e Oliveira (2009), Klein (2010), Cavalcante (2017), Dias, Nossa e Monte-Mor (2018)
Gastos públicos e crescimento econômico local	Fernandes e Fernandes (2017), Degenhart, Vogt e Zonatto (2016)
Custos do setor público	Crozatti (2013), Borinelli <i>et al.</i> (2014), Couto <i>et al.</i> (2017), Mauss, Diehl e Bleil (2015), Libertun e Guerrero (2017)
Indicadores de desempenho e gastos públicos municipais	Zucatto <i>et al.</i> (2009), Macedo, Cruz e Ferreira (2011), Santos Filho, Dias Filho e Fernandes (2012), Mariani <i>et al.</i> (2014), Silva e Borges (2015), Bezerra e Carvalho (2018), Correio e Correio (2019)
Finanças públicas e governos locais	Zuccolotto, Abrantes e Ribeiro (2009), Leite, Lima e Vasconcelos (2012), Volpe (2013), Gomes, Alfinito e Albuquerque (2013), Araujo e Siqueira (2016), Cruz <i>et al.</i> (2019)
Sustentabilidade Financeira	Scatena, Viana e Tanaka (2009), Macedo, Ferreira e Cípola (2011)
Transparência e Accountability	Marengo e Diehl (2011), Avelino, Bressan e Cunha (2013), Silva <i>et al.</i> (2019)
Eficiência dos gastos Públicos	Mattos, Rocha e Arvate (2011), Rosano-Peña, Albuquerque e Marcio (2012), Diniz, Macedo e Corrar (2012), Varela e Pacheco (2012), Medeiros <i>et al.</i> (2013), Silva <i>et al.</i> (2015), Rodrigues (2015), Santos, Freitas e Flach (2015), Souza, Andrade e Silva (2015), Mazon, Mascarenhas e Dallabrida (2015), Dal Magro e Silva (2016), Ázara, Pessanha e Barbosa Neto (2017), Cabral <i>et al.</i> (2017), Pereira, Vieira e Madkur (2018), Firmino e Leite Filho (2019), Santos e Rover (2019)

Fonte: Soares e Raupp (2021)

Tal multidisciplinaridade ajuda a compreender a complexidade da temática e seu maior interesse na perspectiva de eficiência dos gastos públicos dos municípios. Apesar de serem trazidos aqui com o objetivo de iluminar parcialmente a revisão de literatura, as escolhas e justificativas teóricas e empíricas desta Tese, as publicações de Soares e Raupp (2019) e Soares, Raupp e Tezza (2021) são fundamentais para construção de uma perspectiva holística importante para auxiliar em toda a dimensão da problemática tratada neste trabalho.

Diante do exposto, faz sentido enfatizar que um dos objetivos da elaboração desta seção é identificar instrumentos ou *frameworks* que tivessem relação com o construto de qualidade do gasto público e pudessem ser utilizados como referência. No entanto, apesar de diversas tentativas exploratórias de busca nas bases de dados no decorrer das fases deste trabalho, não foram encontrados instrumentos de mensuração do construto, no contexto específico dos

governos locais, o que reforça a necessidade e a justificativa da proposta da Tese. Embora a temática tenha diversas relações multidisciplinares, quando se trata especificamente de qualidade de gasto público, ainda não há consenso aceito na literatura acerca de sua definição, e muitas das pesquisas foram realizadas com variáveis latentes e construtos relativamente similares.

Desta forma, as publicações seguintes são apresentadas no sentido de esboçar, pelo menos de forma sintética, como a temática relacionada está sendo tratada atualmente, considerando a metodologia da revisão sistemática descrita no Capítulo 3. Assim, apresenta-se uma síntese no Quadro 4 das principais temáticas e suas respectivas publicações, encontradas na revisão, juntamente com os *frameworks* sobre gasto público encontrados na busca, considerando os objetivos geral e específicos da própria revisão sistemática, ressaltando que tais argumentações serão brevemente apresentadas subsequentemente.

Quadro 4 - Enfoque das pesquisas sobre qualidade do gasto público e *frameworks* de gasto público

FOCO	PUBLICAÇÕES
Sistema de informações de custos	Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010), Borges, Mario e Carneiro (2013) Lorenzato, Behr e Goularte (2016)
Gestão orçamentária municipal	Bezerra <i>et al.</i> (2018) Lanis e Bueno (2020) Cruz, Michener e Andretti (2021)
Índice de qualidade do gasto público	Brunet <i>et al.</i> , 2007 Borges (2010; 2012) Silva Filho (2012) Martins e Barbosa (2015) Soares, Raupp e Tezza (2021), Mesquita e Wander (2021)
Gasto público e qualidade de governo	Kaufman <i>et al.</i> (2011) Charron <i>et al.</i> (2010) Rodríguez-Pose; Garcilazo, (2015) Abdellatif, Atlam e Emara (2019) Kyriacou e Roca-Sagalés (2019) Aryaini <i>et al.</i> (2023)
Orçamento e disciplina fiscal	Banco Mundial (2017) Kasperskaya e Xifré (2020) Duho, Amankwa e Musah-Surugu (2020)
Descentralização fiscal e financeira dos governos locais	Sousa e Monte (2021), Kim, Lee e Kim (2022) Pavlova (2023)
Qualidade dos relatórios financeiros	Rautiainen e Luoma-aho (2021) Thoa e Nhi (2022)
Acesso ao crédito	Café (2023)
<i>Frameworks</i> de gasto público	Banco Mundial (2013) Robinson (2014) OECD (2019) Afonso e Ribeiro, 2020 Almeida e Bijos, 2020; Fortis e Gasparini, 2020 Tollini (2020) Bijos (2022) National Treasury AS (2021) Doherty e Sayegh (2022) Müller, Navarra e Jancová (2022) NAO (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Dentre as pesquisas nacionais mais recentes acerca da temática proposta pela Tese, é possível destacar a convergência sobre a importância da implementação de um Sistema de Informações de Custos – SIC no setor público para a promoção de qualidade do gasto público nos trabalhos de Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010), Borges, Mario e Carneiro (2013) e Lorenzato, Behr e Goularte (2016). Para os autores supracitados, é inviável avaliar a qualidade da prestação de serviços públicos sem saber exatamente quanto custa cada serviço ou bem produzido pelo setor público.

Uma convergência dos argumentos é que as informações geradas pela contabilidade pública adotam o sistema de fluxo de caixa, o que não fornece detalhamento necessário para aferir os custos de produção e provisão, portanto a avaliação e mensuração da qualidade do gasto público fica restrita e necessita da adoção de um modelo de contabilidade de competência (*accrual accounting*), do setor privado (Rezende; Cunha; Bevilacqua, 2010; Borges; Mario, Carneiro, 2013; Lorenzato; Behr; Goularte, 2016). Segundo os autores, a adoção de um Sistema de Informações de Custos é mais complexo e requer uma série de adaptações e reformulações dos procedimentos adotados atualmente pela administração pública brasileira, mas vem se mostrando eficiente de acordo com a literatura internacional para melhorar a avaliação e a qualidade do gasto público, tanto no curto quanto no longo prazo.

De acordo com o Sistema de Informações de Custos do Setor Público – SICSP, a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBC TSP 34/2021, as informações de custos devem ter características qualitativas e restrições, sendo “características qualitativas da informação de custos: relevância, representação fidedigna, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade”; enquanto as “restrições a estas características são materialidade, custo-benefício e alcance do equilíbrio apropriado entre as características qualitativas”. Em suma, as informações de custos devem considerar tanto as características qualitativas, quanto às restrições da informação, combinando essas características de forma a serem úteis e compreensíveis.

Ainda sobre o SIC, uma importante contribuição é a de que até o momento os governos locais precederam o governo central quando se trata da contabilidade de competência, mas dada a importância dos estados e municípios no caso brasileiro, o mais recomendado é que a iniciativa partisse do governo federal, de forma coordenada e planejada, para evitar que metodologias distintas comprometam a cooperação intergovernamental futuramente, bem como o comprometimento de todos os entes com as novas normas implementadas (Rezende; Cunha; Bevilacqua, 2010). O SIC é um instrumento de total transparência que aponta atrasos na estrutura prática dos órgãos públicos, organiza os processos administrativos dos servidores públicos, identifica efetivamente quem consome e quanto custa cada recurso, possibilitando assim uma gestão mais efetiva, maior qualidade do gasto público e menor desperdício (Lorenzato; Behr; Goularte, 2016).

Bezerra *et al.* (2018) investigaram a relação entre receitas e despesas públicas nos municípios brasileiros baseadas no índice FIRJAN de educação, com uma regressão com dados em painel entre 2008 e 2011. Alguns dos resultados que merecem destaque são a correlação negativa entre densidade de alunos na sala de aula e qualidade de educação, a não significância

da origem dos recursos utilizados em educação e que a utilização de informações da execução orçamentária municipal, obtidas através dos portais de transparência, mostram-se como um importante instrumento de avaliação da gestão política e da qualidade dos gastos e dos serviços públicos (Bezerra *et al.*, 2018).

Nessa linha de análise da gestão orçamentária dos municípios, Lanis e Bueno (2020) analisaram fatores que influenciam a eficiência da execução das peças orçamentárias, propondo três dimensões fundamentais e seus respectivos indicadores: *fatores políticos* – condições de governabilidade, partido de esquerda ou direita e nível de escolaridade do gestor; *fatores econômicos* – PIB *per capita*; Índice Firjan de gestão fiscal e inflação do período; *fatores sociais* – população, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM. Como consequência dos resultados da pesquisa, os fatores sociais, como o índice de desenvolvimento humano municipal e população, e os fatores econômicos inflação (negativamente) e índice Firjan de gestão fiscal, influenciam significativamente no nível de eficiência da gestão do orçamento público (Lanis; Bueno, 2020).

Ainda na questão de orçamento municipal, Cruz, Michener e Andretti (2021) trazem uma discussão acerca da transparência interna, entre e dentre os próprios órgãos e instituições da administração pública dos governos locais. Apoiando-se na premissa de que orçamentos transparentes, interna e externamente, reduzem a corrupção na transferência de recursos, aumentam a eficiência dos gastos e das políticas públicas, os autores tratam dos custos políticos e monetários, de curto e longo prazo, de divulgarem ou não as informações orçamentárias, especialmente quando esses custos de não divulgar não sejam altos o suficientes para incentivar a transparência (Cruz; Michener; Andretti, 2021)

A utilização do Índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP (Brunet *et al.*, 2007), como indicador específico, por meio da divisão entre o índice de bem-estar social, composto por indicadores socioeconômicos de resultado, e o índice de insumo, valor parametrizado das despesas efetuadas na função selecionada, é uma alternativa empregada recentemente pelos autores Soares, Raupp e Tezza (2021), Mesquita e Wander (2021), mas que já foi utilizada em Borges (2010, 2012) e Martins e Barbosa (2015). Tal metodologia busca ser mais simples que a utilização das formas indiretas de mensuração, a exemplo da *Stochastic Frontier Analysis* (SFA), *Stochastic Nonsmooth Envelopment* (StoNED), os métodos derivados de Mínimos Quadrados Ordinários como o *Corrected Ordinary Least Squares* (COLS) e *Modified Ordinary Least Squares* (MOLS) e os mais utilizados atualmente da *Data Envelopment Analysis* (DEA) (Mesquita; Wander, 2021). Por tratar-se de uma análise que busca atribuir qualidade por meio

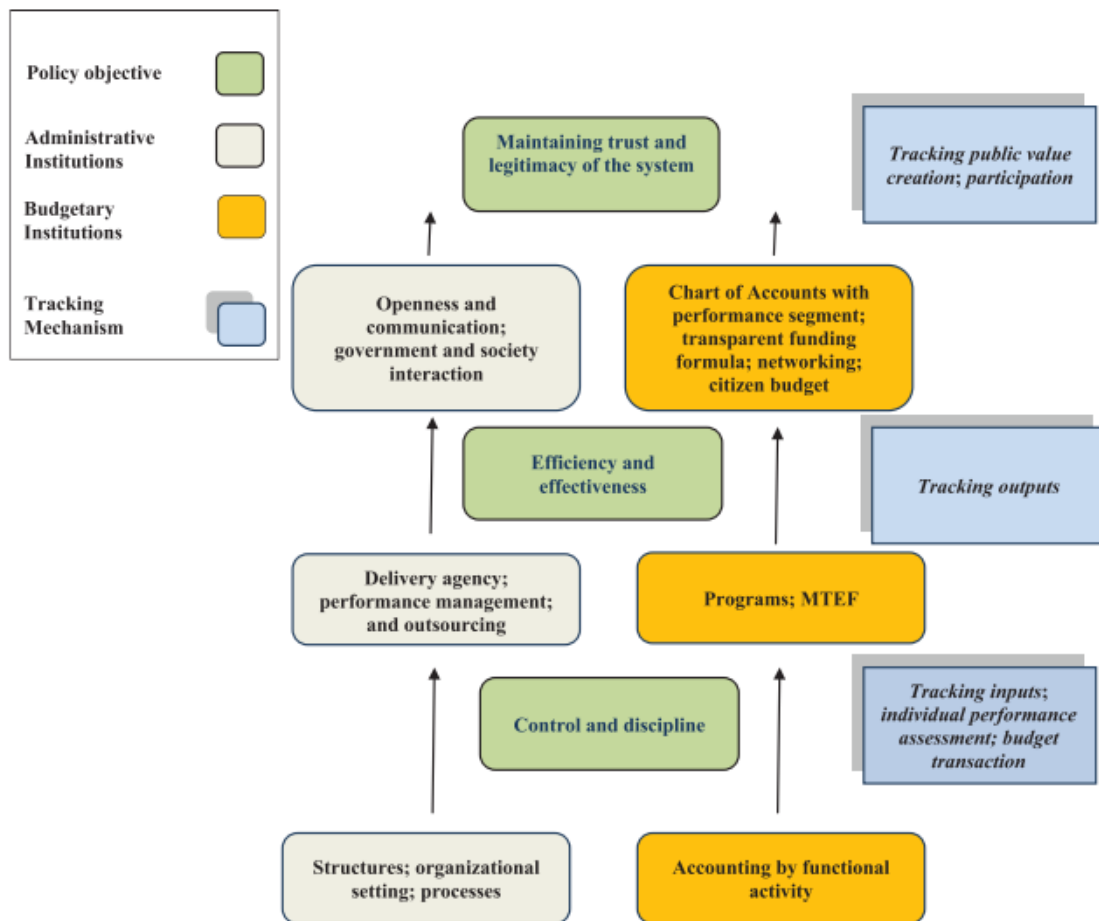
de indicadores, os quais assumem um grau de subjetividade, esta deve ser considerada com precaução e limitações adequadas (Brunet *et al.*, 2007; Mesquita; Wander, 2021).

Quando a temática se aproxima da qualidade de gasto público e sua mensuração, alguns temas surgem com significativa proximidade, como por exemplo, qualidade do governo e da administração pública. Ainda que os conceitos de qualidade de governo ou da administração pública sejam elusivos, difíceis de serem definidos e operacionalizados (Rodríguez-Pose; Garcilazo, 2015), o número de estudos sobre a temática, especialmente em nível nacional, vem aumentando de forma significativa (Kaufman *et al.*, 2011).

Nesta linha, em nível nacional de governo, Charron *et al.* (2010) trazem uma operacionalização do conceito de qualidade do instituto do governo em quatro componentes: regra da lei; corrupção; qualidade da burocracia ou efetividade burocrática, e; democracia e força das instituições eleitorais. Ao aprofundar a temática com dados dos Indicadores de Governança Banco Mundial, Charron *et al.* (2014) demonstram uma forte associação da qualidade do governo com níveis de desenvolvimento socioeconômico e confiança social das regiões da União Europeia, entretanto não mostram relação com outros fatores como população e tamanho geográfico. Usando dessa metodologia, Rodríguez-Pose e Garcilazo (2015) argumentam que em termos de crescimento econômico, quando uma região recebe um investimento financeiro, o fator vital determinante do desenvolvimento da região é a qualidade do governo local.

Com relação às instituições administrativas e orçamentárias, Abdellatif, Atlam e Emara (2019) definem três níveis nos quais a performance financeira da administração pública precisa estar alinhada, sendo: o primeiro, sobre controle e disciplina, com estabelecer e manter as funções básicas estruturadas corretamente através do controle das transações; o segundo, sobre eficiência e efetividade, maximizando os resultados e melhorando os impactos; e o terceiro, que diz respeito sobre manter confiança e legitimidade do sistema, realizando o orçamento para a criação de valores públicos através do aprimoramento dos valores da gestão da transparência e *accountability*. Para os autores, administração pública e administração das finanças públicas são pilares que precisam ser consistentemente balizados para que alterações de objetivos de controle façam com que os processos de acompanhamento das instituições públicas sejam efetivos, isto é, na análise, os três níveis são consecutivos, porém, não excludentes (Abdellatif; Atlam; Emara, 2019), conforme demonstrado na Figura 4.

Figura 4 - Alinhamento das instituições administrativas e orçamentária



Fonte: Abdellatif , Atlam e Emara (2019)

Kyriacou e Roca-Sagalés (2019) abordam a qualidade dos serviços públicos em 30 países da Europa investigando indicadores agregados que refletem a atuação dos governos locais após a implementação das estratégias de descentralização. Entre os achados mais relevantes estão as evidências robustas de que a descentralização fiscal local nas áreas de educação e proteção social tem um impacto positivo na percepção da qualidade dos serviços públicos, o que não aconteceu quando foi considerada a área da saúde (Kyriacu; Roca-Sagalés, 2019). Na publicação foram utilizadas as variáveis de *efetividade do governo* – percepção da qualidade dos serviços públicos, qualidade do serviço civil e grau de sua independência de pressões políticas, qualidade da formulação e implementação política e credibilidade do comprometimento do governo à tais políticas; dos Indicadores de Governança Mundiais; de *descentralização local* – despesa local como porcentagem da despesa do governo central; de *autonomia administrativa local* – supervisão administrativa discreta do governo local; de *autossuficiência financeira local* – proporção das receitas próprias do governo local ou derivada

de fontes locais; de *qualidade burocrática* – percepção de especialistas da competência e autonomia da burocracia pública; e de *qualidade de governo* – agregado de percepções dos especialistas sobre corrupção, lei e ordem e dimensões de qualidade burocrática. Considerando a metodologia proposta, os autores argumentam que quando se trata de descentralização, tanto o nível de descentralização quanto o tipo de despesa descentralizada são cruciais nas análises (Kyriacu; Roca-Sagalés, 2019).

Aryaini *et al.* (2023) analisaram a qualidade do serviço público e seus determinantes no governo local da Indonésia. Considerando quatro dimensões principais e seus respectivos indicadores: *políticos locais* – coalizão político legislativa e representação política de mulheres; *características dos chefes locais* – nível de educação do chefe local e gênero; *características financeiras* – despesa operacional dos governos locais e despesa de capital do governo local; e *controle* – mandato, tamanho do conselho legislativo, desenvolvimento humano do governo local e população do governo local; o trabalho por meio de uma regressão procurou encontrar determinantes para a qualidade do serviço público (Aryaini *et al.*, 2023). Dentre as conclusões, é possível destacar que a presença de mulheres no legislativo, a despesa operacional do governo local influenciam positivamente na qualidade do serviço público, enquanto o grau de educação do chefe de governo, a coalizão política legislativa e a presença ou não de uma mulher como chefe do executivo não apresentaram efeitos significativos no estudo (Aryaini *et al.*, 2023).

Kasperskaya e Xifré (2020) trazem uma relação da capacidade analítica orçamentária considerando a capacidade política da gestão pública e os determinantes da disciplina fiscal. Os autores propuseram as seguintes dimensões de princípios e indicadores para a estruturação orçamentária (Kasperskaya; Xifré, 2020): *Confiabilidade das projeções* - Cobertura de tempo e Frequência de revisão das projeções, Compreensibilidade das projeções, Grau de independência dos responsáveis primários pela preparação das projeções; *Abertura para o escrutínio* – compreensibilidade das informações disponíveis para a legislatura; se a legislatura pode contar com um escritório de pesquisa especializado em orçamento para fazer as análises e o tempo disponível para a legislatura deliberar e debater o orçamento; e *Transparência* – como os orçamentos parciais e finais são apresentados para todos os *stakeholders* do processo orçamentário, incluindo cidadãos, organizações supranacionais e investidores.

A publicação intitulada *Um ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, encontrada na revisão sistemática, sintetiza de maneira prática parte considerável da situação de insustentabilidade fiscal do país a partir de uma revisão das despesas públicas (Banco Mundial, 2017). O documento argumenta o quanto o Governo Brasileiro gasta mais do que arrecada, além de gastar mal, o que, feito de forma constante,

resulta num aumento consistente de gastos públicos, colocando em risco a sustentabilidade fiscal caso medidas rigorosas não sejam tomadas.

Dentre os argumentos mais interessantes trazidos na publicação, pode-se citar que o Brasil enfrenta uma crise fiscal causada por uma tendência estrutural de aumentar as despesas correntes, evidenciada pelo aumento da dívida pública de 51,5% do PIB em 2012 para mais de 73% do PIB em 2017, cenário este que foi parcialmente ocultado pelo aumento contínuo das receitas durante o considerado *boom* econômico entre 2004 e 2010 (Banco Mundial, 2017), porém não impediu alcançar o valor de 89,6% do PIB na Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (IMF, 2021). Ou seja, com a queda significativa das receitas causadas pela recessão econômica depois de 2010, concomitantemente com o aumento constante das despesas correntes das últimas duas décadas, o resultado foi de déficits fiscais recorrentes e cada vez maiores, ocasionando patamares cada vez maiores da dívida pública.

O “ajuste fiscal”, conforme analisado e proposto pelo Banco Mundial (2017), deve ser amplo e atingir diversas áreas que trariam significativo impacto na eficiência, na equidade e numa potencial economia fiscal. De acordo com o Banco Mundial (2017), a necessidade de consolidação fiscal é uma oportunidade crucial para realizar importantes reformas estruturais, fiscais e setoriais, que podem garantir o crescimento econômico do Brasil no futuro, melhorar o acesso e a qualidade dos serviços públicos e impulsionar a redução da pobreza, além de evitar vieses estruturais de longo prazo que tem prejudicado o desenvolvimento econômico do país, o “*rent seeking*”, corrupção e colaborado para aumentar as desigualdades econômicas.

Conforme o relatório do Banco Mundial (2017), somente com o ajuste nas contas da previdência, o maior desequilíbrio fiscal atual, poderiam ser economizados 1,8% do PIB. Neste quesito, com as reformas e melhor gestão dos recursos, segundo as estimativas poderiam ser economizados 1,29% do PIB no total das despesas subnacionais, 2,33% dos gastos tributários federais, 4,74% no total das despesas federais, totalizando 8,36% do PIB em economia, caso as opções de política públicas sugeridas pelo relatório fossem implementadas, um valor bastante significativo e que poderia ser reinvestido em outras áreas prioritárias (Banco Mundial, 2017).

Embora os valores finais sejam de estimativas em porcentagens do PIB, faz sentido considerar a complexidade e a multiplicidade de setores que deveriam ser envolvidos nas reformas ou tentativas de ajustes fiscais, visando uma melhor estruturação das contas públicas, segundo o relatório do Banco Mundial (2017). De acordo com as projeções e simulações do Banco Mundial (2017), é evidente que na ausência de reformas a trajetória fiscal do Brasil será insustentável, levando a uma crise macroeconômica, sendo também vulnerável a passivos contingentes relacionados a dificuldades fiscais dos entes subnacionais. Alguns dos

motivadores do crescimento das despesas correntes e ineficiência dos gastos são: a maior rigidez orçamentária imposta pelas despesas mínimas obrigatórias; a fragmentação entre programas, níveis de governo, fontes orçamentárias e não orçamentárias resultando em perdas de eficiência causadas por sobreposições e falta de coordenação; e a forma como as políticas fiscais do governo federal interagem com os níveis subnacionais, gerando alto risco de insolvência dos governos subnacionais (Banco Mundial, 2017).

Duho, Amankwa e Musah-Surugu (2020) analisaram os determinantes e convergência da efetividade do governo na África e Ásia, entre os anos de 2002 e 2018. Utilizando as variáveis independentes: índice de percepção de corrupção (*Corruption Perception Index – CPI*); índice de liberdade de imprensa (*Press Freedom Index – PFI*); índice de restrição política (*Political Constraint Index – PCI*); tamanho do governo, voz e *accountability*; qualidade regulatória; e PIB *per capita*, os autores buscaram mensurar a variável dependente, a efetividade do governo. Dentre as principais conclusões, destacam-se que, no geral, a Ásia apresentou melhor *performance* que a África, com exceção de liberdade de imprensa e voz e *accountability*, devido à possível emulação de políticas e harmonização de atores e interesses externos. O índice de percepção de corrupção, o índice de liberdade de imprensa, e o crescimento do PIB *per capita* estão significativa e positivamente relacionados com a efetividade do governo (Duho; Amankwa e Musah-Surugu, 2020).

A relação da descentralização fiscal e financeira dos governos locais é uma temática presente nos trabalhos de Sousa e Monte (2021) e Kim, Lee e Kim (2022) e Pavlova (2016). Sousa e Monte (2021) investigaram a composição do gasto público e descentralização fiscal em 5.565 municípios brasileiros entre 2000 e 2016, por meio de regressão quantílica incondicional. Utilizando diferentes formas de mensuração da descentralização fiscal (*proxies*), os autores argumentam que: a descentralização fiscal afeta os gastos públicos dos governos locais, mas o tipo de efeito depende da escala do gasto local, as mensurações de descentralização fiscal são correlacionadas com a composição do gasto público, a descentralização fiscal afeta mais o gasto com investimentos do que os gastos de pessoal e gastos correntes. Destacam ainda que é necessário analisar detalhadamente as despesas públicas e levar em consideração a heterogeneidade dos governos locais para uma análise mais precisa e robusta (Sousa; Monte, 2021).

Na mesma linha de investigação sobre a descentralização fiscal, mas agora com relação à confiança no governo, Kim, Lee e Kim (2022) utilizam uma análise de regressão multinível e dados em painel e encontram evidências de que a governança financeira quando descentralizada aumenta significativamente a confiabilidade no governo não só no nível

nacional, mas também no nível local de governo. Um ponto importante da metodologia é a combinação de dados subjetivos, coletados por questionários, com dados objetivos, obtidos por indicadores diretos oferecem um conjunto mais refinado de variáveis para capturar a realidade da situação de maneira mais apropriada. (Kim; Lee; Kim, 2022). Dentre a operacionalização das variáveis, uma que merece destaque é o uso de um índice para *descentralização fiscal*, calculado ao multiplicar-se as receitas próprias dos governos locais por 100 e depois dividindo pela receita total disponível para execução das despesas, formando o *índice de autonomia fiscal* (Kim; Lee; Kim, 2022). Outra conclusão importante do trabalho indica que a percepção dos cidadãos sobre as condições econômicas exerce um papel determinante na confiança tanto em nível de governo nacional, quanto local (Kim; Lee; Kim, 2022).

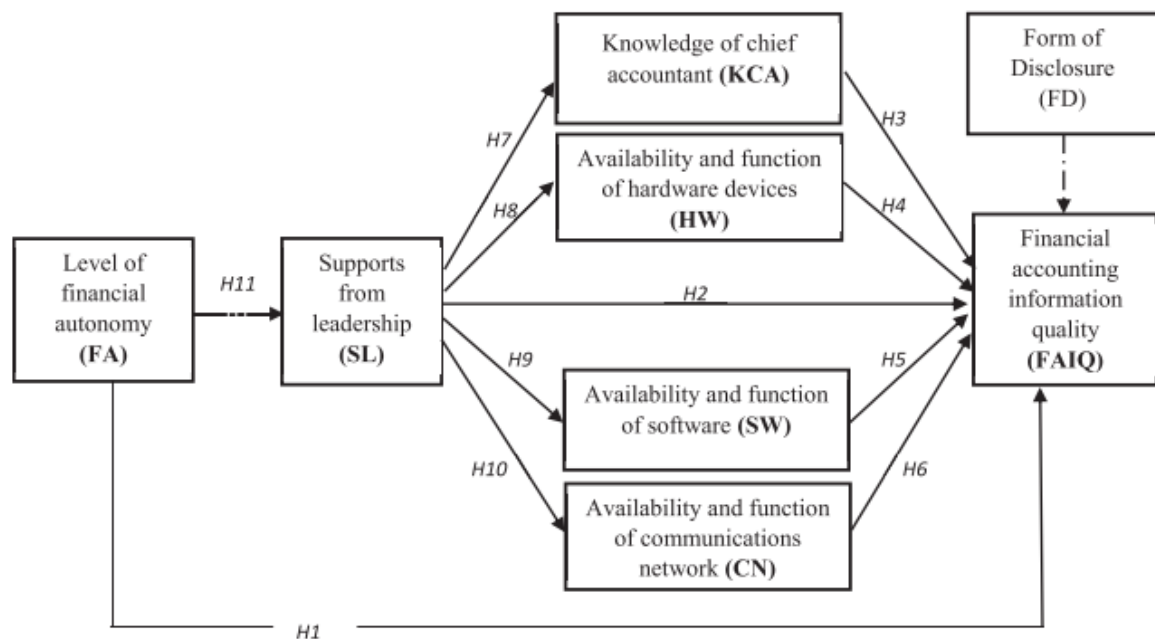
Pavlova (2016) investiga os efeitos financeiros e aspectos regionais na descentralização fiscal das municipalidades da Bulgária, entre 2013 e 2015. Considerando três dimensões principais e seus indicadores: *Independência Financeira* – parte da receita municipal gerada por fontes de receita própria, parte da receita municipal recebida de transferências governamentais, despesa financiada pelo Estado e despesas de atividades locais financiadas pelas próprias receitas; *Atividade de Investimento* – independência de capital, parte da despesa de capital na despesa agregada, tamanho da dívida como porcentagem da receita própria e subsídio de equalização; e, *Eficiência* – parte das despesas em salários e contribuições de seguridade social na despesa agregada, receita *per capita*, receita própria *per capita*, despesa *per capita*, e despesa de capital *per capita*; a autora traz importantes contribuições no sentido dos efeitos da descentralização no país (Pavlova, 2016). Em síntese, conclui-se que ainda há uma forte dependência de transferências do governo nacional, incapacidade de boa parte das municipalidades em gerar receitas próprias para cobrirem seus principais custos, especialmente os administrativos, e que os indicadores analisados ainda permanecem relativamente baixos quando comparados com as médias para a União Europeia (Pavlova, 2017).

Em relação à qualidade dos relatórios financeiros, Rautiainen e Luoma-aho (2021) argumentam sobre a necessidade de categorizar bens tangíveis e intangíveis na publicização e transparência de demonstrações do setor público, que é atualmente mais comum na iniciativa privada, mas ainda pouco explorada quando se trata das organizações da administração pública devido à dificuldade de mensuração sem padrões definidos e sem comparação de performance entre instituições. Considerando uma relação entre reputação, qualidade dos relatórios financeiros e performance, os autores encontraram estatísticas relevantes em seis fatores de reputação: *confiança*, *autoridade*, *eficiência*, *estima*, *serviço bem conhecido* e *serviço fácil de alcançar*; e dois fatores em qualidade dos relatórios, sendo, o primeiro, *informação disponível*

sobre a efetividade dos relatórios online – mensurada em sete pontos: 1 – disponibilidade da situação para a performance financeira; 2 – disponibilidade dos balanços; 3 – relatório de despesas; 4 – relatório de linhas de operação; 5 – relatório de figuras chave; 6 – relatório das proporções financeiras (*financial ratios*); e 7 – informação disponível sendo totalmente comparável e transparente; e o segundo fator, *acessibilidade da informação online*, no qual era avaliado o tempo despendido para encontrar a dificuldade de encontrar as informações pretendidas numa escala de 1 a 3, sendo 1 a mais difícil (mais de um minuto), e 3 a mais fácil (menos de trinta segundos) (Rautiainen; Luoma-aho, 2021). Os autores chegaram a algumas conclusões pertinentes, entre elas: estabeleceram a ligação entre a performance financeira, a qualidade dos relatórios de prestação de contas e a reputação das organizações no setor público; e a constataram que os *stakeholders* anseiam que adicionais auditorias financeiras e divulgações voluntárias sejam prestadas pelo setor público para o acompanhamento da performance (Rautiainen; Luoma-aho, 2021).

Ainda sobre qualidade de relatórios financeiros e contábeis, Thoa e Nhi (2022) debruçaram-se sobre fatores que influenciam a qualidade das informações dos relatórios das organizações públicas e do governo no Vietnã e encontraram uma relação significativa com a autonomia financeira das instituições analisadas. A autonomia financeira do órgão público, por sua vez, tem suas próprias influências com fatores analisados, especialmente com o próprio sistema contábil, conforme ilustra a Figura 5.

Figura 5 – Modelo de pesquisa proposto por Thoa e Nhi (2022)



Fonte: Thoa e Nhi (2022)

O uso do próprio sistema contábil e a consideração das variáveis *Suporte da Liderança* (SL), *Conhecimento do Chefe Contábil* (KCA), *Disponibilidade e função dos dispositivos de hardware* (HW), *Disponibilidade e função dos softwares* (SW), e *Disponibilidade e função das redes de comunicação* (CN), como formadores do construto *Qualidade da Informação Financeira e Contábil* (FAIQ) (Thoa; Nhi, 2022) podem ser consideradas como algumas das principais contribuições teóricas e empíricas do estudo. O modelo proposto ainda precisa ser aprimorado e outras variáveis, como o tamanho da organização, tamanho e fontes do orçamento, são sugeridas para inclusão nas análises posteriores para uma explicação mais completa da variável dependente em questão (Thoa; Nhi, 2022).

Café (2023) traz uma investigação sobre o acesso ao crédito para o gasto público e seu impacto no contexto dos municípios brasileiros entre 2018 e 2021. Ao analisar os critérios de elegibilidade para obtenção de crédito do Governo Federal, via classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG, o qual utiliza os indicadores: *Endividamento* (Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida), *Poupança Corrente* (Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada) e *Liquidez* (Obrigações Financeiras/Disponibilidade de Caixa), a autora demonstra boa aplicação dos investimentos por meio das operações de créditos (Café, 2023).

Café (2023) demonstra empiricamente que a nova metodologia do CAPAG, apesar de ter sido aprimorada e apresentar resultados significativos nos resultados dos investimentos

realizados pelos municípios com os recursos obtidos via operações de crédito, tem um ponto importante de descontinuidade no quesito *Poupança Corrente*, na região dos 95% do indicador, o que faz com que a indicação do município em B ou C, seja praticamente aleatória, o que altera o resultado composto final do indicador. A evidência de que o *framework* institucional de empréstimos dos governos subnacionais no Brasil é capaz de gerar impactos positivos (Café, 2023), pode ser considerada como uma das conclusões mais relevantes do trabalho.

Quando nos aproximamos especificamente da temática de *frameworks* com relação aos gastos públicos, Bijos (2022) analisa os caminhos da experiência internacional a partir de dois instrumentos amplamente utilizados pelos países membros da OCDE, sendo: *spending reviews* (revisão de gastos – RG) e *medium-term expenditure framework* (quadro de despesas de médio prazo – QDMP). As práticas, também endossadas por outros organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, justificam-se pelo potencial de auxiliar na resolução problemas orçamentários nacionais “em especial no que toca à capacidade de priorização do gasto público sob contexto fiscal restritivo e à ampliação do horizonte temporal de gestão orçamentária” (Bijos, 2022, p.160).

A revisão de gastos tem o objetivo de demandar uma avaliação de políticas públicas, sendo a principal fonte de informação qualificada sobre o desempenho dos gastos sujeitos a revisão (Bijos, 2022). No entanto, segundo a própria OCDE (2019), os dois principais desafios para implementação da revisão de gastos são a disponibilidade e qualidade de informações de desempenho.

Uma sistematização das revisões de gasto foi formulada por Robinson (2014) sendo caracterizadas: pela espécie de objetos – programas, processos ou órgãos; pelos perfis de análise – revisões de eficiência ou revisões estratégicas; pelo alcance – despesas discricionárias, obrigatórias e gastos tributários. O Quadro 5, a seguir, sintetiza as tipologias básicas das revisões de gasto, conforme Robinson (2014).

Quadro 5 - Tipologias básicas da Revisão de Gastos

Tipologias	Especificação
Quanto ao objetivo	Reduzir o nível de gasto agregado
	Priorizar o gasto público
Quanto ao objeto	Programas
	Processos
	Órgãos
Quanto ao tipo	De eficiência
	Estratégicas
Quanto ao alcance	Seletivas
	Abrangentes

Fonte: Robinson (2014) e Bijos (2022)

As decisões sobre as características básicas da RG são feitas pelo governo central durante o planejamento e desenho do instrumento, seguido pela especificação dos parâmetros objetivos, como metas quantitativas de economia a serem alcançadas, pela identificação das possíveis medidas a serem adotadas, e por último, na decisão final, dentre o “leque de opções” plausíveis, daquelas medidas que serão efetivamente implementadas (Robinson, 2014). Contudo, dentro do cenário do governo federal brasileiro, apesar de algumas tentativas de implementação efetiva de revisão de gastos como, por exemplo, o Plano de Revisão Periódica de Gastos, ainda não existe um processo institucionalizado de RG conforme os moldes praticados internacionalmente (Bijos, 2022).

Um outro exemplo de *framework* baseado nas revisões de gastos de ambientes restritos fiscalmente encontra-se no documento do Tesouro Nacional da África do Sul, no qual há uma ênfase no chamado “Zero-Based Budgeting – ZBB” (National Treasury SA, 2021). Segundo o *framework* supracitado, os oficiais do Tesouro Nacional Sul Africano devem ser os principais responsáveis pelo trabalho analítico de revisar os amplos gastos realizados nas últimas décadas para avaliar a sua efetividade e eficiência. A metodologia proposta para a revisão de gastos do ZBB segue seis passos principais: Análise institucional; Análise lógica; Indicadores; Análise de gastos; Modelagem de custos, e; Relatório e planejamento da ação;

Segundo o relatório, o *framework* do Zero-Based Budgeting serve para auxiliar o governo a melhorar a priorização dos gastos, especialmente no sentido de priorização de políticas que funcionam e programas que melhoram o crescimento e desenvolvimento do país. (National Treasury SA, 2021). A descrição das etapas e definição das responsabilidades provê um instrumento de monitoramento e avaliação capaz de abranger detalhadamente a lógica dos

programas e políticas custeados pelos gastos realizados, integrando os dados de gasto do governo central com todos os responsáveis pela sua análise e desempenho (National Treasury SA, 2021).

Doherty e Sayegh (2022) descrevem de maneira elucidativa como desenhar e institucionalizar as revisões de gastos dos governos e sua análise, a qual se divide em três abordagens principais: *adequação* – da atividade do gasto para determinar o alinhamento com as prioridades de políticas do governo; *efetividade* – das diferentes intervenções para verificar como os programas e as políticas contribuem para seus objetivos respectivos, e; *eficiência* ou *custo-efetividade* – das atividades para determinar se resultados similares podem ser atingidos utilizando menos recursos através de aplicações de diferentes processos produtivos. Uma síntese das ferramentas, técnicas e abordagens das descrições do gasto, análises do gasto e avaliação dos programas, estão no Quadro 6, Quadro 7 e Quadro 8, respectivamente.

Quadro 6 - Síntese de abordagens das revisões de gasto – descrição do gasto

Análise	Questões para perguntar na análise	Possíveis ferramentas, técnicas, abordagens
Descrição do gasto		
Análise do escopo do programa/atividade	<ul style="list-style-type: none"> • Qual é o foco do programa? • Qual é o racional da política pública para a atividade do gasto? • Quais são os objetivos e resultados da atividade do gasto? 	Descrição do programa/atividade e objetivos estratégicos <ul style="list-style-type: none"> • Lista de atividades • Identificação dos beneficiários pretendidos • Detalhes do racional do programa/atividade no tempo em que foi introduzido e o racional para as reformas subsequentes • Indicados se o programa/atividade é identificado como estratégico e/ou uma prioridade nos documentos de planejamento estratégico (por exemplo no programa nacional de reformas anual)

Fonte: Doherty e Sayegh (2022, tradução do autor)

Quadro 7 - Síntese de abordagens das revisões de gasto – análise do gasto
(continua)

Análise	Questões para perguntar na análise	Possíveis ferramentas, técnicas, abordagens
Análise do gasto		
Análise dos <i>inputs</i> e <i>outputs</i>	<ul style="list-style-type: none"> Quais são as entregáveis chave para a atividade/programa? Quais são os componentes do gasto? Quais áreas absorvem uma grande proporção do orçamento? Como o gasto é distribuído entre as diferentes atividades? Quanto <i>output</i> é produzido? Qual é o custo de produzir uma unidade de <i>output</i>? 	<p><i>Outputs</i> chave:</p> <ul style="list-style-type: none"> Descrição dos <i>outputs</i> produzidos Volumes e valores por atividade, objetivo, centro de custo e unidade de produção <p><i>Inputs</i> chave:</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de empregados Composição dos empregados <p>Decomposição do gasto total:</p> <ul style="list-style-type: none"> Por categoria econômica (por exemplo, compensação de empregados, compras de bens e serviços, investimento) Por nível de governo (central, local, fundos de segurança social) Por atividade Por objetivos Por ações Por centro de custos Por unidade de produção Custos por unidade de <i>output</i>, custos por empregado, custos por beneficiário <p>Impacto distributivo do gasto do governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Análise de incidência do gasto (beneficiários/recipientes por grupo de renda, parte dos recursos capturados por grupo de renda, média dos valores dos benefícios por grupo de renda)
Tendências de gasto	<ul style="list-style-type: none"> O gasto vem aumentando ou diminuindo? Existem diminuições ou aumentos repentinos? Todos os componentes de gasto vêm crescendo no mesmo ritmo? Existem áreas de gasto de consistente subutilização? Existem áreas de gasto de consistente sobreutilização? Existem circunstâncias específicas que podem explicar distâncias significativas entre o orçado e o gasto verdadeiro (por exemplo, fatores externos fora do controle dos gerentes do programa, como desastres naturais ou regras legais)? 	<p>Análise de gasto</p> <ul style="list-style-type: none"> Taxas de crescimento do gasto e componentes do gasto Comparação entre o orçamento e o gasto verdadeiro para todos os componentes Diferenças sistemáticas entre projeções e resultados (para ambos <i>input</i> e <i>output</i>) Mudanças nos fatores de contexto (desenvolvimento de tecnologias, preço dos <i>inputs</i> – por exemplo, <i>commodities</i> comercializadas em mercados internacionais, regras legais, compromissos internacionais)

Quadro 7 - Síntese de abordagens das revisões de gasto – análise do gasto

(conclusão)

Análise	Questões para perguntar na análise	Possíveis ferramentas, técnicas, abordagens
Detalhes dos direcionadores de custos e pressões de curto e médio-prazo	<ul style="list-style-type: none"> Quais áreas têm mostrado grande aumento de gasto ao longo do tempo? As dinâmicas agregadas refletem o desenvolvimento de um componente em particular? Quais são as razões por trás dos aumentos? Quais são as projeções para o futuro? Como é esperada a evolução da demanda? 	<p>Lado do fornecedor:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cálculo da contribuição para o crescimento agregado dos itens do gasto Desenvolvimento de indicadores quantitativos do volume de serviços providos (número de aplicantes, número de beneficiários, número de unidades fornecidas) Decomposição dos custos monetários entre quantidades e preços (por exemplo, por salários, mudanças no número de funcionários, e mudanças na taxa de salários; por compras de bens e serviços, mudanças em quantidades compradas e custos da unidade) <p>Lado da demanda:</p> <ul style="list-style-type: none"> Analisar as projeções de gasto de longo-prazo (por exemplo, nos países da EU, aqueles preparados no contexto do <i>Ageing Working Group</i>) Impacto das mudanças demográficas Mudanças na demanda sobre o tempo dirigidos por outro fato contextual (por exemplo, por inovações tecnológicas ou por crescimento da renda) Emergência de novas necessidades (por exemplo, por causa de mudanças em padrões de fornecimento de trabalho)
Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> Como o gasto se compara com os <i>benchmarks</i> internacionais? Como o gasto se compara quando comparado internamente em todo o país? 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Benchmarking</i> internacional (comparação com outros países) para identificar áreas de desalinhamento significativo (por exemplo, gasto maior/menor que o <i>benchmark</i> por 5, 10 ou 15 por cento). Amostra de países comparados deve ser selecionada com cuidado (considerar nível de receita similar, proximidade regional, contexto social e institucional similar) Identificar a distância dos melhores <i>benchmarks</i> (países que gastam menos, melhores resultados, melhor relação custos/resultados) <i>Benchmarking</i> interno (comparando níveis de custo, composição de custos, mistura de <i>input</i> físico) entre diferentes municípios, centro de custos, unidades de produção. Por exemplo, comparar a média dos custos de produção por unidade produzida ou por empregado ou por beneficiário ou comparar aos padrões de trabalho utilizados e a composição das habilidades dos trabalhadores.

Fonte: Doherty e Sayegh (2022, tradução do autor)

Quadro 8 - Síntese de abordagens das revisões de gasto – avaliação do programa

Análise	Questões para perguntar na análise	● Possíveis ferramentas, técnicas, abordagens
Avaliação do programa		
Avaliar a adequação do gasto	<ul style="list-style-type: none"> ● A atividade é uma prioridade do governo? ● A necessidade pela qual o gasto foi inicialmente desenhado ainda existe? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Declarações relevantes do governo em intenção política ou prioridades estratégica ● Dados sobre demanda por <i>outputs</i> ao longo do tempo ● Fatores de contexto que podem afetar a adequação do programa (por exemplo, novas tecnologias ou processos, novas necessidades por causa de mudanças nas preferências sociais ou padrões de trabalho)
Avaliação na eficiência do gasto	<ul style="list-style-type: none"> ● As atividades estão sendo entregues de modo custo-efetivo? ● Medidas podem ser tomadas para prover a mesma atividade com menor custo? ● Existem oportunidades para fazer pagamentos maiores? ● Existem sobreposições ou duplicações com outros programas de governo? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Comparar o custo médio por unidade de <i>output</i> entre as unidades de produção (ministérios, municípios) que entregam o mesmo programa (ou similar) ● Comparar o custo médio com produtores privados que entregam um serviço ou produto similar ● Examinar as alternativas de tecnologias para produzir os mesmos <i>outputs</i> ● Examinar a utilização do tempo e da composição do grupo de trabalho ● Examinar o nível e a dinâmica dos pagamentos dos usuários ou copagamentos como parte do custo total ● Examinar como os pagamentos dos usuários e copagamentos estão distribuídos entre grupos de renda ● Identificar atividades e <i>outputs</i> para programas com objetivo similar (incluindo de outros ministérios ou níveis de governo) ● Percorrer o processo de prover a atividade para identificar recursos (humanos e físicos) que não são completamente utilizados
Avaliação da efetividade do gasto	<ul style="list-style-type: none"> ● Como a atividade é atualmente direcionada? ● A atividade vai de encontro aos objetivos da política? ● O programa é bem gerenciado? 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avaliar a porção do gasto que atinge os beneficiários pretendidos (valor dos <i>outputs</i> recipientes comparado com o gasto total) ● Avaliar o atingimento de indicadores de performance chave e impactos desejados

Fonte: Doherty e Sayegh (2022, tradução do autor)

O outro instrumento, QDMP, é definido como “abordagem estruturada para integrar a política fiscal e o orçamento em um horizonte plurianual” (OECD, 2019, p. 53), incutindo “maior realismo fiscal ao processo orçamentário, o que também tende a beneficiar a qualidade do gasto público” (Bijos, 2022, p. 175). O QDMP, com sua instância de plurianualidade, busca o denominado “espaço fiscal”, o que pode ser fator importante para a melhoria da qualidade do

gasto, sob a ótica de realocação de despesas, e para o desenvolvimento de planejamento estratégico do Estado no médio e longo prazos, promovendo análises e ajustes críticos de priorização de gastos (Banco Mundial, 2013; Bijos, 2022).

A tipologia de abordagens do QDMP, segundo o Banco Mundial (2013) contempla as características básicas sumarizadas no Quadro 9: I) Quadro Fiscal de Médio Prazo (*Medium-term Fiscal Framework* – MTFF); II) Quadro Orçamentário de Médio Prazo (*Medium-Term budget Framework* – MTBF), e; III) Quadro de Desempenho de Médio Prazo (*Medium-Term Performance Framework* – MTPF).

Quadro 9 - Síntese de abordagens do Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP)

Categorias	Características básicas	Modelo de governança
MTFF	Define tetos plurianuais de despesas para órgãos setoriais (“envelopes setoriais”) como base para a elaboração dos seus orçamentos	Predominantemente <i>top-down</i>
MTBF	Além das características do MTFF, inclui a determinação ascendente das necessidades de recursos dos órgãos setoriais e a reconciliação dessas com seus tetos plurianuais	<i>Top-down</i> e <i>bottom-up</i>
MTPF	Complementa o MTBF com a mudança do foco de insumos para produtos com ênfase na medição e avaliação de desempenho	<i>Top-down</i> e <i>bottom-up</i>

Fonte: Banco Mundial (2012) e Bijos (2022)

Outros critérios para a avaliação da qualidade do *framework* de QDMP nacionais pode ser encontrado na base de dados de governança fiscal da *Directorate General for Economic and Financial Affairs*¹, da União Europeia, sendo:

- i) Cobertura dos alvos/teto incluídos nos planos fiscais nacionais de médio-prazo;
- ii) Conexão entre estes alvos/tetos e os orçamentos anuais;
- iii) Envolvimento do parlamento nacional na preparação dos planos;
- iv) Envolvimento de instituições fiscais independentes na preparação dos planos; e
- v) O nível de detalhe dos planos.

Em conjunto, tais critérios formam um índice de qualidade dos *frameworks* orçamentários de médio-prazo, usados para comparações entre os países europeus e com atualização anual por uma série de questionários. Este índice faz parte de uma base de dados ampla que provê informações detalhadas tanto quantitativa quanto qualitativamente para que eventuais estudos e adequações possam ser feitas.

No Brasil, conforme assinalado por Tollini (2020, p. 13-14) “dispondo-se apenas de um cenário fiscal precário, não há uma discussão do impacto no médio prazo das políticas públicas existentes, nem de como elas consomem espaço fiscal disponível para os anos subsequentes”. Ainda segundo o autor, a estrutura plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO poderia ser de fato materializada nos moldes do QDMP, mas

Antes que se implemente um QDMP no Brasil seria preciso transformar o Anexo de Metas Fiscais da LDO em um CFMP [cenário fiscal de médio prazo] efetivo. Para tanto, o horizonte temporal da tabela fiscal teria de ser alongado, com a inclusão de mais um ou dois exercícios financeiros. Adicionalmente, teria que ser apresentada a fundamentação adjacente ao cenário fiscal, assegurando a consistência macroeconômica das projeções de médio prazo (...). Ademais, as estimativas de evolução dos principais agregados das receitas e das despesas primárias devem ser fidedignas e capazes de distinguir o impacto futuro das atuais políticas públicas (*baseline*), de forma a identificar o espaço fiscal disponível para novas iniciativas de gastos (Tollini, 2020, p. 7-8).

Cabe ressaltar que o desempenho do gasto público é dimensão integrante do QDMP e diversos autores convergem no sentido de uma proposição positiva na adoção conjunta do QDMP e da RG pelo Brasil, afinal ambas as práticas têm em comum a ênfase na gestão do espaço fiscal e na alocação de prioridades, críticas para a realidade nacional (Afonso e Ribeiro, 2020; Almeida e Bijos, 2020; Fortis e Gasparini, 2020; Tollini, 2020)

Outro *framework* relacionado ao gasto público pode ser encontrado no trabalho de Müller, Navarra e Jancová (2022), no qual foi adotado a metodologia da “taxa de desperdício orçamentário” (*budgetary waste rate*) para identificar e medir ineficiências nas políticas de esquemas de trabalho de curto prazo, antipobreza e medidas de redução de desigualdade, bem como nas regulações de salário mínimo. No geral, o estudo confirma que existe um valor considerável adicionado pela ação da União Europeia nas áreas de políticas sociais, em áreas com implicações de orçamento propriamente dito ou não. Os autores ressaltam que, de acordo com a metodologia proposta, um valor ainda maior poderia ser obtido em relação a qualidade do gasto público nas áreas se ações fossem combinadas e exploradas utilizando de maneira conjunta as áreas de intersecção de diversas políticas públicas (Müller; Navarra; Jancová, 2022).

No relatório do Controlador e Auditor Geral do Escritório de Auditoria Geral do Reino Unido (*HM Treasury and Cabinet Office*) (NAO, 2019), também é possível encontrar um *framework* que analisa os gastos e planejamento do governo em uma extensa e criteriosa avaliação, provendo uma análise focada em planejamento realista e robusto com prioridades definidas, clareza nos financiamentos de longo-prazo, bom entendimento dos resultados e

ferramentas para monitoramento da *performance* anual dos gastos. Numa análise extensa dos gastos do governo central do Reino Unido, algumas das principais conclusões do relatório são: a falta de um *framework* estratégico integrado para alcançar os objetivos do governo e balancear as ações e prioridades de curto-prazo com o valor para o dinheiro no longo-prazo; a necessidade de criar um *framework* integrado capaz de mensurar o valor público para adotar uma abordagem consistente e coerente prevendo a entrega de projetos e programas de forma satisfatória com suficientes *checks and balances* para garantir a correção dos possíveis desalinhamentos; foco em planejamento realista, nos desafios e na priorização do longo-prazo alinhados com o gasto controlado de curto prazo e a gestão de *performance* são as principais recomendações do relatório que antevêm a necessidade do trabalho integrado das equipes de trabalho responsáveis pelas decisões do gasto para conseguir superar os desafios e entregar os resultados esperados pela população de maneira adequada (NAO, 2019).

Cabe ressaltar que, de maneira alguma, o autor pretendeu exaurir os argumentos da literatura sobre a temática, mas apenas revisou e buscou agrupar sistematicamente o conteúdo encontrado de maneira coerente com os objetivos e métodos propostos para a realização da Tese de Doutorado. A intenção é clara em ser o mais abrangente e coerente possível ao construir um *framework* de maneira reflexiva que teria como objetivo, conforme argumentam Dresch, Lacerda e Antunes (2020, p. 81), “não resolver problemas em um único e particular contexto, e sim encontrar soluções genéricas que podem ser aplicadas em contextos diversos”. Nesse sentido, entende-se que a revisão sistemática de literatura atuou como ferramenta importante no trabalho de síntese dos diversos conteúdos já produzidos por outros autores e autoras, que servirá de base e referência a construção da Tese, de maneira geral.

Diante do exposto com os resultados da revisão sistemática de literatura, ficou clara a multidisciplinaridade, a dificuldade de integrar os diferentes aspectos e fatores inter-relacionados e analisar de uma maneira única a qualidade do gasto público, considerando as diversas abordagens e perspectivas utilizadas pela literatura supracitada. Uma convergência geral das publicações, que convém mencionar, é a existência de uma preocupação recorrente com o aumento consistente de gastos dos entes governamentais para atender as demandas, seja dos governos centrais ou dos subnacionais, sem uma contrapartida adequada no aumento das receitas, ou numa análise de qualidade do gasto para que haja uma entrega de serviços públicos e resultados coerentes com a execução dos gastos tanto no curto, quanto médio e longo prazos. Como há, de maneira geral, pouco espaço plausível e aceitável para o aumento das receitas para custear esse aumento constante das despesas, a preocupação com a saúde ou sustentabilidade

fiscal dos governos é um argumento bastante presente nas pesquisas abordadas na revisão sistemática, especialmente em termos de médio e longo prazo.

Outra conclusão relevante da própria revisão sistemática de literatura, em especial no relacionado aos *frameworks* encontrados, é que os contextos utilizados são sempre de governos centrais ou nacionais, com pouca ou nenhuma atenção dada aos governos subnacionais ou locais. Considerando a complexidade de fatores contextuais e a importância dos governos subnacionais em arranjos administrativos descentralizados, faz sentido esperar que o objeto de estudo desta Tese, um *framework* específico de qualidade de gasto público para governos locais, possa, pelo menos em parte, auxiliar na discussão de uma perspectiva mais focada e próxima da realidade perceptível do cidadão, sem desconsiderar sua potencial contribuição nos aspectos gerenciais de resolução e adequação das soluções para os problemas da administração pública, nem sua contribuição teórica e inédita, de proposição de *framework* ou índice de qualidade de gasto público de governos locais específico para a realidade dos governos locais no contexto brasileiro.

No capítulo seguinte são abordadas as caracterizações pertinentes à epistemologia, paradigma e a descrição dos procedimentos metodológicos escolhidos para a elaboração da Tese de Doutorado. Por conseguinte, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa.

3 EPISTEMOLOGIA, PARADIGMA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta uma breve caracterização e justificativa das escolhas epistemológicas, paradigmáticas e dos procedimentos metodológicos adotados neste projeto de tese. Realizou-se cada escolha buscando

3.1 EPISTEMOLOGIA, PARADIGMA E ONTOLOGIA

De maneira simples, toda construção de conhecimento é uma reflexão filosófica que investiga as origens, fundamentos, valores e possibilidades do conhecimento (Hessen, 2003). Tal reflexão é baseada em abordagens como epistemologia e ontologia, sendo a primeira, o ramo da filosofia que estuda a natureza, fontes e a validade do conhecimento, e a segunda, as suposições do pesquisador a respeito dos fenômenos de investigação e pesquisa (Saunders; Lewis; Thornhill, 2009).

A epistemologia tem como orientação o estudo crítico dos princípios, hipóteses, métodos e validade de resultados das diversas ciências produzidas pelo ser humano. Autores como Burrell e Morgan (1979) descrevem as diferenças entre epistemologias como posições relativas ao distanciamento ou não entre sujeitos (investigadores) e objetos de estudo, sendo em uma ponta uma ontologia subjetiva, com epistemologia anti-positivista e métodos ideográficos e na outra, uma ontologia objetiva, com epistemologia positivista e metodologia nomotética, com abordagens distintas entre estes dois espectros. Assim, diferentes escolhas ou posições ontológicas e epistemológicas podem implicar na utilização de diferentes paradigmas, como o funcionalismo, o interpretativo, a humanista radical e o estruturalismo radical (Burrell; Morgan, 1979).

De acordo com Saunders, Lewis e Thornhill (2009) as escolhas das abordagens filosóficas de uma pesquisa determinam todo o curso sistemático da pesquisa, até a interpretação dos resultados obtidos. Desta forma, considera-se de essencial relevância que suas abordagens escolhidas e justificativa estejam coerentemente fundamentadas para que haja robustez, confiabilidade e validade dos resultados.

Dado o caráter complexo e ainda pouco abordado de maneira direta e específica do construto principal desta tese – qualidade do gasto público – optou-se por uso complementar de abordagens distintas, com a finalidade de tentar captar de forma mais abrangente possível, dadas as limitações racionais do autor, uma representação mais fidedigna da variável latente em voga. Dessa forma, foram usadas abordagens ontológicas realistas e idealistas,

epistemológicas objetivas e subjetivas e metodológicas quantitativas e qualitativas, de acordo com a finalidade de cada seção da tese. Por exemplo, nos capítulos referentes à fundamentação teórica, a predominância é de ontologia realista e epistemológica objetivas, pois há uma descrição dos argumentos teóricos e empíricos já observados em pesquisas anteriores de maneira a não expor juízo de valor. Já na construção do modelo de análise e na proposição das variáveis formadoras do construto principal, há uma predominância da ontologia idealista e da epistemologia subjetiva, quando há uma interpretação e discussão que tende a antever, conferir maior peso, os valores defendidos tanto pelo autor da tese, quanto pelos especialistas entrevistados.

Nessa linha, na discussão, proposição e interpretação de todo o modelo de análise e do *framework* em si, dos resultados obtidos do próprio instrumento de mensuração e na comparação dos resultados obtidos na tese com relação às demais pesquisas pertinentes, há uma inclinação clara para a abordagem qualitativa. Dessa maneira, a ontologia idealista e a epistemologia subjetiva se fazem presentes e são utilizadas, para que a própria experiência do indivíduo pesquisador consiga, deliberadamente, moldar a percepção acerca da temática investigada.

Considerando os argumentos de Paula (2015), a tese alinha-se com a abordagem sociológica funcionalista ou paradigma funcionalista (Burrell; Morgan, 1979). Para Paula (2015) tal abordagem caracteriza-se por três principais elementos, o alinhamento com o positivismo, a lógica formal e o interesse técnico. No positivismo, “o pesquisador pode ser separado do objeto de sua pesquisa, e portanto, observá-lo de maneira neutra e sem afetar o objeto observado” (Della Porta; Keating, 2008, p. 23). No entanto, há ainda na literatura uma separação entre positivismo e pós-positivismo (Galvão *et al.*, 2016), sendo que no pós-positivismo a relação sujeito-objeto é mista, pois o conhecimento construído é influenciado pelo pesquisador, pois a realidade é possível de ser conhecida, mas não facilmente compreendida (Della Porta; Keating, 2008).

Isto ocorre, pois, no pós-positivismo, é feito uso de uma visão realista crítica de que o mundo material e real existe, mas nossa capacidade de conhecimento deste é socialmente condicionada e por isso, sujeita a questionamentos e reinterpretação (Della Porta; Keating, 2008). Tal opção por abordagem funcionalista com alinhamento ao pós-positivismo desta Tese dá-se pela frequente caracterização do construto principal “qualidade do gasto público” como complexo, multidisciplinar e de difícil mensuração, análise e avaliação. A perspectiva adotada para definição e abordagem da qualidade do gasto público não permite o distanciamento por completo do sujeito e objeto, dado que a subjetividade e a interpretação do pesquisador se fazem

presentes nas escolhas e visualizações da realidade em temática tão complexa e diversa e impactam diretamente nos resultados e conclusões dos estudos relacionados.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, pois busca estabelecer possíveis relações entre dimensões de análise de uma variável latente ainda sem consenso na literatura – qualidade do gasto público – as quais são úteis para representar, na medida do possível, os diferentes ângulos de um fenômeno, comunidade, contexto ou situação (Sampieri; Collado; Lucio, 2010). De acordo com Gil (2019) as pesquisas exploratórias e descritivas têm uma preocupação maior com a atuação prática. O autor ainda complementa que pesquisas exploratórias têm como objetivo final desenvolver ou esclarecer conceitos e ideias, levando em conta a elaboração de problemas mais precisos ou hipóteses e métodos a serem testados em estudos subsequentes (Gil, 2019).

No tocante aos procedimentos, propõe-se: pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevista semiestruturada com pauta com especialistas de finanças públicas para as etapas de construção reflexiva das dimensões e fatores componentes da variável latente a ser compreendida pelo *framework*.

Este estudo assume um caráter predominantemente qualitativo ao analisar e interpretar, de maneira subjetiva, a construção e composição das dimensões, itens e formas de medida das variáveis mensuradas para representar a variável latente: qualidade do gasto público. No tratamento dos dados e dos itens formadores do *framework*, foram utilizadas técnicas de tratamento estatístico característicos de uma abordagem quantitativa. Para Creswell (2014), abordagens distintas não são excludentes, pelo contrário, podem, e devem, ser utilizadas de maneira complementar quando for possível e coerente. Ainda que, de maneira geral, tenham foco de posições ontológicas e epistemológicas fundamentalmente diferentes, pesquisas que consigam agregar conhecimento teórico e prático com abordagem mistas são inquestionavelmente relevantes (Creswell, 2014).

De acordo com Minayo e Sanches (1993), a pesquisa quantitativa pode gerar perspectivas e questões que podem utilizar também de abordagens qualitativas para serem aprofundadas ou ampliadas. Morin (2001) argumenta que é insuficiente para compreender realidades complexas assumir um contexto monolítico entre ciência e técnica ou teoria e prática, portanto empreender modalidades de pesquisa distintas não de forma antagônica, mas

complementar (Creswell, 2014) pode proporcionar achados melhor fundamentados e abrangentes.

3.3 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA E FASES DA PESQUISA

De maneira resumida, pretendeu-se, cumprir as seguintes fases da pesquisa, em ordem:

- I - construir as dimensões da qualidade do gasto público, com base na literatura e na legislação;
- II – validar, com especialistas da temática, as dimensões da qualidade do gasto público e propor o Índice de Qualidade do Gasto Público de governos locais (IQGP-GL);
- III – Aplicar o IQGP-GL na amostra de municípios de Santa Catarina.

Em síntese, o desenvolvimento do Índice baseia-se nos conceitos teóricos e empíricos relacionados que já foram propostos pela literatura pertinente, mas que ainda não foram sistematicamente agrupados com o objetivo de mensurar a qualidade do gasto público. Por isso, o esforço inicial é elaborar uma proposição de um conjunto de itens preliminar com a pesquisa bibliográfica e documental, buscando garantir clareza, sensibilidade e precisão, em cada item proposto. Após a construção inicial, é considerado essencial que o instrumento seja validado, tanto em termos de critérios específicos, quanto do *framework* como um todo (Alexandre; Coluci, 2011), e uma das formas de validação escolhidas é por meio de entrevistas semiestruturadas com pauta com especialistas da área.

Para fins de visualização da relação entre fases da pesquisa, instrumentos e técnicas de coletas de dados, métodos e abordagens e os objetivos específicos, elaborou-se o Quadro 10. Ainda que as fases da pesquisa sejam estreitamente próximas umas das outras, com esta proposição sintetizada no Quadro 10, pretendeu-se facilitar a representação das estratégias utilizadas pelo autor para se alcançar cada um dos objetivos específicos propostos que, por sua vez, servem como alicerce para o cumprimento do objetivo geral da proposta de tese.

Quadro 10 - Fases, instrumentos e métodos da pesquisa

Fase da pesquisa	Instrumentos/Técnicas	Método/Abordagem	Objetivo específico
I – Construir as dimensões da qualidade do gasto público com base na literatura	Pesquisa bibliográfica e documental	Abordagem qualitativa do tipo exploratória	a
II – Validar com especialistas o Índice de Qualidade do Gasto Público de governos locais (IQGP-GL)	Entrevistas semiestruturadas com pauta	Abordagem qualitativa do tipo exploratória	b
III – Aplicar o Índice de Qualidade do Gasto Público de governos locais (IQGP-GL)	Pesquisa de campo	Abordagem qualitativa e quantitativa	c

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

A proposição de aplicação da IQGP-GL nos municípios de Santa Catarina é justificada pelo Estado ser composto por municípios que apresentam resultados de destaque positivo em vários indicadores de resultado, de gestão e socioeconômicos, quando são analisados os municípios dentro do próprio Estado, como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM (TCE-SC, 2018), o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – SIDEMS (FECAM, 2018), além de outros que permitem a comparação com municípios de outros locais do país, como por exemplo, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM (IFDM, 2018) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Nessa linha, considera-se oportuno e relevante entender o comportamento da qualidade do gasto público nestes governos, o que pode oferecer uma possibilidade pioneira de ajustes e adequações com foco específico naqueles que estão aquém de suas capacidades, além de revelar de maneira mais objetiva situações nas quais há melhor aproveitamento dos recursos públicos e que, portanto, podem ser utilizadas como referência para o planejamento e execução nos anos subsequentes.

Para a escolha dos municípios componentes da amostra da pesquisa de campo, ou seja, da aplicação do IQGP-GL depois de construído, optou-se por escolher os dez maiores e dez menores municípios do Estado de Santa Catarina em termos de porte populacional, considerando o ano específico da coleta dos dados, 2020. Justifica-se tal escolha pela conveniência de utilizar o último ano com dados consolidados a respeito das contas públicas dos municípios, isto é, informações do último mandato concluído dos representantes eleitos para os municípios, na data da realização da Tese. Ainda, a escolha dos municípios com portes populacionais opostos deve-se à intenção de avaliar a própria aplicabilidade do IQGP-GL em contextos similares (municípios do mesmo Estado), mas com portes distintos, tanto em termos de população, quanto em capacidades administrativas e de geração de receitas.

Ademais, considera-se tal escolha apropriada devido à pretensão de aplicação do IQGP-GL em unidades de estudo que estão inseridas no mesmo contexto geográfico e social do próprio Programa de Pós-Graduação no qual esta Tese de Doutorado é desenvolvida, facilitando o respaldo e promovendo uma contribuição social pertinente. Ainda, outro motivo que justifica a escolha da aplicação da escala nos municípios catarinenses, é dar continuidade e profundidade ao empenho já realizado na temática pelo autor no desenvolvimento do trabalho de dissertação de conclusão do mestrado acadêmico, na Universidade do Estado de Santa Catarina.

3.4 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONALIZAÇÃO DE CONSTRUTOS E VARIÁVEIS

Esta pesquisa trata-se de uma pesquisa aplicada de natureza dedutiva e prescritiva, portanto é imperativo adotar uma metodologia que sustente seu desenvolvimento com rigor metodológico e relevância. Dentro desse contexto, a abordagem de *Design Science Research* (DSR) emerge como uma ferramenta indicada para abordar os desafios complexos da administração pública (SANTOS; KOERICH; ALPERSTEDT, 2018).

Na perspectiva desta pesquisa, DSR é compreendida como uma disciplina que busca desenvolver e conceber soluções para aprimorar sistemas existentes, resolver problemas ou criar artefatos que promovam uma eficácia aprimorada nas interações humanas, seja na sociedade ou nas organizações (DRESCH; LACERDA; JUNIOR, 2020, p. 57). Piirainen (2016) destaca que a aplicação da DSR começou a ganhar destaque em pesquisas na área de Sistemas de Informação, sendo posteriormente estendida à área de gestão com contribuições significativas de autores como Romme (2003) e Van Aken (2004). Romme (2003) enfatiza a importância de a gestão buscar referências metodológicas das ciências naturais e sociais, que

têm como objetivo descrever e explicar fenômenos. Por sua vez, Van Aken (2004) defende que a gestão, como ciência voltada para a solução de problemas reais, necessita de métodos apropriados para desenvolver soluções, prática já estabelecida em áreas como engenharia e medicina.

A DSR apresenta características distintivas, sendo creditada a Herbert Simon, em sua obra "The Science of Artificial" (SIMON, 2019 [1969]), a discussão sobre o papel da *design science* na resolução de problemas e a busca por soluções satisfatórias e viáveis, introduzindo também o conceito de artefatos. Dresch, Lacerda e Antunes (2020, p. 56) definem artefato como "algo construído pelo homem, ou objetos artificiais caracterizados por objetivos, funções e adaptações". Van Aken (2004) introduz outro aspecto essencial da DSR, a classe de problemas, que se refere à capacidade de uma solução desenvolvida para um problema específico ser generalizável para outros problemas com características similares. Além disso, a validade pragmática é crucial, pois além da exigência de rigor acadêmico, a solução proposta precisa efetivamente resolver o problema (DRESCH; LACERDA; JUNIOR, 2020).

Seguindo a sistematização das etapas da pesquisa da *Design Science Research* (DSR) de Dresch, Lacerda e Junior (2020) elaborou-se o Quadro 11 em conjunto com as etapas da pesquisa desenvolvida por esta Tese para facilitar a visualização da execução do método da DSR.

Quadro 11 - Etapas da pesquisa desenvolvida com base na DSR

(continua)

Etapa da DSR	Etapa da pesquisa/Tese
1 Identificação do problema	Partindo da experiência do pesquisador, identificou-se o problema central da Tese: ausência de critérios de mensuração e análise da qualidade do gasto público dos governos locais
2 Conscientização do problema e revisão sistemática da literatura	A revisão sistemática da literatura constatou a inexistência de <i>frameworks</i> que pudessem servir para analisar a complexidade e multidisciplinariedade da qualidade do gasto público dos governos locais. A partir da revisão compreendeu-se também possíveis dimensões e indicadores de qualidade do gasto que pudessem ser utilizados para a proposição de um <i>framework</i> específico para o IQGP-GL.
3 Identificação de artefatos e configuração das classes de problemas	Com a revisão sistemática de literatura foi possível identificar variáveis capazes de constituir aspectos formativos e reflexivos do construto "qualidade do gasto público". Também se constatou a existência de artefatos na forma de <i>framework</i> com propostas diferentes, no entanto, capazes de direcionar o desenvolvimento do IQGP-GL. O desenvolvimento do artefato diz respeito ao desenvolvimento do Índice, no qual trata-se todo o desenvolvimento desta Tese de Doutorado.
4 Proposição de artefatos para resolver o problema específico	
5 Projeto do artefato selecionado	
6. Desenvolvimento do artefato	

Quadro 11 - Etapas da pesquisa desenvolvida com base na DSR

(conclusão)

Etapa da DSR	Etapa da pesquisa/Tese
6. Desenvolvimento do artefato	do Índice, no qual trata-se todo o desenvolvimento desta Tese de Doutorado.
7. Avaliação do artefato	Realizado em três momentos: o primeiro por proposição do índice (seção 4.1), o segundo com validação e contribuições dos especialistas da temática (seção 4.2), o terceiro com testagem e aplicação na amostra pretendida (seção 4.3)
8. Explicitação das aprendizagens	As seções de Desenvolvimento IQGP-GL possuem uma subseção de reflexão e avaliação de mudanças propostas ou possíveis em relação ao <i>framework</i> . Cabe destacar que ao utilizar o <i>design reflexivo</i> o “objetivo não é resolver problemas em um único e particular contexto, e sim encontrar soluções genéricas que podem ser aplicadas em contextos diversos” e a partir da solução proposta e achada o pesquisador possa definir prescrições mais amplas (<i>design propositions</i>) (Dresch, Lacerda; Antunes, 2020, p. 81)
9. Conclusões	A seção de discussão dos resultados apresentará as principais aprendizagens obtidas com o desenvolvimento do IQGP-GL devidamente avaliado e testado conforme a metodologia proposta pela pesquisa e possível generalização da sua utilização para demais objetos de estudo similares.
10. Generalização para uma classe de problemas	
11. Comunicação dos resultados	A seção de conclusão traz os principais resultados da pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Dresch, Lacerda e Antunes (2020) e Reinecke (2021)

Após síntese da apresentação da DSR como metodologia de operacionalização da pesquisa, a seguir apresenta-se o modelo conceitual de análise.

3.5 MODELO DE ANÁLISE

O modelo conceitual da pesquisa é delineado através de um *framework*, definido nesta tese como um "sistema de conceitos e uma combinação particular de teorias que se unem para fornecer uma ferramenta que explique a realidade" (CHOWDHURY, 2019, p.102). O conceito de qualidade do gasto público adotado nesta tese é propositivo por este trabalho e deve ser entendido como multifatorial, sendo composto por um conjunto de indicadores que compõem as seguintes dimensões: adequação legal, disciplina fiscal, transparência, *accountability*, gestão pública, finanças públicas, desenvolvimento econômico e desenvolvimento em educação e saúde.

Com o intuito de tornar a proposta do framework mais acessível para acadêmicos e profissionais, além de mais facilmente replicável, optou-se por utilizar a estrutura e terminologia de um índice. De acordo com Gil (2019, p. 89), "os índices são construídos

mediante a acumulação de pontuações atribuídas a indicadores individuais". Nesse sentido, a escolha pelo índice foi feita considerando a possibilidade de analisar a qualidade do gasto público dos governos locais por meio de indicadores quantificáveis. A utilização de indicadores quantificáveis é vantajosa, pois possibilita uma padronização (normalização), permitindo a comparação entre diferentes contextos, por exemplo, atribuindo uma pontuação de 0 a 3. Da mesma forma, o conjunto de pontos, seja em subíndices ou índices, permite a comparação entre realidades distintas e a possibilidade de correlação com outros indicadores, como ocorre em estudos sobre os determinantes da eficiência do gasto público, por exemplo.

Após a definição do uso de índice, o *framework* de qualidade do gasto público utilizado nesta Tese tornou-se o **Índice de Qualidade do Gasto Público dos Governos Locais (IQGP-GL)**. A partir da revisão sistemática de literatura, depreendeu-se que o conceito de qualidade do gasto público é complexo e abordado por diferentes perspectivas e que dificilmente seria compreendido de forma íntegra por uma ou poucas dimensões. Nessa linha, conforme Garrido-Rodríguez, Zafra-Gómez, López-Hernández (2017) utilizou-se um modelo bidimensional de análise, sendo as duas dimensões amplitude e profundidade. A amplitude encontra-se nos diversos indicadores propostos inicialmente com base na literatura que foram propostos para validação dos especialistas, almejando englobar o máximo da realidade do conceito principal da Tese. Já a profundidade faz-se presente em cada um dos indicadores, em seus quatro níveis de qualidade na escala ordinal, variando de 0 a 3.

Ressalta-se que a escolha pela escala ordinal foi feita considerando a possibilidade de verificar se o objeto mensurado possui maior ou menor quantidade de determinada característica, quando comparado a outros objetos (GIL, 2019). Neste tipo de escala é possível afirmar que 1 é maior que 0, e 3 é maior que 2, porém não se pode afirmar que 2 é o dobro de 1, por exemplo. Os níveis, também são cumulativos de informações, ou seja, o nível 1 é composto pelo nível 0 mais um conjunto de informações, e o nível 3 é composto pelos acumulados dos níveis 0, 1 e 2, mais um conjunto de informações específicas do nível 3.

Para operacionalização das variáveis elaborou-se um modelo de análise preliminar que tem como objetivo auxiliar na visualização de relações já propostas pela literatura a respeito de análises de qualidade do gasto público baseadas em documentos de PER (*Public Expenditure Review*) e PETS (*Public Expenditure Tracking Surveys*), revisão da despesa pública e pesquisas de rastreamento do gasto público, na tradução literal das expressões, respectivamente. A PER “analisa o nível e a alocação dos gastos públicos, avalia sua eficácia, equidade e identifica gargalos no intuito de melhorar a eficácia da despesa” (Lienert, 2015, p. 162.) As PETS foram desenvolvidas pelo Banco Mundial na década de 1990 para “rastrear o fluxo de recursos

públicos através da hierarquia administrativa do orçamento público central aos prestadores de serviços na linha de frente" (Lienert, 2015, p. 179).

Ambos os instrumentos identificam pontos problemáticos no processo financeiro e orçamentário público e, assim, conseguem fornecer recomendações para o aprimoramento da gestão, melhorando a alocação e eficiência da despesa dentro e entre os setores. A ideia inicial é se basear nas dimensões que já foram propostas e utilizadas nestas experiências para avaliação do gasto público de governos centrais e tentar uma transposição coerente e adequada para o desenvolvimento de uma escala mais específica para mensurar a qualidade do gasto dos governos locais, considerando que apesar de compartilharem de algumas similaridades em questões normativas e legais, possuem capacidades administrativas, competências e responsabilidades constitucionais substancialmente distintas. Tanto as PER's quanto as PETS são instrumentos que fornecem orientações que podem direcionar a criação da escala de qualidade do gasto nos municípios.

Em complemento aos trabalhos de Pradhan (1996), Campos e Pradhan (1996), Lienert (2015), utilizou-se da proposta de mensuração de qualidade de governo com ênfase nas compras públicas de Fazekas e Czibik (2021) e seus indicadores do *Public Spending Quality* (PSQ). Esse tenta preencher uma lacuna persistente sobre a qualidade de governo no nível regional, analisando uma ampla quantidade de contratos de compras da União Europeia, incorporando aspectos importantes sobre a qualidade do gasto público e investimento público das regiões analisadas e propondo desenvolvimento de uma escala específica e validada para a qualidade de governo (CZIBIK; FAZEKAS, 2021), portando-se assim como uma importante e atual diretriz para a composição do atual projeto.

As publicações supracitadas fornecem a base para o modelo de análise construído preliminarmente para o projeto de Tese e apresentado no Quadro 12. O anexo C traz os índices dos valores utilizados por Campos e Pradhan (1996) para mensurar os atributos e fatores considerados pelos autores na avaliação de gastos públicos. Ressalta-se que o modelo traz noções de avaliação do gasto de governos centrais, por isso a utilização de alguns conceitos como *ministérios*, que não cabem num contexto de governos locais. Já o Anexo D apresenta os indicadores e as definições das variáveis utilizados por Fazekas e Czibik (2021) nas definições de qualidade do gasto público nas compras dos governos regionais. Pretendeu-se expor alguns dos trabalhos correlatos como base, para que a partir destes, pudesse-se discutir, propor dimensões, indicadores e variáveis de mensuração para toda a operacionalização do modelo de análise da pesquisa.

Quadro 12 - Modelo de Análise e operacionalização das variáveis preliminares

(continua)

Autor	Dimensão	Fatores/Indicadores	Variáveis
Lienert (2015)	Sustentabilidade fiscal e renda	Receitas agregadas Despesa Equilíbrio fiscal do setor público consolidado	-
	Alocação estratégica de recursos	Prioridades do gasto público (entre funções e dentro de cada uma)	
	Eficiência/eficácia da despesa	Relação entre insumos e resultados	
	Incidência e equidade	Impacto do gasto sobre grupos alvo	
	Institucional	Coordenação/Articulação dentro e entre organizações	
Pradhan (1996)	Disciplina fiscal agregada	Preparação/aprovação do orçamento	-
		Execução e monitoramento	
	Eficiência na alocação e priorização do gasto	Amplitude das consultas	
		Regras e critérios de alocação	
		Normas	
		Orçamento de capital/corrente	
		Regras de doador (<i>donor rules</i>)	
		Execução e monitoramento	
	Eficiência técnica	Autonomia	
		<i>Accountability</i>	
Campos e Pradhan (1996)	Disciplina fiscal agregada	<i>Framework</i> macro e mecanismos de coordenação	ANEXO C
		Dominância dos ministros centrais	
		Restrições formais	
		Restrições ao orçamento	
		Compreensão do orçamento	
	Priorização	Estimativas futuras	
		Compreensão do orçamento	
		Flexibilidade das agências	
		Amplitude dos consultantes	
		Crítérios de uso objetivo	
	Eficiência técnica	Pagamento do serviço civil e recrutamento/promoção baseado no mérito	
		Autonomia gerencial das agências de linha	
		Previsibilidade do fluxo de recursos	
	Accountability	Clareza do propósito/tarefa	
		Tenura do chefe-executivo	
		Contas financeiras e auditorias	
		Pesquisas com clientes	
		Contestabilidade na entrega do serviço	

Quadro 12 - Modelo de Análise e operacionalização das variáveis preliminares

(conclusão)

Autor	Dimensão	Fatores/Indicadores	Variáveis
Czibik e Fazekas (2021)	Transparência	Publicação de anúncio de contrato	ANEXO D
		Uso de procedimentos abertos	
		Comunicação de completude	
		Comunicação voluntária	
	Competição	Intensidade da competição	
		Fornecedores externos (não locais)	
		Velocidade na tomada de decisão	
	Eficiência administrativa	Critérios de aceitação da Proposta Economicamente Mais Vantajosa (MEAT)	
		Economia de preço	
		Proposta única	
	Controle dos riscos de corrupção	Publicação da chamada para propostas	
		Tipo de procedimento	
		Duração do período de anúncio	
		Críérios de avaliação	
		Duração do período de decisão	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Cabe ressaltar que o modelo de análise apresentado no Quadro 12 é preliminar, no entanto constitui uma diretriz norteadora de algumas proposições já realizadas na literatura a respeito da análise de despesas de governos centrais. Para a proposição de uma escala de qualidade de gasto público considerando o contexto de governos locais, especificamente de municípios no caso brasileiro, são necessários ajustes e adequações entre itens, fatores e variáveis de mensuração do Quadro 10, atentando-se para a realidade administrativa, normativa e socioeconômica destas instituições.

3.6 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Com a finalidade de desenvolver a tese, propõem-se as seguintes técnicas de coletas de dados, as quais complementam-se em escopo e objetivos respectivos e são utilizadas em distintas fases da pesquisa: pesquisa bibliográfica e documental; entrevistas semiestruturadas com pauta e pesquisa de campo.

3.6.1 Pesquisa bibliográfica

A técnica da pesquisa bibliográfica é uma das mais importantes e considerada fundamental para iniciar, direcionar e identificar referências sobre a temática pretendida

(Cervo; Bervian, 2002). Para Martins e Theóphilo (2016, p. 52) “trata-se de pesquisa necessária para a condução de qualquer pesquisa científica” e visa “à construção da plataforma teórica do estudo”. A pesquisa bibliográfica aqui serve para fundamentar teoricamente a tese, expor argumentos e conclusões já propostas e observadas por outros autores em pesquisas e trabalhos anteriores e, principalmente, fornecer a base na qual esta Tese se estrutura. Desse modo, pretendeu-se fazer um levantamento sistemático de referências sobre a temática, considerando atributos importantes como cobertura, qualidade e relevância de tais referências (Soares; Picolli; Casagrande, 2018).

Tal levantamento sistemático é chamado de Revisão Sistemática da Literatura. O resultado desta revisão encontra-se no Capítulo 2 (fundamentação teórico-empírica), e com maior ênfase na seção 2.4 (Estado da arte), e a metodologia utilizada será descrita nas subseções subsequentes.

3.6.1.1 Revisão Sistemática de Literatura

Um dos primeiros desafios para a realização de uma RSL é a definição de um método. Neste sentido, o método de revisão sistemática de literatura desta tese é baseado nos modelos PRISMA (Moher *et al.*, 2019) e Okoli (2019). Optou-se por usar complementarmente dois métodos, pois considerou-se o primeiro como amplamente conhecido e utilizado anteriormente pelo autor, e o segundo por se tratar de um trabalho de revisão de métodos de RSL, por ser adequado ao sintetizar um guia de realização de RSL, apresentado no Quadro 13 a seguir.

Quadro 13 - Guia de oito passos para a realização de um Revisão Sistemática de Literatura

Passo	Descrição
1. Identifique o objetivo	O primeiro passo em qualquer revisão exige que os revisores identifiquem claramente o propósito da revisão e os objetivos pretendidos, o que é necessário para que a revisão seja explícita para seus leitores.
2. Planeje o protocolo e treine a equipe	Para qualquer revisão que envolva mais de um revisor, é crucial que os revisores estejam completamente esclarecidos e de acordo sobre o procedimento a ser seguido. Isso requer tanto um protocolo detalhado por escrito quanto treinamento para todos os revisores, a fim de garantir consistência na execução da revisão.
3. Aplique uma seleção prática	Também conhecida como seleção para inclusão, esta etapa exige que os revisores sejam explícitos sobre quais estudos consideraram para a revisão e quais foram eliminados sem maior exame. Os revisores devem indicar as razões práticas para a exclusão dos estudos e justificar como o resultado da revisão ainda pode ser abrangente, considerando os critérios de exclusão.
4. Busque a bibliografia	Os revisores precisam ser explícitos ao descrever os detalhes da pesquisa bibliográfica e explicar como garantiram a abrangência da pesquisa, justificando suas escolhas.
5. Extraia os dados	Após identificar todos os estudos a serem incluídos, os revisores devem extrair sistematicamente as informações relevantes de cada estudo.
6. Avalie a qualidade	Também conhecido como seleção para exclusão, este passo envolve declarar explicitamente os critérios utilizados para julgar a qualidade dos estudos. Os revisores precisam classificar a qualidade de todos os artigos incluídos, dependendo das metodologias de pesquisa que empregam.
7. Sintetize os estudos	Este passo envolve combinar os dados extraídos dos estudos, utilizando técnicas apropriadas, quantitativas ou qualitativas, ou ambas.
8. Escreva a revisão	Além dos princípios e padrões para a redação de artigos científicos, o processo de uma revisão sistemática de literatura deve ser descrito com detalhes suficientes para que outros pesquisadores possam reproduzir independentemente os resultados.

Fonte: Reinecke (2021) elaborado a partir de Okoli (2019, p. 8-9)

Seguindo este guia de Okoli (2019), desenvolveu-se o planejamento e operacionalização da RSL, utilizando também critérios de elegibilidade de Moher *et al* (2019) para seleção das publicações do conjunto final de análise. A RSL foi desenvolvida no período de julho de 2023 a janeiro de 2024.

3.6.1.1.1 Identificação do objetivo e protocolo de pesquisa

Os dois primeiros passos são a identificação do objetivo da pesquisa e a definição do protocolo de pesquisa. A necessidade de realizar uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) em uma tese de doutorado é motivada por dois principais aspectos. Primeiramente, a RSL é essencial para demonstrar de forma explícita que o objetivo proposto pela tese apresenta características de ineditismo, originalidade e contribuição clara, seja no âmbito teórico, prático ou ambos. Em segundo lugar, a RSL contribui significativamente para o desenvolvimento da fundamentação teórica da tese de doutorado, ao apresentar os principais enfoques teórico-analíticos e metodológicos encontrados na literatura. Nessa perspectiva, Okoli (2019) ressalta a importância de adotar um rigor metodológico na condução da RSL, permitindo que a própria revisão possa representar uma contribuição ao campo de pesquisa. Isso ocorre ao demonstrar de maneira explícita, abrangente e reprodutível não apenas os resultados da pesquisa, mas também a metodologia utilizada. Dessa forma, o campo de pesquisa tem a oportunidade de testar, atualizar e reproduzir a abordagem metodológica adotada na RSL, promovendo assim o avanço do conhecimento na área.

Dessarte, esta Tese de Doutorado propõe um *framework* denominado Índice de Qualidade do Gasto Público dos governos locais (IQGP-GL) com base da literatura, legislação e nos especialistas para compreender, mensurar e possibilitar o aprimoramento da qualidade do gasto público neste âmbito de governo. Para alcançar este objetivo, foram planejados os seguintes objetivos específicos da revisão sistemática de literatura: primeiro, buscou-se mapear e compreender a literatura recente, dos últimos 10 anos, sobre os principais conceitos e abordagens utilizadas relativas ao conceito principal da Tese: “qualidade do gasto público”; segundo, identificar os enfoques teórico-empíricos e metodológicos Tese; terceiro, levantar a literatura sobre *frameworks* e ferramentas similares ao índice que se propõe, e; por último, analisar e sintetizar o conteúdo encontrado de modo a propor argumentos coerentes e bem fundamentados que sirvam de alicerce para todo o objetivo desta Tese de Doutorado.

Para Okoli (2019) uma rigorosa e bem conduzida RSL aplicada a uma pesquisa de doutorado pode demonstrar que o estudo é uma pesquisa de fronteira, além de desenvolver a fundamentação teórica que uma tese de doutorado exige. O outro passo importante é a definição das bases de dados que serão utilizadas para a pesquisa.

Buscando compreender a literatura nacional e internacional sobre a temática foram utilizadas as bases de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES), *Scopus*, *SPELL*, *Web of Science*, EBSCO, Scielo por considerar que são algumas das principais nas áreas de administração, administração pública e a respeito da subárea de finanças públicas, na qual a Tese se encaixa. A pesquisa no próprio diretório da CAPES foi utilizada por englobar diversos periódicos acadêmicos nacionais e internacionais nos quais os pesquisadores nacionais possuem acesso. Wang e Waltman (2016) indicam o uso da *Web of Science* como uma das principais bases de pesquisa internacionais. As bases Scopus e EBSCO são notoriamente conhecidas como bases relevantes nas áreas de administração. As bases Scielo e SPELL tem uma abrangência de periódicos latino-americanos significativa, a qual foi considerada conveniente e relevante tendo em vista os objetivos da RSL.

3.6.1.1.2 Aplicação da seleção e critérios de elegibilidade

Para Okoli (2019) a seleção diz respeito a decidir quais estudos devem ser considerados na revisão, o que Moher *et al.* (2019) trata como critérios de elegibilidade. Ainda que o protocolo de busca seja o mais refinado possível, geralmente são apresentados uma quantidade ampla de resultados nas bases de busca, então o objetivo desta etapa é reduzir o número de estudos com os quais os pesquisadores podem, de fato, trabalhar (Okoli, 2019).

Assim, foram considerados os seguintes critérios de elegibilidade do modelo PRISMA (Moher *et al.*, 2019) ainda dentro das próprias bases de dados, que na prática, funcionam como filtros de seleção:

1. *Descritores base* – (“qualidade do gasto público”), (“framework”), (“municípios OU governos locais”), nas bases em português, e; (“quality of public” AND “spending OR expenditure”), (“*framework*”), (“*local government*”), em inglês.
2. *Tipos de documento* – artigos de revistas acadêmicas revisadas por pares; relatórios de órgãos governamentais, dissertações e teses.
3. *Data da publicação* – últimos dez anos, entre 2013 e 2023.
4. *Tipo de texto ou acesso*: texto completo disponível ou acesso livre.

Cabe ressaltar que cada base de dados possui um procedimento específico de inserção dos descritores diferente que resulta em publicações diferentes, conforme a escolha, como por exemplo em inserção de novas linhas de pesquisa com os termos separadamente ou em inclusão de termos em conjunto numa mesma linha. Considerando a coerência de uma RSL para uma tese de doutorado, foram testadas de maneira exploratória em cada uma das bases de dados e o

protocolo final utilizado foi aquele que retornou o mais amplo número de resultados, ainda que fossem filtrados posteriormente com os critérios de elegibilidade. Dessa forma seguiu-se essa mesma noção na escolha dos termos de busca, optando-se por aqueles que obtiveram maior número de resultados para posterior filtragem.

3.6.1.1.3 Busca nas bases de dados

A pesquisa na base Web of Science foi feita utilizando todas as coleções disponíveis na época da busca pelas publicações, sendo *Web of Science Core Collection*, *Derwent Innovations Index*, *KCI-Korean Journal Database*, *Preprint Citation Index*, *SciELO Citation Index*, *ProQuest™ Dissertations & Theses Citation Index*, *Grants Index*, sendo os dois últimos adicionados somente nas últimas rodadas de busca na plataforma. Utilizou-se também a opção de todas as edições disponíveis. Dentre as diversas tentativas de opções e inserção de *query* de busca, a que obteve maior número de resultados foi *< (quality of public) AND spending OR expendirture (All Fields) and local government (all Fields) and framework (all fields) >* totalizando 286 publicações iniciais, sem nenhum tipo de filtragem ou critério de elegibilidade aplicados. Cabe ressaltar que em outras tentativas de *query* de pesquisa, utilizando os mesmos termos, mas com conectores alternados ou adicionando outras linhas para separar os termos, os resultados obtidos variaram significativamente, chegando a 12 publicações. Optou-se por utilizar a busca com maior número de publicações com o objetivo de alcançar a maior abrangência possível, para que depois fossem realizadas as filtrações de acordo com os critérios de elegibilidade explicitados. Tal escolha também foi mantida nas demais bases de dados pesquisadas.

Na plataforma *Scopus* a *query* de pesquisa final foi: *(TITLE-ABS-KEY ((quality AND of AND public)) AND TITLE-ABS-KEY (spending OR expenditure) AND TITLE-ABS-KEY (framework) AND TITLE-ABS-KEY (local AND government))*, resultando em 41 publicações antes das filtrações. Sem a utilização dos termos “*local government*” e “*framework*”, o resultado obtido foi de 6.356 publicações, e apenas sem “*local government*” o resultado foi de 501 documentos obtidos.

Na base *EBSCO Host* foram realizadas buscas utilizando as seguintes bases de dados: *Library, Information Science & Technology Abstracts with Full Text, Academic Search Premier, Business Source Complete, CINAHL with Full Text, Computers & Applied Sciences Complete, eBook Collection (EBSCOhost), Fonte Acadêmica, Public Administration Abstracts, Regional Business News, World Politics Review*. Os descritores de busca que mais obtiveram

resultados foram < (*quality of public*) AND (*spending* OR *expenditure*) AND *framework* > com expansores “aplicar assuntos equivalentes” e modos de busca “booleano/frase”, resultando em 149 publicações iniciais, antes das filtrações.

Na base da *SciELO* mesmo com diversas tentativas exploratórias de encontrar um número mais abrangente de publicações, a *query* de busca < (*quality of public*) AND (*spending* OR *expenditure*) > foi a que mais obteve resultados, 101, antes de qualquer tipo de filtro de seleção. Aqui foi retirado o termo *framework* pois caso adicionado, a busca não retornaria nenhum resultado. Na plataforma *Emerald Insight*, os descritores de busca foram (“*quality of public*”) AND (*spending* OR *expenditure*)) AND (*framework*) AND (“*local government*”) resultando num total de 543 publicações antes de qualquer filtração.

Na plataforma *SPELL* os termos utilizados foram em português e a pesquisa que mais obteve resultados foi utilizando apenas os termos (*qualidade do gasto público*), totalizando 38 publicações, antes das filtrações. Ao adicionar qualquer um dos outros termos da mesma forma como nas outras plataformas de busca, em português ou inglês, a pesquisa não retornou nenhum resultado.

3.6.1.1.4 Aplicação dos critérios de elegibilidade e análise de qualidade e aderência da RSL

A Tabela 1 traz uma síntese do número de publicações antes e após a aplicação dos filtros considerando os critérios de elegibilidade em cada uma das bases de dados pesquisadas. Cabe destacar que todas as bases de dados foram acessadas via sistema CAFE – Comunidade Acadêmica Federada, dos arquivos de periódicos da CAPES –, o que garante uma maior abrangência dos resultados e acesso às publicações indexadas em periódicos que poderiam não estar como disponíveis caso o acesso fosse realizado diretamente na base de dados.

Tabela 1 - Número de publicações sem e após aplicação de filtro nas bases de dados da revisão sistemática

Bases	Primeiro resultado – sem filtro	Após filtro: Tipos de documento – artigos de revistas acadêmicas revisadas por pares; relatórios de órgãos governamentais, dissertações e teses	Após filtro: data da publicação: entre 2013 e 2023	Após filtro texto completo disponível ou acesso livre”	Quantidade de publicações após filtragens diretas nas bases de dados
Wos	286	244	178	91	91
Scopus	41	31	23	13	13
Ebsco	149	131	90	39	39
Emerald	543	385	270	35	35
Scielo	101	97	63	63	63
Spell	38	37	31	31	31
TOTAL	1158	925	655	272	272

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Considerando as seis plataformas utilizadas para buscas de publicações na revisão sistemática de literatura, apenas *Scopus* e *Spell* resultaram em menos de 100 artigos na primeira rodada de buscas, e o total de 1.158 publicações na busca inicial foi filtrado, levando em conta os critérios de elegibilidade estabelecidos, para 272 documentos, os quais foram inseridos no software *Mendeley* para leitura de resumos, verificação da qualidade e aderência com os objetivos pretendidos da revisão. Dentro do software foram alocadas em subpastas, relativas a cada base de dados, todas as publicações encontradas e realizou-se as leituras dos resumos de cada um dos 272 artigos para análise de qualidade e aderência das publicações para que pudessem ser lidos na totalidade apenas aqueles que coerentemente pudessem ser inseridos na análise e síntese dos conteúdos, de acordo com os objetivos e metodologia propostas para a tese.

Após a extração das publicações nas plataformas de buscas de dados mencionadas, e posterior filtragem pelos critérios de elegibilidade, o passo subsequente da leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e verificação da área temática da publicação encontrada, o número de pesquisas foi reduzido de 272 para 126. Tal etapa considerou a aderência das publicações com os objetivos da pesquisa, que apesar de conceitualmente distintos, possuíam uma relação importante para a construção da fundamentação teórica empírica desta Tese de Doutorado.

3.6.1.1.5 Síntese e escrita da revisão

A penúltima etapa foi a leitura completa das 126 publicações consideradas adequadas e coerentes com a proposta desta pesquisa para análise de conteúdo e construção de todo o Capítulo 2, da fundamentação teórica, e da subseção 2.4, do estado da arte. Por conseguinte, das 126 publicações, 39 foram incluídas para cumprir a última etapa e os objetivos específicos propostos da revisão sistemática da literatura. A última etapa é uma síntese e escrita da revisão que teve como propósitos: a) mapear a literatura recente sobre o conceito principal da Tese: “qualidade do gasto público”; b) identificar enfoques teórico-empíricos e metodológicos relacionados ao conceito principal da Tese, e; c) levantar a literatura sobre *frameworks* relacionados ao gasto público. Cabe ressaltar que, de maneira alguma, o autor pretendeu exaurir os argumentos das pesquisas incluídas na síntese resultado da revisão sistemática de literatura, bem como não teve intuito algum de se referir àquelas não incluídas qualquer comentário referente à qualidade ou relevância do texto em si, mas é importante ressaltar que qualquer revisão de literatura está imersa em uma interpretação subjetiva do revisor (Rousseau *et al.*, 2008). Isso implica que, considerando o proposto por esta pesquisa e pela revisão sistemática em si, de acordo com critérios subjetivos do autor, especialmente nas etapas de análise de qualidade e aderência com a temática proposta, as pesquisas resultantes nas bases de busca e não analisadas na síntese final não possuíam critérios suficientes para serem integradas com as demais.

Complementam-se tais bibliografias publicadas em bases de dados de periódicos, com a pesquisa documental, principalmente no que se refere a indicadores de resultados dos gastos públicos, organizados, coletados e publicados por instituições governamentais. Aqui, a pesquisa documental tem a finalidade de usar dados, métricas e demais informações que estão acima das capacidades de coleta do pesquisador. Trata-se de séries históricas e indicadores de populações inteiras de municípios, como as dos Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – SIDEMS, da Federação Catarinense de Municípios, ou dados das Estatísticas Públicas e Conta Intermediária de Governo e outras informações da Secretaria do Tesouro Nacional, responsável pela gestão dos dados e recursos financeiros dos entes governamentais, entre eles os municípios.

3.6.2 Entrevistas semiestruturadas com pauta

A entrevista, conforme descrita por Gil (2019, p. 125), é definida como "a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à pesquisa". Gil (2019) também destaca a existência de cinco tipos diferentes de entrevista: estruturada, semiestruturada, semiestruturada com pauta, focalizada e informal.

No contexto da validação do framework proposto, optou-se pela utilização da entrevista semiestruturada com pauta, conforme realizado por Reinecke (2021). Essa escolha se justifica pelo fato de que, além de validar perspectivas e verificar o posicionamento dos entrevistados em relação ao uso de pesos, também se objetiva adequar, ajustar e aprimorar o artefato inicialmente proposto com observações dos entrevistados sobre o *framework* e a temática da qualidade do gasto público.

Segundo Gil (2019, p. 129), na entrevista semiestruturada com pauta, o "entrevistador dispõe apenas de uma pauta, ou seja, uma enumeração de assuntos a serem abordados". Dessa maneira, há possibilidade do entrevistador de (re)formular as questões, procurando instigar os entrevistados a se aprofundarem nas respostas com o intuito de aprimorar o instrumento desde que as respostas obtidas possam ser significativas e coerentes em relação aos propósitos da pesquisa. Para autores como Peffers *et al.* (2007), o uso de entrevistas é respaldado pela literatura de Design Science Research (DSR), que recomenda o emprego de entrevistas com decisores, stakeholders e clientes como uma das estratégias metodológicas em suas diversas fases, com uma maior ênfase nas fases de desenvolvimento e avaliação.

Considerando a utilização do Design Science Research (DSR) como abordagem metodológica nesta tese e a importância da validação com especialistas para aumentar a confiabilidade e robustez da pesquisa, considerou-a adequada a sua incorporação para os propósitos desta Tese. Dessa forma, a seguir serão delineados o conceito e os diferentes enfoques da validação com especialistas, culminando na identificação do modelo adotado neste estudo.

De acordo com Hevner *et al.* (2004), a validação em DSR é crucial para assegurar que as soluções propostas atendam aos requisitos e objetivos estabelecidos. Nesse sentido, a validação com especialistas desempenha um papel fundamental na verificação da adequação das soluções propostas. Além disso, Peffers *et al.* (2007) destacam a importância da participação de stakeholders em diferentes fases do processo de desenvolvimento, incluindo a validação, para garantir a relevância e aplicabilidade das soluções geradas.

Quanto ao conceito de validade, conforme mencionado por Churchill (1979), ela se refere à precisão com que um instrumento ou método de pesquisa mede o que se propõe a medir. Esse conceito foi posteriormente adaptado por Bhattacharjee (2012) para o contexto da pesquisa em tecnologia da informação, enfatizando a necessidade de garantir a validade dos instrumentos e procedimentos utilizados na coleta e análise de dados.

Em relação à validação em estudos qualitativos, Lincoln e Guba (1985) propõem um modelo compreensivo que aborda quatro critérios: credibilidade, transferibilidade, dependabilidade e confirmabilidade. Esses critérios são essenciais para garantir a validade interna e externa dos resultados da pesquisa. Portanto, ao empregar a validação com especialistas, é importante considerar esses critérios para assegurar a qualidade e confiabilidade dos resultados obtidos.

Na perspectiva da validação interna, Piirainen (2016) propõe que a avaliação realizada pelos stakeholders do artefato ocorra antes de qualquer análise empírica. Esse princípio, fundamentado na abordagem do design, preconiza a revisão do esboço (proposta) antes de investimentos substanciais no desenvolvimento do protótipo e na condução de testes empíricos. Compreendendo a relevância da avaliação e validação por pares e stakeholders no contexto do Design Science Research (DSR), é essencial compreender como esse processo pode ser conduzido de maneira eficaz.

A literatura também sugere o uso de grupos focais como uma abordagem valiosa para a avaliação de artefatos. Segundo Lacerda et al. (2013), os grupos focais representam uma ferramenta eficaz para a avaliação de artefatos, pois possibilitam uma discussão mais profunda e colaborativa sobre as soluções desenvolvidas pela pesquisa. Além disso, Tremblay, Hevner e Berndt (2010) realizaram um estudo sobre metodologias de grupos focais, explorando sua aplicação no contexto do design de produto e industrial. Os autores destacam a importância da validação exploratória e confirmatória por meio desses grupos.

A validação exploratória visa aprimorar os construtos do artefato e o roteiro de trabalho com os grupos focais. Essa abordagem permite ajustes incrementais ao longo do processo de avaliação, contribuindo para o refinamento do artefato antes de sua aplicação em um ambiente real. Por outro lado, a validação confirmatória busca confirmar a utilidade do artefato em condições reais, por meio de testes empíricos. Essa etapa é fundamental para validar a eficácia e a relevância do artefato na prática.

No entanto, para fins de realização desta Tese, preferiu-se utilizar entrevistas semiestruturadas com pauta com especialistas, pelo critério de acessibilidade. Optou-se por utilizar tal forma de entrevista para validação exploratória para aprimorar o *framework*

inicialmente proposto, dando livre espaço para os especialistas proporem a inclusão ou exclusão de itens, argumentarem a respeito das perspectivas, indicadores, profundidade, dimensões, numa etapa de *feedback* reflexivo e flexível, para que o pesquisador pudesse avaliar as contribuições posteriormente.

As contribuições e críticas dos especialistas foram extraídas das entrevistas e sistematizadas segundo uma abordagem qualitativa com o intuito de aprimorar o máximo possível do instrumento. Assim como Rizzati (2020) e Reinecke (2021) a escolha dos especialistas foi por acessibilidade, com base nos contatos do pesquisador e do orientador, considerando a expertise teórica e prática dos entrevistados. O modelo das entrevistas seguiu o proposto por Reinecke (2021):

1. O pesquisador se apresentará e introduzirá o IQGP-GL, justificando-o (*gap* de pesquisa) e falará de suas etapas de desenvolvimento. Após, solicitará aprovação do Termo de Consentimento Livre e Consentido por parte do entrevistado. Por fim, o doutorando solicitará informações do entrevistado para descrição na tese. Etapa com tempo estimado de duração de 10 minutos.
2. O pesquisador conduzirá a apresentação de cada perspectiva, indicador e níveis de profundidade ao entrevistado. Após a apresentação, o doutorando questionará o entrevistador se está de acordo (validando), bem como o entrevistado poderá questionar, sugerir exclusão, adição ou retificação. Ao final da apresentação de cada perspectiva, indicador e nível de profundidade, o doutorando questionará sobre possíveis análises e comentários adicionais, de modo a contribuir com a ampliação e a discussão dos itens propostos, de uma maneira mais livre e ampla. Etapa com tempo estimado de duração de 40 minutos.
3. Após o processo de validação do IQGP-GL, o entrevistado será convidado a contribuir com reflexões, críticas ou sugestões para a pesquisa em desenvolvimento. Etapa com tempo estimado de duração de 10 minutos.

Ao final de cada entrevista, todas as contribuições foram analisadas e resumidas em planilha de forma a facilitar a síntese do conteúdo e a comparação com a contribuição de cada um dos entrevistados, tanto nos aspectos gerais, quanto específicos de cada um dos itens propostos. As entrevistas foram realizadas de maneira *online*, no período entre abril e junho de 2024, utilizando as plataformas de reuniões: *Microsoft Teams*, *Zoom Meeting* e *Discord*, conforme conveniência e acordo entre entrevistador e especialista. Todas as entrevistas foram

gravadas com o consentimento dos entrevistados, com o objetivo único de analisar as contribuições com maior tempo hábil, evitando a utilização de tempo com anotações, sendo deixado claro que nenhuma imagem foi ou será utilizada, sem o devido consentimento dos entrevistados.

A duração média das entrevistas foi de cerca de 1h30, sendo a mais curta uma de 1h e a mais longa uma de 2h40, dividida em duas sessões, para maior conveniência do especialista entrevistado. Ressalta-se ainda que durante o período das entrevistas, não houve nenhum caso de interferência técnica que prejudicasse o andamento da pesquisa.

Com relação aos especialistas entrevistados, buscou-se, dentro da conveniência e acessibilidade, especialistas tanto do campo teórico, como pesquisadores e docentes que atuassem na área próxima de finanças públicas, de uma maneira geral, quanto do campo prático, como membros das instituições relacionadas ao gasto público como, por exemplo: as de controle, tais quais os Tribunais de Contas; de execução, como membros do próprio executivo municipal, e; planejamento, como membros das instituições do legislativo municipal e estadual.

3.6.3 Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo está relacionada com as etapas de testagem da versão consolidada do IQGP-GL e aplicação da versão final do Índice, com todos os ajustes propostos nesta Tese de Doutorado. Escolheu-se como amostra de pesquisa os municípios de Santa Catarina para testagem e aplicação do Índice de Qualidade de Gasto Público dos Governos Locais.

A justificativa da escolha dos municípios de Santa Catarina como unidades de análise para aplicação do *framework* final dá-se pelo Estado ser composto por municípios que apresentam diversos resultados de destaque positivo em vários indicadores de resultado, de gestão e socioeconômicos, quando são analisados os municípios dentro do próprio Estado, como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM (TCE-SC, 2018), o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – SIDEMS (FECAM, 2018), além de outros que permitem a comparação com municípios de outros locais do país, como por exemplo, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM (IFDM, 2018) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Os índices mais amplos mostram que a situação é bastante preocupante, em termos de sustentabilidade fiscal, em diversos municípios do país (PNUD; IPEA; FJP, 2013; IFDM, 2018), portanto, analisar aqueles que vem demonstrando resultados de gestão e socioeconômicos relativamente melhores, como os do Estado de Santa Catarina, pode trazer importantes valores de referência

e boas práticas, os quais podem ser especificamente estudados e replicados, consideradas as características individuais de cada município em questão.

Essa etapa foi realizada durante os meses de junho e julho de 2024, considerando os maiores e menores municípios do Estado em termos populacionais, sendo os cinco maiores e cinco menores para a etapa de teste, e os dez maiores e os dez menores para a etapa de aplicação. Cabe ressaltar que o período considerado para a testagem e aplicação do IQGP-GL nesta pesquisa foi o ano de 2020, por ser o ano do fim do último mandato completo durante a elaboração desta Tese. Dessa forma, são os dados consolidados mais recentes para análise e avaliação da qualidade do gasto público através do IQGP-GL.

3.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Por buscar se debruçar sobre um construto ainda sem definição amplamente aceita pela literatura pertinente, esta pesquisa apresenta limitações quanto à interpretação dos argumentos teóricos e práticos nos desenvolvimentos dos itens componentes da escala de mensuração. Embora haja uma tentativa de trazer critérios objetivos e realistas para a composição dos itens, há que se considerar uma parcela de viés subjetivo nas análises do pesquisador, bem como nas contribuições dos membros especialistas na avaliação e validação dos itens propostos.

A pesquisa também apresenta limitações quanto à escolha das unidades de análise e do período escolhido para testagem e aplicação do Índice final, as quais podem não ser representativas de amostras diferentes de municípios ou governos locais, dificultando a generalização das conclusões acerca dos resultados. Nesse viés, há limitações na construção e escolha das variáveis que serão responsáveis pela representação do construto qualidade do gasto público, e na fonte de coleta de dados públicos, pois depende-se da veracidade e fidedignidade de diversos dados já tratados, coletados de documentos de fontes governamentais. Mesmo diante dessas limitações, pretendeu-se fazer e descrever os procedimentos utilizados na Tese de maneira íntegra e detalhada, para que os critérios utilizados estejam descritos e sejam considerados na sua totalidade.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta e discute os resultados da pesquisa, e as principais contribuições teóricas e empíricas para a temática. Para alcançar tal objetivo, apresenta-se o processo de construção do IQGP-GL com base na literatura e aspectos legais na subseção 4.1. Os resultados do processo de validação do IQGP-GL com os especialistas são demonstrados na subseção 4.2. A testagem e análise dos resultados na amostra de municípios do Estado de Santa Catarina estão na subseção 4.3, etapa que, após avaliação e aprimoramento, gerou a versão final do IQGP-GL proposta por esta Tese. A subseção 4.4 traz uma discussão dos resultados obtidos, os principais achados comparados com as pesquisas já propostas na literatura, compilando as principais contribuições teóricas e empíricas da pesquisa.

4.1 A PROPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE QUALIDADE DE GASTO PÚBLICO DOS GOVERNOS LOCAIS (IQGP-GL)

Nesta seção apresentam-se os principais argumentos e perspectivas utilizadas para a construção dos indicadores, dimensões, níveis de profundidade e demais itens formativos que caracterizam a aqui denominada de “primeira versão proposta de IQGP-GL”. Assim, com base no modelo conceitual de análise, são apresentados os indicadores que foram propostos na primeira versão do IQGP-GL, baseados na pesquisa bibliográfica. Na sequência de cada perspectiva, são apresentados os critérios e motivos de cada item, ou conjunto de itens, terem sido inseridos como critérios considerados coerentes com a proposta de construção do IQGP-GL.

A proposta inicial de IQGP-GL tem uma característica que precisa ser enfatizada desde o início. Analisando a literatura referente à qualidade do gasto público, no geral, é possível notar que diversas publicações utilizam perspectivas distintas quando propõem ou consideram indicativos de qualidade de gasto público nas suas análises. Considerando que o construto é complexo e ainda não tem uma definição conceitual amplamente aceita, há, então, uma divergência bastante notável entre conceitos e perspectivas adotadas. Para facilitar a compreensão do IQGP-GL e permitir uma visualização mais apropriada do índice, propõe-se que ele seja considerado e dividido em duas perspectivas principais, distintas, mas complementares.

A primeira perspectiva refere-se aos aspectos *formativos* da qualidade do gasto público. Ou seja, aqueles aspectos que são considerados antes da execução ou realização do gasto.

Portanto, são dimensões que precisam ser analisadas, revistas e adequadas antes mesmo da realização dos respectivos gastos. Já a segunda perspectiva relaciona-se aos aspectos *reflexivos* da qualidade do gasto público. Nessa linha, seriam os indicadores que poderiam ser analisados depois da execução do gasto, para fins de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos obtidos com a realização do gasto. Ao considerar ambas as perspectivas como um complexo sistema retroativo, ao qual se aprimora a qualidade do gasto público conforme se percebe a necessidade e conveniência de acordo com os resultados obtidos dos gastos anteriores, o IQGP-GL tem potencial de ser uma ferramenta útil de combate ao desperdício e má gestão dos recursos financeiros públicos.

A perspectiva formativa (*ex ante*) do IQGP é constituída por quatro dimensões, adequação legal (subseção 4.1.1), disciplina fiscal agregada (subseção 4.1.2), transparência (subseção 4.1.3) e *accountability* (subseção 4.1.4), que abordam uma perspectiva que considera a qualidade do gasto público especificamente e a qualidade do governo de forma mais ampla, para melhorar a prosperidade econômica e social, o bem-estar humano e a coesão territorial (Fazekas; Czibik, 2021). A perspectiva reflexiva (*ex post*) é formada também por quatro dimensões, gestão pública (subseção 4.1.5), finanças públicas (subseção 4.1.6), desenvolvimento econômico (subseção 4.1.7) e desenvolvimento humano (subseção 4.1.8), que buscam retratar os efeitos, impactos ou resultados dos gastos públicos dos governos locais na sociedade de maneira mais ampla. A teoria da qualidade do governo como imparcialidade na implementação das leis e políticas vem ganhando espaço nas ciências sociais nas últimas décadas (Rothstei; Teorell, 2008) e a ênfase na imparcialidade na distribuição dos recursos e no controle de corrupção são costumeiramente implementados no uso desta teoria (Fazekas; Czibik, 2021). Primeiramente, são propostas as dimensões, indicadores, variáveis e níveis de profundidade da perspectiva formativa e, por conseguinte, são apresentadas e descritas as relativas à perspectiva reflexiva, cabendo destacar que ambas foram propostas intencionalmente usando suas características de inter-relacionamento e complementaridade.

4.1.1 Dimensão: Adequação Legal

A legislação desempenha um papel crucial na definição das regras e procedimentos que devem ser seguidos pelos gestores públicos ao realizar despesas em nome do Estado. A dimensão “Adequação Legal” tem o intuito de retratar a legitimidade dos gastos e a conformidade com os padrões exigidos e estabelecidos nos regimentos, diretrizes e, principalmente, de caráter legalista.

No contexto internacional, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) é um dos instrumentos mais relevantes, estabelecendo padrões globais para promover a integridade e prevenir a corrupção no setor público, incluindo disposições relacionadas à gestão financeira e ao controle interno dos gastos públicos (United Nations, 2003). Além disso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também desenvolveu diretrizes e boas práticas para a gestão financeira pública, visando garantir a eficiência, transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos (OECD, 2020).

No âmbito nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) é um marco legal importante que estabelece normas para a gestão fiscal responsável nos três níveis de governo no Brasil. Ela define limites para gastos com pessoal, endividamento público, concessão de garantias e operações de crédito, além de exigir a transparência na divulgação de informações fiscais e financeiras (Brasil, 2000). Além disso, a Constituição Federal de 1988 estabelece princípios e regras gerais para a execução do orçamento público, incluindo a previsão, autorização, aplicação e controle dos recursos públicos (Brasil, 1988).

Com relação aos governos locais, Arvate *et al.* (2007) destacam a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na promoção da transparência e responsabilidade na gestão fiscal dos municípios brasileiros. Da mesma forma, Giacomoni (2012) analisou o impacto da conformidade com as normas fiscais na eficiência da gestão pública local. Essas evidências destacam a relevância da adequação formal e legal na execução dos gastos públicos para garantir o uso adequado e eficiente dos recursos públicos, promovendo o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável.

A conformidade com essas normas e regulamentações é essencial para garantir a legalidade, transparência e eficácia na execução dos gastos públicos. O cumprimento das disposições legais e formais ajuda a prevenir práticas corruptas, assegurar a utilização adequada dos recursos públicos e promover a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Portanto, é fundamental que os gestores públicos estejam cientes das obrigações legais e ajam de acordo com os princípios da boa governança e da responsabilidade fiscal ao executar os gastos públicos. Apresenta-se uma síntese e relação dos indicadores, variáveis e níveis de profundidade da dimensão legal no Quadro 14, os quais serão aprofundados na sequência.

Quadro 14 - Composição da dimensão: adequação legal

Indicadores	Variáveis	Níveis de Profundidade
Normas e Leis	Gastos com o pessoal do executivo e legislativo	0 – Acima do limite legal (54% para o executivo e 6% para o legislativo) 1 – Está entre o limite prudencial (95% do limite legal) e o limite legal 2 – Está entre o limite de alerta (90% do limite legal) e o limite prudencial (95% do limite legal) 3 – Está abaixo do limite de alerta (menor que 90% de 54% para o executivo e 6% para o legislativo)
	Endividamento municipal	0 – Acima do limite legal (maior que 1,2x a RCL) 1 – Está entre o limite prudencial (95% do limite legal) e o limite legal 2 – Está entre o limite de alerta (90% do limite legal) e o limite prudencial (95% do limite legal) 3 – Está abaixo do limite de alerta (menor que 90% de 1,2x a RCL)
Preparação e aprovação do orçamento	Audiências para discussão do orçamento	0 – inexistência de audiências para discussão do orçamento público 1 – existência de pelo menos 1 (uma) audiência pública 2 – existiu mais de 1 (uma) audiência pública 3 – existência de mais de uma audiência pública e uma consulta pública de aprovação do orçamento
	Coesão entre PPA – LDO – LOA	0 – inexistência dos pareceres de aprovação de contas em site público (tribunal de contas) 1 – existência dos pareceres de aprovação de contas em site público (tribunal de contas) 2 – existência dos pareceres de aprovação de contas em site público (tribunal de contas) e ressalvas relativas à coesão PPA – LDO – LOA 3 – existência dos pareceres de aprovação de contas em site público (tribunal de contas) sem ressalvas relativas à coesão PPA – LDO – LOA
	Eficiência do planejamento orçamentário	0 – inexistência dos documentos em site próprio do município 1 – existência dos documentos em site próprio do município, com diferenças significativas nas estimativas de receita e despesa em mais de duas funções de governo 2 – existência dos documentos em site próprio do município, com diferenças significativas nas estimativas de receita e despesa em menos de duas funções de governo 3 – existência dos documentos em site próprio do município, sem diferenças significativas nas estimativas de receita e despesa em menos de duas funções de governo

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.1.1.1 Normas e Leis

O primeiro indicador da dimensão “adequação legal” é o indicador referente à “normas e leis”, composto pelas variáveis *gastos com o pessoal do executivo e legislativo e endividamento municipal*. O objetivo primário do indicador é retratar a conformidade dos gastos públicos com as principais legislações pertinentes aos municípios, de uma maneira ampla. É evidente que há uma estrutura complexa, com parâmetros bem definidos para a realização dos gastos públicos, e que precisa estar de acordo uma gama abrangente de normas, regulamentos e leis específicas para cada função de governo do gasto público, como por exemplo, os gastos em saúde ou educação, no entanto, buscou-se incluir aspectos que fossem gerais aos gastos municipais e pudessem ser incluídos no IQGP.

Um dos principais mecanismos legislativos utilizados como referência na construção dos parâmetros desses indicadores foi a Lei Complementar 101/2000, amplamente conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF é um dos principais pilares para uma gestão fiscal responsável no Brasil, estabelecendo normas para a elaboração, execução e fiscalização do orçamento público, bem como limites para gastos com pessoal, endividamento e operações de crédito (Brasil, 2000).

O limite com *gastos de pessoal* é estabelecido pela LRF visando garantir que os municípios não comprometam uma parcela excessiva de sua receita com despesas de pessoal, o que poderia afetar a capacidade de investimento e prestação de serviços à população (Barbosa, 2018). A aplicação desses limites tem sido objeto de estudos que buscam compreender os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros na gestão de suas folhas de pagamento, considerando aspectos como o crescimento populacional, a oferta de serviços públicos e a estrutura administrativa local (Rocha *et al.*, 2021)

Outrossim, pesquisas têm destacado a importância de uma gestão eficiente dos recursos humanos nas prefeituras municipais, buscando otimizar a alocação de pessoal e evitar o descumprimento dos limites estabelecidos pela LRF (Silva, 2013). Estratégias como a capacitação de servidores, a implementação de políticas de valorização e o controle rigoroso da folha de pagamento são fundamentais para garantir a sustentabilidade fiscal dos municípios (Teixeira Filho *et al.*, 2017).

Com relação ao total da despesa com pessoal, a LRF no Art. 19 estabelece

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I – União: 50% (cinquenta por cento);
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II – relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;
- VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
 - a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
 - c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no Art. 20.

E no Art. 20, são definidas as repartições dos limites globais,

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda 8 Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II – na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III – na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

A LRF estabelece que o total das despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal não pode ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município, enquanto o Poder Legislativo municipal não pode exceder o limite de 6% da RCL. Os gastos com pessoal incluem despesas com vencimentos, salários e vantagens, entre outros. Esses limites são calculados com

base na RCL do município, que é a soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, entre outras, deduzidos os valores das transferências constitucionais (Brasil, 2000).

Os níveis de profundidade com relação ao total de gastos com pessoal está relacionado com os denominados limite de alerta e limite prudencial. Basicamente, o limite de alerta é estipulado em 90% dos limites legais descritos e tem a finalidade básica de alertar o gestor público sobre a aproximação do limite legal, no caso em específico dos municípios, 90% dos 60% (54% do executivo e 6% do legislativo). Já o limite prudencial é definido após ultrapassados 95% dos limites legais.

Com relação aos limites de *endividamento municipal* o objetivo é evitar que os municípios contraiam dívidas excessivas, que possam comprometer sua capacidade de pagamento e investimento (Souza *et al*, 2015). Estudos têm analisado o impacto desses limites na gestão da dívida municipal, considerando fatores como a capacidade de arrecadação, a qualidade da gestão fiscal e as condições macroeconômicas (Soares *et al.*, 2013).

Aqui cabe ressaltar que o endividamento responsável pode ser uma ferramenta legítima para financiar investimentos em infraestrutura e serviços públicos essenciais. Nesse sentido, políticas de controle e monitoramento da dívida, aliadas a uma gestão transparente e responsável, são fundamentais para garantir a sustentabilidade financeira dos municípios (Zuccolotto, Teixeira, 2019).

Da mesma forma, os limites de endividamento municipal também seguem padrões rígidos de controle e monitoramento tanto para sua definição com relação à Receita Corrente Líquida, quanto para o seu montante, tanto na LRF quanto na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal que “dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal” (Senado, 2002). Em específico a RSF 40/2001 trata da definição da Receita Corrente Líquida no seu Art. 2º,

Art. 2º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das

despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 (onze) meses anteriores excluídas as duplicidades.

E no seu Art. 3º, define os montantes de Dívida Consolidada Líquida dos Estados e municípios, baseando-se na definição de receita corrente líquida do artigo anterior,

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Em síntese, de acordo com a LRF e a RSF 40/2001, a dívida consolidada líquida dos municípios não pode exceder o montante correspondente a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) do município (Brasil, 2000). No entanto, Barros e Brito (2017) argumentam que cumprir os limites de endividamento estabelecidos na LRF é um desafio para muitos municípios brasileiros, especialmente aqueles com capacidade menor de arrecadação própria e, consequente, maior dependência de transferências governamentais, argumento corroborado por Grin *et al.* (2019).

Zuccolotto e Teixeira (2019) discorrem sobre a gestão responsável da dívida municipal requerer não apenas o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, mas uma análise criteriosa das necessidades de investimento de cada município, as expectativas de receita e as condições de mercado. Outro critério abordado nessa temática é o papel das agências de classificação de risco, responsáveis por avaliar a capacidade de pagamento dos municípios, influenciando no acesso ao crédito (Alves, 2020). A adoção de boas práticas de governança e transparência pode contribuir para melhorar a percepção de risco dos investidores e reduzir os custos de financiamento para os municípios (Café, 2023).

Com relação aos níveis de profundidade dos níveis de endividamento municipal, propõe-se utilizar os critérios definidos de forma análoga aos de despesa de pessoal, ou seja, com parâmetros relativos aos limites de alerta (90% do 1,2 vezes a receita corrente líquida) e limite prudencial (95% do 1,2 vezes a receita corrente líquida).

4.1.1.2 Preparação e aprovação do orçamento

O segundo indicador é “preparação e aprovação do orçamento público municipal” e busca retratar as condições que impactaram a preparação e a aprovação do orçamento, se foram respeitadas restrições formais ou legais em casos específicos, bem como a amplitude e a compreensão do orçamento. A elaboração do orçamento público municipal é um dos momentos mais críticos do processo democrático municipal e que demanda um processo transparente e participativo para garantir a representatividade da sua população e a legitimidade das decisões tomadas pelos governantes (Araujo; Loureiro, 2005; Ribeiro, 2018).

De maneira resumida, dentro do orçamento estão definidos as prioridades na alocação de recursos, estimativas de receita e despesas em todas as áreas de competência do governo municipal e todo o planejamento estratégico com a definição de prioridades e demandas que serão atendidas durante o regime de competência do orçamento elaborado. Por ser de grande interesse da população conhecer, discutir e ajudar a definir as prioridades de alocação e execução de recursos, há um grande conflito de interesses entre diversos setores da comunidade para definição de prioridades em alguma área em detrimento de outra.

Dessa forma, a primeira variável do indicador é “*audiências para discussão do orçamento*”, mensurada aqui pela existência de audiências públicas para discussão do orçamento público municipal, como caráter promovedor de transparência e participação democrática através do controle social. O controle social por meio das audiências públicas ajuda a promover uma discussão mais ampla, considerando as demandas da sociedade como um todo, com uma análise de demandas e uma representatividade das prioridades dos diversos atores envolvidos e busca garantir uma gestão participativa e eficiente (Araujo; Loureiro, 2005). É necessário alinhar as políticas orçamentárias com as necessidades da população e com objetivos de desenvolvimento sustentável, ressaltando a importância de engajamento dos cidadãos por meio de consultas populares, mecanismos de transparência e audiências públicas (Zuccolotto; Teixeira, 2019; Rocha *et al.*, 2021).

A segunda variável do indicador é a “*coesão entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA)*”. Esses instrumentos são essenciais para o planejamento, a execução e o controle das finanças públicas municipais, garantindo a eficiência na alocação de recursos e o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos. Há uma lógica construtiva dos três instrumentos que precisa ser coesa e coerente, estar bem alinhada e planejada para que os resultados esperados com a realização do orçamento sejam alcançados.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para um período de quatro anos. Ele proporciona uma visão estratégica das políticas públicas a serem implementadas e dos investimentos necessários para alcançar os resultados desejados (Barbosa *et al.*, 2018). A integração do PPA com o orçamento municipal é fundamental para garantir a coerência entre as ações planejadas e os recursos disponíveis.

A LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa lei define as regras e os critérios para a elaboração do orçamento, bem como as limitações e os parâmetros fiscais que devem ser observados (Borsato *et al.* 2019). A articulação entre o PPA e a LDO garante a compatibilidade entre as ações previstas no plano de médio prazo e as necessidades de curto prazo da gestão municipal.

A LOA detalha as receitas e despesas do município para o ano seguinte, discriminando as fontes de recursos, assim como os programas e ações a serem executados. Esse documento reflete as prioridades estabelecidas no PPA e as diretrizes definidas na LDO, sendo um instrumento fundamental para a gestão financeira e a execução das políticas públicas (Ferreira *et al.*, 2020). A coerência entre o PPA, a LDO e a LOA assegura a continuidade das ações governamentais e a efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Para Vidi *et al.* (2018), uma forma de identificar se há congruência e complementaridade entre os instrumentos é comparar as diretrizes estratégicas do PPA com as metas e prioridades da LDO e da LOA. O alinhamento dos objetivos, metas e prioridades estabelecidos em cada um também serve de parâmetro, assim como analisar se as despesas previstas na LOA estão alinhadas com as diretrizes e limitações estabelecidas na LDO, que por sua vez devem refletir as prioridades e programas definidos no PPA, indicando boa consistência orçamentária através da coesão entre os instrumentos (Rocha *et al.*, 2021).

A mensuração dessa variável se dá pelos pareceres do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina referentes às aprovações de contas dos municípios nos anos em questão, em específico na análise das ressalvas específicas em cada documento.

A terceira variável é “*eficiência do planejamento orçamentário*”. O objetivo aqui é analisar se o planejamento orçamentário foi eficiente na definição de estimativas de receitas e despesas. A visualização dessa variável se dá na comparação entre as fontes de recurso consolidados dos documentos relativos aos instrumentos de PPA denominados *resumo das receitas e despesas por fonte de recurso*, *resumo da compatibilização dos programas com a fonte de recurso* e os valores de despesas efetivamente realizados no ano anterior. Essa variável

é utilizada para constatar se os estimadores da relação das fontes de recursos de receita e os de despesas estão compatíveis com a realidade.

As funções de governo analisadas para esta variável são educação, saúde, administração e legislativo. O cálculo da profundidade se dá pelo montante orçado, considerando as diferentes fontes de receita dos documentos disponíveis e os valores do total da despesa realizada considerando o ano anterior. Efetivamente, o que se busca é saber se as estimativas tanto das receitas quanto das despesas são compatíveis, considerando o critério de diferença significativa valores acima de 5% nas quatro funções de governo.

4.1.2 Dimensão: Disciplina fiscal agregada

A segunda dimensão é denominada de “Disciplina fiscal agregada”. Nessa dimensão, os indicadores e suas variáveis constituem uma gama de perspectivas utilizadas na literatura com o objetivo de mensurar a disciplina fiscal de forma ampla e com ela a capacidade do governo local se manter sustentável financeiramente no curto, médio e longo prazo. Cabe lembrar que o conceito de disciplina fiscal e seus determinantes são bastante discutidos na literatura, especialmente no âmbito dos governos nacionais, no entanto, não há consenso amplamente aceito, pois os principais indicativos são que alguns aspectos funcionam bem somente sob certas condições, em alguns períodos e em determinados casos (Kasperskaya; Xifré, 2020).

Para Helland (2000), a disciplina fiscal é produzida por tomadores de decisão com orientação fiscal bastante rígida, munidos de poder institucional e equipados com adequado conhecimento sobre as consequências fiscais de suas decisões. Kasperskaya e Xifré (2020) tratam a disciplina fiscal como um determinante da capacidade analítica do ciclo orçamentário e da capacidade do governo de manter-se firme na promoção de políticas sustentáveis do ponto de vista fiscal, econômico e financeiro.

Disciplina fiscal refere-se à gestão rigorosa das despesas para manter o equilíbrio fiscal, mensurado, entre outros, por uma relação entre suas receitas disponíveis e despesas imediatas e futuras (Bird, 2018), gestão adequada do uso do crédito no financiamento e manutenção de dívida pública sustentável (Café, 2023) e por um planejamento estratégico de médio e longo prazo que envolvam a definição de metas fiscais realistas e implementação de políticas que promovam o equilíbrio sustentável entre receitas e despesas futuras.

Autores como Afonso e Araújo (2002) e Tanzi (2020) apontam diversos desafios relacionados à disciplina fiscal dos governos locais, dentre eles: o controle rigoroso das despesas, a pressão por gastos crescentes sem comprometer a estabilidade fiscal, gestão

adequada do endividamento, diferenças culturais, socioeconômicas e contextuais significativas entre municípios vizinhos e a dificuldade de fortalecimento de critérios de transparência e *accountability* nos governos locais. O cenário fiscal complexo dos governos locais demanda medidas estratégicas e políticas no estabelecimento de uma abordagem integrada, técnica e operacionalmente, de fortalecimento institucional transparente e participação cidadã para a sustentabilidade das finanças públicas em nível subnacional (Afonso; Araújo, 2002; Tanzi, 2020).

Dessa forma, a dimensão *disciplina fiscal agregada* do IQGP-GL relaciona-se com a capacidade dos governos locais em manterem seus níveis de gasto em coerência com suas receitas disponíveis, antes mesmo da execução dos gastos. Portanto, refere-se a critérios de eficiência alocativa, eficiência técnica e capacidade de planejamento financeiro para que a saúde fiscal dos entes seja considerada como um todo, promovendo equilíbrio e sustentabilidade no médio e longo prazo. De forma sintética, apresentam-se os indicadores, variáveis e níveis de profundidade da dimensão disciplina fiscal agregada no Quadro 15, os quais são aprofundados na sequência.

Quadro 15 - Composição da dimensão: disciplina fiscal agregada

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
Abrangência do orçamento	Relação entre receitas e despesas correntes	0 – Déficit recorrente há mais de 01 ano 1 – Déficit atual 2 – Equilíbrio atual 3 – Superávit atual
	Relação entre receitas e despesas de capital	0 – Déficit recorrente há mais de 01 ano 1 – Déficit atual 2 – Equilíbrio atual 3 – Superávit atual
	Capacidade de investimento	0 – $DC > 1,2x RCL$ 1 – $DC \leq 1,2x RCL$ 2 – $DC < RCL$ 3 – $DC < 1,2x RCL$
Equilíbrio fiscal consolidado	Regra de ouro	0 – Ind. End. $> 100\%$ e Ind. Inv. $< 22,5\%$ 1 – Ind. End. $> 100\%$ e Ind. Inv. $> 22,5\%$ 2 – Ind. End. $< 50\%$ e Ind. Inv. $< 22,5\%$ 3 – Ind. End. $< 50\%$ e Ind. Inv. $> 22,5\%$

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.1.2.1 Abrangência do orçamento

O primeiro indicador desta dimensão é “Abrangência do orçamento”. É um tema central na gestão financeira da Administração Pública local e relaciona-se à capacidade de planejamento e alocação eficiente dos recursos disponíveis.

A primeira variável é a *relação entre receitas e despesas correntes* e é um indicativo da saúde financeira do município. Essa relação, reflete a capacidade da administração municipal em cobrir suas despesas operacionais recorrentes, tais como folha de pagamento, manutenção de serviços públicos essenciais e pagamento de fornecedores. Por conseguinte, uma relação entre receitas e despesas correntes equilibrada evidencia padrões de gestão financeira responsável e sustentável. Em contrapartida, um desequilíbrio persistente nessa relação sinaliza fragilidade na capacidade de arrecadação ou na gestão dos gastos, exigindo medidas de ajuste fiscal e contenção de despesas (Duho; Amankwa; Musah-Surugu, 2020).

A segunda variável é a *relação entre receitas e despesas de capital* e tem relação com os investimentos realizados pelo município em infraestrutura, obras públicas, equipamentos e outras despesas de caráter duradouro. É um indicativo da capacidade de investimento do município em projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico, social e ambiental da localidade (Oliveira *et al.*, 2010). Desse modo, uma relação equilibrada reflete política de investimentos consistente e alinhada com as necessidades e demandas locais, enquanto um desequilíbrio pode indicar limitações orçamentárias pertinentes ou prioridades mal definidas no processo de elaboração do orçamento.

A *capacidade de investimento*, terceira variável, representa a habilidade do município em realizar investimentos estratégicos e de longo prazo que agreguem valor à qualidade de vida da população e promovam o desenvolvimento sustentável. Esse indicador leva em consideração não apenas a disponibilidade de recursos financeiros, mas também a capacidade de planejamento, a eficiência na execução de projetos e a busca por parcerias e fontes de financiamento externas (Marques *et al.*, 2021). Logo, uma boa capacidade de investimento está associada a uma gestão eficiente dos recursos públicos, à identificação de oportunidades de captação de recursos e ao estabelecimento de prioridades claras no planejamento estratégico do município.

Biderman e Arvate (2005) analisam indicadores de eficiência na gestão de recursos públicos, transparência fiscal e capacidade de investimento, estabelecendo uma conexão clara entre boas práticas de gestão financeira e resultados positivos no contexto local. Esse tipo de abordagem é fundamental, pois evidencia que uma administração fiscal responsável não apenas

garante a saúde financeira do município, mas também impacta diretamente na qualidade de vida da população, na atratividade para investimentos e no crescimento econômico sustentável (Biderman; Arvate, 2005).

Santos *et al.* (2018) aprofundam-se na análise dos efeitos do endividamento público municipal, ao considerar o impacto deste na capacidade de investimento e na prestação de serviços essenciais, como infraestrutura, saúde e educação, os autores oferecem insights valiosos sobre os desafios enfrentados pelos gestores públicos na busca por equilíbrio financeiro. Desse modo, identificam a necessidade de uma gestão fiscal estratégica, que não apenas viabilize investimentos necessários para o desenvolvimento local, mas também assegure a sustentabilidade das finanças municipais a longo prazo, evitando comprometimentos que possam prejudicar a prestação de serviços públicos de qualidade (Santos *et al.*, 2018).

A capacidade de investimento (CI) é mensurada pela relação entre a Dívida Pública Consolidada e a Receita Corrente Líquida (RCL). Assim, obtém-se que quanto menor for a razão dívida pela RCL, maior será a capacidade do governo de pagar suas dívidas com suas receitas correntes. Aqui, cabe lembrar que o recomendado pelo Senado Federal é que a dívida pública não ultrapasse 120% ou 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida do município.

$$CI = \frac{\text{Dívida consolidada}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

4.1.2.2 Equilíbrio fiscal consolidado

O segundo indicador é denominado de “equilíbrio fiscal consolidado”. Existem muitas variáveis que influenciam no equilíbrio fiscal consolidado, especialmente quando se trata de governos locais e sua capacidade mais fragilizada de manter suas contas fiscais sustentáveis (Grin *et al.*, 2019). Nesse indicador, o princípio fiscal da regra de ouro, que estabelece que o governo não pode contrair dívidas para financiar despesas correntes, como pagamento de salários e custeio da máquina pública, mas apenas para investimentos, será aplicado como variável de mensuração.

Tanzi e Schuknecht (2000) argumentam que a regra de ouro pode ser um instrumento eficaz para conter o crescimento da dívida pública e garantir a estabilidade fiscal. Eles destacam a importância de limitar o endividamento para despesas correntes, uma vez que isso pode levar a crises financeiras e instabilidade econômica. Por outro lado, Afonso *et al.* (2023) ressaltam que os municípios muitas vezes enfrentam dificuldades para equilibrar suas contas devido à

limitada capacidade de arrecadação e dependência de transferências de recursos de instâncias superiores. Nesse viés, Giambiagi e Alem (2016) sugerem que a regra de ouro deve ser acompanhada por medidas de controle de gastos, aumento da eficiência na gestão pública e busca por fontes adicionais de receita. Os autores enfatizam a importância de uma gestão fiscal responsável para garantir o cumprimento desse princípio fiscal e o equilíbrio fiscal consolidado dos entes governamentais.

A mensuração proposta dessa variável envolve dois índices, a relação Índice de endividamento sobre investimento e o Índice de Investimento sobre Receita Corrente Líquida. O primeiro compara o montante da dívida pública municipal com os investimentos realizados no mesmo período. Uma relação desfavorável, ou seja, um alto índice de endividamento em relação aos investimentos, pode indicar um descumprimento da regra de ouro. O Índice de Endividamento sobre Investimentos é calculado pela relação entre a “dívida pública total” e os investimentos realizados $\times 100\%$. O padrão que foi considerado aceitável nos níveis de profundidade é de 50%, com valores acima desse limite indicando uma maior dependência.

Já o segundo, avalia o volume de investimentos realizados pelo município em relação à sua receita corrente líquida. Visto que um baixo índice de investimentos em relação à receita corrente líquida pode indicar uma não conformidade com a regra de ouro. O Índice de investimento sobre a receita corrente líquida é calculado pela relação entre “investimentos realizados” sobre a Receita Corrente Líquida $\times 100\%$. O valor de referência considerado nos níveis de profundidade é até 22,5%, com valores acima desse intervalo indicando boa capacidade de investimento e indicativo de respeito à regra de ouro e valores abaixo sugerindo uma subutilização dos recursos.

4.1.3 Dimensão: Transparência

Uma visão ampla de qualidade do governo inclui limitações importantes na capacidade analítica das relações do governo, como as conexões e determinantes entre os processos governamentais e os resultados (Fazekas; Czibik, 2021). Um fator que é amplamente discutido na literatura e que pode diminuir a limitação das análises da qualidade dos governos e, concomitantemente, da qualidade do gasto público é a *transparência*. Bovens (2007) e Fox (2007) destacam que a transparência dos gastos públicos é um princípio fundamental da

governança democrática, permitindo que os cidadãos tenham acesso às informações sobre como o dinheiro público está sendo arrecadado e utilizado pelo governo local.

No âmbito internacional, Holzer e Schwester (2011) e Schillemans (2022) investigam os mecanismos e práticas de transparência adotados pelos governos locais em diferentes países. Esses estudos ressaltam a importância de políticas e legislações que garantam o acesso dos cidadãos às informações sobre orçamento, contratos públicos e despesas governamentais, possibilitando uma maior fiscalização e controle social sobre as ações do governo.

No contexto nacional, Pacheco (2004) e Arantes e Biasoto. (2017) analisam os avanços e desafios da transparência dos gastos públicos nos municípios brasileiros. Esses autores destacam que, apesar dos avanços regulatórios, ainda existem obstáculos à transparência efetiva, como a falta de padronização das informações disponibilizadas, a linguagem técnica e a dificuldade de acesso às informações por parte da população. Outro desafio é o equilíbrio entre a transparência e a privacidade de informação disposta em processos de compras com empresas privadas (Fazekas; Czibik, 2021), embora mais transparência seja geralmente a perspectiva mais desejada (Bauhr *et al.*, 2020).

Nesse mesmo sentido, o trabalho de Gomes e Sargiacomo (2013) explora o impacto da transparência dos gastos públicos na *accountability* e na eficiência da gestão pública. O estudo mostra que a transparência pode contribuir para a redução da corrupção, o aumento da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e a melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos pelo governo local.

O princípio da transparência implica que a informação sobre os gastos públicos, sejam de compra, gastos correntes ou despesas de capital, esteja prontamente disponível em forma precisa, confiável e estruturada para o público em geral ou qualquer interessado (Soreide, 2002; OECD, 2007). O conceito adotado de transparência aqui, segue o proposto por Fazekas e Czibik (2021), sendo mais específico, correspondendo aos termos de *compliance*, no qual a transparência dos gastos deve ser relativa à integridade das informações pertinentes: aos gastos e compras públicas, aos processos e resultados, às regulações, leis gerais, decisões judiciais, regulamentos administrativos, procedimentos e políticas institucionais que justifiquem os gastos, além de procedimentos individuais e processos decisórios.

Assim, considerando os argumentos expostos a essa dimensão formativa do IQGP é transparência, a qual tem os seus indicadores e variáveis expostos sinteticamente no Quadro 16 para facilitar a visualização. A relação dos indicadores com suas respectivas variáveis é abordada a seguir e aprofundados nas subseções subsequentes.

Quadro 16 - Composição da dimensão: transparência

Indicadores	Variáveis	Níveis de profundidade
Disponibilização dos relatórios de prestação de contas	Frequência da disponibilização	0 – Não há disponibilização dos relatórios 1 – Há disponibilização obrigatória a cada fim de mandato 2 – Há disponibilização obrigatória em tempo inferior ao do mandato 3 – Há disponibilização e ela é voluntária
Completeness dos relatórios de prestação de contas	Parecer do Tribunal de Contas	0 – Ressalvas quanto às informações faltantes e falta de clareza 1 – Ressalvas quanto informações faltantes, mas não clareza 2 – Ressalvas quanto à clareza, mas informações completas 3 – Nenhuma ressalva quanto à qualidade
Uso de procedimentos abertos	Licitações, compras e contratos de prestação de serviços	Ainda sem definição de níveis de profundidade
Sistema de informações de Custos (SIC)	Precisão na quantificação de custos	Ainda sem definição de níveis de profundidade

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.1.3.1 Disponibilização de relatórios de prestação de contas

Um dos fatores que fortalecem a transparência é a “disponibilização dos relatórios de prestação de contas”, mensurado aqui pela variável “frequência da disponibilização”. Há uma ênfase reconhecida na literatura e nas práticas de gestão pública que a transparência e a disponibilização voluntária dos relatórios de prestação de contas aprimoram a qualidade do gasto público, fortalecem a *accountability* e melhoram a eficiência na gestão dos recursos públicos, especialmente no quesito de transparência fiscal dos governos locais (Holanda, 2015; Cruz; Ferreira, 2010).

Ao disponibilizar informações detalhadas sobre a execução orçamentária, a alocação de recursos e os resultados alcançados, os governos locais possibilitam que os cidadãos e demais partes interessadas acompanhem e avaliem a utilização dos recursos públicos. Isso contribui para aumentar a confiança nas instituições públicas e para melhorar a prestação de contas sobre o uso dos recursos (Holanda, 2015). A transparência na divulgação de dados financeiros e contábeis nos governos locais pode ser uma ferramenta poderosa para identificar desvios e irregularidades na gestão dos recursos públicos (Cruz; Ferreira, 2010), além de estimular a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e no controle social das políticas públicas, fortalecendo a democracia e promovendo maior responsabilidade no uso dos recursos públicos.

Essa transparência visa garantir o acesso da sociedade às informações sobre a utilização dos recursos públicos e promover a prestação de contas dos gestores municipais (Brasil, 2000). A exigência de prestação de contas prevista na LRF visa promover a participação social, o controle democrático e a responsabilidade dos gestores públicos (Azevedo; Pigatto 2020). De acordo com Lima (2008), a disponibilização de informações claras e acessíveis sobre a execução orçamentária e financeira dos municípios contribui para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas e para o combate à corrupção.

A frequência na disponibilização dos relatórios de prestação de contas tem como objetivo retratar o comprometimento dos governos locais com a transparência ao informar periodicamente o andamento e realização das contas públicas como um todo. Nesse contexto, há uma exigência constitucional de prestação de contas estabelecida na LRF, no entanto, como critério utilizado neste indicador a pontuação máxima será a de disponibilização voluntária e pública, para além do mínimo exigido pela LRF, demonstrando um caráter transparente e responsável dos governos locais com sua população.

No entanto, desafios persistem na implementação efetiva dessas medidas, incluindo a capacitação técnica dos servidores, a disponibilidade de recursos tecnológicos e a conscientização da população sobre seu papel na fiscalização dos recursos públicos (Cruz; Ferreira, 2010). Portanto, políticas de transparência e prestação de contas devem ser acompanhadas de ações que promovam a educação cívica e o engajamento cidadão, visando fortalecer a democracia e a governança local (Bastos *et al.*, 2018).

4.1.3.2 Qualidade dos relatórios de prestação de contas

O segundo indicador é a “qualidade dos relatórios de prestação de contas” mensurado nesta Tese pelo parecer de aprovação de contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Em síntese, não basta apenas os relatórios de prestação de contas estarem disponíveis, obrigatoriamente ou voluntariamente, mas precisam estar munidos de informações precisas e completas.

No âmbito internacional, pode-se citar o trabalho de Kuhlmann e Wolmann (2021) que abordou a importância da qualidade dos relatórios de prestação de contas para a accountability e transparência nos governos locais da Europa. Os autores destacam que relatórios de alta qualidade facilitam o entendimento das informações financeiras e orçamentárias pelos cidadãos e pelos órgãos de controle, aumentando a confiança na gestão pública e promovendo uma maior responsabilidade dos gestores.

No contexto brasileiro, Bastos *et al.* (2022) analisaram a qualidade dos relatórios de prestação de contas dos municípios brasileiros e identificou que a falta de clareza e de detalhamento nas informações apresentadas nos relatórios pode comprometer a eficácia da prestação de contas e a transparência na gestão dos recursos públicos. Pode-se destacar que a importância de relatórios transparentes e acessíveis para garantir uma maior compreensão e acompanhamento por parte da sociedade.

Ademais, a qualidade dos relatórios de prestação de contas está diretamente relacionada à eficiência na gestão dos recursos públicos. Kaufmann *et al.* (2011) analisaram a relação entre a qualidade dos relatórios financeiros e o desempenho financeiro dos governos locais nos Estados Unidos e sugeriu que relatórios de alta qualidade estão associados a uma melhor gestão financeira e a resultados mais positivos em termos de controle de gastos e de uso eficiente dos recursos.

Nesse viés, a qualidade do relatório de prestação de contas mensurada pelo parecer de aprovação de contas do TCE/SC quanto às informações contidas nos relatórios apresentados pelos governos locais foi incluída como indicador no IQGP-GL. Costumeiramente, o parecer de aprovação de contas contém ressalvas específicas quanto às informações prestadas, em parte por falta de padronização dos relatórios de prestação de contas, pelos governos locais. Baseando-se nesse cenário, como nível de profundidade ideal será considerado os relatórios que não apresentam nenhuma ressalva do órgão de controle externo.

4.1.3.3 Uso de procedimentos abertos

O terceiro indicador de transparência é o “uso de procedimentos abertos”. Esse indicador vem ganhando destaque na literatura acadêmica pela possibilidade de acompanhamento em tempo real dos processos de compras, licitações, contratos de prestação de serviços, através da divulgação ampla de informações por meio *online*, associando uma maior confiança dos cidadãos nas instituições públicas e maior eficiência na alocação de recursos (Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Peters, 2015) e é utilizado aqui para composição do IQGP-GL seguindo esse direcionamento.

No contexto brasileiro, as pesquisas de Sant’anna (2018) e Tavares e Romão (2021) investigam, de maneira ampla, a relação entre o uso dos procedimentos abertos e sua relação com o gasto público nos governos locais. A adoção de procedimentos abertos como a divulgação regular de informações sobre receitas, despesas e contratos, é fundamental para

fortalecer a transparência e o controle social, contribuindo para uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos.

Ao analisar a percepção dos cidadãos brasileiros sobre transparência nos processos de tomada de decisão nos municípios, Tavares e Romão (2021) argumentam que a abertura e a acessibilidade das informações públicas são essenciais para aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e para fortalecer a governança local. Sant'anna (2018) investiga a relação entre transparência fiscal e eficiência na gestão pública, concluindo, entre outras, que a transparência nas informações orçamentárias e financeiras dos governos locais está diretamente relacionada à melhoria da qualidade do gasto público e a promoção na eficiência na aplicação dos recursos. Da proposição inicial, não foram sugeridos níveis de profundidade para o indicador, sobre os quais pretendeu-se aprofundar primeiramente com a etapa de validação com os especialistas para, posteriormente, definir de maneira mais coerente e adequada.

4.1.3.4 Sistema de informações de Custos (SIC)

O último indicador de transparência proposto é o Sistema de Informações de Custos (SIC) que tem como variável principal a precisão na quantificação de custos. O objetivo desse indicador é retratar a existência e usabilidade do SIC dentro dos governos locais, facilitando a transparência e a qualidade do gasto público. Diversos estudos evidenciam a importância da implementação de sistemas de custos eficazes para melhorar a gestão financeira dos entes governamentais de uma maneira geral, como Ouda e Alkazemi (2017) e Bugarin e Portugal (2018).

Ouda e Alkazemi (2017) analisaram a implementação de SIC em governos locais nos Emirados Árabes Unidos identificando uma contribuição significativa para melhor compreensão dos custos dos serviços públicos, permitindo alocação mais eficiente e maior transparência na gestão financeira. O uso do SIC permite a identificação precisa dos custos associados a cada atividade ou programa governamental, facilitando a avaliação do desempenho, a tomada de decisão baseada em evidências e o monitoramento do uso dos recursos públicos.

No contexto brasileiro, Bugarin e Portugal (2018) ressaltam a necessidade de um SIC nos municípios para aprimorar a transparência e a qualidade do gasto público. Um SIC bem estruturado permite uma análise mais detalhada dos custos das políticas públicas, promovendo uma gestão mais eficiente, responsável e com melhores resultados (Bugarin; Portugal, 2018).

Dessa forma, devido a sua importância destacada na literatura, a existência e usabilidade de um SIC é o último indicador da dimensão transparência. De maneira análoga ao indicador anterior, também não foram sugeridos níveis de profundidade para o indicador, pretendendo-se assim, primeiro aprofundar a temática com a expertise dos especialistas para depois propor níveis e parâmetros mais adequados de mensuração do indicador.

4.1.4 Dimensão Accountability

A quarta e última dimensão da perspectiva formativa do IQGP-GL é a *accountability*. *Accountability* refere-se ao processo pelo qual os atores públicos e privados prestam contas de suas ações, aceitam responsabilidades pelas consequências dessas ações e respondem às demandas de informação por parte dos cidadãos (Bovens, 2007). Para Gomes e Almada (2018), *accountability* é a obrigação de prestar contas, de explicar, de justificar e de assumir responsabilidades por ações realizadas ou por resultados obtidos no exercício de uma função ou atividade, perante aqueles que podem legitimamente exigir tais prestações. Com o objetivo de mensurar *accountability* foram propostos indicadores de controle interno, externo e social, entendendo que uma das maneiras de responsabilizar os gestores públicos pelos seus atos é justamente através dos mecanismos de controle existentes, tanto interno ou externo, e pelo controle social, exercido pela sociedade civil.

Bovens (2007) argumenta que a *accountability* é fundamental para garantir a legitimidade e a confiança nas instituições públicas. Por meio da *accountability*, os gestores são cobrados a prestar contas de suas ações e decisões, permitindo que a sociedade avalie o desempenho dos governantes e exija transparência na utilização dos recursos públicos.

No contexto brasileiro, estudos como o de Tavares e Romão (2021) abordam a importância da *accountability* na gestão pública municipal. Os autores ressaltam que a prestação de contas e a transparência são elementos essenciais para fortalecer a *accountability* e promover uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos nos municípios brasileiros.

Além disso, Bovens e Schillemans (2014) destacam que a *accountability* não se limita apenas à responsabilização dos gestores, mas também engloba a participação cidadã e a transparência nas informações públicas. Portanto, a promoção da *accountability* nos governos locais requer não apenas mecanismos de controle e fiscalização, mas também uma cultura de transparência e abertura à participação da sociedade civil.

Em síntese, o conceito utilizado na dimensão *accountability* é o de responsabilidades e deveres dos gestores públicos e políticos em comando em alcançar determinados objetivos do setor público (Bovens, 2007). Portanto, seus indicadores são construídos visando a capacidade dos controladores externos, órgãos como os Tribunais de Contas, dos controladores internos, como as controladorias internas dos municípios e órgãos municipais, e do controle social, por meio da sociedade em geral, de responsabilizarem os gestores públicos por seus atos, recompensando-os caso atinjam suas metas ou penalizando-os, caso contrário, de maneira apropriada em ambas as situações. De maneira sintética, são apresentados no Quadro 17 a seguir, os indicadores, variáveis e níveis de profundidade que serão aprofundados na subsequência.

Quadro 17 - Composição da dimensão *accountability*

Indicadores	Variáveis	Níveis de profundidade
Controle Interno	Auditoria Interna	Não foram propostos níveis de profundidade para os indicadores
Controle Externo	Auditoria dos órgãos de controle	
Controle Social	Audiências e consultas públicas para apresentação de prestação de contas	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

4.1.4.1 Controle Interno

O primeiro indicador desta dimensão é o “Controle interno” mensurado pela existência das auditorias internas, realizadas pelo próprio município, para detectar eventuais problemas na execução dos gastos antes de irem para instâncias de controle externo. As auditorias internas são ferramentas essenciais para avaliar a conformidade com as políticas e procedimentos estabelecidos, identificar riscos e irregularidades, e garantir a eficiência e eficácia na utilização dos recursos. Segundo Neto *et al.* (2013), as auditorias internas contribuem para a melhoria contínua dos processos e controles internos, promovendo uma cultura de responsabilidade e transparência na gestão pública.

Para Bresser-Pereira (2018), o sistema de controle interno brasileiro passou por importantes reformas nas últimas décadas, buscando alinhar as práticas de auditoria às melhores práticas internacionais. Nesse viés, as auditorias internas proporcionam uma visão holística das atividades governamentais, contribuindo para a detecção precoce de problemas e a promoção da transparência e prestação de contas perante a sociedade.

Existem diversos desafios que impactam a implementação do controle e das auditorias internas, podendo ser destacados: a cultura organizacional (Fung *et al.*, 2007), a limitação de recursos e falta de investimentos em capacitação e tecnologia (Gupta; Van Asselt, 2019), a capacitação técnica e conscientização da importância do controle interno, a complexidade legal e normativa evidenciada pela falta de harmonização das práticas de controle interno, a falta de coordenação e cooperação interinstitucionais, e a falta de sistemas robustos de monitoramento e avaliação de desempenho e dos resultados das auditorias (Heald; Hood, 2006).

Considerando os argumentos expostos, propõem-se a inclusão de “controle interno” e sua variável, auditorias internas, como indicador da dimensão *accountability* na composição do IQGP-GL. Inicialmente, não foram propostos níveis de profundidade para o indicador, entretanto, pretendeu-se incluir os níveis e parâmetros de maneira adequada e coerente a partir da etapa de validação dos especialistas.

4.1.4.2 Controle Externo

O indicador “*controle externo*”, exercido pelos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, desempenha um papel fundamental no aprimoramento da *accountability* e no aprimoramento da qualidade do gasto público dos governos locais. Algumas das principais diferenças entre o controle externo e interno são: a natureza do controle, realizado por órgãos externos que atuam de forma independente e imparcial na fiscalização das contas públicas (Coelho; Leal, 2019); a abrangência e alcance, tendo o controle externo um alcance mais amplo englobando não apenas a legalidade dos atos, mas também a economicidade, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos; independência e imparcialidade, órgãos de controle externo não tem subordinação hierárquica aos gestores públicos, garantindo uma avaliação mais isenta e transparente, e; divulgação e transparência, as realizadas pelo controle externo tem maior visibilidade e impacto na divulgação dos resultados e prestação de contas à sociedade (Lima, 2008).

Em suma, controle interno e controle externo exercem papéis distintos, mas complementares, que buscam a conformidade com a legislação e bom uso dos recursos públicos. Entre os papéis do controle externo, podem ser citados a avaliação de conformidade legislativa e normativa, a detecção de irregularidades, fraudes e desperdícios, orientação e recomendações para os gestores municipais com a finalidade de contribuir com a gestão financeira e orçamentária, promoção de transparência e *accountability* (Lima, 2008) e, inclusive, no fortalecimento do controle interno.

Nessa linha, considera-se que o controle externo e as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas são fundamentais e essenciais na formação de um gasto público de qualidade, mais especificamente, como indicativo da dimensão *accountability* do IQGP-GL. Para este indicador também não foram propostos níveis de profundidade, entretanto, pretendeu-se incluir os níveis e parâmetros de maneira adequada e coerente a partir da etapa de validação dos especialistas.

4.1.4.3 Controle social

O último indicador da dimensão é “*controle social*”. Através da participação ativa da sociedade civil por meio de audiências públicas, consultas e mecanismos de engajamento, considera-se adequado ser possível aumentar a transparência, a eficiência dos gastos públicos e a legitimidade das ações governamentais de uma maneira geral.

A realização de audiências e consultas públicas promove a transparência ao permitir que informações sobre o orçamento e políticas públicas sejam compartilhadas com a população de maneira clara e acessível. Audiências e consultas permitem que os cidadãos influenciem diretamente nas políticas e nos investimentos do município (Avritzer; Marona, 2017), fortalecendo também a democracia participativa e o diálogo entre governo e sociedade, favorecendo a construção de consenso e gestão compartilhada.

Além disso, também funcionam como ferramentas de monitoramento e fiscalização social, permitindo o acompanhamento da execução dos recursos públicos, a identificação de irregularidades e facilitem a responsabilização e cobrança de providências das autoridades responsáveis (Deprá; Leal, 2017). Possibilita a detecção precoce de problemas e melhoria da gestão pública, além do *feedback* direto dos cidadãos sobre as políticas e programas implementados.

Outro fator destacado na literatura é o fortalecimento da legitimidade das políticas públicas, ao envolver diretamente os cidadãos nas decisões governamentais por meio de audiências e consultas públicas, aumentando a aceitação e a efetividade das medidas adotadas (Bovens, 2007). Assim como nos dois primeiros indicadores desta dimensão, não foram definidos níveis de profundidade da proposição inicial do IQGP-GL, o que se pretendeu foi, inicialmente, consultar os especialistas acerca das variáveis e indicadores para, posteriormente, propor os níveis de profundidade e parâmetros de mensuração dos indicadores.

4.1.5 Dimensão Gestão Pública

De acordo com a literatura, uma dimensão que precisa ser coerentemente analisada quando se considera a qualidade do gasto realizado pelos governos é se esse gasto está associado a uma melhora na qualidade do serviço público por ele custeado ou do próprio governo em si. Não se trata de tarefa fácil mensurar ou avaliar a qualidade de um governo, mesmo quando se trata de governos subnacionais, com níveis de complexidade administrativa menores que os governos nacionais, mas é de substancial importância considerá-las nas análises de qualidade do gasto público. Algumas das publicações que reforçam e discutem a importância desses argumentos são Rothstein e Teorell, (2008), Charron *et al.* (2010); Rodríguez-Pose e Garcilazo (2015), Abdellatif. Atlam e Emara (2019); Kyriacou e Roca-Sagalés (2019) e Aryaini *et al.* (2023).

Portanto, considerando as reiteradas argumentações na literatura a respeito da qualidade do governo e sua associação positiva com a qualidade do gasto público, optou-se por tornar esta dimensão uma perspectiva do IQGP-GL, nos aspectos reflexivos. A seguir são apresentadas a proposição dos indicadores que compõem a dimensão gestão pública e seus níveis de profundidade no Quadro 18. Na sequência são explicados e detalhados cada um dos seus indicadores e sua relevância para a composição do IQGP-GL.

Quadro 18 - Composição da dimensão gestão pública

Indicador	Variáveis	Profundidade
Articulação com o exterior	Participação de consórcios públicos intermunicipais (um)	Parametrizados do IDMS (2020)
Capacidade de planejamento	Planos de desenvolvimento setoriais	
Gestão financeira	Cadastro imobiliário informatizado	
	Cadastro de Imposto sobre Serviços (ISS) informatizado	
	Planta genérica de valores informatizada	
Governo eletrônico	Serviços disponibilizados no portal dos municípios	
Qualidade do quadro funcional	Servidores com curso superior (%)	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.1.2.1 Articulação com o exterior

Um dos componentes indicativos de eficácia, qualidade e capacidade de articulação dos municípios propostos é a participação em consórcios públicos intermunicipais. Isso leva em conta que o desenvolvimento local não pode ser feito de forma isolada e individualizada, assim considera-se que a formação de consórcios de municípios ou com entidades externas, entre programas, convênios e projetos, seja uma alternativa significativa na transposição de desafios complexos, especialmente no sentido daqueles que exigem investimentos ou dispêndio de recursos que estão além da capacidade singular de entes federados geralmente menores, como os municípios.

A Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 241, determina a formação dos consórcios públicos, no sentido de

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Já os objetivos dos consórcios públicos estão definidos na Lei Federal 11.107/08, no seu Artigo 2º, que diz

- I – Firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- II – Nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e
- III – Ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Os consórcios públicos são uma das formas de cooperação entre os entes federados, como os municípios, e podem servir para diversos objetivos, como os consórcios para saúde, educação, habitação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, entre outros. A importância e relevância dos consórcios públicos pode ser observada considerando o argumento de Brasil (2008),

Ao se consorciarem, os entes federativos são capazes de compartilhar estruturas gerenciais, administrativas e de apoio técnico de maior qualificação; criar escala e reduzir custos na aquisição de bens e na prestação de serviços; e otimizar a manutenção dos equipamentos, do patrimônio e da administração pública.

Nessa linha, considerou-se adequado a inserção do indicador participação em consórcio público intermunicipal como um dos componentes do IQGP-GL na dimensão de qualidade do governo. Considerando a dificuldade de geração de receitas próprias e incapacidade administrativa de parte significativa dos municípios brasileiros (Grin *et al.*, 2019), a participação em consórcios públicos entre municípios, com compartilhamento de estruturas gerenciais e administrativas, combinando expertise técnica de pessoal qualificado e reduzindo custos com a economia de escala, pode ser uma alternativa viável na resolução de problemas públicos dos municípios, principalmente aqueles que têm maior dificuldade de geração de receitas próprias.

4.1.2.2 Capacidade de planejamento

É fundamental que um município demonstre capacidade de planejamento devido aos inúmeros benefícios que tal habilidade proporciona para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. De acordo com Pereira e Rezende (2013), a capacidade de planejamento municipal é crucial para enfrentar os desafios contemporâneos, como o crescimento populacional, a urbanização acelerada, as mudanças climáticas e a escassez de recursos naturais.

Um município bem planejado é capaz de antecipar e responder de forma eficaz às demandas da comunidade, promovendo um uso eficiente do espaço urbano, garantindo a provisão adequada de infraestrutura, serviços públicos e equipamentos sociais, e fomentando o desenvolvimento econômico de maneira sustentável. Além disso, o planejamento eficiente contribui para a preservação do meio ambiente, a redução das desigualdades sociais e a promoção da inclusão social, criando cidades mais justas e equitativas (Rocco, 2016)

A falta de capacidade de planejamento, por outro lado, pode resultar em problemas como a expansão desordenada das cidades, o surgimento de áreas de risco, a degradação ambiental, a falta de acesso a serviços básicos e a perpetuação da exclusão social (Pereira; Rezende, 2013). Portanto, a capacidade de planejamento é essencial para garantir a sustentabilidade, a resiliência e a qualidade de vida nas cidades, sendo um componente fundamental da gestão pública municipal.

Nessa linha, os planos de desenvolvimento permitem uma avaliação com base em um planejamento estratégico de acordo com as necessidades e condições viáveis de cada município, sendo um instrumento essencial de gestão municipal (Rocco, 2016). De maneira análoga, os planos setoriais estabelecem marcos referenciais em áreas específicas, com diretrizes e

definição de ações permitidas ou planejadas com o objetivo de assegurar o desenvolvimento sustentável do município. Alguns dos exemplos são os planos municipais de saneamento básico, de educação, saúde e o plano diretor.

4.1.2.3 Gestão financeira

A preocupação com o uso de recursos financeiros, especialmente nos quesitos de informatização de serviços inerentes à administração pública municipal, é a justificativa para a escolha do indicador *gestão financeira* e suas variáveis. Conforme discutido por Mancuso *et al.* (2016) a informatização da gestão financeira permite uma melhor organização, monitoramento e análise dos recursos públicos, contribuindo para uma tomada de decisão mais embasada e estratégica por parte dos gestores municipais. Ademais, a informatização dos serviços proporciona agilidade e precisão para o contribuinte e usuário dos serviços.

Outro aspecto relevante é a transparência na gestão pública, um princípio fundamental para a *accountability* e a confiança dos cidadãos na administração municipal. Nesse sentido, com sistemas informatizados é possível disponibilizar informações financeiras de forma acessível e compreensível para a população, promovendo a prestação de contas e o acompanhamento dos gastos públicos por parte dos cidadãos. Destarte, a gestão financeira informatizada facilita o cumprimento das obrigações legais e fiscais, como a elaboração de relatórios contábeis e o atendimento às normas de transparência e prestação de contas estabelecidas pelos órgãos de controle (Adelaja, 2004).

O cadastro imobiliário é um conjunto de arquivos nos quais estão registradas todas as propriedades, ou seja, de base imobiliária do município, e é elaborado para fins tributários, contendo apenas aquelas de espaço físico tributável, desconsiderando logradouros e outras áreas públicas. O cadastro de Imposto sobre Serviços (ISS) informatizado é incluído pela facilidade que tal prática provê à Administração Pública, considerando que o ISS é uma das principais fontes de arrecadação dos municípios, tornando ainda mais eficaz a arrecadação e reduzindo custos. A Planta Genérica de Valores é um instrumento legal em que ficam determinados os valores unitários do metro quadrado do terreno e de construção considerando diversos critérios como infraestrutura da região e possibilidades de futuros empreendimentos, norteando o planejamento municipal referente à ação de regulamentação do uso e ocupação do solo.

4.1.2.4 Governo Eletrônico

Tal indicador considera que o investimento do Poder Público Municipal em informatização busca maior dinamismo, agilidade e transparência, contribuindo também para a qualidade do próprio governo na prestação de serviços ao cidadão de forma não presencial, ou seja, sem a necessidade de comparecimento a algum órgão público, reduzindo a necessidade de deslocamento físico e permitindo maior conveniência para o cidadão (Adelaja, 2004). A oferta de serviços online aumenta a eficiência na prestação desses serviços, permitindo que os cidadãos realizem suas transações de forma rápida, simples e segura, sem a necessidade de enfrentar filas ou lidar com processos burocráticos complexos. Isso não apenas melhora a experiência do usuário, mas também otimiza os recursos municipais, reduzindo custos operacionais e aumentando a produtividade dos servidores públicos (Loeffler; Bovard, 2018).

Os serviços disponibilizados no Portal do Município considerados nesta variável são: Diário Oficial, legislação municipal e finanças públicas; Concursos públicos; Matrícula escolar na rede pública *on-line*; Emissão de certidão negativa de débito e alvará; agendamento de consulta na rede pública de saúde; serviços informatizados do município e notícias; acesso a documentos e formulários; licitações; ouvidoria, serviço de atendimento ao cidadão; pregão eletrônico, e; consulta a processos.

4.1.2.5 Qualidade do quadro funcional

Este aspecto está ligado à qualificação dos recursos humanos e é relevante para aumentar o compromisso com a profissionalização do serviço público municipal (SIDEMS, 2018). Para Esteves, Monteiro e Silva (2018) funcionários com formação superior tendem a trazer consigo habilidades técnicas mais avançadas, capacidade analítica aprimorada e uma visão mais ampla e crítica dos problemas enfrentados pela administração pública municipal.

A qualificação dos servidores no serviço público municipal é uma temática abordada nas publicações de Teixeira Filho *et al.* (2017), Monteiro (2013) e de maneira geral, convergem para o argumento que uma maior qualificação dos servidores está associada a uma prestação de serviços de maior qualidade. Apesar de apresentar diversos desafios na valorização e capacitação dos funcionários na gestão pública municipal, uma gestão voltada para o desenvolvimento e valorização dos funcionários tende a estar relacionada com uma maior

capacidade do próprio município em fornecer serviços de maior qualidade (Teixeira Filho *et al.*, 2017; Monteiro, 2013).

4.1.6 Dimensão Finanças Públicas

A dimensão Finanças Públicas e seus indicadores de *capacidade de receita, estímulo ao investimento e saúde financeira* estão diretamente relacionados com a sustentabilidade financeira dos municípios no curto e longo prazos. Nessa linha, a sustentabilidade financeira dos municípios é fortemente influenciada por uma gestão fiscal responsável, como apontado por Araujo e Neto (2019). Manter o equilíbrio das contas públicas e garantir a capacidade de investimento são elementos essenciais para assegurar a estabilidade econômica do município e sua capacidade de fornecer serviços públicos de qualidade à população. Uma gestão financeira coerente e sustentável não apenas atende às exigências legais e fiscais, mas também fortalece a resiliência econômica do município diante de desafios adversos e é reflexo de um gasto público de qualidade.

O trabalho de Martins *et al.* (2018) ressalta a relação entre uma gestão financeira eficiente e o desempenho global do município. Práticas como planejamento estratégico, transparência na gestão pública e execução orçamentária eficiente são fundamentais para promover o desenvolvimento municipal, garantir que os recursos financeiros sejam utilizados com maior qualidade e garantir o bem-estar da população. Uma gestão financeira coerente e sustentável, portanto, é um elemento crucial para o sucesso das administrações municipais e para a promoção do desenvolvimento local.

Os indicadores e suas variáveis desta dimensão buscam demonstrar a situação fiscal e financeira do município. Dessarte, apresenta-se o Quadro 19 para facilitar a visualização da relação entre os indicadores, suas variáveis e profundidade, expondo na sequência os argumentos considerados para a inclusão destes itens na composição do IQGP-GL.

Quadro 19 - Composição da dimensão finanças públicas

Indicadores	Variáveis	Profundidade
Capacidade de receita	Receita Corrente Líquida <i>per capita</i>	Parametrizados do IDMS (2020)
	Receita própria sobre a receita corrente líquida	
Estímulo ao investimento	Investimento público <i>per capita</i>	
	Investimento público sobre a receita corrente líquida	
Saúde Financeira	Endividamento público municipal	
	Receita comprometida com a folha de pessoal	
	Suficiência de caixa	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.1.6.1 Capacidade de receita

O primeiro indicador da dimensão Finanças Públicas é a *capacidade de receita*, o qual busca retratar o comprometimento dos municípios na eficiência da gestão tributária e na capacidade de gasto das políticas públicas para o atendimento do cidadão e das demandas sociais. A capacidade de arrecadação determina o volume das receitas públicas, ou seja, quanto maior a capacidade de arrecadação das receitas, maior é o quantitativo de recursos financeiros disponíveis para o município utilizar.

Receita pública é o ingresso de dinheiro nos cofres do Estado, de forma definitiva e irreversível, seja qual for a sua origem, sem correspondência no passivo, decorrente do poder tributante do Estado e do exercício de atividades financeiras e econômicas por ele (Costa *et al.*, 2019). Para Kohama (1999, p.82) a receita pública é

Todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem.

De maneira simples, a arrecadação é uma necessidade de qualquer ente federado para obter recursos para formulação e implementação das políticas públicas. Nessa dimensão, a variável receita corrente líquida *per capita* evidencia a capacidade da formulação de políticas pública por habitante e é utilizada em virtude de sua destinação legal de recursos no atendimento das principais demandas da sociedade (SIDEMS, 2018).

A Lei Federal 4.320/64 no seu Artigo 11, §1º, define Receita Corrente (RC) como a soma das

Receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Dessa forma, a Receita Corrente Líquida *per capita* (RCLP) é obtida de maneira simples, dividindo-se a Receita Corrente Líquida pelo total de habitantes do ente federado. De maneira geral, quanto maior a RCLP maior os recursos correntes para dispêndio em despesas correntes. Analogamente, quanto menor a RCLP, menos recursos disponíveis o ente possui, indicando uma situação de possível vulnerabilidade financeira ou fiscal que precisa ser tratada com cautela, especialmente no caso de recorrência.

A segunda variável considerada, *receita própria sobre receita corrente líquida*, indica a capacidade da base tributária própria dos municípios e o grau de dependência das transferências intergovernamentais (SIDEMS, 2018). Tal indicador é amplamente utilizado em pesquisas nacionais para demonstrar uma incapacidade de geração de receitas próprias de uma parcela significativa de municípios brasileiros, os quais se tornam dependentes de transferências dos Estados e União para custear suas atividades (Kerbaudy, 2001, Giuberti; Rocha, 2015; Colbano; Leister, 2015; Grin *et al.*, 2019).

Dentre os tipos de tributação para os entes da federação dispostos no Artigo 145 da Constituição Federal estão, resumidamente, os impostos, taxas e contribuição de melhoria. Já o Artigo 156, da Constituição Federal de 1988, delimita os impostos de competência municipal, sendo Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), de Transmissão Inter Vivos (ITBI) e Sobre Serviços (ISS).

Para obter a Receita Própria Corrente Líquida, somam-se, então, as receitas tributárias especificadas no Art. 145 e Art. 156 da CF, na Lei Federal 4.320/64, e, ainda, a dívida ativa do município. Para Kohama (1999, p. 106) a dívida ativa “constitui as importâncias relativas a tributo, multas e créditos na Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recebidos no prazo do vencimento, a partir da data de sua inscrição”.

Assim, a Receita Própria sobre a Receita Líquida pode ser encontrada, somando-se a Receita Tributária e a Dívida Ativa e dividindo-se pela Receita Corrente Líquida. Este indicador é importante para analisar o quanto de recursos arrecadados pelo município é, de fato, via competência do próprio município e não advindo de recursos de transferências intergovernamentais. Tal dado é importante para avaliar o grau de autonomia financeira ou de

dependência de recursos externos para que o município seja capaz de arcar com todas as suas despesas.

4.1.6.2 Estímulo ao investimento

O indicador *estímulo ao investimento* tem como objetivo indicar a capacidade do município impulsionar o aumento de emprego, renda e expansão da atividade econômica através dos investimentos (SIDEMS, 2018). Suas variáveis “investimento público *per capita*” e “investimento sobre a receita corrente líquida” são análogas às duas anteriores, com a diferença de não se tratarem da relação de despesas correntes, mas de outra classificação de despesas, as despesas de capital.

O investimento público per capita é simplesmente o total de despesas classificadas como investimento dividido pela população do município no ano em questão. Tal variável evidencia a capacidade de investimento municipal por habitante. Considerando a possibilidade do setor público de promover um dinamismo econômico, alavancando a capacidade produtiva, de emprego, renda e atividade econômica, principalmente nas atividades em que o setor privado não tem interesse ou capacidade de fazê-lo (SIDEMS, 2018), quanto maior o investimento público per capita, mais desenvolvido o município tende a ser.

É preciso cuidado nas análises de investimento público, pois a temática dos seus impactos é controversa, de acordo com autores como Aschauer (1989), Barro (1990) e Candido Junior (2001; 2006). Para Luporini e Alves (2010, p. 453), o papel do investimento público

pode afetar positiva ou negativamente o investimento privado. Um maior nível de investimento público, que gere melhorias na infraestrutura e no sistema de serviços (estradas, portos, meios de comunicação, por exemplo) e aumento na produtividade geral da economia, pode gerar externalidades positivas estimulando o investimento privado, principalmente em países com falta de infraestrutura ou com baixa provisão de bens públicos. Além disso, o investimento público também pode atuar de maneira contra-cíclica, aumentando a demanda por insumos e serviços do setor privado. Neste caso, a acumulação de capital público exerce um papel complementar ao investimento privado. Por outro lado, um aumento nos gastos públicos que gerem déficits fiscais não sustentáveis pode reduzir o investimento privado (efeito *crowding-out*).

Ao analisar a situação do investimento público nos governos locais, a Lei Federal 4.320/64, no Art. 12, classifica investimento como dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações,

equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial e financeiro.

Considerando que boa parte dos municípios brasileiros possui dificuldades até mesmo de arcar com suas despesas correntes (Kerbaux, 2001, Giuberti; Rocha, 2015; Colbano; Leister, 2015; Grin *et al.*, 2019), que seriam as obrigatórias e indispensáveis, faz sentido analisar que municípios com maior capacidade de investimento, que seria uma categoria de despesa não prioritária, estejam exercendo seus gastos prioritários com maior qualidade, promovendo uma saúde fiscal e financeira suficiente para depois de custear suas despesas correntes, ainda haja espaço fiscal para realização de investimentos.

Assim, no caso da primeira variável, para a obtenção de “*investimento Público per capita*”, apenas divide-se o Investimento Total pela população total estimada no ano considerado, e na segunda variável do indicador, “*Investimento Público sobre a Receita Corrente Líquida*”, apenas divide-se o Investimento Total e divide-se pela Receita Corrente Líquida, também utilizada na composição do indicador anterior. A diferença para a segunda variável é que esta tem o objetivo de identificar apenas a parte do investimento do próprio município sobre suas receitas municipais totais. Esta variável, analogamente a segunda variável do indicador anterior, também tem interesse na capacidade de investimento próprio do município, desconsiderando outras fontes de recursos, como por exemplo, as de transferências intergovernamentais.

4.1.6.3 Saúde Financeira

O indicador da “Saúde Financeira” tem como objetivo representar o comprometimento dos municípios no cumprimento das limitações legais da Lei 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF é uma legislação de suma importância para o ordenamento jurídico brasileiro, que visa garantir a responsabilidade na gestão das finanças públicas. Tal lei estabelece diretrizes e normas para a administração fiscal dos entes federativos, promovendo a transparência, o controle e a disciplina fiscal. A LRF foi criada em um contexto de crescente preocupação com a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade das contas públicas, e desde então tem sido reconhecida como um instrumento fundamental para a promoção da governança fiscal no país.

Bugarin e Portugal (2018) ressaltam a importância da LRF na consolidação da disciplina fiscal e na redução dos desequilíbrios fiscais nos entes federativos brasileiros. A exigência de limites para despesas com pessoal e endividamento, a definição de metas fiscais e o

estabelecimento de mecanismos de controle e fiscalização são algumas das medidas previstas na legislação que têm contribuído para melhorar a qualidade do gasto público e para prevenir crises fiscais.

Além disso, a LRF também desempenha um papel crucial na promoção da transparência e da accountability na gestão pública. A obrigatoriedade de divulgação das informações fiscais, a realização de audiências públicas para discussão do projeto de lei orçamentária e a elaboração de relatórios de gestão fiscal são dispositivos que têm contribuído para aumentar a transparência e fortalecer o controle social sobre as finanças públicas, conforme destacado por Santos e Costa (2019).

No entanto, apesar dos avanços proporcionados pela LRF, ainda existem desafios a serem enfrentados. A rigidez das regras fiscais pode limitar a capacidade do governo de implementar políticas de estímulo à economia em momentos de crise, como ressaltado por Oliveira *et al.* (2010). Além disso, a eficácia da legislação depende da capacidade dos órgãos de controle e fiscalização de monitorar e fazer cumprir suas disposições, bem como do comprometimento dos gestores públicos em seguir os princípios de responsabilidade fiscal. Portanto, é fundamental que sejam realizados esforços contínuos para fortalecer a implementação e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo assim uma gestão fiscal sólida e responsável, capaz de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social do país.

De acordo com Bugarin e Portugal (2018), o endividamento descontrolado dos municípios pode resultar em sérios problemas fiscais, como o comprometimento da capacidade de investimento, o aumento da carga tributária e a deterioração dos serviços públicos oferecidos à população. Dessa forma, o controle do endividamento público municipal é fundamental para evitar crises financeiras e garantir a sustentabilidade das finanças municipais a longo prazo.

Além disso, o controle do endividamento público municipal também é importante para preservar a credibilidade e a confiança dos investidores e da sociedade em relação à capacidade do município de honrar seus compromissos financeiros. Mello (2019) destacam que uma gestão prudente da dívida pública municipal pode contribuir para reduzir os custos de captação de recursos e melhorar a percepção dos investidores sobre o risco associado aos títulos municipais. Isso pode facilitar o acesso ao crédito e viabilizar a realização de investimentos importantes para o desenvolvimento econômico e social do município.

Por fim, o controle do endividamento público municipal também é importante para preservar a autonomia financeira e a capacidade de autogestão dos municípios. O endividamento excessivo pode levar à intervenção de órgãos de controle externo e à imposição

de medidas de ajuste fiscal que podem comprometer a autonomia administrativa e a capacidade de investimento do município. Portanto, o controle do endividamento público municipal não apenas contribui para a estabilidade financeira e o desenvolvimento sustentável do município, mas também para a preservação de sua autonomia e capacidade de autogestão.

Destarte, nessa variável, o “Endividamento Público Municipal” é construído pela relação entre a Dívida Consolidada Líquida – que representa o total da Dívida Consolidada deduzido o saldo relativo dos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres) – e a Receita Corrente Líquida. Dessa forma, tal variável tem objetivo de demonstrar uma maior transparência e gestão fiscal nos municípios, em conformidade com a LRF.

Segundo a Resolução 40/2001 do Senado Federal, a recomendação era que após 15 anos da publicação da LRF, após 2016, a dívida consolidada dos municípios não ultrapassasse 1,2 vezes, ou 120%, a Receita Corrente Líquida. Por conseguinte, o endividamento excessivo pode comprometer a capacidade do município de cumprir suas obrigações financeiras e investir em projetos essenciais para o desenvolvimento local.

A “*receita comprometida com a folha de pessoal*” é obtida através da relação entre despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida e tem como objetivo demonstrar a capacidade de gerir seus recursos financeiros de maneira adequada e sustentável. Assim como na variável anterior, a receita comprometida com a folha de pessoal está diretamente relacionada com as preposições expostas na LRF. Entre objetivos da LRF, estão dispostos no Art. 1º, §1º

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O Art. 18. define o total de despesas com pessoal como:

o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Já o Art. 19 da LRF é o responsável por fixar os limites para Gastos de pessoal em âmbito municipal em 60% da RCL. A repartição dos limites globais não poderão exceder os seguintes percentuais, no âmbito municipal, definidos no Artigo 20, Inciso III:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
 - b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.
- § 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

Biderman e Arvate (2005) destacam que o crescimento descontrolado dos gastos com pessoal pode comprometer a capacidade do município de investir em áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura. À vista disso, o controle rigoroso dos gastos com pessoal é essencial para garantir a alocação eficiente dos recursos públicos e o atendimento das necessidades da população.

Outrossim, o controle dos gastos com pessoal também é importante para preservar a autonomia financeira e a capacidade de autogestão dos municípios. Nesse viés, o descumprimento dos limites estabelecidos pela LRF pode levar à aplicação de sanções e medidas corretivas que podem comprometer a autonomia administrativa do município. Lima e Araújo (2019) destacam a importância de uma gestão responsável dos gastos com pessoal para garantir a sustentabilidade financeira e a autonomia dos municípios.

A situação financeira dos municípios no curto prazo é evidenciada pela “suficiência de caixa”. Para o SIDEMS (2018), a suficiência de caixa representa a diferença entre os ativos financeiros disponíveis em caixa e as obrigações assumidas (restos a pagar), quando positiva demonstra um excesso de disponibilidades sobre as obrigações, ou seja, uma capacidade suficiente de cumprimento das obrigações assumidas no curto prazo, e quando negativa, reflete uma insuficiência financeira no curto prazo.

As legislações pertinentes para a inclusão desta variável são a Lei 4.320/64 e a LRF, segundo as quais os municípios não podem deixar Restos a Pagar a descoberto, ou seja, sem suficiência de caixa para pagá-los, de um exercício para o seguinte. O Art. 36 da Lei 4.320/64 considera que restos a pagar “são despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de

dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”. Já o Art. 42 da LRF especifica a legalidade da suficiência de caixa para o fim do mandato

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Isso foi instituído com o objetivo primário de inibir gastos no final do mandato do executivo, quando há a possibilidade de troca de chefia nos executivos municipais com as eleições e consequente desequilíbrio das contas públicas por obrigações assumidas no mandato anterior. Também é alternativa para mensurar a evolução fiscal pelas variações no balanço patrimonial dos municípios (SIDEMS, 2018).

Nesse contexto, a variável “Suficiência de caixa” é obtida a partir da relação entre Ativo Disponível e Restos a Pagar, como definidos anteriormente pelas legislações pertinentes. Ressalta-se que nesta variável, em particular, o essencial é determinar se há ou não suficiência de caixa, de modo binário, para cumprir com suas obrigações de curto prazo. Havendo suficiência, ou seja, com Ativo Disponível maior que Restos a Pagar, entende-se que o município tem uma saúde financeira suficiente, pelo menos no curto prazo. De modo análogo, não havendo suficiência de caixa, isto é, com montante total de Ativo Disponível menor que Restos a Pagar, há o indicativo que a saúde financeira de curto prazo do município está comprometida e em situação de desequilíbrio, justificando uma análise mais criteriosa de cada caso.

4.1.7 Dimensão Desenvolvimento Econômico

De acordo com o SIDEMS (2018, p.100) a dimensão econômica procura “demonstrar os esforços da sociedade local em criar uma base econômica que seja capaz de garantir geração de riqueza e equidade social”. O acompanhamento contínuo dos aspectos relevantes da economia local permite um melhor embasamento para a tomada de decisões dos gestores públicos e possível correção na direção de um desenvolvimento sustentável.

Afonso *et al.* (2001) ressaltam que investimentos públicos bem direcionados podem impulsionar o crescimento econômico local, estimulando a atividade empresarial, gerando empregos e aumentando a competitividade do município. Em contrapartida, gastos ineficientes ou mal direcionados podem resultar em desperdício de recursos, baixa produtividade e redução

da capacidade de investimento, comprometendo o desenvolvimento econômico (Candido Junior, 2001).

A qualidade do gasto público também influencia a atratividade do município para investimentos privados. Soares *et al.* (2011) destacam que um ambiente de negócios favorável, resultante de políticas públicas eficazes e investimentos em infraestrutura, educação e saúde, pode atrair empresas e investidores, estimulando o crescimento econômico e a geração de empregos. Por outro lado, um ambiente de negócios desfavorável, marcado por burocracia excessiva, falta de infraestrutura e serviços públicos precários, pode afastar investimentos e prejudicar o desenvolvimento econômico do município. Portanto, é fundamental que os gestores municipais priorizem o direcionamento eficiente dos recursos públicos, investindo em áreas que possam maximizar o impacto no desenvolvimento econômico e social do município

Os indicadores e suas respectivas variáveis da dimensão *Desenvolvimento Econômico* são: “agregação do valor econômico” – “ICMS per capita” e “ISS per capita”; “Dinamismo econômico” – “Crescimento do PIB”, “Evolução dos empregos formais”, “Evolução dos estabelecimentos empresariais”, “Índice de Gini”, “PIB per capita” e “Receita média dos Microempreendedores Individuais (MEI)”; “Nível de renda” – “Domicílios em situação de pobreza” e “Remuneração média dos trabalhadores formais”. Para facilitar a visualização entre indicadores, variáveis e níveis de profundidade da dimensão Desenvolvimento econômico, elaborou-se o Quadro 20.

Quadro 20 - Composição da dimensão desenvolvimento econômico

Indicadores	Variáveis	Profundidade
Agregação do valor econômico	ICMS per capita	Parametrizados do IDMS (2020)
	ISS per capita	
Dinamismo Econômico	Crescimento do PIB	
	Evolução dos empregos formais	
	Evolução dos estabelecimentos empresariais	
	Índice de Gini	
	PIB per capita	
	Receita média dos MEI	
Nível de renda	Domicílios em situação de pobreza	
	Remuneração média dos trabalhadores formais	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Considerou-se adequado propor que o gasto público de maior qualidade influencia positivamente na criação de condições mais favoráveis para o desenvolvimento econômico

sustentável, e, analogamente, um gasto público de qualidade inferior impacte negativamente no desenvolvimento econômico. Logo, um reflexo de qualidade na realização do gasto público poderia ser observado em uma evolução positiva nos indicadores propostos para esta dimensão, os quais serão aprofundados a seguir.

4.1.7.1 Agregação do valor econômico

Para o SIDEMS (2018), o indicador “Agregação de valor econômico” apresenta o potencial das atividades econômicas municipais e o retorno da riqueza produzida por meio da incidência da arrecadação tributária municipal dos dois principais impostos, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS). De maneira simples, quanto maior a atividade econômica do município, maior a arrecadação tributária pertinente ao governo local e, consequentemente, maior disponibilidade de recursos financeiros para a Administração Pública Municipal custear suas atividades.

Cabe ressaltar que a competência de arrecadação do ICMS é dos Estados, todavia, conforme Art. 157 da Constituição Federal de 1988, inciso IV, 25% dos recursos arrecadados devem ser destinados aos municípios. A repartição desta receita é feita por meio da participação relativa do movimento econômico do município em relação ao Estado (Lei Complementar 63/90), determinando, de maneira simples, que quanto maior a geração de riqueza no município, maior será o retorno tributário proveniente do ICMS. Portanto, ainda que de competência Estadual, optou-se por considerá-lo no IQGP com objetivo de ser um indicativo de geração de riqueza no município.

Por ser uma das principais fontes de receita própria dos Estados e Municípios, autores como Ribeiro e Neto (2018) destacam a relevância do ICMS para o financiamento das políticas públicas municipais, contribuindo para a prestação de serviços essenciais à população e para o investimento em infraestrutura e desenvolvimento local. Da mesma forma, o Imposto sobre Serviços (ISS) incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, exceto os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Bueno e Gonçalves (2017) argumentam sobre a importância do ISS como uma fonte significativa de receita própria para os municípios, financiando a prestação de serviços públicos locais e o desenvolvimento de políticas de promoção econômica e social.

Além disso, o ICMS e o ISS têm potencial para promover o desenvolvimento sustentável dos municípios por meio da indução de comportamentos econômicos e sociais mais sustentáveis. Políticas de incentivo fiscal voltadas para atividades econômicas sustentáveis, como energias renováveis, transporte público e gestão de resíduos, podem ser implementadas por meio desses impostos. Nesse sentido, Barbosa e Motta (2020) destacam a importância de estratégias de planejamento tributário que utilizam o ICMS e o ISS como instrumentos para promover práticas sustentáveis e mitigar impactos ambientais nas atividades econômicas municipais.

Ambas as variáveis do indicador são calculadas dividindo-se os montantes totais recebidos, ICMS e ISS, pelo total de habitantes. De maneira simples, quanto maior o valor das variáveis, maior o grau de riqueza agregada pelos municípios relativa à arrecadação tributária de cada um dos impostos.

4.1.7.2 Dinamismo econômico

Para o SIDEMS (2018), o “Dinamismo econômico” tem o intuito de retratar os principais fatores que impulsionam a criação de emprego, renda e consumo na promoção de um desenvolvimento econômico sustentável de cada um dos municípios. Nessa linha, as variáveis consideradas servem para propiciar um diagnóstico da situação de desenvolvimento econômico bastante abrangente dos municípios.

Utiliza-se o Produto Interno Bruto (PIB) para caracterizar a evolução agregada da economia e medir a riqueza dos municípios, sendo mais precisamente definido como “a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região durante um período” (SIDEMS, 2018, p.104). Dentro do setor público, o PIB é usado, por exemplo, para formular e acompanhar os planos e programas de desenvolvimento, além de prever ou analisar efeitos de políticas econômicas macro ou microrregionais.

É importante destacar que o PIB deve ser usado apenas para medir o crescimento econômico através de transações passíveis de mensuração em valores monetários e não para medir o bem-estar ou a qualidade de vida da população (Valente *et al.*, 2012). Assim, as variáveis “Crescimento do PIB” e “PIB per capita” – total do PIB dividido pela população – são utilizadas para compor o indicador de “Dinamismo econômico”, do IQGP. Quanto maiores as variáveis, maior o indicativo reflexivo de qualidade do gasto público.

A variável “*evolução dos empregos formais*” está relacionada com a criação de condições para que os trabalhadores possam estar empregados e registrados em carteira

profissional, garantindo direitos e benefícios trabalhistas diversos. Dessa maneira, serve para relatar a criação de postos de trabalho no decorrer dos anos. Nesse viés, cabe afirmar que o número de empregos formais não corresponde ao real quantitativo de pessoas empregadas em um município, sendo a diferença preenchida por trabalhadores informais, isto é, aqueles que não possuem registro em carteira profissional (SIDEMS, 2018).

A variável “*evolução dos estabelecimentos empresariais*” também está relacionada com o aumento da atividade empresarial, impactando na evolução das variáveis do mesmo indicador e consequentemente, no desenvolvimento sustentável do município. Numa análise simples, quanto maior for o quantitativo de estabelecimentos empresariais, maior tende a ser a atividade econômica do município e consequentemente, maior dinamismo e geração de receita por meio da arrecadação dos tributos pertinentes.

No entanto, estas duas últimas variáveis, “*evolução dos empregos formais*” e “*evolução dos estabelecimentos empresariais*” são comumente subestimadas devido às seguintes limitações: omissão de declaração dos estabelecimentos, erros de preenchimento dos formulários, informações divergentes em alguns setores, como construção civil, Administração Pública e agricultura, e concentração de informações na empresa matriz, subdimensionando as declarações das empresas filiais, o que afeta principalmente os municípios menores (SIDEMS, 2018).

O “*Índice de Gini*” é uma medida da concentração de renda no município. Serve para apontar a diferença entre o rendimento dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, o Índice de Gini varia de zero a um, sendo zero a situação de igualdade entre todos, ou seja, a mesma renda, e um, o valor que representa a máxima desigualdade de renda. Valente *et al.* (2012) destacam que a desigualdade de renda pode impactar negativamente o desenvolvimento sustentável ao gerar exclusão social, instabilidade política e econômica, e reduzir o acesso a oportunidades educacionais e econômicas para os grupos mais desfavorecidos da população.

Afonso (2007) ressalta a importância de políticas redistributivas e programas sociais que visam diminuir a desigualdade de renda e aumentar a igualdade de oportunidades dentro do município. O autor destaca que a desigualdade de renda pode gerar instabilidade social e econômica, aumentando o risco de conflitos e prejudicando a coesão social e a confiança nas instituições públicas. Por conseguinte, ao reduzir a desigualdade de renda e promover a inclusão social, os municípios podem criar condições mais favoráveis para o crescimento econômico sustentável e para o bem-estar geral da população.

A “*receita média dos Microempreendedores Individuais (MEI)*” é utilizada para avaliar o crescimento médio do tipo de empreendedorismo cada vez mais incentivado pelos

governos e entidades. Um Microempreendedor Individual (MEI) é a pessoa que trabalha por conta própria e, formal e legalmente, se constitui como pequeno empresário, obtendo acesso a algumas facilidades como emissão de notas fiscais, comprovação de renda, direitos previdenciários, redução de impostos e obrigações assessoriais exigidas, além de menor carga tributária, simplicidade e isenção de custos de formalização (SIDEMS, 2018).

Rezende e Castor (2006) destacam que os MEIs constituem uma parte importante do tecido econômico dos municípios, representando uma fonte vital de inovação, dinamismo e resiliência econômica. Os autores ressaltam que os MEIs podem ser uma alternativa importante para a inclusão produtiva de mulheres, jovens, idosos e pessoas com baixa escolaridade, ajudando a melhorar as condições de vida e reduzir a pobreza em nível local.

Os MEIs também desempenham um papel fundamental, o qual recentemente tem ganhado espaço na literatura nacional, que é a promoção da sustentabilidade ambiental ao fomentar práticas empresariais mais responsáveis e conscientes. Oliveira *et al.* (2019) destacam que os MEIs têm um potencial significativo para adotar tecnologias limpas, reduzir o desperdício e promover a utilização sustentável dos recursos naturais, contribuindo assim para a mitigação dos impactos ambientais negativos e para a construção de uma economia mais verde e sustentável.

Dessarte, o cálculo da Receita média dos MEI é obtido de maneira simples pela divisão da Receita Total dos MEI pelo número total dos MEI. Para o cálculo foram usados dados do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (Ciga), obtidos da Receita Federal do Brasil (RFB), desconsiderados no cômputo retificações e declarações de encerramento de atividades, que conforme SIDEMS (2018), tem pouca relevância do total apurado.

4.1.7.3 Nível de Renda

O “*nível de renda*” serve para retratar o potencial de consumo das famílias na promoção do crescimento econômico. Um maior nível de renda per capita está positivamente correlacionado com indicadores de desenvolvimento humano, como acesso à educação, saúde, saneamento básico e qualidade de vida (Cunha *et al.*, 2019). Pikety (2014) argumenta que um nível de renda mais elevado propicia, em parte, estabilidade social e política e fornece recursos necessários para o crescimento econômico inclusivo, mais abrangente.

Além disso, o nível de renda desempenha um papel crucial no desenvolvimento sustentável municipal, influenciando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Acemoglu e

Robinson (2012) argumentam que o crescimento econômico é essencial para o desenvolvimento sustentável e que um maior nível de renda proporciona recursos adicionais para investimentos em infraestrutura, tecnologia e capital humano, contribuindo assim para a melhoria das condições de vida da população e para a redução da pobreza. Por sua vez, Jackson (2017) destaca que sociedades mais ricas tendem a consumir mais recursos naturais e gerar mais resíduos, o que pode ter impactos significativos no meio ambiente. Enquanto, Hamilton (2020) argumenta que, com o aumento da renda, também surge a oportunidade de investir em tecnologias mais limpas e em práticas de produção e consumo mais sustentáveis, contribuindo assim para a transição para uma economia mais verde e sustentável.

A variável “*domicílios em situação de pobreza*” está relacionada com a privação material, medida através da renda ou consumo dos indivíduos ou famílias (SIDEMS, 2018). Existem várias definições de pobreza, por exemplo, como sendo a insuficiência de renda para atender necessidades alimentares básicas e necessidades não básicas, como vestuário, habitação e energia (PNUD, 2000). Abordagens multifacetadas e mais complexas sobre a definição de pobreza, podem ser encontradas, por exemplo, em Sen (1985), na qual a pobreza pode ser entendida não apenas como uma condição de falta de recursos materiais, mas também como uma privação de capacidades e oportunidades, que limita a capacidade das pessoas de realizar seu pleno potencial humano.

Todavia, a base para se determinar um domicílio em situação de pobreza no cálculo desta variável, considerando os objetivos do IQGP, é obtida pela estimativa do Governo Federal que considera uma família em situação de pobreza (para o atendimento do programa do Bolsa Família) cuja renda domiciliar seja igual ou inferior a R\$ 140,00 (SIDEMS, 2018). Dessa forma, a variável considera o percentual de domicílios particulares permanentes onde a renda média mensal per capita é igual ou menor a R\$ 140,00, divididos pelo total de domicílios.

A variável “*remuneração média dos trabalhadores formais*” considera a média de salários nominais do município no ano de referência. O objetivo é retratar o potencial de crescimento através do consumo, ou do poder de compra, dos trabalhadores formais.

Segundo o SIDEMS (2018, p. 113-114) o parâmetro utilizado de base para determinar a classificação do índice é o Salário Mínimo Nominal e Necessário, calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico (DIEESE). O Salário Mínimo Necessário considera o preceito constitucional (Constituição Federativa do Brasil, Art. 7º- IV) de que o salário mínimo deve atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família e que é o único para todo o país. Usa-se de base, também, o Decreto-Lei 399/1938, que estabelece que o gasto com alimentação de um trabalhador adulto não pode ser inferior ao custo

da Cesta Básica Nacional. A Média do Salário Mínimo Necessário para o ano de 2016 é de R\$ 3.875,13.

Os dados são disponibilizados pelo Ministério de Trabalho e Emprego através do RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais) e pelo DIEESE. Deste modo, foram usados os critérios de Salário Mínimo Necessário do DIEESE para o Caso 1, Alto (0,875) e no Caso 2, Baixo (0,000), o Salário Mínimo fixado pelo Governo Federal no respectivo ano, conforme a baixo:

Caso 1: $RMT \geq R\$ 3.875,13$, Equivalente ao salário mínimo médio calculado pelo DIEESE para o exercício \rightarrow Alto (0,875)

Caso 2: $RMT = R\$ 880,00$, Equivalente ao salário mínimo fixado pelo Governo Federal para o Exercício \rightarrow Baixo (0,000)

4.1.8 Dimensão Desenvolvimento humano

O papel do gasto público no desenvolvimento humano é um tema amplamente discutido na literatura acadêmica nacional e internacional. Ravallion (2020) e Sen (1985) destacam que os investimentos públicos em áreas como saúde, educação e infraestrutura são fundamentais para melhorar as condições de vida das populações mais pobres e promover a inclusão social. Tais autores argumentam que o acesso universal a serviços básicos de qualidade é essencial para garantir que todos os indivíduos tenham a oportunidade de alcançar seu pleno potencial humano.

Além disso, Barro (1990) e Mankiw *et al.* (2005) analisam o impacto do gasto público no crescimento econômico e no desenvolvimento humano. Esses estudos sugerem que o investimento público em infraestrutura e capital humano pode estimular o crescimento econômico de longo prazo, criando empregos, aumentando a produtividade e reduzindo a desigualdade de renda.

No contexto nacional, Afonso e Araújo (2002) investigam os efeitos do gasto público nas condições de vida da população brasileira. Uma das principais conclusões é a importância de políticas públicas que visam melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação, para promover o desenvolvimento humano e reduzir as desigualdades sociais no Brasil.

Jallon *et al.* (2011) analisam a relação entre a qualidade dos serviços públicos e os indicadores de desenvolvimento humano em diferentes países, destacando a importância de

políticas públicas que visam melhorar a prestação de serviços básicos para promover o bem-estar da população. Outro exemplo é o trabalho de Shleifer e Vishny (1993), que examina os efeitos da corrupção e do mau uso dos recursos públicos na eficiência econômica e no desenvolvimento humano. Os autores argumentam que a corrupção e a má gestão dos recursos públicos podem minar a confiança nas instituições governamentais e prejudicar a prestação de serviços públicos essenciais, afetando negativamente o desenvolvimento humano (Shleifer; Vishny, 1993).

No entanto, é importante ressaltar que nem todo gasto público contribui de forma positiva para o desenvolvimento humano. Mello e Tavares (2019) destacam que o mau uso dos recursos públicos, como a corrupção e o desperdício, pode minar a eficácia dos investimentos governamentais e prejudicar a prestação de serviços essenciais à população, afetando assim o desenvolvimento humano. Diante disso, faz sentido argumentar que não é suficiente que haja apenas uma alocação de gastos públicos nas áreas prioritárias, mas que os gastos sejam feitos com qualidade.

Em suma, inclui-se o desenvolvimento humano como dimensão reflexiva do IQGP por ser uma temática amplamente discutida na literatura nacional e internacional e apontar, de maneira geral, para o papel crucial do gasto público nesse fator. À vista disso, propõe-se que um maior desenvolvimento humano nos municípios pode ser reflexo também de um gasto público de qualidade realizado por estes entes, utilizando-se como referência para composição desta dimensão os indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Programa das Nações Unidas (PNUD), da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e os indicadores das subdimensões da Educação e Saúde do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) que são apresentados no quadro 24 a seguir e aprofundados posteriormente.

Quadro 21 - Composição da dimensão desenvolvimento humano

Indicadores	Variáveis	Profundidade
Educação	Acesso e permanência escolar	Parametrizados do IDMS (2020)
	Desempenho escolar	
	Infraestrutura Escolar	
	Qualidade do Ensino	
Saúde	Cobertura da atenção básica	
	Fatores de Risco e Proteção	
	Morbidade	
	Mortalidade	

Fonte: Adaptado IDMS (2020) e Elaborado pelo autor (2024)

É evidente que desenvolvimento humano não pode ser entendido apenas como uma dimensão composta por indicadores de educação e saúde, no entanto, como tratam-se de dois dos principais, melhores fundamentados e pesquisados, critérios utilizados pelos pesquisadores na representação de desenvolvimento humano, optou-se por incluí-los nessa dimensão. Além disso, são as duas funções de governo que recebem e têm legislações específicas relacionadas ao gasto público, em específico no âmbito municipal.

Também se considerou prudente e coerente a inclusão de apenas estes dois indicadores e suas respectivas variáveis pela amplitude e profundidade de suas bases de dados, sua continuação e a disponibilidade de informações para as pesquisas e análises de dados na esfera municipal, o que não ocorre com outras funções de governo como, por exemplo, a gestão ambiental, cultural e de habitação, ambas pertencentes aos indicadores do IDMS e que poderiam ser incluídas na dimensão de desenvolvimento humano aqui propostas, mas contém dados incompletos e lacunas significativas de dados que impedem uma análise mais robusta e coerente.

4.1.8.1 Educação

O indicador “*Educação*” identifica o nível de acesso e a qualidade da educação nos municípios e foi proposto para verificar o impacto no processo de desenvolvimento sustentável e humano dos governos locais. Para o SIDEMS (2018), o conceito de qualidade da educação deve possuir valor pragmático e não apenas teórico, devendo ser tratada como prioridade nas políticas públicas dentro de todos os âmbitos de governo, incluindo o municipal.

O papel do gasto público na educação para o desenvolvimento humano é amplamente reconhecido na literatura acadêmica nacional e internacional. Hanushek e Woessmann (2012) demonstram a forte correlação entre investimentos em educação e diversos indicadores de

desenvolvimento humano, como saúde, renda e qualidade de vida. O argumento principal é que o aumento do gasto público em educação pode gerar retornos significativos para a sociedade, melhorando as oportunidades educacionais e aumentando a produtividade e o bem-estar da população (Hanushek; Woessmann, 2012)

Psacharopoulos e Patrinos (2018) destacam os benefícios econômicos e sociais do investimento em capital humano por meio da educação. Esses estudos mostram que um maior acesso à educação está associado a melhores resultados educacionais, maior empregabilidade, salários mais altos e maior participação cívica, contribuindo assim para o desenvolvimento humano e para a redução das desigualdades sociais.

No contexto nacional, Soares *et al.* (2018) e Barros *et al.* (2001) analisam os efeitos do gasto público em educação na qualidade e na equidade do sistema educacional brasileiro. Esses autores destacam a importância de políticas públicas que visam melhorar a infraestrutura escolar, valorizar os profissionais da educação e aumentar o acesso à educação de qualidade para todos os brasileiros, especialmente os mais vulneráveis.

Segundo a Constituição Federal de 1988, em específico no seu Art. 30, Inciso VI, compete aos municípios oferecer programas de Educação Infantil e Fundamental para suas crianças, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados. Considerando que o oferecimento do Ensino Médio também é importante para o desenvolvimento humano municipal, mas de competência dos Estados, variáveis relativas ao acesso e qualidade do Ensino Médio também foram incluídas no indicador.

A variável “*acesso e permanência escolar*” permite avaliar o acesso da população ao sistema de educação, indicando a capacidade do município em atender a demanda escolar (SIDEMS, 2018). Uma das principais problemáticas dessa temática é o abandono escolar, ou seja, aqueles alunos que iniciaram o ano letivo, mas que por motivos diversos não o concluíram. Dessa forma, além de ter acesso a uma instituição que propicie uma educação de qualidade, o aluno precisa se manter na escola até a conclusão do curso, ou seja, sem evadir.

Nessa linha, a FGV (2009) aponta alguns dos principais motivos da evasão escolar como: indisponibilidade de serviços educacionais de qualidade, falta de percepção acerca dos retornos futuros e restrição de renda e crédito. Assim, o combate à evasão escolar exige monitoramento constante das condições fornecidas aos alunos dentro e fora das instituições para que seja possível a conclusão dos cursos iniciais do sistema educacional brasileiro. Dentro do SIDEMS (2018) o critério acesso e permanência escolar é dividido entre: anos iniciais (1º ao 5º ano); anos finais (6º ao 9º ano), e; Ensino Médio.

Um dos critérios que compõem a variável *acesso e permanência escolar* é o “atendimento escolar”, o qual avalia o acesso da população em idade escolar que efetivamente frequenta a escola, representado por um percentual da população que deveria utilizar o sistema educacional. O atendimento escolar é garantido pela Constituição Federal de 1988, Art. 205, que diz

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade é instituída com a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, nos termos do Inciso I do art. 208 da Carta Magna. A Lei 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), garante o cumprimento da universalização do ensino, podendo esse atendimento ser realizado tanto em rede pública quanto em rede privada.

Tal critério é definido como uma relação entre o número de pessoas que frequentam a escola e a população residente no município, ambas considerando a faixa etária correspondente. Assim como na variável anterior, dentro do SIDEMS (2018) o critério atendimento escolar também é dividido, mas nos seguintes grupos: educação infantil (4 a 5 anos), ensino fundamental (6 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos).

Outro critério utilizado no SIDEMS (2018) é a distorção idade-série que permite avaliar o quantitativo de alunos com idade superior a série recomendada, demonstrando a diferença entre a série ideal para um aluno e sua idade. Para cálculo da idade recomendada, é utilizada a metodologia do Instituto nacional de Estudos e Pesquisas (INEP)

O ano t e a série k do ensino fundamental, cuja a idade adequada é de i anos, então o indicador será expresso pelo quociente entre o número de alunos que, no ano t , completam $i + 2$ anos ou mais (nascimento antes de $t - [i + 1]$), e a matrícula total na série k . A justificativa deste critério é que os alunos que nasceram em $t - [i + 1]$, completam $i + 1$ anos no ano t , portanto, em algum momento deste ano (de 1º de janeiro a 31 de dezembro) ainda permaneciam com i anos e, por isso, o critério aqui adotado, considera estes alunos como tendo idade adequada para esta série. Os que nasceram depois de $t - [i + 1]$ completam, no ano t , i anos ou menos. (INEP, 2016)

O critério distorção idade-série avalia o impacto da eficiência e eficácia do sistema educacional ao relacionar com taxas de reprovação e repetência (Sousa *et al.*, 2018), além de

condições de infraestrutura (Rolim *et al.*, 2021), que influenciam o desempenho dos alunos. Por isso, considerou-se importante a inclusão desse critério no intuito de avaliar não apenas o financiamento ou quantitativo investido em educação, mas também a eficácia dos recursos investidos no sistema educacional, conforme Hanushek e Woessmann (2012).

O critério foi dividido em dois grupos: ensino fundamental (6 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos). A definição do valor da taxa final de distorção idade-série é resultante da relação entre número de alunos com idade superior no respectivo ano e número de matrículas na faixa etária correspondente.

A variável do “*desempenho escolar*” reflete as notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais e finais do ensino fundamental da rede pública de educação, obtido através da metodologia do INEP. Para o INEP (2016)

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem.

Para o Ministério da Educação, indicadores como o IDEB permitem o monitoramento do sistema de ensino no país, fornecendo um diagnóstico e direcionamento de ações políticas referentes à educação no país, ao detectar escolas que apresentem baixa *performance* e monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos. Segundo o SIDEMS (2018, p. 29) o “IDEB é uma variável que possibilita resultados sintéticos, facilmente assimiláveis e que permite traçar metas de qualidade educacional para unidades da federação”.

A variável “*infraestrutura escolar*” evidencia a capacidade das instituições em ofertar uma estrutura de suporte que propicie melhores condições de ensino e, consequentemente, melhores resultados educacionais. Um dos critérios utilizados é a média de alunos por turma, no qual segundo o Parecer nº 8/2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE) define como ideal a média de 24 alunos por turma nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), e 30 alunos por turma tanto nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), quanto nos anos do ensino médio.

Outro critério de infraestrutura escolar são as unidades escolares com estruturas mínimas adequadas, ou seja, aquelas que fornecem instrumentos que assegurem o bom funcionamento das aulas e facilitem a transmissão do conhecimento (SIDEMS, 2018). As estruturas consideradas neste critério são as do SIDEMS (2018): acesso à internet; alimentação; banheiros dentro do prédio da escola; biblioteca; energia elétrica; laboratório de informática; quadra de esportes; rede pública de água e esgoto, e; sala dos professores.

Para realização do cálculo foram utilizados os critérios do SIDEMS (2018), sendo a somatória da quantidade de estruturas existentes no município em razão da quantidade de escolas pela média das estruturas mínimas existentes, conforme o cálculo abaixo:

$$EMA = \frac{\sum EM}{QE \times QME}$$

Onde: EMA = Estruturas Mínimas Adequadas; EM = Estruturas Mínimas Existentes no Município; QE = Quantidade de escolas; QME = Quantidade Média de Estruturas Mínimas das Unidades Escolares.

A quarta variável do indicador educação é “*qualidade de ensino*” sendo considerada crítica e essencial para o desenvolvimento do país. Hattie (2009) e Kyriakides e Creemers (2008) exploram os fatores que contribuem para a qualidade do ensino, como o feedback dos professores, o envolvimento dos alunos, e o clima escolar. Esses estudos ressaltam a importância de uma abordagem holística para avaliar e melhorar a qualidade do ensino, levando em consideração diversos aspectos do ambiente educacional.

No âmbito nacional, Ferreira *et al.* (2017) e Barros *et al.* (2020) analisam os fatores que influenciam a qualidade do ensino no contexto brasileiro. Esses autores destacam a importância de políticas públicas que visam melhorar a formação e valorização dos professores, promover práticas pedagógicas eficazes, e garantir condições adequadas de infraestrutura nas escolas como aspectos essenciais para a qualidade do ensino.

Um dos critérios utilizados para avaliar a qualidade do ensino é a taxa de docentes com curso superior, refletindo a qualidade da capacidade de transmissão de ensino dos docentes para os alunos dos ensinos fundamental e médio. O Parecer 8/2010 do CNE a valorização dos docentes como um dos desafios para a construção de uma educação de qualidade, seja pela ordem salarial, carreira, condições de trabalho, formação inicial e continuada. É importante salientar que é necessário que os docentes não apenas tenham formação de um curso superior, mas atuem em compatibilidade com a formação exercida.

Para o cálculo da obtenção da taxa de docentes com curso superior, realiza-se a divisão do número de docentes com curso superior pelo número total de docentes, utilizando dados do INEP. Nesse caso, os valores obtidos também são divididos em grupos, nas seguintes condições: anos iniciais (1º ao 5º ano), anos finais (6º ao 9º ano) e Ensino Médio.

Outro critério utilizado na composição do indicador qualidade do ensino é a presença de Conselho Municipal de Educação (CME) no município. Para o MEC (2007), os Conselhos Municipais de Educação funcionam como articuladores e mediadores das demandas educacionais entre gestores municipais, coordenadores e professores, desempenhando funções normativas, consultivas, mobilizadoras e fiscalizadoras.

De acordo com o SIDEMS (2018), a formação de CME não é obrigatório segundo leis federais, porém sua existência provê resultados satisfatórios para o desenvolvimento da educação municipal. Além da existência, um critério é de que o CME tenha realizado pelo menos uma reunião nos últimos 12 meses.

Outrossim, o valor da variável é composta de 50% da existência do Conselho Municipal de Educação e 50% para o caso de ter se reunido nos últimos doze meses. A fonte utilizada para esses dados no é o Munic - IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais).

A última variável que compõe o indicador qualidade do ensino é a “taxa de analfabetismo”. Para o PNAD (2022), pessoas analfabetas são as incapazes de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecem; aprenderam a ler e escrever, mas esqueceram; e as que apenas assinam o nome. Outra definição de pessoa analfabeta é dada pela UNESCO (2005) “uma pessoa funcionalmente analfabeta é aquela que não pode participar de todas as atividades nas quais a alfabetização é requerida para uma atuação eficaz em seu grupo e comunidade, e que lhe permitem, também, continuar usando a leitura, a escrita (...)”.

A taxa de analfabetismo nessa dimensão é calculada como o número de pessoas residentes do município acima de 15 anos de idade que não sabem ler e escrever um bilhete simples, no idioma que conhecem, divididos pela população total desta faixa etária. A idade de 15 anos ou mais é utilizada por ser a faixa etária onde, por lei, a escolaridade é obrigatória (SIDEMS, 2018).

4.1.8.2 Saúde

O outro componente da dimensão desenvolvimento humano é o indicador “saúde”. Suas variáveis servem para auxiliar no diagnóstico, auxiliar e embasar a tomada de decisão de outra área prioritária para qualquer governo, incluindo os governos locais. Sendo um direito social,

garantido na Constituição Federal de 1988, o direito à saúde também é uma competência comum entre os entes federados e deve ser prestada por meio de cooperação técnica e financeira.

A qualidade do gasto público na promoção da saúde dos governos locais é um tema de grande importância na literatura acadêmica nacional e internacional. Schleiff e Bishai (2014) analisam os impactos dos investimentos em saúde pública nos governos locais, destacando que o direcionamento adequado dos recursos públicos pode resultar em melhorias significativas nos indicadores de saúde da população, como a redução da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida.

No contexto internacional, Stenberg *et al.* (2017) exploram os determinantes da eficácia dos gastos em saúde nos governos locais. Esses estudos convergem para a importância de políticas que visam melhorar a eficiência na alocação de recursos, promover a equidade no acesso aos serviços de saúde e fortalecer os sistemas de saúde locais para garantir uma oferta adequada de serviços de saúde à população.

No âmbito nacional, Rasella *et al.* (2016) e Macinko e Mendonça (2018) investigam os efeitos dos investimentos em saúde pública nos municípios brasileiros. A conclusão principal é a necessidade de enfatizar políticas que visam fortalecer a atenção primária à saúde, expandir o acesso aos serviços de saúde e promover a integração entre os diferentes níveis de atenção à saúde para melhorar a qualidade do gasto público na promoção da saúde dos governos locais.

Nesse sentido, o primeiro componente do indicador é a cobertura de Atenção Básica de saúde, definido pelo Ministério da Saúde (2007)

Constitui um conjunto de ações de saúde no âmbito individual ou coletivo, que abrange a promoção e proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Nesse contexto, os princípios fundamentais da atenção básica no Brasil são: integralidade, qualidade, equidade e participação social.

A importância de a Atenção Básica ser desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade é constituída no Plano Nacional de Atenção Básica (2012) do Ministério da Saúde, sendo realizada no local mais próximo da vida das pessoas.

Ela deve ser o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde. Por isso, é fundamental que ela se oriente pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da

continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social.

Os critérios utilizados e coletados na composição da variável cobertura de atenção básica são do IDMS (2020) que seguem os parâmetros do Ministério da Saúde e teve sua metodologia de cálculo das três variáveis (*população atendida por agentes comunitários de saúde, população atendida por equipes de saúde bucal, e população atendida por equipes de saúde da família*) alterada a partir de Março de 2017.

Cabe ressaltar que como uma fonte de coleta de dados desta pesquisa de Tese e referente a essas alterações e para manutenção da série histórica de dados do sistema de indicadores, para o SIDEMS (2018, p. 43)

O objetivo do MS foi qualificar a fórmula de cálculo dessas variáveis a partir do monitoramento do indicador calculado, e que consta no Caderno de Diretrizes, Objetivos e Metas para os anos de 2013-2015. Diante da mudança foram recalculados, pelo MS, a partir da nova fórmula os valores da série histórica desde julho de 2007. Aspecto que possibilitou a manutenção das variáveis na metodologia do IDMS, porém com a necessidade de recalcular o IDMS dos anos anteriores utilizando o novo método de acompanhamento preconizado pelo Ministério da Saúde.

Recalcular o IDMS das edições anteriores se fez necessário para a manutenção da série histórica viabilizando a comparação entre os anos e, para tanto, foram atualizados os valores das variáveis para os demais anos do IDMS, mantendo o mesmo período disponível da época do cálculo do respectivo IDMS, ou seja, IDMS de 2012 com dados de 2012, IDMS de 2014 com dados de 2014, IDMS de 2016 com dados de 2015 e IDMS de 2018 com dados de 2017, mantendo os mesmos anos do cálculo passado.

O Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) foi constituído pelo MS em 1991 e faz parte da Estratégia de Saúde da Família (ESF), mas foi regulamentado em 1997 como integrante do Plano Nacional de Atenção Básica e tem como objetivo principal buscar alternativas para melhorar as condições de saúde das comunidades. Seus executores são os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e formados por pessoas da localidade que atuam apresentando atenção à saúde nas comunidades, acolhendo as famílias, permitindo a criação de vínculos com mais facilidade e contato direto com toda a equipe de saúde.

Segundo o SIDEMS (2018) os ACS trabalham cadastrando e orientando as famílias de sua microárea, desenvolvem ações que integram as equipes de saúde e a população da localidade, promovendo a saúde e prevenção de doenças graves. Considerando estes fatores como um importante fator da medicina preventiva, utiliza-se o critério população atendida por agentes comunitários de saúde para compor o valor da variável cobertura de ação primária de

saúde. A metodologia de cálculo dessa variável está de acordo com os novos parâmetros definidos pelo Ministério da Saúde¹.

Outro critério dessa variável é mensurado pelo “Acesso da população ao atendimento por equipes de saúde bucal”, que também é diretriz da PNAB. Para o SIDEMS (2018, p. 45-46)

Dada a complexidade dos problemas que chegam a rede de atenção básica e a necessidade de buscar formas de ampliar a oferta, qualidade dos serviços disponibilizados e o cuidado com a saúde bucal, passa a exigir a conformação de uma Equipe de Saúde Bucal (ESB), que a Equipe de Saúde Bucal (ESB) deve desenvolver ações de prevenção e controle do câncer bucal, implantação e aumento da resolutividade do pronto-atendimento, inclusão de procedimentos mais complexos, inclusão da reabilitação protética na atenção básica, entre outros.

A atuação da ESB cria espaço de práticas e relações a serem construídas para atuação na saúde bucal, por meio de caráter coletivo e mediante o estabelecimento de vínculo comunitário ou local. A metodologia de cálculo deste critério também faz conformidade com os novos parâmetros definidos pelo Ministério da Saúde².

O terceiro critério deste indicador é a “População atendida por equipes de Saúde da Família”. De acordo com o MS, estas equipes são compostas por equipes multiprofissionais que possuem, pelo menos, médico generalista ou especialista em saúde da família ou médico de família e comunidade, enfermeiro generalista ou especialista em saúde da família, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Nessas diretrizes, cada equipe é responsável pelo acompanhamento de no máximo 4.000 pessoas, sendo o recomendado pelo MS de 2.400, atuando com ações de promoção de saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes na comunidade (SIDEMS, 2018).

A Saúde da Família como estratégia estruturante promove avanço importante ao reordenar o modelo de atenção do SUS, buscando maior racionalidade na utilização dos demais níveis assistenciais e gerando resultados positivos, tendo sua atuação nas unidades básicas de saúde, residências e nas comunidades, caracterizando-se como uma porta de entrada de um sistema hierarquizado e regionalizado de saúde (SIDEMS, 2018). Para o cálculo deste critério

¹ Para mais informações sobre a fórmula utilizada pelo MS, acessar <
https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/nota_tecnica/nota_metodologica_ACS.pdf>.

² Para maiores informações sobre a Nota Metodológica do MS, acessar <
https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/nota_tecnica/nota_metodologica_SB.pdf>

foram utilizados os dados e parâmetros definidos pelo MS, retirados do Indicador de Cobertura de Atenção Básica³, conforme a fórmula atualizada em 2017.

A próxima variável é “*Fatores de risco e proteção*” e retrata fatores que aumentam a chance de que algum efeito não desejado ocorra na saúde humana. No contexto nacional, Malta *et al.* (2011) investigam os fatores de risco e proteção na saúde da população brasileira, destacando a importância de abordagens integradas e intersetoriais para enfrentar os principais desafios de saúde pública, como obesidade, doenças cardiovasculares, e violência. Por exemplo, o aumento da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis tem sido associado a mudanças nos padrões alimentares e no estilo de vida, evidenciando a necessidade de políticas que promovam alimentação saudável e atividade física.

Um dos critérios utilizados para a variável fatores de risco e proteção é a “cobertura de vacinas”. A vacinação pode ser considerada como uma das medidas mais importantes na prevenção das doenças, protegendo não só quem recebe a vacina, mas a comunidade como um todo, pois, no geral, quanto mais pessoas vacinadas e protegidas, menores são as chances de que uma pessoa seja infectada, ainda que não vacinada (Brasil, 2014).

O responsável pela vacinação no Brasil é o Ministério da Saúde por meio do Programa Nacional de Imunizações (PNI), o qual se destacou por ser um dos melhores do mundo atuando na prevenção, combate, controle e erradicação de doenças, além de oferecer diversas vacinas à população (SIDEMS, 2018). Os dados foram coletados no DATASUS – MS e contam com a parametrização de acordo com o ideal definido pelo Ministério da Saúde que é de 100% de atendimento populacional.

Outro critério utilizado são os nascidos vivos com baixo peso. Para a Organização Mundial da Saúde, nascido vivo ocorre quando

A expulsão ou extração completa do corpo da mãe, independentemente da duração da gravidez, de um produto de concepção que, depois da separação, respire ou apresente qualquer outro sinal de vida, como batimentos do coração, pulsações do cordão umbilical ou movimentos efetivos dos músculos de contração voluntária, estando ou não cortado o cordão umbilical e estando ou não desprendida a placenta. Cada produto de um nascimento que reúna essas condições se considera como uma criança viva.

Crianças que apresentam peso inferior a 2.500 gramas ao nascer são consideradas com baixo peso. Para a Rede Interagencial de Informações para a Saúde, as proporções altas de

³ Para maiores informações sobre a Nota Metodológica do MS, acessar <
https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/nota_tecnica/nota_metodologica_AB.pdf>

nascidos vivos com baixo peso, geralmente são associadas a baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico e de assistência materno-infantil, decorrentes da restrição do crescimento intrauterino ou de uma gestação de menor duração, ou ainda, uma combinação de ambos os fatores (RIPSA, 2010).

Esse critério é utilizado como preditor da sobrevivência infantil, incorrendo que quanto menor o peso ao nascer, maior a probabilidade de a criança não sobreviver (SIDEMS, 2018). Os dados também foram coletados no DATASUS. O padrão considerado aceitável é o encontrado em países desenvolvidos, que está na proporção de 5% a 6% entre todos os nascidos vivos, segundo o Ministério da Saúde.

Outro critério considerado é o “Número de nascidos vivos com sete ou mais consultas de pré-natal”. A importância deste critério é pela relevância do exame pré-natal para o bom desenvolvimento do bebê, evitando ou, pelo menos, minimizando o efeito de doenças como anemia, diabetes, HIV, entre outros, além de todo o acompanhamento e orientação oferecido gratuitamente pelo SUS e as equipes de saúde. Esse critério também mede a cobertura de pré-natal, evidenciando situação de desigualdade no atendimento e eventuais surtos de doenças ou outras tendências que demandem atuações específicas em alguma localidade (SIDEMS, 2018).

O último critério deste indicador é a “Prevalência de aleitamento materno exclusivo”. Dentre as principais vantagens do aleitamento materno estão: o efeito protetor sobre alergias, promoção do desenvolvimento sensorial e cognitivo da criança, evitar infecção respiratória, diminui o risco de hipertensão, colesterol alto e diabetes, reduz a chance de obesidade, efeito positivo na inteligência, menor custo financeiro, melhor qualidade de vida, ajuda na adaptação de outros alimentos, previne diabetes e linfomas (UNICEF, 2008).

São consideradas neste critério o percentual de crianças residentes do município com idade inferior a quatro meses de idade sendo alimentadas exclusivamente com leite materno, sem adição de água, chás, sucos, outros líquidos ou sólidos, com exceção de vitaminas, suplementos ou outros medicamentos (SIDEMS, 2018). Os dados foram coletados no DATASUS e o parâmetro considerado ideal é de 100% de aleitamento exclusivamente materno até os quatro meses de idade.

A terceira variável do indicador saúde é a “*Morbidade*”. Ela indica a quantidade de portadores de uma doença em relação a população estudada e no caso proposto, a doença escolhida pelo sistema de indicadores foi a hipertensão devido aos grandes malefícios causados por esta doença, além de ser um fator de risco para ocorrência de diversas outras doenças (SIDEMS, 2018).

Segundo o Sidems (2018, p. 57) a hipertensão arterial é

caracterizada como uma das causas de maior redução da qualidade e expectativa de vida dos indivíduos. Essa variável traz os dados do percentual de adultos (18 anos ou mais de idade) que referem diagnóstico médico de hipertensão arterial, em determinado espaço geográfico, no período considerado

A quarta e última variável do indicador saúde é a “*Mortalidade*”. Segundo o SIDEMS (2018), o objetivo deste indicador é apresentar um diagnóstico amplo evidenciando os problemas da saúde pública e sua potencialidade de vida dos habitantes do município, fornecendo embasamento para planejamento e gestão de políticas de saúde. Para facilitar o diagnóstico e alinhar os indicadores, o sistema de indicadores utiliza o seguinte agrupamento de critérios de mortalidade: *Infantil, por causas externas, por doenças do aparelho circulatório, por doenças do aparelho digestivo, por doenças do aparelho respiratório, por doenças do sistema nervoso, por doenças parasitárias e infecciosas e por neoplasia maligna (câncer)*.

O critério de “*Mortalidade infantil*” expressa o número de óbitos menores de idade por mil nascidos vivos, refletindo as condições de desenvolvimento socioeconômico e qualidade dos recursos disponíveis para atenção à saúde materna e de sua população infantil. É o único dos critérios dessa variável que traz a razão de óbitos infantis para cada mil crianças vivas.

O critério “*Mortalidade por causas externas*” estima o número de mortes vinculadas a causas externas, como acidentes, acidentes de transporte, violência, entre outros, por cem mil habitantes. O indicador “*Mortalidade por doenças do aparelho circulatório*” define o número de mortes vinculadas a doenças do aparelho circulatório, como doenças hipertensivas, isquêmicas cardíacas e cerebrovasculares, por cem mil habitantes, retratando a incidência dessa doenças na população associadas a fatores de risco como tabagismo, hipertensão, obesidade, diabetes, entre outros, além de retratar as condições de diagnóstico e assistência médica propiciada (SIDEMS, 2018).

O parâmetro “*Mortalidade por doenças do aparelho digestivo*” calcula o número de mortes por cem mil habitantes vinculadas a doenças de esôfago, estômago, duodeno, apêndice, hérnias, fígado, entre outras. O critério “*Mortalidade por doenças do aparelho respiratório*” calcula o número de mortes vinculadas a doenças como infecções agudas das vias aéreas superiores ou inferiores, *influenza* e pneumonia, doenças pulmonares, entre outras, por cem mil habitantes. (SIDEMS, 2018).

O indicador “*Mortalidade por doenças parasitárias e infecciosas*” define o número de mortes vinculadas a doenças transmissíveis ou contagiosas por bactérias, parasitas ou vírus, além de doenças de etiologia não esclarecida, mas que são passíveis de serem de etiologia infecciosa, como por exemplo: as doenças infecciosas intestinais, tuberculose, infecções de

transmissão predominantemente sexual, entre outras. O critério “Mortalidade por neoplasia maligna (câncer)” calcula as mortes vinculadas ao câncer do esôfago, do intestino, de bexiga e outros, por cem mil habitantes, e, segundo o SIDEMS (2018, p. 67-68)

Retrata a incidência dessas doenças na população, associada ao envelhecimento e a fatores de risco específicos, de natureza dietética, comportamental, ambiental e genética;
 Apresenta a concentração de tipos mais graves de neoplasias;
 Expressa as condições de diagnóstico e da assistência médica dispensada;
 Subsidia processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas de promoção, proteção e recuperação da saúde, concernentes às neoplasias malignas; e
 Contribui na avaliação dos níveis de saúde e de desenvolvimento socioeconômico da população, correlacionando a ocorrência e a magnitude do dano a fatores associados ao ambiente, a estilos de vida e à predisposição individual.

Cabe ressaltar que todos os critérios relativos ao indicador mortalidade sofrem limitações importantes influenciados pelas fontes de dados e seu registro. De acordo com o SIDEMS (2018), frequentemente existe a necessidade de correção dos valores subestimados ou superestimados de óbitos captados pelo sistema de registo de óbitos, especialmente por valores que desconsideram causas que deveriam ser legitimamente incluídas nas causas de morte utilizadas nas definições dos critérios, porém ocorreram sem assistência médica ou ainda tiveram causas mal definidas. Ainda assim, optou-se por utilizá-los como critérios componentes do indicador mortalidade, dentro da estrutura reflexiva do IQGP, com o objetivo de retratar a dimensão do desenvolvimento humano, partindo do princípio de que o município deve empenhar seus esforços para que seus gastos públicos sejam feitos com qualidade e de maneira a reduzir a mortalidade e preservar a qualidade de vida e bem-estar dos seus residentes.

4.2 VALIDAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES DOS ESPECIALISTAS

A partir das entrevistas com os especialistas, suas reflexões e suas experiências, foram suscitados diversos debates em relação à construção e a aplicação do IQGP, esta parte pretende abordar os principais aspectos levantados pelos entrevistados.

4.2.1 Contribuições para a Dimensão: Adequação Legal

Em relação aos indicadores de legalidade, os especialistas entrevistados em sua totalidade consideram coerente utilizá-los como uma das ferramentas para aferir a qualidade do gasto público. Contudo, o Especialista 4 discutiu sobre a importância de averiguar os gastos

relacionados à saúde, educação e previdência, verificando o cumprimento dos tetos e pisos conforme Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), uma vez que obedecer a tais normas indica que a gestão está em conformidade legal. Acerca da mesma dimensão, o Especialista 4 se debruçou sobre o tema da previdência, tendo em vista que os municípios podem ou não apresentar um regime próprio de previdência, incluindo ou não os gastos previdenciários como gasto de pessoal, o que pode gerar inconsistências nas análises dos dados.

O Especialista 3 (E3) realizou diversas propostas referentes a revisão de termos utilizados no IQGP, conforme sua experiência compreende que o uso de determinado léxico pode induzir a conclusões equivocadas acerca dos indicadores. Nesse viés, indicou a substituição do uso de “Qualidade do Gasto”, por “Avaliação da Gestão Fiscal”, uma vez que conceitua “Qualidade do Gasto” como efetividade e/ou eficiência de políticas públicas, baseando essa eficácia nos resultados atingidos ao utilizar o recurso público, tendo em vista que em sua visão alguns indicadores apresentados são importantes para gestão fiscal, porém irrelevantes para o que considera qualidade do gasto. O Especialista 3, citou como exemplo o indicador “Gasto com Pessoal”, para o E3, os parâmetros sobre o gasto indicam qualidade de gestão, porém não estão atrelados à qualidade do gasto.

Ainda na dimensão de adequação legal, em relação ao indicador “Gastos com Pessoal” o Especialista 1 (E1) e o Especialista 2 (E2) sugeriram dividir em: “Gastos com Pessoal no Executivo” e “Gastos com Pessoal no Legislativo”, em conformidade com o Art. 20º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em relação aos níveis relacionados a esse parâmetro, ambos os especialistas supracitados indicaram utilizar os limites de alerta e prudencial, também estabelecidos pela LRF. Sobre o referido indicador, o Especialista 5 (E5) propôs que seja adicionado uma variável que monitore as ações corretivas dos municípios quando os limites referenciados na LRF forem transpostos, considerando que tais ações são essenciais para garantir sustentabilidade fiscal a longo prazo e evitar recorrências. Sobre este indicador, o Especialista 7 (E7) indicou incluir a proporção de cargos comissionados e cargos efetivos, buscando avaliar as práticas de gestão, enquanto o Especialista (E8), em consonância com o Especialista 6 (E6), abordou a necessidade de realizar uma análise temporal da evolução dos gastos com pessoal, visando identificar tendências e entender mudanças.

Em relação ao indicador “Endividamento Municipal” o Especialista 3 (E3) pontuou que o endividamento não pode ser um indicador de boa ou má gestão se não levar em consideração a questão temporal, uma vez que o endividamento atual pode ser a consequência de uma má gestão anterior. Logo, o Especialista 3 (E3) considerou que o fluxo de involução e evolução do

endividamento seria uma dimensão mais precisa, incluindo no parâmetro o elemento “restos a pagar” e “endividamento implícito”.

Sobre esse indicador o Especialista 2 (E2) sugeriu utilizar a LRF para estabelecer os limites do indicador, indica utilizar o parâmetro de 16% da receita corrente líquida para contratação de operação crédito no exercício financeiro e 11,5% para pagamento de amortização juros e encargos da dívida no exercício financeiro. Considerando o mesmo indicador, o especialista 6 (E6) apontou a inclusão dos níveis de alerta e prudencial conforme previstos na LRF como apropriadas para parametrização do item e propõe adicionar uma variável que considere a capacidade de pagamento do município (CAPAG), conforme definida pelo Tesouro Nacional, tendo em vista que a capacidade de pagamento proporciona uma visão mais completa da saúde fiscal do município.

Nessa mesma perspectiva, o Especialista 6 (E6) aconselhou a inclusão de uma análise comparativa com municípios de porte semelhante, considerando que a comparação com outros municípios ajuda a contextualizar a situação financeira e a tomar medidas mais informadas. O Especialista 7 (E7) entendeu que realizar uma análise de despesas com juros e amortização forneceria ao estudo uma reflexão mais profunda em relação aos impactos do endividamento. Nesse mesmo viés, o Especialista 10 (E10) considerou essencial incluir uma análise de risco associada ao perfil do endividamento, para entender possíveis vulnerabilidades e tomar medidas preventivas.

Relativo ao item “Preparação e Aprovação do Orçamento”, os especialistas entrevistados concordaram com o parâmetro utilizado, porém abrem algumas sugestões. O Especialista 2 (E2) indicou que seria interessante mensurar a participação da população nas audiências públicas, sabendo que em muitos casos a quantidade de participantes é inexpressiva. Todavia, o Especialista 3 (E3) sugeriu alteração da nomenclatura do indicador para “Grau de Participação”, uma vez que considera que a existência da audiência é a evidência de uma construção participativa do orçamento, conquanto o Especialista 6 (E6) e o Especialista 9 (E9) propuseram incluir parâmetros que demonstrem a qualidade das audiências públicas, como a quantidade de deliberações aceitas nas audiências, alegando que sem avaliar a qualidade da audiência o indicador é incompleto. Para o Especialista 7 (E7) e para o Especialista 10 (E10) seria relevante verificar o acesso às informações orçamentárias pela população local, avaliando a capacidade de comunicação e disseminação das informações. Nesse mesmo viés o Especialista 8 (E8) indicou a inclusão um parâmetro referente a qualidade dos relatórios apresentados à população, tendo em vista que é necessário garantir que as informações estejam claras e compreensíveis para os participantes das audiências. Contudo, para o Especialista 11

(E11) e para o Especialista 15 (E15) é preciso adicionar métricas que analisem o impacto ou resultados práticos dessas audiências.

Acerca do parâmetro “Coesão entre PPA-LDO-LOA, o Especialista 2 (E2) afirmou que existem divergências no meio acadêmico em relação ao Plano Plurianual (PPA), pois de acordo com alguns pesquisadores o PPA não deveria ser uma lei, alegam que o ideal seria o governo criar uma carteira de projetos de investimentos flexível, porém com diversos critérios, para evitar problemas posteriores que decorrem da inadequação entre o PPA, LDO e LOA. O Especialista 4 (E4) demonstrou preocupação com os níveis utilizados, principalmente ao que se refere a presença de ressalvas, o entrevistado reflete que as ressalvas podem indicar a falta de cumprimento de limites, ou de recomendações anteriores. De acordo o Especialista 4 (E4), o parecer do Tribunal de Contas se relaciona com a conformidade, enquanto a coesão deveria ser interpretada através dos dados apresentados.

Os demais especialistas concordam com o indicador e acrescentam algumas sugestões. O Especialista 5 (E5) sugeriu considerar a implementação de mecanismos de acompanhamento contínuo da coesão durante o exercício financeiro, enquanto o Especialista 6 (E6) apontou que seria interessante uma variável que avalie a continuidade das políticas públicas planejadas nos três documentos. De acordo com o Especialista 7 (E7), é pertinente adicionar uma análise de como as metas e prioridades estabelecidas no PPA são refletidas na execução orçamentária, garantindo que o planejamento estratégico seja seguido fielmente. Conforme o Especialistas 8 (E8), o indicador ficaria mais completo com uma avaliação de correlação entre a coesão e a eficácia das políticas públicas, de forma análoga, o Especialista 15 (E15) sugere a avaliação de impacto da coesão no cumprimento das metas governamentais. Segundo o Especialista 10 (E10), incluir uma avaliação da frequência de revisões dos documentos ao longo do exercício financeiro seria importante, pois pode indicar instabilidade ou falta de precisão no planejamento inicial.

Relacionado ao item “Eficiência do Planejamento Orçamentário”, o Especialista 3 (E3) sugeriu mudança de nomenclatura para “Realismo e Precisão na Elaboração Orçamentária”, pois considera “eficiência” como indicador de custo, e o parâmetro da forma que está detalhado está avaliando em que medida o planejamento do orçamento é realista. O E3 refletiu sobre a característica dos municípios brasileiros em realizar um planejamento que não condiz com a real situação orçamentária, o que implica em iniciar o ano fiscal com o orçamento contingenciado, o que por sua vez é uma contradição frente ao que propõe os mecanismos de contingenciamento. De acordo com o Especialista 3, pode se inferir o grau de “realismo” verificando a presença de contingenciamentos e suplementações em momento posterior, pode-

se olhar pelo lado das receitas a confirmação das receitas previstas e do lado das despesas a necessidade de suplementações orçamentárias em rubricas específicas.

Corroborando a visão do Especialista 3 (E3), o Especialista 1 (E1) ressaltou como os orçamentos são elaborados como peças de ficção. Conquanto, o Especialista 4 (E4) considera que os parâmetros analisados se enquadram melhor nos indicadores de transparência, uma vez que se baseia na existência de documentos disponíveis. Para o Especialista 5 (E5), as variáveis analisadas estão adequadas, mas sugeriu incluir a avaliação da execução orçamentária ao longo do ano fiscal, enquanto para Especialista 6 (E6) indicou a inclusão de um indicador de acurácia/precisão das previsões orçamentárias passadas. Nesse mesmo viés, o Especialista 7 (E7) propôs adicionar um indicador de desvio padrão entre previsão e execução, visando medir a precisão do planejamento. De maneira similar, o Especialista 8 (E8) e o Especialista 9 (E9) recomendaram a inclusão de uma análise de revisão de estimativas durante o ano fiscal, tendo em vista que revisões durante o ano fiscal podem indicar a necessidade de ajustes e a capacidade de resposta do município a mudanças financeiras. Todavia, o Especialista 10 (E10) considerou relevante inserir uma análise do impacto de imprevistos econômicos na execução orçamentária, como no caso das enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul, enquanto o Especialista E15 (E15) propôs uma análise de impacto da eficiência do planejamento no desenvolvimento local.

4.2.2 Contribuições para a Dimensão: Disciplina fiscal agregada

Em relação a dimensão “Disciplina fiscal agregada”, o Especialista 1 (E1) e o Especialista 5 (E5) consideraram que o nome é bastante amplo, o Especialista 1 (E1) refletiu que dessa forma aborda questões que talvez não sejam possíveis mensurar em todos os municípios, enquanto o Especialista 5, (E5), cogitou melhorias em alguns indicadores para uma avaliação mais abrangente. Nesse mesmo sentido, o Especialista 4 (E4) sugeriu alterar o termo “disciplina Fiscal”, para “sensibilidade fiscal”, uma vez que o município é muito frágil e a alteração de leis, como emendas constitucionais, alteram as finanças do município, pois a maioria dependem dos repasses governamentais conforme previsto no pacto federativo, e a manutenção pode inviabilizar a “disciplina fiscal”. Nesse viés, o Especialista 6 (E6) propôs enriquecer a dimensão com alguns detalhes adicionais para maior precisão e utilidade na prática. Contudo, os demais especialistas concordaram com a dimensão, e a consideraram coerente e bem justificada.

Ainda na dimensão “Disciplina Fiscal Agregada”, os especialistas pontuaram seus pareceres acerca dos indicadores propostos. Em relação ao indicador “Abrangência do

Orçamento”, o Especialista 3 (E3) sugeriu alteração de nomenclatura para “Capacidade de Poupança” ou “Capacidade de Investimento”. Nesse sentido, o Especialista 3 (E3) considerou a capacidade de investimento um indicador financeiro importante, pois reflete o quanto um município consegue separar de sua receita para investir em infraestrutura e melhorias que visam melhorar a qualidade de vida da sua população e sua própria capacidade de prestação de serviços.

Em contrapartida, o Especialista 5 (E5) concordou com os níveis de profundidade propostos, pois eles refletem adequadamente a saúde financeira do município, sugerindo, porém, incluir uma análise da evolução histórica dessas relações. De acordo com o Especialista 5 (E5) a análise histórica permite identificar tendências e realizar comparações mais detalhadas, contribuindo para uma gestão fiscal mais previsível e responsável. Sob este aspecto, o Especialista 6 (E6) e o Especialista 11 (E11) concordaram com os níveis, mas sugeriram incluir uma análise da sustentabilidade das receitas correntes.

O especialista 7 (E7), por sua vez, concordou e sugeriu um indicador de previsibilidade das receitas correntes, para um planejamento financeiro eficaz e para evitar déficits inesperados. Sob essa perspectiva, o Especialista 8 (E8) propôs incluir algo que avalie a elasticidade das receitas correntes, considerando que a elasticidade das receitas correntes ajuda a entender como variações na economia local podem impactar as receitas do município. Em contraponto o Especialista 9 (E9) apontou para a possibilidade de avaliar a eficiência da arrecadação de receitas correntes, levando em consideração que a eficiência na arrecadação é crucial para maximizar os recursos disponíveis e evitar déficits.

De maneira similar o Especialista 10 (E10) recomendou incluir uma análise da eficácia das políticas fiscais implementadas, enquanto o Especialista 12 (E12) sugeriu um maior detalhamento sobre a conformidade legal das despesas e o Especialista 13 (E13) considerou pertinente adicionar indicadores de transparência das receitas e despesas. Concluindo as contribuições para esse indicador o Especialista 14 (E14) considerou relevante incluir inovação na gestão das receitas e despesa e o Especialista 15 (E15) recomendou o uso de métricas para avaliar o impacto do equilíbrio fiscal nas políticas públicas.

Sobre o indicador “Relação entre Receitas e Despesas de Capital”, na dimensão “Disciplina Fiscal Agregada”, os especialistas entrevistados em sua totalidade o consideram coerente e algumas sugestões acerca do item foram realizadas. Para o Especialista 5 (E5) os níveis de profundidade são adequados, porém sugeriu uma variável que considere a fonte das receitas de capital, diferenciando entre receitas próprias e transferências intergovernamentais,

pois, de acordo com E5, a origem das receitas de capital pode impactar a sustentabilidade dos investimentos a longo prazo.

Segundo o Especialista 6 (E6), os níveis são apropriados, mas considerou interessante incluir uma análise da eficiência dos gastos de capitais. Conforme o Especialista 7 (E7) os níveis são adequados, porém recomendou a inclusão de um indicador que avalie a sustentabilidade das despesas de capital, uma vez que, para o E7, a sustentabilidade das despesas de capital garante que os investimentos não comprometam a saúde fiscal futura. Em contraponto, o Especialista 8 (E8) recomendou incluir uma análise do impacto dos investimentos de capital no desenvolvimento econômico local, E8 justificou que investimentos de capital devem ser avaliados pelo seu impacto no desenvolvimento econômico, para garantir que estão contribuindo para o crescimento sustentável.

Nessa mesma perspectiva o Especialista 9 (E9) sugestionou a análise da proporção de receitas de capital provenientes de recursos próprios, pois, para E9, a dependência de transferências pode indicar vulnerabilidade, enquanto a maior proporção de recursos próprios indica maior autonomia financeira. Conquanto, o Especialista 10 (E10) aconselhou incluir uma variável que avalie a sustentabilidade dos projetos financiados com recursos de capital, segundo E10, a sustentabilidade dos projetos garante que os investimentos realizados sejam viáveis e benéficos a longo prazo.

Todavia, o Especialista 11 (E11) propôs variáveis adicionais sobre investimentos futuros e seus retornos, enquanto o Especialista 12 (E12) indicou realizar um detalhamento sobre a conformidade legal dos investimentos. Para o Especialista 13 (E13) o indicador é coeso, mas deveria incluir indicadores sobre participação pública na alocação de recursos de capital, já para o Especialista 14 (E14), deveria incluir inovação na gestão dos investimentos de capital. Sobre o mesmo indicador, o Especialista 15 (E15) realizou uma avaliação positiva e sugere análise de impacto do equilíbrio de capital no desenvolvimento local.

Em relação ao indicador “Equilíbrio Fiscal Consolidado”, ainda na dimensão “Disciplina Fiscal Agregada”, alguns dos especialistas entrevistados teceram comentários e sugestões para melhoria do referido item. Para o Especialista 1 (E1), é indicado realizar a inclusão de superávit de anos anteriores, que impactam nas análises do ano atual. De acordo com o E1, o superávit de anos anteriores impactam o crédito especial e a geração de déficit orçamentário sem déficit “verdadeiro”.

Em contrapartida, o Especialista 2 (E2) sugeriu abrir a Regra de Ouro em dois parâmetros, com a inserção de mutações patrimoniais, pois considera importante para verificar o equilíbrio fiscal. Segundo E2, a diminuição do patrimônio líquido aponta para uma

descapitalização do ponto de vista patrimonial do Estado, e tal situação tem impacto negativo, já que o investimento e as infraestruturas são importantes para permitir que as futuras gerações possam usufruir do patrimônio do estado. O Especialista 2 (E2) afirmou que o parâmetro internacional de investimento líquido para manter as infra estruturas estatais é cerca de 1% do PIB aplicado anualmente, enquanto no Brasil é investido cerca de 0,4% do PIB. Outrossim, o Especialista 3 (E3) considerou que o melhor indicador de equilíbrio fiscal é o resultado primário ou resultado nominal, que representam duas métricas de avaliação da mesma variável, disponível nos demonstrativos da LRF de cada ente ou município.

Sobre esse indicador, o Especialista 5 (E5) e o Especialista 12 (E12) concordaram com o uso da “Regra de Ouro”, mas sugerem detalhar melhor os índices de endividamento e investimento utilizados. Para E5, o detalhamento dos índices, o que eles representam e como são calculados, ajuda a garantir a clareza e precisão na avaliação do equilíbrio fiscal. O Especialista 6 (E6), por sua vez, sugestionou incluir a avaliação da flexibilidade orçamentária, pois, para E6, o município precisa ter a possibilidade ajustar seu orçamento conforme mudanças nas condições econômicas. Em relação ao indicador, o Especialista 7 (E7) também está de acordo com a utilização da Regra de Ouro, mas recomendou incluir uma análise da qualidade dos investimentos realizados, para E7, investimento sem qualidade de retorno não deveria ser realizado.

Nesse viés, o Especialista 8 (E8) indicou considerar o risco fiscal associado ao endividamento, para E8, avaliar o risco fiscal é essencial para entender as potenciais vulnerabilidades do município e tomar medidas preventivas. Todavia, para o Especialista 9 (E9) seria necessário mensurar o impacto dos investimentos em infraestrutura no desenvolvimento local, enquanto, para o Especialista 10 (E10) a análise da capacidade de geração de receitas próprias do município seria mais relevante, pois é um indicador importante da autonomia e saúde fiscal do município, segundo E10. Conquanto, para o Especialista 11 (E11) e para o Especialista 15 (E15) seria importante a inclusão de métricas sobre o impacto da Regra de Ouro a longo prazo e nas políticas públicas. Contudo, para o Especialista 13 (E13) o indicador é coerente, porém deveria incluir uma análise sobre a transparência do cumprimento da regra, e para o Especialista 14 (E14) é preferível incluir inovação na apresentação dos dados de equilíbrio fiscal.

4.2.3 Contribuições para a Dimensão: Transparência

Algumas contribuições e comentários em relação à dimensão “Transparência” e seus indicadores foram realizadas pelos especialistas. Acerca da dimensão “Transparência”, os especialistas ressaltaram a coerência e a boa estruturação do item, devido ao seu alto nível de relevância para o tema proposto. Para E1, “Transparência” é umas das dimensões mais relevantes e importantes na atualidade a respeito de QGP. De maneira análoga, o E5 considerou que a dimensão “Transparência” é crítica para a qualidade do gasto público.

Tal dimensão, explicita que a precisão e a frequência das informações disponibilizadas são fundamentais para a accountability e a confiança pública. O E6 considerou os indicadores propostos pertinentes e refletem bem a transparência na administração pública, da mesma forma, E15 e E12 destacaram a coerência do item, pois, segundo E15, a transparência na gestão dos recursos públicos é essencial para permitir uma avaliação precisa das políticas públicas e promover a confiança da população nas instituições.

Em relação ao indicador “Disponibilização dos Relatórios de Prestação de Contas: Frequência da Disponibilização” os especialistas realizaram diversas considerações. O E1 pontuou que seria interessante utilizar periodicidade como nível de profundidade e sugere adicionar outras formas de prestações de contas. Para o E3, considerando sua experiência, esse é o indicador mais relevante dessa dimensão, reflete que na dimensão de transparência o aspecto relevante é a disponibilidade da informação para todos os entes da sociedade, de acordo com o entrevistado, é possível que muitos os municípios zerem nesse critério, mas também é importante a coleta desse dado, para evidenciar o problema da ausência de informações e de sistema.

Segundo E4, para garantir a completude do indicador seria necessário complementar com a frequência do relatório de prestação de contas, um parecer de controladoria ou auditoria interna. O E5 considerou que os níveis propostos são adequados, mas sugeriu detalhar o que se entende por “disponibilização voluntária”, conforme E5, a disponibilização voluntária frequentemente reflete uma administração proativa e transparente, logo precisar o que caracteriza a “disponibilização voluntária” pode ajudar a diferenciar as práticas de transparência de governos mais comprometidos com a accountability.

Nesse viés, o E6 recomendou incluir uma variável que avalie a facilidade de acesso aos relatórios, explicitou que a disponibilidade não implica em acessibilidade fácil para o público, e é a facilidade de acesso que aumenta a transparência efetiva e o controle social. Para E7, E9, E10 e E11, é essencial incluir uma análise sobre a periodicidade mínima recomendada, os

especialistas apontaram que relatórios frequentes permitem um acompanhamento mais constante e detalhado, conforme E7 e E9 a disponibilização contínua aumenta a capacidade de monitoramento e controle social. Em contrapartida, o E8 recomendou incluir um indicador de interatividade nos relatórios. Segundo E8, relatórios interativos permitem maior engajamento da população e melhor entendimento dos dados e a interatividade aumenta a acessibilidade e a utilidade dos relatórios. A clareza e a transparência dos relatórios, são variáveis, que para o E13, deveriam ser incluídas no indicador. O detalhamento sobre a conformidade legal da frequência é uma melhoria no item proposta pelo E12, enquanto o E14 propôs a inclusão de inovação na forma de disponibilização dos relatórios.

Ainda na dimensão de transparência, o indicador “Completeness dos Relatórios de Prestação de Contas: Parecer do Tribunal de Contas” também foi analisado pelos entrevistados. Acerca do indicador, o E2 indicou que o parecer do TCE muitas vezes não é utilizado pelo legislativo, logo seria interessante considerar se o julgamento das contas está sendo realizado pelo legislativo e utilizar como nível. Para E5 os níveis são coerentes, mas sugeriu incluir uma categoria para relatórios que trazem análises detalhadas de desempenho. Segundo E5, relatórios com análises de desempenho oferecem uma visão mais profunda da eficiência e eficácia do gasto público, portanto análises de desempenho podem fornecer uma perspectiva mais holística sobre a qualidade do gasto público.

Todavia, o E6 considera a estrutura dos níveis boa, mas a inclusão de uma análise qualitativa dos relatórios seria benéfica. Relatórios claros e completos, conforme E6, aumentam a confiança do público nas administrações, recomenda uma análise qualitativa visando obter insights adicionais sobre a transparência e clareza dos relatórios. Para E7 os níveis estão bem definidos, porém recomendou considerar a inclusão de indicadores sobre a resposta às recomendações do Tribunal. Por sua experiência prática, E7 afirmou que a resposta às recomendações do Tribunal de Contas é crucial para a melhoria contínua da gestão e indicadores sobre a resposta às recomendações fornecem uma visão mais completa da qualidade da gestão pública.

Consoante com o E7, o E8 julga que os níveis estão apropriados, mas indicou incluir a avaliação da transparência das recomendações e das ações corretivas seria útil. Para E8, a transparência nas ações corretivas melhora a accountability demonstra o compromisso do município com a melhoria contínua. O E9 está de acordo com os níveis apresentados, porém sugeriu a inclusão de um parâmetro relacionado à existência de auditorias internas. Para E9, auditorias internas ajudam a identificar e corrigir problemas antes que se tornem significativos, logo a inclusão de auditorias internas demonstra um compromisso com a transparência.

A reação do público aos relatórios é um item que para E10 deveria ser considerado, porém indicou que existe um problema para mensurar esse aspecto. Para E10, a opinião pública pode ser um indicador útil da clareza e completude dos relatórios. A inclusão de indicadores sobre a qualidade das informações fornecidas, foi a proposta de E11, enquanto para E12, seria mais relevante adicionar o detalhamento sobre a conformidade legal da completude. O E13, recomendou incluir variáveis sobre a transparência das informações fornecidas, entretanto para E15 é preciso analisar o impacto da completude na transparência pública.

Em relação ao indicador “Uso de Procedimentos Abertos: Licitações, Compras e Contratos de Prestação de Serviço”, da dimensão de transparência, alguns dos especialistas contribuíram com suas perspectivas. Para E2, os níveis utilizados são relevantes, a disponibilização dos dados ao público é essencial para a transparência, porém em sua experiência constatou que esses dados não estão disponíveis como deveriam. Os especialistas E5 e E7, contribuíram para o indicador propondo os seguintes níveis de profundidade: 0 – Não há utilização de procedimentos abertos, 1 – Utilização mínima de procedimentos abertos (apenas para grandes contratos), 2 – Utilização de procedimentos abertos para a maioria dos contratos, mas com algumas exceções, 3 – Total utilização de procedimentos abertos para todos os contratos.

Os especialistas concordaram que os níveis são justificados, pois a total utilização de procedimentos abertos minimiza riscos de corrupção e aumenta a competitividade e a eficiência das contratações. De forma análoga, o E6 e E8 também se debruçaram sobre o tema dos níveis, e suas propostas se corroboram nos seguintes níveis: 0 – Procedimentos fechados sem justificativa, 1 – Procedimentos abertos apenas para contratos de grande valor, 2 – Procedimentos abertos para a maioria dos contratos, com justificativas para exceções, 3 – Procedimentos abertos e justificados para todos os contratos.

Para E6 e E8, a utilização de procedimentos abertos para todos os contratos promove a igualdade de condições e aumenta a transparência. Consoante com os especialistas supracitados, E9 e E10 propuseram níveis que corroboram a visão de seus colegas E6 e E8. O E11, considera o indicador coerente, entretanto sugere inclusão de métricas sobre a eficiência e transparência dos procedimentos, enquanto o E15 indica que é necessário realizar uma análise sobre o impacto da transparência dos procedimentos abertos nas políticas públicas.

Finalizando a dimensão de transparência o indicador “Sistema de Informações de Custos (SIC): Precisão na Quantificação de Custos” teve sua análise realizada pelos especialistas. O E1 ressalta a importância do SIC apesar de não ser implementado e indica utilizar níveis como existência e/ou divulgação. Para E3, o sistema de custos é uma ferramenta de melhoria de

qualidade do gasto, o especialista infere que ter um com sistema de custos não reflete em disponibilizar as informações de custos para a sociedade, logo na dimensão de transparência a disponibilização das informações é o aspecto que melhor avalia essa dimensão. Acredita que a maioria dos municípios zerem nesse critério, o que é extremamente relevante para esse estudo, pois evidencia o problema da ausência de informações e sistema.

Todavia, para E4 existe a preocupação com a finalidade do sistema, um custo ser menor não, necessariamente, indicou uma melhor gestão em relação a um município com o um custo maior. O E5, contribuiu novamente com o estudo dos níveis propostos, sugestionando os seguintes níveis: 0 – Não há sistema de informações de custos implementado, 1 – Sistema implementado, mas com dados frequentemente incompletos ou imprecisos, 2 – Sistema implementado, dados completos, mas falta integração com outras áreas de gestão, 3 – Sistema totalmente implementado, com dados precisos e integrados às demais áreas de gestão. De acordo com E5, a precisão e a integração do sistema de informações de custos são essenciais para uma gestão financeira eficiente e transparente.

Os especialistas E6, E7, E8, E9 e E10, se debruçaram sobre os níveis, porém em sua totalidade concordaram com os níveis propostos por E5. Para o E6, um sistema robusto de informações de custos é fundamental para uma gestão financeira eficaz e transparente. Consoante, E7 considerou que a integração do sistema de informações de custos com outras áreas de gestão melhora a tomada de decisão. De maneira similar, para E8 a integração e precisão dos dados são essenciais para uma gestão financeira eficaz. Para o E9, um sistema bem implementado melhora a tomada de decisão e a alocação de recursos. Já o E10, refletiu que um sistema integrado e preciso facilita a alocação eficiente de recursos e a transparência. Em relação ao indicador o E11 propõe inclusão de métricas sobre a acurácia e tempestividade das informações, enquanto o E15 sugeriu análise de impacto da precisão dos dados de custos na eficiência do gasto público.

Uma das dimensões mais relevantes e importantes na atualidade a respeito de QGP, de acordo com o Especialista 1 (E1) é a dimensão “*Accountability*”, sobre essa dimensão de forma geral e seus indicadores os especialistas trouxeram suas reflexões. O Especialista 5 (E5) considerou que a dimensão “*Accountability*” é fundamental para assegurar a transparência e a responsabilidade na gestão pública. Para E5, os níveis de profundidade propostos deveriam refletir a eficácia e abrangência das práticas de controle interno, controle externo e controle social.

De acordo com E6, os indicadores de *accountability* são adequados, e a definição clara dos níveis de profundidade pode melhorar a aplicabilidade prática e a coleta de dados. Segundo

E7, a abordagem de *accountability* deveria focar na efetividade e no impacto das auditorias e na participação ativa do controle social. Consoante, para E8 a *accountability* deveria ser mensurada não apenas pela presença de auditorias, mas pela qualidade e impacto destas auditorias. O Especialista 9 (E9), refletiu que para que a *accountability* seja efetiva, é crucial garantir a qualidade e a transparência dos controles internos, externos e sociais.

Nesse mesmo viés, para E10 a *accountability* depende de uma abordagem integrada entre controle interno, externo e social, com níveis de profundidade claros e implementáveis. O especialista 11 (E11) considerou a dimensão coesa, pois indicadores de controle interno e externo, bem como a participação pública, garantem que os recursos públicos sejam usados de maneira eficiente e eficaz, promovendo a confiança na gestão pública. Para o E12, a proposta da dimensão está bem estruturada, conforme E12, a presença de auditorias internas e externas e a promoção de consultas públicas são fundamentais para assegurar a correta aplicação dos recursos e a *accountability* da gestão pública.

O E13 apontou para coerência dos indicadores, pois afirma que indicadores de controle social, como audiências públicas, são essenciais para garantir que a população esteja envolvida no processo de gestão dos recursos públicos, promovendo a transparência e a *accountability*. De forma similar, o E14 indicou que indicadores de controle interno e social são fundamentais para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente, promovendo a inovação na gestão pública. Em análise análoga, para E15, a dimensão foi bem estruturada e os indicadores utilizados são fundamentais para garantir que as políticas públicas sejam efetivas e que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente.

4.2.4 Contribuições para a Dimensão: *Accountability*

Dentro da dimensão “*Accountability*”, o indicador Controle Interno foi debatido pelos especialistas. Sob esse indicador, E2 e E3 consideraram fundamental avaliar a presença da estruturação de uma unidade de auditoria interna. De acordo com E2, para melhor acurácia do item é preciso verificar se o município tem controlador/concurso para controlador, analisar a configuração do controle interno, conferir se existe carreira consolidada de controladoria e analisar a estrutura institucional do controle interno.

Em relação aos níveis, para E2, é importante dar uma boa nota para quem tem contador e controlador, pois em sua experiência a maior parte dos municípios não têm controladores. De maneira análoga, para o E3 também é fundamental avaliar a presença e a estruturação de uma

unidade de auditoria interna. O E11 considera o item coerente, porém sugere inclusão de métricas sobre a independência e eficácia das auditorias internas.

Enquanto o E12, propôs um maior detalhamento sobre conformidade legal das auditorias internas, o E13 acredita que o indicador deveria incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade dos resultados das auditorias. Já para o E14, poderia incluir inovação na gestão das auditorias internas, conquanto o E15 sugeriu realizar uma análise de impacto das auditorias internas na melhoria da gestão pública.

Nesse indicador, alguns especialistas se dedicaram na elaboração e melhoria dos níveis. O E5, sugeriu os seguintes níveis: 0 – Não há auditoria interna estabelecida, 1 – Auditoria interna estabelecida, mas com relatórios não publicados ou acessíveis, 2 – Auditoria interna estabelecida, relatórios publicados regularmente, mas sem plano de ação para correção de irregularidades, 3 – Auditoria interna estabelecida, relatórios publicados regularmente e plano de ação para correção de irregularidades implementado. Para E5, as auditorias internas eficazes e transparentes são cruciais para a prevenção e detecção de irregularidades.

Consonante, o E6 propôs os níveis: 0 – Inexistência de auditoria interna, 1 – Auditoria interna presente, mas sem relatórios regulares, 2 – Auditoria interna presente com relatórios regulares, mas sem plano de ação, 3 – Auditoria interna presente com relatórios regulares e plano de ação implementado. Conforme E6, a regularidade e a ação subsequente das auditorias são cruciais para um controle efetivo.

E7, elaborou os níveis: 0 – Não existe auditoria interna, 1 – Auditoria interna existente, mas não funcional, 2 – Auditoria interna funcional, mas sem transparência nos relatórios, 3 – Auditoria interna funcional e transparente, com implementação de ações corretivas. Segundo E7, a transparência e a funcionalidade da auditoria interna são essenciais para a detecção de problemas.

Ainda sobre níveis, E8 sugeriu: 0 – Não há auditoria interna, 1 – Auditoria interna existente, mas com baixa qualidade, 2 – Auditoria interna de qualidade, mas com pouca transparência, 3 – Auditoria interna de alta qualidade e transparente. Para E8, a qualidade das auditorias internas e sua transparência são essenciais para uma gestão eficaz.

E9 abordou os níveis da seguinte forma: 0 – Não há auditoria interna, 1 – Auditoria interna esporádica, 2 – Auditoria interna regular, mas com baixa divulgação dos resultados, 3 – Auditoria interna regular, com divulgação transparente dos resultados e implementação de ações corretivas. Para E9, a regularidade e a transparência das auditorias internas são fundamentais para identificar e corrigir problemas.

Por fim, E10 considerou os seguintes níveis pertinentes: 0 – Inexistência de auditoria interna, 1 – Auditoria interna presente, mas ineficaz, 2 – Auditoria interna presente e eficaz, mas com divulgação limitada, 3 – Auditoria interna eficaz, com divulgação ampla e implementação de ações corretivas. Conforme E10, auditorias internas eficazes e com ampla divulgação são essenciais para identificar e resolver problemas.

O “Controle Externo” foi outro indicador analisado pelos especialistas na dimensão “*Accountability*”. O Especialista 3 (E3) considerou que esse indicador também é uma variável a ser analisada na dimensão de “Conformidade Legal”, para E3, não existe problema em um indicador validar duas dimensões. Sobre a avaliação do item, E11 apontou para sua relevância e propõe a inclusão de indicadores sobre a independência e eficácia das auditorias dos órgãos de controle. Nesse mesmo viés, E12 indicou que o parâmetro é bem estruturado, porém sugere detalhamento sobre conformidade legal das auditorias dos órgãos de controle.

De forma semelhante, para E13, o objeto é coeso, mas deveria considerar incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade dos resultados das auditorias externas. Ainda sobre as características do item proposto, E14 sugeriu incluir inovação na gestão das auditorias dos órgãos de controle e E15 indicou realizar análise de impacto das auditorias externas na melhoria da gestão pública.

Os especialistas também refletiram acerca dos níveis, realizando diversas contribuições. Dessa maneira, E5 definiu os seguintes níveis propostos: 0 – Não há auditoria dos órgãos de controle, 1 – Auditoria dos órgãos de controle realizada esporadicamente, 2 – Auditoria dos órgãos de controle realizada regularmente, mas com recomendações não implementadas, 3 – Auditoria dos órgãos de controle realizada regularmente e com recomendações implementadas. Para E5, a implementação das recomendações dos órgãos de controle é essencial para a melhoria contínua da gestão pública.

O E6, se debruçou sobre os níveis propondo: 0 – Inexistência de auditoria por órgãos de controle, 1 – Auditoria por órgãos de controle esporádica, 2 – Auditoria regular por órgãos de controle, com recomendações ignoradas, 3 – Auditoria regular por órgãos de controle com recomendações implementadas e monitoradas. De acordo com E6, implementar e monitorar as recomendações melhora significativamente a governança pública.

Os níveis propostos por E7 foram semelhantes: 0 – Não há auditoria externa, 1 – Auditoria externa ocasional, com poucas ações corretivas, 2 – Auditoria externa regular, com algumas ações corretivas, 3 – Auditoria externa regular, com implementação completa de ações corretivas. O E7 relata que em sua experiência prática as auditorias externas regulares e ações corretivas implementadas aumentam a accountability.

Para E8, níveis propostos seriam: 0 – Ausência de auditoria por órgãos externos, 1 – Auditoria externa esporádica, 2 – Auditoria externa regular, com implementações parciais de recomendações, 3 – Auditoria externa regular com implementação completa das recomendações. E8 considera que implementações completas das recomendações de auditoria externa são cruciais para a accountability.

Já E9 estruturou os níveis como: 0 – Ausência de auditoria externa, 1 – Auditoria externa esporádica, 2 – Auditoria externa regular, com divulgação parcial dos resultados, 3 – Auditoria externa regular, com divulgação completa dos resultados e implementação das recomendações. Auditorias externas regulares e com resultados transparentes aumentam a accountability, segundo o E9.

Em conclusão, para E10 é pertinente o uso dos seguintes níveis: 0 – Inexistência de auditoria externa, 1 – Auditoria externa presente, mas com poucas implementações de recomendações, 2 – Auditoria externa presente, com implementações parciais, 3 – Auditoria externa presente, com implementações completas e acompanhamento regular. Para E10 implementações completas e acompanhamento das recomendações aumentam a accountability e a qualidade da gestão pública.

Ainda na dimensão “*Accountability*”, o indicador “Controle Social” recebeu diversos comentários e sugestões dos especialistas. Como início de discussão do tema o E4 sugeriu alteração da redação de “Controle Social” por “*Social Accountability*”, pois na sociologia o controle social é o controle do governo sobre a sociedade e a tradução do termo para social controle estará incorreto em relação a esse ponto de vista, que seria o controle da sociedade sobre o governo, e não o contrário. E4 também recomendou pensar na existência de conselhos, e o envolvimento dos conselhos na construção da política pública, pois só existência do conselho não é suficiente para demonstrar o social accountability.

De forma análoga, para E2, analisar os conselhos de políticas públicas é mais efetivo do que analisar as audiências, pois conselhos precisam acompanhar a prestação de contas e apresentam uma estrutura organizacional para realizar essa avaliação. Em contraponto, o E3 considerou que a existência de audiências públicas sobre temas específicos que fortaleçam o controle social, é um indicador de boa gestão pública. Para E11, o indicador é importante, sugeriu a inclusão de métricas sobre a frequência e a eficácia das audiências e consultas públicas. O E13 considerou o item coerente, porém deveria incluir variáveis sobre a transparência e participação pública nas audiências e consultas. Segundo E14, poderia incluir inovação na gestão das audiências e consultas públicas, enquanto para E15 o mais pertinente é

realizar análise de impacto das audiências e consultas públicas na transparência e participação pública.

Nesse parâmetro os níveis também foram sugeridos por alguns especialistas. O E5 considera que os níveis pertinentes: 0 – Não há audiências ou consultas públicas, 1 – Realização de audiências ou consultas públicas esporádicas, 2 – Realização regular de audiências ou consultas públicas, mas com baixa participação, 3 – Realização regular de audiências ou consultas públicas com alta participação e considerações das sugestões públicas. Segundo E5, a participação ativa da população nas audiências públicas é fundamental para um controle social efetivo.

Os níveis propostos por E6 são: 0 – Ausência de audiências ou consultas públicas, 1 – Realização de audiências ou consultas públicas sem regularidade, 2 – Realização regular de audiências ou consultas públicas com média participação, 3 – Realização regular de audiências ou consultas públicas com alta participação e feedback implementado. Para E6, a inclusão do feedback da população fortalece a responsabilidade e transparência governamental.

De maneira similar, E7 propôs: 0 – Inexistência de audiências ou consultas públicas, 1 – Audiências ou consultas públicas realizadas ocasionalmente, 2 – Audiências ou consultas públicas realizadas regularmente, mas com pouca interação, 3 – Audiências ou consultas públicas realizadas regularmente, com alta interação e uso das contribuições. Conforme E7, a interação ativa com o público melhora a transparência e a confiança na administração pública.

E8 elaborou os seguintes níveis: “0 – Inexistência de audiências ou consultas públicas, 1 – Audiências ou consultas públicas semestralmente, 2 – Audiências ou consultas públicas trimestrais, 3 – Audiências ou consultas públicas mensais. E8 considera que audiências públicas mais frequentes aumentam a transparência e a participação cidadã.

Nesse mesmo sentido, E9 sugeriu os níveis: 0 – Inexistência de audiências ou consultas públicas, 1 – Realização de audiências ou consultas públicas anuais, 2 – Realização de audiências ou consultas públicas semestrais, 3 – Realização de audiências ou consultas públicas trimestrais. Para E9, a maior frequência de audiências públicas promove maior transparência e controle social.

Por fim E10 delimitou os seguintes níveis: 0 – Ausência de audiências ou consultas públicas, 1 – Audiências ou consultas públicas realizadas ocasionalmente, 2 – Audiências ou consultas públicas realizadas regularmente, com participação limitada, 3 – Audiências ou consultas públicas realizadas regularmente, com alta participação e consideração das sugestões públicas. Segundo E10, a alta participação nas audiências públicas melhora a transparência e a qualidade da gestão pública.

4.2.5 Contribuições para a Dimensão: Gestão Pública

A dimensão “Gestão Pública” também foi foco de debate dos especialistas. Para o E5, a dimensão abrange aspectos cruciais como articulação externa, planejamento, gestão financeira, governo eletrônico e a qualidade do quadro funcional. Segundo E5, os indicadores e variáveis propostos são coerentes com a avaliação da qualidade do gasto público, pois uma gestão eficiente e bem planejada é fundamental para a otimização dos recursos. Explicita que a informatização dos cadastros e a participação em consórcios públicos indicam um comprometimento com a modernização e a transparência, essenciais para uma boa gestão fiscal.

O E6, comentou que os elementos bem selecionados para avaliar a gestão pública. Conforme E6, esses indicadores são essenciais para garantir que os recursos sejam bem geridos e aplicados de maneira eficiente, promovendo a transparência e a responsabilidade fiscal. E9 concordou que a gestão pública eficiente é essencial para a qualidade do gasto público e considera a articulação com o exterior e a capacidade de planejamento, fundamentais para uma gestão integrada e bem organizada. Ainda na visão de E9, a informatização dos cadastros e o governo eletrônico promovem a transparência e a eficiência, enquanto a qualidade do quadro funcional garante que os recursos humanos sejam bem utilizados.

Para o E10, a dimensão é bem estruturada e os indicadores são adequados para avaliar a eficiência administrativa e a qualidade do gasto público. E11 e E13 enxergaram a dimensão como abrangente, E11 considerou a gestão eficiente dos recursos, incluindo o planejamento e a qualificação do quadro funcional, como essencial para a entrega de serviços públicos de qualidade.

Em contraponto, E12 avaliou a dimensão como específica, uma vez que os indicadores que avaliam a capacitação dos servidores e a adoção de práticas de governo. Para E14, a dimensão também é caracterizada como específica, tendo em vista que a adoção de práticas inovadoras na gestão pública, refletida em indicadores como governo eletrônico e qualificação do quadro funcional, é essencial para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.

Na dimensão “Gestão Pública” o indicador “Articulação com o Exterior” foi avaliado pelos especialistas. Para E2, a participação em consórcios não é única forma de interação entre municípios, seria interessante analisar também as outras formas, como participação em fundos regionais. Nesse mesmo viés, E4 propôs pensar na questão de redes, pois o município pode não estar em um consórcio, mas pode estar participando de uma rede, associação ou arranjos interfederativos.

Os especialistas E5 e E6 concordaram que a participação em consórcios pode otimizar recursos e serviços, mas é necessário avaliar se essas parcerias estão gerando eficiência e economia de recursos públicos. Para E7, consonante com E8 e E10 é fundamental avaliar se a participação em consórcios está gerando economia de recursos públicos e melhorando a eficiência na prestação de serviços. De forma semelhante, o E11 sugeriu inclusão de métricas sobre a eficácia dos consórcios e seus impactos econômicos, enquanto o E15 sugeriu a análise de impacto da participação em consórcios na melhoria da gestão pública.

O indicador “Capacidade de Planejamento” foi analisado pelos entrevistados, gerando diversas contribuições. O Especialista 5 (E5) considerou que os planos elaborados pelos municípios devem estar alinhados com as necessidades reais do município e ter metas claras para garantir a efetividade dos investimentos públicos. Enquanto para E6 e E10, é fundamental que os planos sejam realistas e estratégicos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do município e aprimorando a alocação de recursos públicos.

De forma análoga, E7 e E9 consideraram que os planos devem ser estratégicos e alinhados com as demandas locais para garantir investimentos eficazes e sustentáveis. Nesse mesmo sentido, para E8 os planos devem ser dinâmicos e flexíveis, permitindo ajustes conforme as necessidades e demandas do município para garantir investimentos eficientes e sustentáveis. O Especialista 11 (E11) pontuou sobre a relevância do indicador e propõe a inclusão de indicadores sobre a eficácia dos planos e sua implementação.

Todavia E12, sugeriu incluir maior detalhamento sobre conformidade legal dos planos de desenvolvimento e o E13 indicou incluir variáveis sobre a transparência e participação pública no planejamento setorial. Ademais, E14 considerou pertinente adicionar inovação na gestão e apresentação dos planos de desenvolvimento setoriais, enquanto E15 recomendou a análise de impacto dos planos setoriais no desenvolvimento local.

Em relação ao parâmetro de “Gestão Financeira”, os especialistas realizaram suas pontuações. O E3 sugeriu alterar nomenclatura para “Sistema de Controle Tributário” ou “Gestão Tributária”. Enquanto E4, pontuou que a qualidade de gasto em um ano não necessariamente altera os indicadores desse mesmo ano. Para o E5 a informatização dos processos pode melhorar a arrecadação e a gestão financeira, desde que os dados sejam precisos e atualizados.

De forma similar, para E6 a informatização dos processos deve ser acompanhada por políticas de controle e transparência para garantir a integridade dos dados e a eficiência na gestão financeira. Para E7 e E10 a informatização dos processos é positiva, desde que complementada por medidas de controle e transparência para evitar irregularidades e garantir a

eficiência na arrecadação. E8 e E9 pontuam consonantes que a informatização dos processos, necessita ser integrada com políticas de controle e transparência para evitar falhas e fraudes na gestão financeira.

O Especialista 11 (E11) considerou o indicador coerente e propõe a inclusão de indicadores sobre a eficácia do cadastro e seu impacto nas receitas municipais. E12 recomendou o detalhamento sobre conformidade legal dos cadastros de ISS, enquanto o E13 sugere incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade dos dados cadastrais de ISS. A inovação na gestão e atualização, é o fator que o E14 considerou relevante para ser incluído no indicador. Finalizando os comentários acerca desse indicador, E15 sugeriu análise de impacto dos cadastros de ISS na eficiência da arrecadação municipal.

O indicador “Governo eletrônico” também foi comentado pelos especialistas. Para o E5, a disponibilização de serviços online pode aumentar a eficiência e reduzir custos operacionais, mas é essencial garantir a segurança e acessibilidade desses serviços. Entretanto, para E6, E10 e E11, um fator preocupante é a acessibilidade, nesse viés a oferta de serviços online deve ser avaliada quanto à usabilidade e à inclusão digital para garantir que todos os cidadãos possam acessar e utilizar os serviços públicos e a transparência da gestão pública.

Nesse mesmo sentido, o E7 e E8 consideraram essencial assegurar que os serviços oferecidos sejam acessíveis, seguros e atendam às necessidades dos cidadãos para promover a eficiência e transparência na gestão pública. O especialista 12 (E12) refletiu sobre a estrutura do item, considerando bem executado, porém sugere melhor detalhamento sobre conformidade legal dos serviços eletrônicos disponibilizados. Para E13 o indicador é abrangente, porém deveria incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade dos serviços eletrônicos. Conquanto, o E14 indicou incluir inovação na gestão e apresentação dos serviços eletrônicos nos portais municipais. Por fim, o E15 sugeriu análise de impacto dos serviços eletrônicos na melhoria da gestão pública.

Ainda na dimensão “Gestão Pública”, referente ao indicador “Qualidade do Quadro Funcional” os especialistas fizeram suas considerações. O Especialista 3 (E3), sugeriu alterar o nome para “Qualificação do Quadro Funcional”, para abranger melhor os parâmetros da ferramenta. Para o Especialista 2 (E2) a qualidade do quadro funcional apresenta uma relação de codependência entre remuneração e qualificação do profissional contratado, logo se o município tem baixa capacidade de folha de pagamento, pode ocorrer uma defasagem ou alta rotatividade do seu quadro funcional.

Enquanto o E5, considerou que a qualificação do quadro funcional é crucial para a eficiência dos serviços públicos, porém é importante garantir que essa qualificação esteja sendo

refletida na prestação de serviços de alta qualidade. Segundo E6, a presença de servidores qualificados é positiva, mas é importante também investir em capacitação contínua e valorização dos profissionais para manter a qualidade dos serviços públicos. Para E7 e E8, a qualificação dos servidores é importante, mas também é necessário avaliar se essa qualificação se reflete na prestação de serviços de alta qualidade e no aumento da eficiência do setor público.

O E10 trouxe reflexões sobre como a presença de servidores qualificados é importante, mas também sobre a necessidade de garantir que essa qualificação seja adequadamente aproveitada para melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. O E11, por sua vez, propôs a inclusão de indicadores sobre a eficácia e o impacto da qualificação dos servidores na administração. E12 considerou extremamente relevante para o IQGP que os indicadores apresentem o detalhamento sobre conformidade legal, e nesse caso sugere detalhamento da qualificação dos servidores. Para E13 o parâmetro é coerente e deveria incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade dos dados de qualificação dos servidores. Nesse sentido, o E14 indicou incluir inovação na capacitação e atualização dos servidores municipais, enquanto o E15 sugeriu a análise de impacto da qualificação dos servidores na eficiência da administração pública.

4.2.6 Contribuições para a Dimensão: Finanças Públicas

Acerca da dimensão “Finanças Públicas”, os especialistas validaram e realizaram suas contribuições, para a dimensão e seus respectivos indicadores. Tratando da dimensão o Especialista 3 (E3) considerou que as variáveis podem ser encaradas como herdadas das gestões anteriores, logo não seria um reflexo real da gestão atual. Em relação a dimensão o Especialista 5 (E5) avaliou que as variáveis devem focar na capacidade de geração de receitas, estímulo ao investimento e saúde financeira. A respeito dos indicadores contidos na dimensão, E5, pontuou que a Receita Corrente Líquida per capita e a relação entre receita própria e corrente líquida são indicadores apropriados para avaliar a capacidade fiscal dos municípios. De acordo com o E5, o endividamento público e a suficiência de caixa refletem diretamente a saúde financeira e, portanto, a qualidade do gasto público. Para o E5, as variáveis escolhidas permitem uma análise abrangente e detalhada da situação financeira dos governos locais.

Em relação à dimensão “Finanças Públicas”, o Especialista 9 (E9) considerou que os indicadores são pertinentes para a análise da qualidade do gasto público. Uma vez que, para E9, a Receita Corrente Líquida per capita e a relação de receita própria indicam a capacidade de autofinanciamento dos municípios. Enquanto o endividamento e a suficiência de caixa são

cruciais para a avaliação da sustentabilidade fiscal, garantindo que o município não comprometa suas finanças futuras. Nesse mesmo sentido, o E11 concordou com os indicadores, pois indicadores de receita e investimento público são fundamentais para avaliar a capacidade financeira e a sustentabilidade dos municípios, refletindo diretamente na qualidade dos gastos.

Na dimensão “Finanças Públicas” os especialistas trouxeram elucidações em relação ao indicador “Receita Corrente Líquida per capita”. O Especialista 2 (E2) concordou com o parâmetro, porém entende que o ideal seria mensurar a porcentagem de receita que é proveniente de transferência e a porcentagem que provém de receita própria. Em contrapartida, o Especialista 3 (E3) considerou que receita pública per capita é um atributo importante para classificar os municípios e comparar a gestão, entretanto ter uma elevada receita pública per capita não é uma indicação de boa gestão municipal.

Para E3, embora num percentual pequeno, a receita pública elevada possa decorrer de uma boa gestão fiscal, oriunda da boa administração dos impostos, o grande fator de determinação é nível de atividade econômica do município, que é inerente à gestão. Contudo, o Especialista 5 (E5) entende que esse indicador é crucial para entender a capacidade financeira do município. Segundo E5, municípios com alta receita per capita geralmente têm maior capacidade de investir em infraestrutura e serviços públicos. No entanto, compreende que é importante avaliar se a receita está sendo utilizada de maneira eficiente e se está distribuída de forma equitativa. Nesse mesmo viés, E10 considerou a variável um bom indicador da capacidade fiscal do município, mas deve ser complementada com análises de eficiência e equidade na arrecadação e aplicação dos recursos.

Referente ao indicador “Receita própria sobre a receita corrente líquida”, o Especialista 2 (E2) concordou com o parâmetro, porém destaca que seria essencial identificar a lei orçamentária de origem do recurso, bem como a data da execução desse recurso, tendo em vista que a grande dificuldade na obtenção desse dado é possibilidade legal de cada gestor público registrar a utilização desse recurso de uma forma distinta. Em relação a esse indicador, o E6 considerou um parâmetro importante de autonomia financeira, porém deve-se considerar a capacidade de inovação fiscal do município para aumentar a receita sem prejudicar a base de contribuintes. Para o E15, o indicador é coerente, porém sugeriu realizar a análise de impacto da arrecadação própria na sustentabilidade financeira municipal.

Em relação ao indicador “Investimento público per capita”, o Especialista 2 (E2) entendeu que existe a necessidade de dimensionar o que está embutido no investimento público e diferenciar investimento, inversão financeira e despesas de capital, para melhor acurácia do indicador. Sob esse mesmo indicador, o E3 considerou que o investimento per capita foi

analisado em capacidade de investimento e que esse item não entraria como indicador de desempenho da gestão municipal, compreende que pode ser utilizado como variável classificatória. Para o referido indicador, o E4 refletiu sobre a defasagem entre o ato de investir e o de obter os resultados provenientes desse investimento, indicando que tal aspecto deveria ser levado em conta no item. Para os demais especialistas o indicador é coerente, porém adicionam algumas sugestões. Para E5, E7 e E11, seria preciso analisar a eficácia desse investimento. Em contrapartida para E6 e E10 seria necessário avaliar se os investimentos estão sendo realizados de forma estratégica, gerando benefícios à população. Nesse mesmo viés, E8, E9 e E15 indicaram que devem ser incluídas variáveis que levam em consideração o impacto dos investimentos no desenvolvimento do local.

Ainda na dimensão de “Finanças Públicas”, o indicador “Investimento público sobre a receita corrente líquida” foi analisado pelos especialistas. Em relação a esse indicador, o E2 corroborou a necessidade de dimensionar o que está embutido no investimento público, diferenciar investimento, inversão financeira e despesas de capital. Para o E5, esse indicador demonstra a prioridade dada aos investimentos em relação às despesas correntes. Segundo E5 e E8, é necessário assegurar que esse investimento seja sustentável e que não comprometa a saúde financeira do município. Corroborando E5, E6 defende que a proporção saudável é essencial, mas é necessário garantir a eficiência e eficácia dos investimentos, a análise de custo-benefício deve ser rigorosa. Para E10, em uma boa gestão o investimento público deve priorizar áreas de maior impacto.

Seguindo na dimensão “Finanças Públicas”, o indicador “Endividamento público municipal” foi alvo de comentários dos especialistas. Segundo E2, é indicado utilizar resultado primário para analisar o parâmetro, uma vez que os municípios são obrigados pela lei a terem na LDO o detalhamento do resultado primário. Para E5, o nível de endividamento é um indicador importante da sustentabilidade financeira. Conforme o E5, municípios altamente endividados podem enfrentar dificuldades para manter serviços essenciais, logo é crucial monitorar a capacidade de pagamento e a origem das dívidas. E6, E8, E9 e E10 apontaram que monitorar o nível de endividamento é essencial para evitar a insolvência. De acordo com E6 para maior confiabilidade do indicador deveria considerar a estrutura das dívidas e os planos de amortização. E11, propôs a inclusão de métricas sobre a sustentabilidade a longo prazo do endividamento.

Em relação ao indicador “Receita comprometida com a folha de pessoal”, os especialistas realizaram algumas considerações. Para o E5 o indicador é a considera a chave de controle fiscal, pois um alto percentual da receita comprometida com a folha de pagamento

pode limitar a capacidade de investimento e manutenção dos serviços públicos, logo a gestão deve buscar um equilíbrio saudável. Sobre o mesmo indicador, E7 indicou que um alto comprometimento da receita com a folha de pagamento pode indicar problemas de gestão e necessidade de reformas administrativas.

Em relação a sugestões para melhorias do indicador, o E11 propôs a inclusão de indicadores sobre a eficiência da gestão da folha de pagamento e seu impacto nas finanças, enquanto o E14 sugeriu incluir inovação na gestão e avaliação da folha de pagamento. De maneira análoga, E13 indicou adicionar variáveis sobre a transparência e acessibilidade das informações de folha de pagamento e E15 sugestionou análise do impacto da gestão da folha de pagamento na sustentabilidade financeira.

Finalizando a dimensão de “Finanças Públicas”, o indicador “Suficiência de Caixa” foi avaliado pelos entrevistados. Para os especialistas este é um indicador vital para a solvência financeira, uma vez que reflete a capacidade do município de cumprir suas obrigações financeiras a curto prazo, o que é vital para a estabilidade financeira. Em relação a sugestões de melhorias do indicador, o E11 propôs inclusão de métricas sobre a sustentabilidade a longo prazo da suficiência de caixa e o E15 sugeriu análise de impacto da suficiência de caixa na sustentabilidade financeira e na capacidade de investimento.

4.2.7 Contribuições para a Dimensão: Desenvolvimento econômico

A dimensão “Desenvolvimento Econômico” foi discutida com os especialistas gerando diversas pontuações e sugestões. O Especialista 2, considerou que para uma análise de desigualdade e seus impactos no consumo e na arrecadação da receita do município é necessário separar o nível de renda por gênero e escolaridade. E destacou que se um município tem sua população majoritariamente composta por mulheres, as quais os salários são inferiores aos masculinos, os baixos salários apresentam um impacto sobre a arrecadação do município, o que por sua vez altera os índices de desenvolvimento econômico.

Para o Especialista 3 (E3) a dimensão conta com muitos parâmetros, e considerou necessário enxugar em duas variáveis: uma variável que fornece a dimensão do crescimento econômico do município e outra variável que fornece a dimensão dos resultados sociais, que poderia ser o índice de GINI. Em contrapartida, o E5 considerou os indicadores como ICMS per capita, crescimento do PIB e evolução dos empregos formais diretamente ligados ao dinamismo econômico dos municípios. Para E5, estes indicadores são coerentes com a análise

da qualidade do gasto público, pois um ambiente econômico saudável indica uma boa gestão dos recursos públicos.

Consoante com E5, o E6 indicou que a inclusão de variáveis como o Índice de Gini e a receita média dos MEI fornece uma visão abrangente da distribuição de renda e da sustentabilidade econômica, aspectos fundamentais para a avaliação da qualidade do gasto. De forma similar, o E12 afirmou que a inclusão de variáveis como PIB per capita e evolução dos empregos formais é essencial para entender o impacto econômico das políticas públicas e o retorno sobre os investimentos realizados.

Por fim os especialistas entrevistados teceram comentários e sugestões em relação à dimensão “Desenvolvimento Humano”. Referente a essa dimensão o E2 pontuou a possibilidade de adicionar o indicador “Expectativa de Vida” para parametrizar a qualidade de vida e o acesso à saúde. O especialista 3 (E3) concordou com os indicadores, apenas recomendou alterar o título para “Desenvolvimento Social” e trazer o índice de Gini para essa dimensão. Para o Especialista 4 (E4), o indicador está bem completo, porém considerou necessário evidenciar os limites do índice.

Sobre essa dimensão, E5 corroborou com os indicadores propostos, uma vez que abordam educação e saúde, ambos essenciais para a qualidade de vida e, consequentemente, para a qualidade do gasto público. Para E6, indicadores como acesso e permanência escolar, desempenho escolar e infraestrutura são cruciais para avaliar a efetividade dos investimentos em educação.

Em conformidade com os demais especialistas, E7 apontou que os indicadores usados na saúde, como a cobertura da atenção básica e os fatores de risco e proteção refletem diretamente a eficiência do gasto público em promover o bem-estar da população. Segundo E9, os indicadores são bem justificados e coerentes com a análise da qualidade do gasto. Consonante, o E13 concorda que os indicadores de acesso e qualidade na educação e saúde são essenciais para medir o impacto das políticas públicas no bem-estar da população e na promoção da igualdade de oportunidades.

4.2.8 Contribuições para a Dimensão: Desenvolvimento humano

Sobre os indicadores da dimensão “Desenvolvimento Humano”, os especialistas realizaram pontuações. Em relação ao “Acesso e Permanência escolar”, o especialista E5 considerou que monitorar a taxa de matrícula e evasão escolar são necessários para garantir a universalização do ensino básico. Nesse mesmo viés, o E9 indicou que é necessário criar

incentivos para a permanência dos alunos. Enquanto E11, propôs a inclusão de métricas sobre a eficácia das políticas de acesso e permanência escolar.

Referente ao parâmetro “Desempenho escolar”, o E2 indicou a necessidade de conter nesse indicador a distorção idade/série para melhor acurácia do item. Enquanto, para E5 esse indicador demonstra que políticas de melhoria contínua são necessárias. Para E8, através desse indicador é possível estabelecer metas de desempenho e alcançá-las. Da mesma forma para E9, tão indicador deveria ser utilizado como ferramentas de avaliação contínua.

O indicador “Infraestrutura Escolar”, para E5 refletiu a necessidade de investimento em instalações adequadas e recursos tecnológicos para favorecer o aprendizado. Para E9, o parâmetro oportuniza garantir que as escolas estejam bem equipadas e mantidas. De forma similar, o E15 sugeriu análise de impacto das políticas de infraestrutura escolar no desenvolvimento humano.

No parâmetro “Qualidade do Ensino”, o E4 indicou que o ideal seria atribuir a presença de conselho e a taxa de docentes com nível superior nas métricas do indicador. Enquanto, E8 e E10 sugeriram avaliar se existe a formação e capacitação contínua dos professores, além da adoção de práticas pedagógicas inovadoras.

Em relação ao indicador “Cobertura da atenção básica”, para E8 é preciso avaliar se existem medidas que busquem fortalecer o atendimento preventivo e comunitário. Nesse viés E11, propôs a inclusão de métricas sobre a eficácia das políticas de cobertura da atenção básica. Enquanto E15, sugeriu análise de impacto das políticas de cobertura da atenção básica no desenvolvimento humano.

Para o item “Fatores de Risco e Proteção”, o E11 apontou como indicador importante e sugere inclusão de métricas sobre a eficácia das políticas de prevenção e proteção à saúde. Enquanto E13, considerou o parâmetro bem justificado e propôs o detalhamento sobre conformidade legal das políticas de prevenção e proteção à saúde.

Referente ao indicador “Morbidade”, o E11 refletiu que demonstra a capacidade ou a necessidade de um município em desenvolver ações preventivas contra doenças crônicas e transmissíveis. Para o E12, o indicador é coerente, propôs a inclusão de indicadores sobre a sustentabilidade das políticas de redução da morbidade.

Finalizando a dimensão, o parâmetro “Mortalidade”, foi considerado relevante, para E11, que propôs a inclusão de métricas sobre a eficácia das políticas de redução da mortalidade. Para o E13, o item é coerente, mas deveria incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade das informações de mortalidade. Enquanto E15, sugeriu que seja realizada uma

análise de impacto das políticas de redução da mortalidade no desenvolvimento humano do município

Por fim, apresenta-se o Quadro 25 com uma síntese dos comentários dos especialistas, obtidos na etapa de entrevista semiestruturada com pauta, sobre os itens que compõem a primeira versão do IQGP-GL. Na próxima subseção, fez-se uma análise das contribuições consideradas mais pertinentes, com o objetivo de elaborar a versão consolidada do IQGP-GL, a partir dos aspectos legais e da etapa de validação com os especialistas.

Quadro 22 – Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continua)

Dimensão	Indicador	Comentários
Adequação Legal	Gastos com pessoal no Executivo e legislativo	E1- Destaque para o nível de alerta e prudencial como níveis de profundidade E4- Considera necessário auferir se a previdência está contabilizada nos gastos, uma vez que consome uma parcela significativa dos recursos E6 e E8 – Sugerem a análise histórica dos gastos, visando identificar tendências E7- Infere a inclusão da proporção entre cargos comissionados e efetivos E9 e E10- Indicam a inclusão de uma análise do impacto do gasto com o pessoal em relação a outras despesas
Adequação Legal	Endividamento Municipal	E3 – Pontua que o endividamento não pode ser um indicador de boa ou má gestão se não levar em consideração a questão temporal, uma vez que o endividamento atual pode ser a consequência de uma má gestão anterior E5 – Propõe adicionar uma variável que considere a capacidade de pagamento do município (CAPAG), pois proporciona uma visão mais completa da saúde fiscal do município. E7 – Sugere incluir a análise das despesas com juros e amortizações em relação à receita corrente líquida. E9 – Aconselha a inclusão de uma análise da sustentabilidade do endividamento a longo prazo. E10 – Considera interessante incluir uma análise de risco associada ao perfil do endividamento
Adequação Legal	Preparação e aprovação do orçamento	E1- Sugere a análise das emendas impositivas E2- Considera interessante mensurar a proporção da participação populacional nas audiências públicas E3- Indica nova redação para o indicador: Grau de Participação E6- Propõe incluir indicadores de qualidade das deliberações, como a quantidade de contribuições aceitas E7 e E10- Compreendem como necessário a inclusão de uma variável que avalie a disseminação das informações orçamentárias para a população E12- Recomenda detalhamento referente a legalidade das audiências
Adequação Legal	Coesão entre PPA-LDO-LOA	E2- Compreende que PPA não deveria ser uma lei, deveria o governo ter uma carteira de projetos de investimentos, para evitar os problemas posteriores que decorrem da inadequação entre o PPA, LDO e LOA E4- Demonstra preocupação com os parâmetros utilizados, considera que a existência de ressalvas não reflete diretamente na coesão E5- Indica a implementação de mecanismos de acompanhamento contínuo da coesão durante o exercício financeiro. E9- Pontua a necessidade de uma avaliação da forma que as alterações nos documentos afetam a previsibilidade orçamentária. E14- Sugere a inclusão de inovação na apresentação de dados de coesão.

Quadro 22- Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Adequação Legal	Eficiência do planejamento orçamentário	E3- Sugere mudança de nomenclatura para “Realismo e Precisão na Elaboração Orçamentária”, pois considera eficiência como indicador de custo E5- Indica incluir a avaliação da execução orçamentária ao longo do ano fiscal E6- Entende que incluir um indicador de acurácia/precisão das previsões orçamentárias passadas melhoraria o indicador E8 e E9- Consideram que é preciso inserir uma análise das revisões do planejamento durante o exercício fiscal E11- Propõe a inclusão de indicadores sobre previsibilidade econômica
Disciplina fiscal agregada	Abrangência do orçamento – relação entre receitas/despesas correntes	E3- Sugere alteração de nomenclatura para capacidade de poupança ou capacidade de investimento E5- Recomenda incluir uma análise da evolução histórica dessas relações E10- Compreende necessária uma análise da eficácia das políticas fiscais implementadas E12- Aconselha detalhamento sobre conformidade legal das despesas E15- Considera relevante o levantamento de métricas para avaliar o impacto do equilíbrio fiscal nas políticas públicas.
Disciplina fiscal agregada	Relação entre receitas e despesas de capital	E5- Sugere variável que considere a fonte das receitas de capital, diferenciando entre receitas próprias e transferências intergovernamentais E7 e E10- Recomenda a inclusão de um indicador que avalie a sustentabilidade das despesas de capital E8 e E15- Consideram fundamental incluir uma análise do impacto dos investimentos de capital no desenvolvimento econômico local E14- Propõe incluir inovação na gestão dos investimentos de capital
Disciplina fiscal agregada	Equilíbrio fiscal consolidado	E1- Recomenda ressaltar a possibilidade de inclusão de superavit de anos anteriores, que impactam nas análises do ano atual E3- Considera que o melhor indicador de equilíbrio fiscal é o resultado primário ou resultado nominal E5- Sugere detalhar melhor os índices de endividamento e investimento utilizados E7- Aconselha incluir uma análise da qualidade dos investimentos realizados E12- Propõe detalhamento sobre conformidade legal da regra de ouro.

Quadro 22 – Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Transparência	Disponibilização dos Relatórios de Prestação de Contas: Frequência da Disponibilização	E1- Sugere adicionar outras prestações de contas E3- Considera o indicador mais relevante para essa dimensão E4- Sugestiona complementar com um parecer de controladoria ou auditoria interna E6- Recomenda incluir uma variável que avalie a facilidade de acesso aos relatórios E7 e E9- Aconselham a inclusão de uma análise sobre a periodicidade mínima recomendada da emissão desses relatórios, uma vez que a frequência permite um acompanhamento mais constante e detalhado E11 e E12- Propõem detalhamento sobre métricas legais da frequência de disponibilidade dos relatórios
Transparência	Compleitude dos Relatórios de Prestação de Contas: Parecer do Tribunal de Contas:	E5- Considera os níveis coerentes, porém sugere incluir uma categoria para relatórios que incluam análises detalhadas de desempenho. E7- Pontua a inclusão de indicadores sobre a resposta às recomendações do Tribunal, tendo em vista que a resposta às recomendações do Tribunal de Contas é crucial para a melhoria contínua da gestão E6 e E11- Sugerem uma avaliação qualitativa perante as informações fornecidas E8- Recomenda a avaliação da transparência das recomendações e das ações corretivas, para melhor efetividade do indicador E15- Indica uma análise de impacto da completude dos relatórios na transparência pública
Transparência	Uso de Procedimentos Abertos: Licitações, Compras e Contratos de Prestação de Serviços	E5, E9 e E10 – Indicam como Nível 0 – Ausência de procedimentos abertos E6- Considera adequado para o Nível 0 – Procedimentos fechados sem justificativa E7, E8 e E10 – Sugerem como Nível 1 – Procedimentos abertos para grandes ou alguns contratos apenas E5, E9 e E10- Recomendaram para Nível 2 – Procedimentos abertos para a maioria dos contratos E6, E7 e E8- Consideram como Nível 2- Procedimentos abertos para a maioria dos contratos, com justificativas para exceções. E5, E6 e E10- Aconselham para Nível 3 – Procedimentos abertos para todos os contratos, com auditorias regulares E12- Propõe detalhamento sobre conformidade legal das licitações e contratos.
Transparência	Sistema de Informações de Custos (SIC): Precisão na Quantificação de Custos	E1- Ressalta importância do SIC apesar de não ser implementado, sugere Níveis baseados em existência e divulgação E3- Considera que o sistema de custos é uma ferramenta de melhoria de qualidade do gasto, infere que ter um com sistema de custos não necessariamente reflete em transparência, pois não implica na disponibilidade dos dados E8 e E10- Propuseram os seguintes níveis: 0– Não há sistema de informações de custos implementado; 1– Sistema implementado, mas com dados frequentemente incompletos ou imprecisos; 2– Sistema implementado, dados completos, mas falta integração com outras áreas de gestão; 3– Sistema totalmente implementado, com dados precisos e integrados às demais áreas de gestão. E12- Sugere detalhamento sobre a conformidade legal da precisão das informações de custos

Quadro 22- Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Accountability	Controle Interno	<p>E5, E8 e E10- Propõem para Nível 0- Inexistência de auditoria interna</p> <p>E5- Sugere para Nível 1- Auditoria interna estabelecida, porém sem disponibilidade de relatórios</p> <p>E6- Considera pertinente para Nível 1- Auditoria interna estabelecida, porém sem relatórios regulares</p> <p>E8 e E10- Recomendam para Nível 1- Auditoria interna estabelecida, porém não funcional/eficaz</p> <p>E5 e E6- Avaliam que para Nível 2 o mais adequado seria: “Auditoria interna estabelecida, relatórios publicados regularmente, mas sem plano de ação”</p> <p>E8 e E10- Concordam para Nível 2 o parâmetro: “Auditoria interna funcional, mas sem transparência nos relatórios”</p> <p>E5 e E6- Entendem que para o Nível 3 o critério obedecido deva ser: “Auditoria interna estabelecida, relatórios publicados regularmente e plano de ação para correção de irregularidades implementado”</p> <p>E11 e E15- Prescrevem uma avaliação sobre os impactos das auditorias internas na gestão pública</p>
Accountability	Controle Externo	<p>E5 e E6, - Concordam como parâmetro de Nível 0: “Inexistência de auditoria externa” e para Nível1: “ Auditoria dos órgãos de controle realizada esporadicamente”</p> <p>E5 e E6- Sugerem como Nível 2: “Auditoria dos órgãos de controle realizada regularmente, mas com recomendações ignoradas”</p> <p>E7, E9 e E10- Avaliam como pertinente para Nível 2: “Auditoria externa regular, com implementações parciais de recomendações”</p> <p>E6, E7 – Recomendam para Nível 3: “Auditoria dos órgãos de controle realizada regularmente e com recomendações implementadas.”</p> <p>E12- Considera relevante incluir um detalhamento sobre a conformidade legal das auditorias</p>
Accountability	Controle social	<p>E5, E7 E9 – Concordam como parâmetro de Nível 0: “Inexistência de audiências ou consultas públicas”</p> <p>E4- Considera mais adequado renomear o indicador para “Social Accountability”</p> <p>E5, E7 e E10 – Sugerem para o parâmetro Nível 1: “Audiências ou consultas públicas realizadas ocasionalmente”, para Nível 2: “Realização regular de audiências ou consultas públicas, mas com baixa participação” e para Nível 3: “Realização regular de audiências ou consultas públicas com alta participação e considerações das sugestões públicas”</p> <p>E8- Avalia como a melhor métrica para o Nível 1 : “Audiências ou consultas públicas realizadas semestralmente”, para Nível 2: “Audiências ou consultas públicas trimestrais” e para Nível 3: “Audiências ou consultas públicas mensais”</p> <p>E9- Recomenda para Nível 1: “Audiências ou consultas públicas realizadas anualmente”, para Nível 2: “Realização de audiências ou consultas públicas semestrais” e para Nível 3: “Realização de audiências ou consultas públicas trimestrais”</p>

Quadro 22- Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Gestão Pública	Articulação com o exterior	<p>E2 e E4- Propõem incluir outras formas de articulação com o exterior além de consórcios, como fundos regionais, redes e associações</p> <p>E5 e E6- Consideram que é necessário avaliar a participação em consórcios levando em consideração a eficiência e a economia de recursos gerados</p> <p>E7, E8 e E9- Entendem que o parâmetro deve levar em consideração a otimização do recurso público e a melhoria na prestação de serviços</p> <p>E12- Recomenda detalhamento sobre conformidade legal dos consórcios</p> <p>E13- Indica a inclusão de variáveis sobre transparência e acessibilidade das informações dos consórcios</p>
Gestão Pública	Capacidade de planejamento	<p>E8, E9 e E10- Concordam que os planos devem ser realistas e estratégicos, buscando atender as necessidades reais do município e garantindo a efetividade dos investimentos públicos</p> <p>E11- Propõe a inclusão de indicadores sobre a eficácia dos planos e sua implementação</p> <p>E12- Sugere detalhamento sobre a conformidade legal dos planos de desenvolvimento</p> <p>E13- Entende que é preciso incluir variáveis sobre a transparência e participação pública no planejamento</p>
Gestão Pública	Gestão financeira	<p>E3- Sugere alterar nomenclatura para “Sistema de Controle Tributário” ou “Gestão Tributária”</p> <p>E4- Pontua que a qualidade de gasto em um ano não necessariamente altera os indicadores desse mesmo ano</p> <p>E11- Propõe inclusão de indicadores sobre a eficácia do cadastro e seu impacto nas receitas municipais</p> <p>E12- Indica incluir detalhamento sobre conformidade legal dos cadastros de ISS</p> <p>E15- Recomenda analisar o impacto dos cadastros de ISS na eficiência da arrecadação municipal</p>
Gestão Pública	Governo eletrônico	<p>E6- Considera que a oferta de serviços online deve ser avaliada quanto à usabilidade e à inclusão digital</p> <p>E13- Recomenda que o indicador utilize variáveis que indicam sobre a transparência e acessibilidade dos serviços eletrônicos</p> <p>E14- Indica incluir inovação na gestão e apresentação dos serviços eletrônicos</p> <p>E15- Sugere análise de impacto dos serviços eletrônicos na melhoria da gestão</p>

Quadro 22- Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Gestão Pública	Qualidade do quadro funcional	<p>E2- Considera que qualidade do quadro funcional apresenta uma relação de codependência com a capacidade de folha de pagamento</p> <p>E3- Sugere alterar o nome para qualificação do quadro funcional, para abranger melhor os parâmetros da ferramenta</p> <p>E5- Entende que é importante garantir que essa qualificação do quadro funcional esteja sendo refletida na prestação de serviços de alta qualidade</p> <p>E11- Propõe inclusão de indicadores sobre a eficácia e o impacto da qualificação dos servidores na administração</p> <p>E13- Recomenda incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade dos dados de qualificação dos servidores</p>
Finanças Públicas	Receita Corrente Líquida <i>per capita</i>	<p>E2- Concorda com o parâmetro, porém entende que o ideal seria mensurar a porcentagem de receita que é proveniente de transferência e a porcentagem que provém de receita própria</p> <p>E3- Considera que o grande fator de determinação de receita pública é o nível de atividade econômica do município, que é inerente a gestão</p> <p>E4- Indica que é importante avaliar se a receita está sendo utilizada de maneira eficiente e se está distribuída de forma equitativa</p> <p>E11- Sugere inclusão de métricas sobre a sustentabilidade a longo prazo das receitas.</p> <p>E15- Sugere análise de impacto das receitas correntes na capacidade de financiamento das políticas públicas locais</p>
Finanças Públicas	Receita própria sobre a receita corrente líquida	<p>E2- Destaca que seria essencial identificar a lei orçamentaria de origem do recurso, bem como a data da execução desse recurso</p> <p>E6- Recomenda considerar a capacidade de inovação fiscal do município para aumentar a receita sem prejudicar a base de contribuintes.</p> <p>E11- Propõe inclusão de indicadores sobre a eficácia da arrecadação própria e seu impacto nas finanças municipais</p> <p>E12- Sugere detalhamento sobre conformidade legal da arrecadação própria</p> <p>E15- Indica análise de impacto da arrecadação própria na sustentabilidade financeira municipal</p>

Quadro 22 – Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Finanças Públicas	Investimento público <i>per capita</i>	<p>E2- Indica necessário dimensionar o que está embutido no investimento público, diferenciar investimento, inversão financeira e despesas de capital</p> <p>E4- Considera necessário entender a defasagem entre o ato de investir e o de obter os resultados provenientes desse investimento.</p> <p>E6- Recomenda avaliar se os investimentos estão alinhados com as necessidades da população e as prioridades de desenvolvimento do município</p> <p>E10- Sugere analisar se os investimentos estão sendo feitos de forma estratégica e estão gerando benefícios tangíveis para a população</p> <p>E13- Propõe incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade das informações de investimentos públicos</p>
Finanças Públicas	Investimento público sobre a receita corrente líquida	<p>E5- Considera que a proporção de investimento público sobre a receita corrente líquida indica a prioridade dada aos investimentos em relação às despesas correntes</p> <p>E11- Propõe inclusão de indicadores sobre a sustentabilidade dos investimentos em relação às receitas</p> <p>E13- Recomenda incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade das informações de investimentos em relação às receitas.</p> <p>E15- Sugere análise de impacto dos investimentos em relação às receitas correntes no desenvolvimento local</p>
Finanças Públicas	Endividamento público municipal	<p>E5- Considera fundamental monitorar a capacidade de pagamento e a origem das dívidas</p> <p>E9- Dívida deve ser utilizada de forma estratégica para projetos que gerem benefícios a longo prazo</p> <p>E11- Propõe inclusão de métricas sobre a sustentabilidade a longo prazo do endividamento</p> <p>E14- Sugere incluir inovação na gestão e avaliação do endividamento público</p>
Finanças Públicas	Receita comprometida com a folha de pessoal	<p>E5- Releva que um alto percentual da receita comprometida com a folha de pagamento pode limitar a capacidade de investimento e manutenção dos serviços públicos</p> <p>E6- Indica que alto comprometimento da receita com a folha de pagamento pode indicar problemas de gestão e necessidade de reformas administrativas</p> <p>E12- Sugere detalhamento sobre conformidade legal da gestão da folha de pagamento</p> <p>E13- Considera que parâmetro deve incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade das informações de folha de pagamento</p> <p>E15- Recomenda análise de impacto da gestão da folha de pagamento na sustentabilidade financeira municipal</p>

Quadro 22 – Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Finanças Públicas	Suficiência de caixa	E5- Considera a suficiência de caixa é essencial para garantir a liquidez e a capacidade de pagamento do município E11- Propõe inclusão de métricas sobre a sustentabilidade a longo prazo da suficiência de caixa E12- Recomenda o detalhamento sobre conformidade legal da suficiência de caixa E15- Sugere análise de impacto da suficiência de caixa na sustentabilidade financeira e na capacidade de investimento
Desenvolvimento Econômico	ICMS per capita	E2- Considera o indicador questionável para realizar uma boa avaliação sobre o desenvolvimento econômico do município E5- Indica considerar as disparidades regionais e a dependência de setores específicos que podem afetar a estabilidade da arrecadação E9- Pontua que uma análise detalhada das fontes de ICMS pode revelar setores estratégicos e vulneráveis E11- Propõe inclusão de métricas sobre a eficácia da arrecadação do ICMS e seu impacto no desenvolvimento econômico
Desenvolvimento Econômico	ISS per capita	E6- Sugere que a análise deve incluir a eficácia da gestão tributária e a capacidade do município de atrair e reter empresas do setor de serviços E10- Considera o ISS per capita um reflexo da dinâmica do setor de serviços E13- Recomenda incluir variáveis sobre a transparência e acessibilidade das informações de arrecadação do ISS E15- Propõe análise de impacto da arrecadação do ISS no desenvolvimento econômico local
Desenvolvimento Econômico	Crescimento do PIB	E5- Recomenda analisar em conjunto com outros indicadores de bem-estar social para uma visão mais completa E6- Considera que o crescimento do PIB deve ser sustentado por políticas que promovam a inovação e a competitividade E10- Indica a necessidade de avaliar os investimentos em infraestrutura e educação E15- Propõe análise de impacto do crescimento do PIB no desenvolvimento econômico local
Desenvolvimento Econômico	Evolução dos empregos formais	E5-Pontua que se deve considerar a qualidade dos empregos criados, buscando garantir que ofereçam segurança e benefícios aos trabalhadores E6- Considera que a formalização de empregos informais deve ser uma prioridade para aumentar a qualidade do trabalho e a arrecadação fiscal E7-Recomenda que criação de empregos formais é um indicador positivo, mas deve ser acompanhado de políticas de proteção social e direitos trabalhista E11- Propõe inclusão de indicadores sobre a sustentabilidade do crescimento dos empregos formais E15- Sugere análise de impacto da evolução dos empregos formais no desenvolvimento econômico local

Quadro 22 – Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Desenvolvimento Econômico	Evolução dos estabelecimentos empresariais	E7- Indica que o crescimento do número de estabelecimentos empresariais indica um ambiente de negócios dinâmico e inovador E8- Pontua que políticas de apoio às pequenas e médias empresas são essenciais para fomentar o empreendedorismo. E9- Considera que simplificação de burocracias e apoio a startups são essenciais para fomentar o crescimento empresarial E11- Propõe inclusão de métricas sobre a sustentabilidade do crescimento dos estabelecimentos empresariais
Desenvolvimento Econômico	Índice de Gini	E3- Infere que se pode considerar como resultado da administração pública, por ser um indicador social pode ser considerado um indicador de efetividade da administração pública E5- Pontua que um alto índice de Gini pode indicar que o crescimento econômico não está sendo distribuído de forma equitativa, necessitando de políticas redistributivas para garantir que os benefícios do crescimento econômico alcancem toda a população E6- Avalia que reduzir a desigualdade econômica é fundamental para a coesão social e o desenvolvimento sustentável E8- Aponta que políticas públicas devem focar na redução da desigualdade através de programas sociais, educação e saúde de qualidade
Desenvolvimento Econômico	PIB per capita	E5- Considera que a combinação do PIB per capita com outros indicadores sociais pode oferecer uma visão mais completa do desenvolvimento econômico. E6- Pontua que o PIB per capita é um bom indicador de prosperidade, mas deve ser contextualizado com a distribuição de renda e o custo de vida E7- Infere que o crescimento econômico deve ser acompanhado de políticas que promovam a distribuição equitativa dos benefício
Desenvolvimento Econômico	Receita média dos MEI	E3- Considera um parâmetro externo a administração pública E5- Indica que a receita média dos microempreendedores individuais (MEI) é um excelente indicador de dinamismo econômico em setores de pequeno porte E6- Julga que a receita média dos MEI indica o potencial empreendedor do município E8- Aponta que políticas de incentivo ao micro empreendedorismo, como acesso a crédito e capacitação, são essenciais para apoiar este segmento

Quadro 22- Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(continuação)

Dimensão	Indicador	Comentários
Desenvolvimento Econômico	Domicílios em situação de pobreza	E5- Infere que indicadores de pobreza devem ser acompanhados de perto, e políticas públicas devem focar na inclusão social e na criação de oportunidades para todos E6- Aponta que a redução da pobreza deve ser uma prioridade no planejamento do município E9- Pontua que programas de transferência de renda, educação e capacitação profissional são essenciais para proporcionar oportunidades de ascensão social. E15- Propõe análise de impacto das políticas de redução da pobreza no desenvolvimento econômico local
Desenvolvimento Econômico	Remuneração média dos trabalhadores formais	E5- Considera que a remuneração média dos trabalhadores formais reflete a qualidade do emprego e o nível de vida dos cidadãos E6- Pontua que políticas que promovam a valorização salarial e a qualificação profissional são importantes para melhorar este indicador. E8- Indica que a valorização salarial é fundamental para garantir a qualidade de vida dos trabalhadores E15- Sugere análise de impacto da evolução da remuneração média no desenvolvimento econômico local
Desenvolvimento humano	Acesso e permanência escolar	E5-Considera que políticas de inclusão são essenciais para garantir a universalização do ensino básico E9- Indica necessário que o município monitore a frequência e crie incentivos para a permanência dos alunos E11- Propõe inclusão de métricas sobre a eficácia das políticas de acesso e permanência escolar
Desenvolvimento humano	Desempenho escolar	E2- Recomenda que esse indicador contenha a distorção idade/série E8- Indica que para melhoria desse indicador o município deve criar metas de desempenho e âncera-las E14- Propõe a inclusão de inovação na gestão e avaliação do desempenho escolar como parâmetro para este indicador E15- Sugere análise de impacto do desempenho escolar no desenvolvimento humano
Desenvolvimento humano	Infraestrutura Escolar	E9- Aponta que cabe ao município garantir que as escolas estejam bem equipadas e mantidas E11- Indica a inclusão de métricas sobre a eficácia das políticas de infraestrutura escolar. E15- Sugere análise de impacto das políticas de infraestrutura escolar no desenvolvimento humano
Desenvolvimento humano	Qualidade do Ensino	E10- Considera um dos indicadores fundamentais para garantir que os recursos aplicados em educação resultem em melhorias concretas
Desenvolvimento humano	Cobertura da atenção básica	E5- Pontua a necessidade de fortalecer o atendimento preventivo e comunitário

Quadro 22- Comentários dos especialistas acerca dos itens do IQGP-GL

(conclusão)

Dimensão	Indicador	Comentários
Desenvolvimento humano	Fatores de Risco e Proteção	E15- Sugere analisar o impacto das políticas de prevenção e proteção à saúde no desenvolvimento humano
Desenvolvimento humano	Morbidade	E5- Considera que a cobertura da atenção básica e os fatores de risco e proteção refletem a eficiência do gasto público em promover o bem-estar da população E10- Pontua que é essencial desenvolver ações preventivas contra doenças crônicas e transmissíveis
Desenvolvimento humano	Mortalidade	E2- Pontua a possibilidade de adicionar o indicador expectativa de vida para parametrizar a qualidade de vida e acesso a saúde

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.3 VERSÃO CONSOLIDADA DO IQGP-GL

Nesta subseção apresenta-se o quadro de dimensões, indicadores e níveis de profundidade do IQGP-GL consolidado. Esta fase consolida a segunda etapa de desenvolvimento do índice, que teve seu primeiro desenho elaborado a partir de análise de literatura e da legislação e que em etapa posterior passou pela validação dos 15 especialistas. Considerando as contribuições e críticas dos especialistas na validação exploratória, agora são demonstradas as alterações realizadas em cada uma das dimensões e seus indicadores, bem como, no final, o quadro do IQGP-GL consolidado com as dimensões, indicadores e níveis de profundidade já ajustados.

4.3.1 Dimensão adequação legal

No primeiro indicador da Dimensão Adequação Legal, *normas e leis*, diversas alterações foram realizadas. Após as considerações dos especialistas, definiu-se que a variável “gastos com pessoal executivo e legislativo” poderia ser melhor aproveitada se fosse dividida em duas: gastos com o pessoal – executivo”, “gastos com o pessoal – legislativo” e que os níveis de profundidade utilizados teriam como base de intervalo os valores do limite prudencial (95% do limite legal) e limite de alerta (90% do limite legal) para ambos, considerando os limites legais específicos da LRF baseados na RCL de 54% para pessoal do executivo e 6% do legislativo.

Ainda foram incluídas mais duas variáveis relativas ao gasto, por serem as duas principais dentro da esfera de adequação legal, com parâmetros mínimos específicos definidos em legislação: “gastos com saúde” e “gastos com educação”. Seus níveis de profundidade foram definidos considerando como valor 0 no índice, aqueles abaixo dos limites mínimos de 16% em saúde e de 25% em educação, considerando intervalos fixos de 4% acima desse limite em cada um dos níveis seguintes.

A última variável do indicador normas e leis permaneceu como *endividamento municipal* e os níveis de profundidade também foram ajustados considerando os limites legal e prudencial, analogamente, aos níveis de gastos com pessoal – executivo e gastos com pessoal legislativo. No entanto, o critério máximo permitido pela legislação vigente relativa ao endividamento público é de 1,2 vezes a RCL, sendo o critério limítrofe para atribuição do valor 0 do IQGP para municípios com endividamento superior a esse valor.

No indicador preparação e aprovação do orçamento, manteve-se na integridade a variável “*audiências para discussão do orçamento*”, alterou-se a variável *coesão PPA-LDO-LOA* para “*conformidade PPA-LDO-LOA*” pois julgou-se mais adequado e objetivo observar apenas a conformidade do planejamento do plano plurianual e seus instrumentos formalizadores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, do que a coesão entre eles, pois exigiria um trabalho de caráter técnico e de acompanhamento contínuo que não faz parte, inicialmente, do escopo do IQGP-GL. Da forma como se definiu, optou-se pela clareza e objetividade na definição dos critérios dos níveis de profundidade.

A nomenclatura da variável *eficiência do planejamento orçamentário* foi alterada para “*precisão da previsão orçamentária*”, mantendo-se os demais critérios. Entendeu-se que a mudança também traria mais clareza e objetividade ao indicador, evitando confusão com a amplitude do conceito de eficiência.

4.3.2 Dimensão disciplina fiscal

O indicador *Abrangência do Orçamento* e suas variáveis *relação entre receitas e despesas correntes* e *relação entre receitas e despesas de capital* foram renomeados e agrupados no novo indicador denominado “sustentabilidade financeira” com uma única variável: resultado orçamentário, com critérios variando conforme a regularidade entre déficits ou superávits anuais consecutivos. Entendeu-se que poderia ser mais útil e fácil a utilização e análise de qualidade do gasto identificando a situação do resultado orçamentário como um único bloco, do que analisando as classificações de receitas e despesas separadamente.

O indicador *Equilíbrio fiscal do serviço público consolidado* foi renomeado apenas para *Equilíbrio fiscal*, por considerar que a simplificação evitaria problemáticas no seu objetivo e na sua interpretação. Os critérios da variável denominada de *Regra de Ouro* foram mantidos, considerando como níveis de profundidade os índices de endividamento e índices de investimento dos municípios.

4.3.3 Dimensão transparência

Na dimensão transparência houve alteração da nomenclatura do indicador *Compleitude dos relatórios de prestação de contas* para *Integridade dos relatórios de prestação de contas*. A sua variável mensurada também passou de *Parecer do Tribunal de Contas* para *Qualidade dos relatórios*. Tais alterações foram coerentes no sentido de ampliar o termo completude para

integridade e por considerar que o *parecer* do Tribunal de Contas é apenas a fonte de dados para avaliar a qualidade dos relatórios, trabalho amplo, complexo e técnico realizado pelo órgão de controle, que pode ser resumido objetivamente com as ressalvas – critérios utilizados como intervalos nos níveis de profundidade – constantes nos documentos.

Os indicadores *Uso de procedimentos abertos* e *Sistema de Informação de Custos* foram complementados com os níveis de profundidade baseados na existência, utilização e integração das ferramentas. Os níveis de profundidade para a variável *licitações, compras e contratos de prestação de serviços*, do indicador *uso de procedimentos abertos*, foram definidos em: 0 – Inexistência de utilização documentada de procedimentos abertos; 1 – Utilização mínima de procedimentos abertos (apenas para grandes contratos); 2 – Utilização de procedimentos abertos para a maioria dos contratos, e; 3 – Utilização de procedimentos abertos para todos os contratos e com auditorias regulares. Já os níveis para *Sistema de informações de custos* foram definidos em 0 – Inexistência de SIC; 1 – Sistema implementado, com dados inconsistentes ou imprecisos; 2 – Sistema implementado, com dados consistentes, mas sem integração (com outras áreas de gestão), e; 3 – Sistema implementado, com dados consistentes e integrados.

4.3.4 Dimensão Accountability

Com relação a dimensão *Accountability* a consolidação foi realizada na definição dos critérios dos níveis de profundidade das variáveis dos três itens, mantendo-se sua nomenclatura proposta inicialmente. Para *auditoria interna* foram definidos: 0- Inexistência de auditoria interna; 1- Auditoria interna existente, mas com relatórios não publicados ou acessíveis; 2- Auditoria interna existente, com relatórios publicados regularmente, mas sem plano de ações corretivas, e; 3- Auditoria interna existente, com relatórios publicados regularmente e com plano de ações corretivas implementado. Para *auditoria externa*, definiu-se: 0 – Inexistência de auditoria externa documentada; 1- Existência de auditoria externa, mas sem implementação de ações recomendadas; 2 – Existência de auditoria externa, com implementação parcial de ações recomendadas, e; 3 – Existência de auditoria externa, com implementação completa de ações recomendadas e divulgação dos resultados. Por fim, para a variável *controle social*, ficaram estabelecidos os seguintes níveis: 0 – Inexistência de documentação de audiências públicas para apresentação de prestação de conta; 1 – Realização documentada de pelo menos uma audiência pública para prestação de contas por ano, com baixa interação; 2 – Realização documentada de pelo menos uma audiência pública para prestação de contas por ano, com alta interação, e; 3 –

Realização documentada de pelo menos uma audiência pública para prestação de contas por ano, com alta interação e uso das contribuições.

4.3.5 Dimensão Gestão Pública

Na dimensão Gestão Pública não foram realizadas alterações de nomenclatura, nos indicadores ou variáveis. Considerou-se apenas alterar a denominação da própria dimensão de *Gestão Pública* para *Qualidade do governo*, mas optou-se em decisão para a versão consolidada do IQGP, por manter a primeira alternativa por considerar que poderia haver confusão com a utilização dos termos qualidade de governo no Índice de Qualidade do Gasto Público dos Governos Locais.

4.3.6 Dimensão Finanças Públicas

Na dimensão Finanças Públicas foram mantidos os indicadores, *Capacidade de receita* e suas variáveis, receita corrente líquida per capita, receita própria sobre a receita corrente líquida, e *Estímulo ao investimento* e suas variáveis investimento público per capita e investimento público sobre a receita corrente líquida.

Optou-se pela exclusão completa do terceiro indicador *suficiência de caixa*, por considerar que suas variáveis já estavam contempladas em outros indicadores e dimensões.

4.3.7 Dimensão Desenvolvimento econômico

Nesta dimensão, assim como na Dimensão Gestão Pública, também não foram realizadas alterações, por concordar com as contribuições dos especialistas acerca da abrangência e completude da dimensão. Neste sentido, apesar das diversas sugestões, considerou-a apropriada para a etapa de teste da forma como foi proposta inicialmente sem mudanças.

4.3.8 Dimensão Desenvolvimento Humano

Com relação à Dimensão Desenvolvimento Humano, a principal alteração foi na nomenclatura da própria dimensão, partindo de *Desenvolvimento Humano* para *Desenvolvimento em Educação e Saúde*. Considerou-se a complexidade do conceito de

desenvolvimento humano e, assim, optou-se por simplificar e facilitar a visualização dos objetivos da dimensão, que eram, desde o início, captar a realidade da qualidade do gasto público em educação e saúde. Ressalta-se que foram mantidos os demais itens da proposição inicial para esta dimensão.

Outrossim, com a incorporação das contribuições dos especialistas, propõe-se a versão consolidada do IQGP-GL, divididas por dimensões para facilitar a visualização, na sequência de quadros a seguir: Quadro 23 – Adequação legal, Quadro 24 – Disciplina fiscal, Quadro 25 – Transparência, Quadro 26 – *Accountability*, Quadro 27 – Gestão pública, Quadro 28 – Finanças públicas, Quadro 29 – Desenvolvimento econômico e Quadro 30 – Desenvolvimento humano.

Quadro 23 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:1. Adequação legal

(continua)

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
1.1 Normas e leis	1.1.1. Gastos com pessoal – executivo	0 – Acima do limite legal (54% para o executivo) 1 – Está entre o limite prudencial (95% do limite legal) e o limite legal 2 – Está entre o limite de alerta (90% do limite legal) e o limite prudencial (95% do limite legal) 3 – Está abaixo do limite de alerta (menor que 90% dos 54%)
	1.1.2 Gastos com pessoal – legislativo	0 – Acima do limite legal (6% da RCL para o legislativo) 1 – Está entre o limite prudencial (95% do limite legal) e o limite legal 2 – Está entre o limite de alerta (90% do limite legal) e o limite prudencial (95% do limite legal) 3 – Está abaixo do limite de alerta (menor que 90% dos 6%)
	1.1.3 Gastos com saúde	0 – Abaixo do limite legal (mínimo de 16% da receita de impostos) 1 – Entre 16 e 20% 2 – Entre 20 e 24% 3 – Entre 24 e 28
	1.1.4 Gastos com educação	0 – Abaixo do limite legal (mínimo de 25% da receita de impostos) 1 – Entre 25% e 29% 2 – Entre 29% e 33% 3 – Entre 33% e 37%
	1.1.5 Endividamento municipal	0 – Acima do limite legal (maior que 1,2x a RCL) 1 – Está entre o limite prudencial (95% do limite legal) e o limite legal 2 – Está entre o limite de alerta (90% do limite legal) e o limite prudencial (95% do limite legal) 3 – Está abaixo do limite de alerta (menor que 90% de 1,2x a RCL)

Quadro 23 Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:1. Adequação legal

(conclusão)

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
1.2 Preparação e aprovação do orçamento	1.2.1 Audiências para discussão do orçamento	0 – inexistência de audiências para discussão do orçamento público 1 – existência de pelo menos 1 (uma) audiência pública 2 – existiu mais de 1 (uma) audiência pública 3 – existência de mais de uma audiência pública e uma consulta pública de aprovação do orçamento
	1.2.2 Conformidade PPA-LDO-LOA	0 – inexistência dos pareceres de aprovação de contas em site público 1 – existência dos pareceres de aprovação de contas em site público 2 – existência dos pareceres de aprovação de contas em site público (tribunal de contas) e recomendações relativas à conformidade PPA – LDO – LOA 3 – existência dos pareceres de aprovação de contas em site público (tribunal de contas) sem recomendações relativas à conformidade PPA-LDO-LOA
	1.2.3 Precisão da previsão orçamentária	0 – inexistência dos documentos relativos ao orçamento 1 – Diferenças significativas entre despesa orçada e despesa realizada em mais de três de funções de governo 2 –Diferenças significativas entre despesa orçada e despesa realizada em até três funções de governo 3 – Sem diferenças significativas entre despesa orçada e despesa realizada nas funções de governo

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 24 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:2. Disciplina fiscal

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
2.1 Sustentabilidade financeira	2.1.1 Resultado orçamentário	0 – Déficit em mais de dois períodos consecutivos 1 – Déficit no período 2 – Superávit no período 3 – Superávit em mais de dois períodos consecutivos
2.2 Equilíbrio fiscal	2.2.1 Regra de Ouro	0 – Índice de Endividamento > 100% e Índice de Investimento < 22,5% 1 – Índice de Endividamento > 100% e Índice de Investimento > 22,5% 2 – Índice de Endividamento < 50% e Índice de Investimento < 22,5% 3 – Índice de Endividamento < 50% e Índice de Investimento > 22,5%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 25 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:3. Transparência

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
3.1 Disponibilização dos relatórios de prestação de contas	3.1.1 Frequência da disponibilização	0 – Não há disponibilização dos relatórios 1 – Há disponibilização obrigatória 2 – Há disponibilização obrigatória e até uma disponibilização voluntária 3 – Há disponibilização obrigatória e mais de uma disponibilização voluntária
3.2 Integridade dos relatórios de prestação de contas	3.2.1 Qualidade dos relatórios	0 – Ressalvas quanto às informações faltantes e falta de clareza dos relatórios de prestação de contas 1 – Ressalvas quanto informações faltantes, mas não clareza dos relatórios de prestação de contas 2 – Ressalvas quanto à clareza, mas informações completas dos relatórios de prestação de contas 3 – Nenhuma ressalva quanto à clareza ou falta de informações dos relatórios de prestação de contas
3.3 Uso de procedimentos abertos	3.3.1 Licitações, compras e contratos de prestação de serviços	0 – Inexistência de utilização documentada de procedimentos abertos 1 – Utilização mínima de procedimentos abertos (apenas para grandes contratos) 2 – Utilização de procedimentos abertos para a maioria dos contratos 3 – Utilização de procedimentos abertos para todos os contratos e com auditorias regulares
3.4 Sistema de Informações de Custos (SIC)	3.4.1 Sistema de informação de custos	0 – Inexistência de SIC 1 – Sistema implementado, com dados inconsistentes ou imprecisos 2 – Sistema implementado, com dados consistentes, mas sem integração (com outras áreas de gestão) 3 – Sistema implementado, com dados consistentes e integrados

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 26 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:4. *Accountability*

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
4.1 Controle interno	4.1.1 Auditoria interna	<p>0 – Inexistência de auditoria interna</p> <p>1- Auditoria interna existente, mas com relatórios não publicados ou acessíveis</p> <p>2- Auditoria interna existente, com relatórios publicados regularmente, mas sem plano de ações corretivas</p> <p>3- Auditoria interna existente, com relatórios publicados regularmente e com plano de ações corretivas implementado</p>
4.2 Controle externo	4.2.1 Auditoria externa	<p>0 – Inexistência de auditoria externa documentada</p> <p>1- Existência de auditoria externa, mas sem implementação de ações recomendadas</p> <p>2 – Existência de auditoria externa, com implementação parcial de ações recomendadas</p> <p>3 – Existência de auditoria externa, com implementação completa de ações recomendadas e divulgação dos resultados</p>
4.3 Controle social	4.3.1 Audiências públicas para apresentação de prestação de contas	<p>0 – Inexistência de documentação de audiências públicas para apresentação de prestação de contas</p> <p>1 – Realização documentada de pelo menos uma audiência pública para prestação de contas por ano, com baixa interação</p> <p>2 – Realização documentada de pelo menos uma audiência pública para prestação de contas por ano, com alta interação</p> <p>3 – Realização documentada de pelo menos uma audiência pública para prestação de contas por ano, com alta interação e uso das contribuições</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 27 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:5. Gestão Pública

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
5.1 Articulação com o exterior	5.1.1 Participação em consórcios públicos intermunicipais	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
5.2 Capacidade de planejamento	5.2.1 Planos de desenvolvimento setoriais	
5.3 Gestão financeira	5.3.1 Cadastro imobiliário informatizado	
	5.3.2 Cadastro de ISS informatizado	
	5.3.2 Planta genérica de valores informatizada	
5.4 Governo eletrônico	5.4.1 Serviços disponibilizados no portal dos municípios	
5.5 Qualidade do quadro funcional	5.5.1 Servidores com curso superior	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 28 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:6. Finanças Públicas

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
6.1 Capacidade de receita	6.1.1 Receita corrente líquida per capita	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
	6.1.2 Receita própria sobre a receita corrente líquida	
6.2 Estímulo ao investimento	6.2.1 Investimento público per capita	
	6.2.2 Investimento público sobre a receita corrente líquida	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 29 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:7. Desenvolvimento econômico

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
7.1 Agregação do valor econômico	7.1.1 ICMS per capita	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
	7.1.2 ISS per capita	
7.2 Dinamismo econômico	7.2.1 Crescimento do PIB	
	7.2.2 Evolução dos empregos formais	
	7.2.3 Evolução dos estabelecimentos empresariais	
	7.2.4 Índice de Gini	
	7.2.5 PIB per capita	
	7.2.6 Receita média dos MEI	
7.3 Nível de renda	7.3.1 Domicílios em situação de pobreza	
	7.3.2 Remuneração média dos trabalhadores formais	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 30 – Versão consolidada IQGP-GL – Dimensão:8. Desenvolvimento em educação e saúde

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
8.1 Educação	8.1.1 Acesso e permanência escolar	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
	8.1.2 Desempenho escolar	
	8.1.3 Infraestrutura escolar	
	8.1.4 Qualidade do ensino	
8.2 Saúde	8.2.1 Cobertura de atenção básica	
	8.2.2 Fatores de risco e proteção	
	8.2.3 Morbidade	
	8.2.4 Mortalidade	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

4.4 PRÉ-TESTE, AJUSTE e VERSÃO FINAL DO IQGP-GL e APLICAÇÃO

Nesta subseção são apresentadas a testagem e aplicação do IQGP-GL na amostra de municípios do estado de Santa Catarina, segundo dados do IBGE, para o ano de 2020. O objetivo do pré-teste do instrumento é analisar a aplicação da versão do IQGP-GL consolidado, verificando sua compatibilidade, adaptabilidade e situações em que o Índice se mostra inefetivo, trazendo oportunidades de ajustar com vistas a aprimorar o *framework*. A subseção 4.3.1 apresenta os últimos ajustes e adequações realizadas no Índice para a composição da versão final do *framework* a partir da etapa de pré-teste, e a subseção 4.3.2 apresenta e discorre sobre a avaliação da qualidade do gasto público seguindo a metodologia da aplicação da versão final do IQGP-GL proposto por esta Tese de Doutorado.

4.4.1 Pré-teste, ajustes e versão final do IQGP-GL

A etapa de pré-teste da versão consolidada IQGP-GL ocorreu no período de Julho de 2024, tendo como objetos de aplicação os cinco maiores municípios – Joinville, Florianópolis, Blumenau, São José e Itajaí – e os cinco menores municípios – Jardinópolis, Lajeado Grande, Presidente Castello Branco, Barra Bonita e Santiago do Sul – do Estado de Santa Catarina, em termos de porte populacional, considerando o ano de 2020. Cabe lembrar que o período escolhido para as avaliações do pré-teste e posterior aplicação do IQGP-GL, o ano de 2020, deve-se ao fato de ser o último ano com dados consolidados a respeito das prestações de contas do último mandato dos executivos municipais, ou seja, tornando-se o ano coerente para esta etapa de desenvolvimento e proposição da versão final do IQGP-GL. Além disso, também coincidem com último ano disponível dos dados do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS, do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – SIDEMS, elaborado pela Federação Catarinense de Municípios – FECAM, base de dados dos municípios catarinenses bastante abrangente que serviu de fonte de informações de diversos aspectos avaliados pelo IQGP-GL.

Neste item são apresentados e discutidos a *performance* dos próprios indicadores, dimensões, variáveis e níveis de profundidade no processo de análise da qualidade do gasto público dos municípios. Alguns itens obtiveram um desempenho satisfatório e coerente com o propósito com os quais foram elaborados. No entanto, apesar das diversas contribuições e aperfeiçoamentos apontados e discutidos pelos especialistas, alguns itens da versão consolidada do IQGP-GL não se mostraram coerentes com o objetivo de retratar e avaliar a qualidade do

gasto público dos governos locais, sendo necessários alguns ajustes. Dentre os problemas encontrados, dois tipos mostraram-se com maior frequência, sendo: os problemas de captura ou coleta, e problemas de enquadramento. O primeiro tipo de problema está relacionado a informações que o IQGP-GL tentava captar e não encontrava de modo preciso, indicando que um ajuste na terminologia ou metodologia de cálculo se mostrasse oportuna e adequada. O segundo tipo de problema está relacionado a dificuldade de encontrar parâmetros eficazes para distinguir valores, especialmente dos níveis de profundidade, que retratassem situações parciais das variáveis observadas. Portanto, a partir das análises dos itens na etapa de pré-teste, na sequência, discorre-se sobre as alterações e justificativas da versão consolidada e a apresentação da versão final do IQGP-GL.

A *Dimensão 1 – Adequação Legal*, mostrou-se satisfatória em sua maioria de itens especialmente com a aplicação dos limites prudencial e de alerta como referência para os níveis de profundidade parciais das variáveis *1.1.1 Gastos com o pessoal – executivo* e *1.1.2 Gastos com o pessoal – legislativo*. Com relação aos aspectos inseridos *1.1.3 Gastos com saúde* e *1.1.4 Gastos com educação*, foram realizados alguns testes e considerou-se o parâmetro de variação positiva de 2%, considerando o valor mínimo como base, 15% para saúde e 25% para educação, entre os níveis adequados. Com relação a variável *1.1.5 endividamento municipal*

O indicador 1.2 foi alterado a nomenclatura de “Preparação/aprovação do orçamento” para “Proposição do orçamento” e as seguintes variáveis também foram alteradas para 1.2.2 Precisão da previsão – receita arrecadada, 1.2.3 Precisão da previsão – despesa realizada e 1.2.4 Diferença entre despesa autorizada e despesa executada. Com a nova nomenclatura, tornou-se mais claro e coerente com o objetivo pretendido de cada um, além de facilitar a mensuração dos níveis de profundidade ao definir em 10% o parâmetro de variação entre os níveis. Com relação a variável 1.2.4 Diferença entre despesa autorizada e despesa executada, considerou-se apropriado considerar propor uma diferença significativa entre despesa autorizado e despesa executada o valor de 25% e definir o valor de até quatro funções, com diferença significativa entre os valores, para a variação entre os parâmetros de profundidade. A versão final da Dimensão 1 encontra-se no Quadro 31, a seguir.

Quadro 31 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão:1. Adequação legal

(continua)

Indicador	Variáveis	Níveis de Profundidade
1.1 Normas e Leis	1.1.1 Gastos com o pessoal – executivo	0 – Acima do limite legal (54% para o executivo) 1 – Está entre o limite prudencial (95% do limite legal) e o limite legal 2 – Está entre o limite de alerta (90% do limite legal) e o limite prudencial (95% do limite legal) 3 – Está abaixo do limite de alerta (menor que 90% dos 54%)
	1.1.2 Gastos com pessoal – legislativo	0 – Acima do limite legal (6% da RCL para o legislativo) 1 – Está entre o limite prudencial (95% do limite legal) e o limite legal 2 – Está entre o limite de alerta (90% do limite legal) e o limite prudencial (95% do limite legal) 3 – Está abaixo do limite de alerta (menor que 90% dos 6%)
	1.1.3 Gastos com saúde	0 – Abaixo do limite legal (mínimo de 15% da receita de impostos) 1 – entre 15% e 17% 2 – Entre 17 e 19% 3 – Acima de 19%
	1.1.4 Gastos com educação	0 – Abaixo do limite legal (mínimo de 25% da receita de impostos) 1 – Acima de 25% e até 27% 2 – Acima de 27% até 29% 3 – Acima de 29%
	1.1.5 Endividamento municipal	0 – Acima do limite legal (maior que 120% da RCL) 1 – Está entre o limite de alerta (entre 108% e 120% da RCL) 2 – Entre 108 e 0% da RCL 3 – Dívida Consolidada Líquida Negativa

Quadro 31 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão:1. Adequação legal

(conclusão)

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
1.2 Proposição do orçamento	1.2.1 Conformidade PPA-LDO-LOA	0 – Recomendação em mais de 02 planos 1 – Recomendação em 02 planos 2 – Recomendação em 01 plano 3 – Sem recomendações
	1.2.2 Precisão da previsão – receita arrecadada	0- Acima de 30% 1- Entre 20 e 30% de diferença 2- Entre 10 e 20% de diferença 3- Até 10% de diferença
	1.2.3 Precisão da previsão – despesa realizada	0- Acima de 30% 1- Entre 20 e 30% de diferença 2- Entre 10 e 20% de diferença 3- Até 10% de diferença
	1.2.4 Diferença entre despesa autorizada e despesa executada	0- Diferenças em mais de 12 funções 1- Diferenças entre 8 e 12 funções 2- Diferenças entre 4 e 8 funções 3- Diferenças em menos de 4 função

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A *Dimensão 2 – Disciplina fiscal* agregada também sofreu alterações com relação a nomenclatura, permanecendo apenas 2 – *Disciplina fiscal* e unificação das variáveis propostas em um único indicador, denominado 2.1 *Sustentabilidade Financeira*. Dessa forma, as variáveis de mensuração ficaram como: 2.1.1 *Resultado orçamentário*, calculado pela relação entre receita realizada e despesa executada; 2.1.2 *Resultado Financeiro*, calculado pela relação do ativo financeiro e o passivo financeiro, e; 2.1.3 *Índice de Investimento*, calculado pela relação da despesa com investimento e a receita total, índice que um resultado elevado favorece à saúde financeira do município (Honadle; Lloyd-Jones 1998).

As três variáveis do indicador e seus parâmetros propostos para os níveis de profundidade mostraram-se capazes de retratar a dimensão disciplina fiscal e a capacidade dos municípios de serem financeiramente sustentáveis. No Quadro 32, a seguir, são apresentados os componentes da versão final do IQGP-GL na *Dimensão 2 – Disciplina fiscal*.

Quadro 32 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão: 2. Disciplina fiscal

Indicador	Variáveis	Níveis de Profundidade
2.1 Sustentabilidade fiscal-financeira	2.1.1 Resultado orçamentário	0 – menor que 1 1 – Entre 1 e 1,05 2 – Entre 1,05 e 1,10 3 – maior que 1,10
	2.1.2 Resultado financeiro	0 – maior que 1 1 – Entre 0,8 e 1,0 2 – Entre 0,6 e 0,8 3 – Menor que 0,6
	2.1.3 Índice de investimento	0 – Menor que 3 1 – Entre 3 até 6 2 – Entre 6 até 9 3 – Acima de 9

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A *Dimensão 3 – Transparência* passou por modificações nos indicadores *3.1 Disponibilização dos relatórios de prestação de contas* e sua variável *3.1.1 Frequência da disponibilização* e no *3.2 Completude dos relatórios de prestação de contas* e sua variável *3.2.1 Parecer do Tribunal de Contas*, pois não se mostraram eficazes em retratar os aspectos de transparência pretendidos. Assim, o indicador 3.1 foi renomeado para Normas de transparência e sua variável foi definida como 3.1.1 Lei 131/2009, a qual complementa a LRF, especificamente no seu Art. 48, que diz respeito aos aspectos de transparência

Art. 1º. O art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Os itens do I, II e III, Art. 1º da Lei 131/2009, foram utilizados como parâmetros dos níveis de profundidade da variável, com o objetivo de assegurar e avaliar os aspectos definidos na legislação vigente atualizada a respeito das normas de transparência dos municípios. Considera-se essencial que os critérios definidos na Lei em questão sejam plenamente

implementados e utilizados como padrão para os governos locais, pois aumentam a transparência e, conseqüentemente, incentivam um aumento na qualidade do gasto público.

O indicador 3.2 ficou definido como *Julgamento das Contas Anuais* e a variável relativa é 3.2.1 Parecer e decisão do TCE. A ideia inicial deste indicador era observar um cumprimento ao padrão de forma e conteúdo nos relatórios de prestação de contas dos municípios, avaliado pelo órgão de controle externo, o Tribunal de Contas. Mostrou-se mais conveniente e oportuno alterar o propósito do indicador e utilizar o próprio julgamento de contas anuais dos prefeitos, realizado pelo TCE, a fim de analisar a decisão – aprovação ou rejeição – bem como mensurar o quantitativo de ressalvas apontadas pelo órgão em caso de aprovação e utilizá-las como parâmetro para os níveis de profundidade. Isso ocorreu pela maior facilidade em incorporar aspectos objetivos ao IQGP-GL, partindo de uma análise técnica aprofundada realizada pelo TCE, sem perder o propósito inicial do indicador da versão inicial, de verificar a integridade da prestação de contas dos municípios. O Quadro 33 exibe a versão final do IQGP-GL na Dimensão 3 – Transparência.

Quadro 33 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão: 3. Transparência

Indicador	Variáveis	Níveis de Profundidade
3.1 Normas de transparência	3.1.1 Lei 131/2009	0 – Não cumpre nenhum item do Art. 48 1 – Cumpre apenas o item I do Art. 48 2 – Cumpre os itens I e II do Art 48 3 – Cumpre os itens I, II e III do art. 48
3.2 Julgamento das contas anuais	3.2.1 Parecer do TCE	0 – Rejeição das contas anuais 1- Aprovação com mais de 02 ressalvas 2 – Aprovação com até 02 ressalvas 3 – Aprovação sem ressalvas, apenas recomendações
3.3 Uso de procedimentos abertos	3.3.1 Licitações, compras e contratos de prestação de serviços	0 – Inexistência de utilização documentada de procedimentos abertos 1 – Utilização mínima de procedimentos abertos (apenas para grandes contratos) 2 – Utilização de procedimentos abertos para a maioria dos contratos 3 – Utilização de procedimentos abertos para todos os contratos e com auditorias regulares
3.4 Sistema de Informações de Custos	3.4.1 Sistema de Informações de Custos	0 – Inexistência de SIC 1 – Sistema implementado, com dados inconsistentes ou imprecisos 2 – Sistema implementado, com dados consistentes, mas sem integração (com outras áreas de gestão) 3 – Sistema implementado, com dados consistentes e integrados

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A *Dimensão 4 – Accountability* foi alterada apenas nos níveis de profundidade da variável *4.2.1 Auditoria externa*, do indicador *4.2 Controle externo*. A observação de problemas reincidentes apontados pelos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas, foi definida como nível 0, considerando que a situação problemática já havia sido apontada em pareceres anteriores e, mesmo assim, não foi corrigida. Dentro dos pareceres de julgamento das contas anuais também existe o apontamento de alertas em algumas situações, que carecem da implementação de ações corretivas, que podem ou não ser observadas pelos órgãos de controle, servindo como parâmetros para os níveis intermediários. Seguindo essa lógica, o nível 3 foi

definido como aquele sem a constatação de situações de alerta, de acordo com a análise técnica do órgão. O Quadro 34 exibe a versão final da Dimensão 4 – Accountability do IQGP-GL.

Quadro 34 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão: 4. Accountability

Indicador	Variáveis	Níveis de Profundidade
4.1 Controle interno	4.1.1 Auditoria interna	0 – Inexistência de auditoria interna 1- Auditoria interna existente, mas com relatórios não publicados ou acessíveis 2- Auditoria interna existente, com relatórios publicados regularmente, mas sem plano de ações corretivas 3- Auditoria interna existente, com relatórios publicados regularmente e com plano de ações corretivas implementado
4.2 Controle externo	4.2.1 Auditoria externa	0 – Auditoria externa com constatação de problemas recorrentes 1- Auditoria externa com constatação de alertas, sem implementação de ações corretivas 2 – Auditoria externa com constatação de alertas, com implementação de ações corretivas 3 – Auditoria externa sem a constatação de alertas
4.3 Controle social (<i>social accountability</i>)	4.3.1 Audiências públicas para apresentação de prestação de contas	0 – Inexistência de documentação de audiências públicas para apresentação de prestação de contas 1 – Realização documentada de uma audiência pública para prestação de contas durante o mandato 2 – Realização documentada de duas audiências públicas para prestação de contas durante o mandato 3 – Realização documentada de mais de duas audiências públicas para prestação de contas durante o mandato

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A Dimensão 5 – Gestão pública foi alterada no sentido de unificar os indicadores 5.3 Gestão Financeira e suas variáveis 5.3.1 Cadastro imobiliário informatizado, 5.3.2 Cadastro de ISS informatizado e 5.3.3 Planta de Genérica de valores informatizada, com o indicador 5.4

Governo eletrônico e sua variável 5.4.1 *Serviços disponibilizados no portal dos municípios*, permanecendo como nomenclatura na versão final apenas um único indicador denominado 5.3 *Governo eletrônico* e uma única variável 5.3.1 *Serviços disponibilizados no portal dos municípios*. Como metodologia de cálculo dos níveis de profundidade, para unificar as quatro variáveis em uma só foi utilizada uma média aritmética simples dos quatro valores e definiu-se um valor único, parametrizado da mesma forma que os demais valores da dimensão.

A opção por unificar as variáveis numa só foi feita para facilitar a visualização e compreensão do indicador, que se mostrou mais apropriado como “governo eletrônico” do que como “gestão financeira”, sendo este último mensurado por valores que deveriam ser informatizados, afastando-se da conceitualização mais simples de gestão financeira. Cabe destacar que se considerou o indicador 5.3 *Governo eletrônico* como um fator importante e representativo de uma gestão pública de qualidade, em concordância com a literatura. (Fazekas, 2017; Cruz; Michener; Andretti, 2021; Barbosa; Mota, 2022).

Ainda sobre a dimensão gestão pública, considerou-se mais apropriado a alteração na nomenclatura do Indicador 5.4 *Qualidade do quadro funcional* para 5.4 *Qualificação do quadro funcional*. A alteração deve-se para evitar uma confusão que pode surgir ao inferir que a variável do indicador 5.4.1 *Servidores com curso superior implica*, necessariamente, numa maior qualidade do quadro funcional, o que pode não ser verdadeiro. Ainda assim, considerou-se o indicador e a variável coerentes com a ideia de profissionalização da Administração Pública, e que seguindo essa lógica, uma maior qualificação do quadro funcional em relação aos servidores do município, tem uma influência positiva com uma maior qualidade do gasto público. Dessarte, o Quadro 35 apresenta a versão final do IQGP-GL na dimensão 5 – Gestão pública.

Quadro 35 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão: 5. Gestão pública

Indicador	Variáveis	Níveis de Profundidade
5.1 Articulação com o exterior	5.1.1 Participação em consórcios públicos intermunicipais	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
5.2 Capacidade de planejamento	5.2.1 Planos de desenvolvimento setoriais	
5.3 Governo eletrônico	5.3.1 Serviços disponibilizados no portal dos municípios	
5.4 Qualificação do quadro funcional	5.4.1 Servidores com curso superior	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A *Dimensão 6 – Finanças públicas* e seus dois indicadores, *6.1 Capacidade de receita* e *6.2 Estímulo ao investimento*, mostraram-se adequada e satisfatória, apesar da variável *6.2.2 Investimento público sobre a receita corrente líquida* ser próxima da variável *2.1.3 Índice de investimento*, da *Dimensão 2 – Disciplina fiscal*. Apesar da semelhança, as variáveis diferem-se na metodologia de cálculo, sendo que a primeira utiliza a receita corrente líquida e a última utiliza a receita total. Neste sentido, ao utilizar ambas as variáveis, mas em dimensões diferentes, pretendeu-se diagnosticar e analisar a relação do município com as despesas de investimento por considerar um critério vital para o desenvolvimento do município, embora devam ser cuidadosamente analisadas no sentido de saúde fiscal e financeira do ente no longo prazo. Sintetizando essas informações, o Quadro 36 demonstra a versão final do IQGP-GL na dimensão Finanças Públicas.

Quadro 36 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão: Finanças públicas

Indicador	Variáveis	Níveis de Profundidade
6.1 Capacidade de receita	6.1.1 Receita corrente líquida per capita	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250
	6.1.2 Receita própria sobre a receita corrente líquida	
6.2 Estímulo ao investimento	6.2.1 Investimento público per capita	1 = 0,250 < 0,500
	6.2.2 Investimento público sobre a receita corrente líquida	2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A *Dimensão 7 – Desenvolvimento econômico* também se mostrou apropriada e satisfatória com seus objetivos propostos e validados na versão consolidada. Nesse sentido, sua versão final, apresentada no Quadro 37, não sofreu alterações.

Quadro 37 – Versão Final IQGP-GL – Dimensão: 7 – Desenvolvimento econômico

Indicador	Variáveis	Níveis de Profundidade
7.1 Agregação do valor econômico	7.1.1 ICMS per capita	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
	7.1.2 ISS per capita	
7.2 Dinamismo econômico	7.2.1 Crescimento do PIB	
	7.2.2 Evolução dos empregos formais	
	7.2.3 Evolução dos estabelecimentos empresariais	
	7.2.4 Índice de Gini	
	7.2.5 PIB per capita	
	7.2.6 Receita média dos MEI	
7.3 Nível de renda	7.3.1 Domicílios em situação de pobreza	
	7.3.2 Remuneração média dos trabalhadores formais	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A *Dimensão 8 – Desenvolvimento em educação e saúde* mostrou-se bastante completa e apropriada com relação ao diagnóstico nas duas funções do governo, sendo capaz de identificar as variáveis que não estão de acordo com as demandas da sociedade e os objetivos do governo. No entanto, considerando que ambas as funções, educação e saúde, são essenciais para desenvolvimento humano e na manutenção da qualidade de vida dos cidadãos, optou-se por separar as funções em duas dimensões distintas, ficando assim, *Dimensão 8 – Desenvolvimento em educação* e *Dimensão 9 – Desenvolvimento em saúde*.

Na versão final do IQGP-GL, o que seria o “indicador” (educação e saúde) na versão consolidada, foi transformado numa dimensão cada e os itens que eram tratados como “variáveis”, foram trazidos para o campo de “indicadores”, e no lugar das variáveis foram definidos o que antes eram tratados como critérios, nas duas dimensões. Optou-se por essa alteração para trazer profundidade analítica que essas dimensões exigem e pela conveniência da disponibilidade do conjunto de dados que possibilitam a coleta dos valores referentes às respectivas variáveis.

Assim, na versão final do IQGP-GL na *Dimensão 8 – Desenvolvimento em educação*, foram incluídas no Indicador 8.1 *Acesso e permanência escolar* as variáveis: 8.1.1 *Abandono*

escolar – anos iniciais, 8.1.2 Abandono escolar – anos finais, 8.1.3 Abandono escolar – ensino médio, 8.1.4 Atendimento escolar – educação infantil, 8.1.5 Atendimento escolar – ensino fundamental, 8.1.6 Atendimento escolar – ensino médio, 8.1.7 Distorção idade-série – ensino fundamental, 8.1.8 Distorção idade-série – ensino médio, 8.2.1 IDEB rede pública – anos iniciais, 8.2.2 IDEB rede pública – anos finais. No indicador 8.2 Desempenho escolar, incluiu-se as variáveis 8.2.1 IDEB rede pública – anos iniciais e 8.2.2 IDEB rede pública – anos finais. No Indicador 8.3 Infraestrutura escolar foram as variáveis: 8.3.1 Média alunos por turma – anos iniciais, 8.3.2 Média de alunos por turma – anos finais, 8.3.3 Média alunos por turma – ensino médio, 8.3.4 Unidades escolares com estrutura mínima adequada. Por fim, no Indicador 8.4 Qualidade do ensino, foram incluídas as seguintes variáveis: 8.4.1 Docentes com curso superior – anos iniciais, 8.4.2 Docentes com curso superior – anos finais, 8.4.3 Docentes com curso superior – ensino médio, 8.4.4 Conselho municipal de educação e 8.4.5 Analfabetismo. De forma sintética, o Quadro 38 apresenta a versão final do IQGP-GL na Dimensão 8.

Quadro 38 – Versão final IQGP-GL – Dimensão: 8. Desenvolvimento em educação

Indicadores	Variáveis	Níveis de profundidade
8.1 Acesso e permanência escolar	8.1.1 Abandono escolar – anos iniciais	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
	8.1.2 Abandono escolar – anos finais	
	8.1.3 Abandono escolar – ensino médio	
	8.1.4 Atendimento escolar – educação infantil	
	8.1.5 Atendimento escolar – ensino fundamental	
	8.1.6 Atendimento escolar – ensino médio	
	8.1.7 Distorção idade-série – ensino fundamental	
	8.1.8 Distorção idade-série – ensino médio	
8.2 Desempenho escolar	8.2.1 IDEB rede pública – anos iniciais	
	8.2.2 IDEB rede pública – anos finais	
8.3 Infraestrutura escolar	8.3.1 Média alunos por turma – anos iniciais	
	8.3.2 Média de alunos por turma – anos finais	
	8.3.3 Média alunos por turma – ensino médio	
	8.3.4 Unidades escolares com estrutura mínima adequada	
8.4 Qualidade do ensino	8.4.1 Docentes com curso superior – anos iniciais	
	8.4.2 Docentes com curso superior – anos finais	
	Docentes com curso superior – ensino médio	
	Conselho municipal de educação	
	Analfabetismo	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A *Dimensão 9 – Desenvolvimento em saúde* seguiu o mesmo processo de transformação da Dimensão 8, transformando da versão consolidada, os critérios em variáveis e as variáveis em indicadores. Assim, na versão final do IQGP, o indicador *9.1 Cobertura de atenção básica*, ficou com as seguintes variáveis: *9.1.1 População atendida por agentes comunitários de saúde*, *9.1.2 População atendida por equipes de saúde bucal* e *9.1.3 População atendida por equipes de atenção básica*. O indicador *9.2 Fatores de risco e proteção* ficou definido com as variáveis: *9.2.1 Cobertura de vacinas*, *9.2.2 Nascidos vivos com baixo peso*, *9.2.3 Nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré-natal* e *9.2.4 Prevalência de aleitamento materno*. O indicador *9.3 Morbidade* manteve seu critério *9.3.1 Incidência de hipertensão* como variável. Por fim, o indicador *9.4 Mortalidade* foi definido pelas variáveis: *9.4.1 Mortalidade infantil*, *9.4.2 Mortalidade por causas externas*, *9.4.3 Mortalidade – aparelho circulatório*, *9.4.4 Mortalidade – aparelho digestivo*, *9.4.5 Mortalidade aparelho respiratório*, *9.4.6 Mortalidade – sistema nervoso*, *9.4.7 Mortalidade – doenças parasitárias e infecciosas* e *9.4.8 Mortalidade – neoplasia maligna (câncer)*. No Quadro 39, apresenta-se a versão final do IQGP na *Dimensão 9 – Desenvolvimento em saúde*.

Quadro 39 – Versão final IQGP-GL – Dimensão: 9. Desenvolvimento em saúde

Indicador	Variáveis	Níveis de profundidade
9.1 Cobertura de atenção básica	9.1.1 População atendida por agentes comunitários de saúde	Parametrizados do IDMS (2020) 0 = 0 < 0,250 1 = 0,250 < 0,500 2 = 0,500 < 0,750 3 = 0,750 < 1
	9.1.2 População atendida por equipes de saúde bucal	
	9.1.3 População atendida por equipes de atenção básica	
9.2 Fatores de risco e proteção	9.2.1 Cobertura de vacinas	
	9.2.2 Nascidos vivos com baixo peso	
	9.2.3 Nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré-natal	
	9.2.4 Prevalência de aleitamento materno	
9.3 Morbidade	9.3.1 Incidência de hipertensão	
9.4 Mortalidade	9.4.1 Mortalidade infantil	
	9.4.2 Mortalidade por causas externas	
	9.4.3 Mortalidade – aparelho circulatório	
	9.4.4 Mortalidade – aparelho digestivo	
	9.4.5 Mortalidade aparelho respiratório	
	9.4.6 Mortalidade – sistema nervoso	
	9.4.7 Mortalidade – doenças parasitárias e infecciosas	
	9.4.8 Mortalidade – neoplasia maligna (câncer)	

Fonte: Elaboração própria (2024)

4.4.2 Aplicação do IQGP-GL nos municípios de Santa Catarina

Com a versão final do IQGP proposta, realizou-se a aplicação do índice na amostra de municípios de Santa Catarina, considerando o ano de 2020. Os resultados podem ser observados em sequência na seção de Apêndices (Apêndice A - Adequação Legal, Apêndice B – Disciplina Fiscal, Apêndice C – Transparência, Apêndice D – *Accountability*, Apêndice E – Gestão Pública, Apêndice F – Finanças Públicas, Apêndice G – Desenvolvimento Econômico, Apêndice H – Desenvolvimento em educação; Apêndice I – Desenvolvimento em saúde). Para facilitar a visualização, análise e discussão dos resultados, apresentam-se os resultados por dimensão, começando pela Dimensão 1 – Adequação Legal.

1. Dimensão Adequação Legal – Entendeu-se que a dimensão Adequação Legal foi capaz de cumprir com sua finalidade de modo como foi idealizada, evidenciando pontos fortes e fracos dos municípios, possibilitando assim oportunidades de melhoria pontuais e importantes. Com parâmetros dos níveis de profundidade definidos e sugeridos baseados nas legislações pertinentes, os resultados ficam claros e, quando comparados, evidenciam situações que podem e devem ser ajustadas considerando a realidade local e de municípios de porte semelhante.

1.1 Normas e Leis – De forma geral, o indicador e suas variáveis conseguem retratar de maneira satisfatória a adequação às prerrogativas definidas na legislação com relação aos valores mínimos (educação e saúde) e máximos (gastos com pessoal executivo e legislativo, endividamento). A necessidade de enquadramento de alguns dos municípios com notas 0 e 1 demonstra que o não cumprimento ou cumprimento mínimo da legislação acontece mesmo nos municípios de grande porte, demonstrando necessidade de adequação da qualidade do gasto público inclusive em áreas prioritárias, como educação e saúde. Por outro lado, resultados coerentes em termos de endividamento, sugerem uma boa capacidade e sustentabilidade do gasto público no médio e longo prazo.

1.1.1 Gastos com Pessoal – Executivo – As notas variam de 2 a 3. A maioria dos municípios obtiveram nota 3, demonstrando boa capacidade na gestão de gastos com pessoal no executivo. No entanto, Florianópolis, Chapecó, São Miguel da Boa Vista, Presidente Castello Branco, Barra Bonita e Paial apresentaram nota 2, indicando uma possibilidade de melhoria ou adequação na destinação dos gastos com pessoal no âmbito do executivo.

1.1.2 Gastos com Pessoal – Legislativo – Os resultados variam entre 1 e 3. Destaque positivo para os municípios de Blumenau, Joinville, Itajaí, São José, Criciúma, Jaraguá do Sul que mantiveram nota 3 também nesta variável, assim como na variável anterior. Palhoça,

Santiago do Sul, Alto Bela Vista, Flor do Sertão, Macieira, Jardinópolis, que obtiveram nota 3 na variável com gastos no executivo, alcançaram o resultado 2 nesta variável. Destaque negativo, neste quesito, é o município de Lajeado Grande que obteve 3 em gastos com pessoal no executivo e nota 1 em gastos com pessoal no legislativo, indicando uma desproporcional adequação neste tipo de gasto, quando comparado com outros pares, apesar de ainda dentro dos parâmetros definidos na legislação.

1.1.3 Gastos com Saúde – Resultados novamente variam entre 1 e 3. Blumenau, Joinville, Itajaí, São José Criciúma, Jaraguá do Sul obtiveram nota 3, assim como nas duas primeiras variáveis. Dos municípios menores, apenas Paial obteve nota 3, enquanto a maioria deste grupo obteve nota 2, com destaque negativo para Jardinópolis e Barra Bonita com nota 1. Florianópolis foi o único município de grande porte com nota 1 para Gastos com saúde.

1.1.4 Gastos com Educação – Resultados variam entre 0 e 3. Ressalta-se as duas primeiras ocorrências de nota 0 do IQGP-GL, com Florianópolis e Joinville, descumprindo os requisitos mínimos de 25% da RCL gastos com educação definidos na legislação pertinente. Considerando a variável anterior, Florianópolis piorou seu desempenho inadequado da variável de gastos com saúde (nota 1) para uma nota 0 em gastos com educação, enquanto Joinville que havia obtido nota 3 em gastos com saúde, mas não atingiu o mínimo necessário em saúde, ficando com nota 0. Ainda em destaque negativo, os municípios de grande porte, Blumenau, Chapecó, São José, Criciúma e Jaraguá do Sul obtiveram nota 1, assim como os de menor porte: Santiago do Sul, São Miguel da Boa Vista, Jardinópolis, Lajeado Grande e Paial. Apenas Lages, Alto Bela Vista, Flor do Sertão e Barra Bonita conseguiram alcançar o critério de nota 3, demonstrando grande variação nos resultados e necessidade de melhor adequação aos critérios mínimos exigidos pela legislação de destinação de recursos para a educação.

1.1.5 Endividamento Municipal – Dentro do indicador Normas e Leis, endividamento municipal foi a melhor pontuação dentro da amostra de municípios. Com resultados na sua maioria de nota 3, apenas Blumenau, Florianópolis, Joinville, Chapecó e Criciúma obtiveram nota 2. Destaque para os municípios de menor porte, todos com nota 3 e para nenhuma nota 1 ou 0, para nenhum dos municípios.

1.2 Proposição do Orçamento – Os resultados do indicador conseguem demonstrar uma problemática relevante que é a dificuldade dos governos locais de proporem peças orçamentárias coerentes, com alguma precisão dos montantes de receita e despesa. Como mencionado por alguns dos especialistas entrevistados e do modo que os resultados se apresentaram, a proposição dos orçamentos municipais segue a noção de ter apenas um “papel simbólico”, sem objetividade e perdendo sua função de servir como instrumento de

acompanhamento e controle adequado, capaz de orientar e direcionar ajustes ao longo da execução do orçamento planejado, considerando que não foi planejado de forma coerente e precisa.

1.2.1 – Conformidade PPA-LDO-LOA – Resultados variam entre 0 e 3. Apenas um município, Presidente Castello Branco, obteve nota 3 nesta variável. Dentre os municípios de grande porte, apenas Jaraguá do Sul com nota 2, com destaque negativo novamente para Florianópolis e Joinville com nota 0. Os demais municípios de grande porte obtiveram nota 1, acompanhando Macieira e Lajeado Grande, de menor porte. O desempenho inadequado nesta variável mostra-se preocupante ao considerar que os instrumentos de planejamento e execução da despesa deveriam estar alinhados, coerentes e coesos. Com as necessidades e demandas do município. Tais desempenhos insatisfatórios nesta variável sugerem uma necessidade crítica de elaboração mais atenciosa dos instrumentos PPA-LDO-LOA para que os resultados se tornem mais satisfatórios e coerentes, bem como promovam um acompanhamento e monitoramento dos atos do governo mais propício tanto para os órgãos de controle, quanto para a sociedade.

1.2.2 – Precisão da Previsão da Receita – Com bastante variação nos resultados, os municípios de menor porte obtiveram desempenho melhor nesta variável. Destaque negativo para Blumenau, único nota 0, e Criciúma e Palhoça com nota 1. Destaque positivo para bom planejamento e previsão da receita para Florianópolis, Itajaí, São José, Santiago do Sul, Flor do Sertão, Macieira, São Miguel da Boa Vista, Jardinópolis, Lajeado Grande, Presidente Castello Branco, Barra Bonita e Paial, todos com nota 3.

1.2.3 – Precisão da Previsão da despesa – Contrastando com os resultados de precisão da previsão da receita, a precisão da previsão da despesa obteve diversos resultados nota 1 e 0. Destaque negativo para Blumenau, com nota 0 novamente, assim como na variável anterior, juntamente com Joinville, Criciúma, e Palhoça, também com nota 0. Dentre os municípios menores, todos alcançaram apenas nota 1, com exceção de Lajeado Grande, com nota 2. Tais resultados sugerem que, no geral, os municípios têm dificuldades em prever com acurácia o seu montante de despesas, o que implica em programas ou funções com gastos muito acima ou muito abaixo do esperado, complicando o tanto o planejamento quanto a execução dos gastos, reduzindo a qualidade do gasto público, de maneira geral.

1.2.4 – Diferenças entre despesa autorizada e realizada -Mantendo o desempenho insatisfatório do resultado das demais variáveis deste indicador, as diferenças entre despesa autorizada e despesa realizada foram consideradas ruins, com apenas uma nota 3, do município de Itajaí. Ainda como positivos, com nota 2, os municípios de Santiago do Sul, Flor do Sertão e Jardinópolis, de porte pequeno, além de Chapecó, de grande porte. Com nota 0, os municípios

de Joinville, São José, Criciúma, Palhoça, de grande porte, Macieira, Barra Bonita e Paial, de pequeno porte, sendo todos os demais com nota 1. Em síntese, é possível afirmar que há uma discrepância significativa entre o que se autoriza e o que se executa, de fato, abrindo um espaço para discussão da importância do planejamento adequado dos orçamentos para evitar desperdício e melhorar a qualidade do gasto público. A Tabela 2 traz uma síntese dos resultados obtidos na Dimensão Adequação Legal.

Tabela 2 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Adequação Legal

DIMENSÃO	ADEQUAÇÃO LEGAL								
Indicador	Normas e leis					Proposição do orçamento			
<div> <div>Variável</div> <div>Município</div> </div>	Endividamento municipal	Gastos com pessoal - executivo	Gastos com pessoal - legislativo	Gastos com saúde	Gastos com educação	Conformidade PPA - LDO - LOA	Precisão da previsão da receita arrecada	Precisão da previsão da despesa realizada	Diferenças entre despesa autorizado e realizada
Blumenau	2	3	3	3	1	1	0	0	1
Florianópolis	2	2	2	1	0	0	3	2	1
Joinville	2	3	3	3	0	0	2	0	0
Chapecó	2	2	3	3	1	1	2	1	2
Itajaí	3	3	3	3	2	1	3	1	3
São José	3	3	3	3	1	1	3	1	0
Criciúma	2	3	3	3	1	1	1	0	0
Jaraguá do Sul	3	3	3	3	1	2	2	1	1
Lages	3	3	3	2	3	1	2	1	1
Palhoça	3	3	2	3	2	1	1	0	0
Santiago do Sul	3	3	2	2	1	2	3	1	2
Alto Bela Vista	3	3	2	2	3	2	2	1	1
Flor do Sertão	3	3	2	2	3	2	3	1	2
Macieira	3	3	2	2	2	1	3	1	0
São Miguel da Boa Vista	3	2	2	2	1	2	3	1	1
Jardinópolis	3	3	2	1	1	2	2	1	2
Lajeado Grande	3	3	1	2	1	1	3	2	1
Presidente Castello Branco	3	2	2	3	2	3	3	1	1
Barra Bonita	3	2	2	1	3	2	3	1	0
Paial	3	2	2	3	1	2	3	1	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Da dimensão Adequação Legal, destaca-se, de maneira geral, os resultados inferiores obtidos no indicador de Proposição do Orçamento, nas variáveis Precisão da Previsão da Despesa Realizada e Diferença entre Despesa Autorizada e Realizada em praticamente todos os municípios analisados. Soma-se aos resultados negativos, os obtidos pelos municípios de maior porte nas variáveis de Gastos com educação e ainda na Conformidade do PPA-LDO-LOA. Faz sentido supor que quanto maior o porte populacional município, maior a complexidade em prever com precisão suas receitas e despesas e adequá-las de maneira coerente com seus instrumentos de planejamento orçamentários do PPA, LDO e LOA, no entanto, é um diagnóstico que traz mais evidências aos argumentos que algumas práticas da Administração Pública, como as de planejamento relativas ao orçamento e gasto público, assumem apenas um papel simbólico (Gustaffson, 1983; Battisteli, 2002; Secchi, 2009) e normativo, mas que não são cumpridos em termos práticos.

2. Disciplina Fiscal – Considerou-se que dimensão disciplina fiscal foi proposta com critérios objetivos e facilmente identificados, capazes de diagnosticar problemas e situações problemáticas relevantes em termos de sustentabilidade financeira e fiscal dos governos locais. Da maneira como se comportou a versão final da dimensão, foi válida para identificar e retratar, a capacidade dos governos locais de agir com disciplina fiscal, sem comprometer parcela significativa de seus recursos financeiros com pagamento de passivos financeiros e ainda com certa parcela de despesas atreladas aos investimentos, em relação às receitas totais.

2.1 Sustentabilidade Financeira – De maneira geral, o indicador e suas variáveis conseguem trazer uma noção de sustentabilidade tanto no curto, quanto médio prazo, evidenciando uma disciplina em termos fiscais e financeiros dos governos locais. Suas variáveis englobam resultado orçamentário, resultado financeiro e índice de investimento retratam uma das faces da qualidade do gasto público, ainda que tenham que ser analisados com cautela e atenção, considerando cada contexto local.

2.1.1 Resultado Orçamentário – A primeira variável da segunda dimensão trouxe apenas três municípios, Joinville, Alto Bela Vista e Lajeado Grande com nota 3. Os piores desempenhos ficaram com Jardinópolis, Presidente Castello Branco e Barra Bonita, com nota 0. Com resultados satisfatórios, mas com espaço para melhoria, os demais municípios obtiveram notas entre 1 e 2. Da forma como se sugere no IQGP-GL, resultados orçamentários mais positivos podem gerar maior qualidade do gasto, abrindo ou criando espaço fiscal de gastos ineficientes ou com alocação inadequada, tornando o município mais sustentável financeiramente.

2.1.2 Resultado Financeiro – Nessa variável os resultados são na sua ampla maioria, positivos, com 17 dos 20 municípios obtendo nota 3. Isso demonstra uma capacidade de manter os ativos financeiros maiores que os passivos financeiros, sugerindo, neste ponto, uma situação financeira mais confortável no curto prazo. Destaque negativo para o município de Florianópolis, única nota 0, Chapecó e Jardinópolis, ambos com nota 1

2.1.3 Índice de Investimento -Do indicador de sustentabilidade financeira, a variável índice de investimento foi a com resultados mais distribuídos. Também com uma maioria de municípios com nota 3, destaque para os municípios de maior porte Joinville, Chapecó e Itajaí, e Barra Bonita, de menor porte, com nota 1, bem como para São Miguel de Boa Vista, único com nota 0. A Tabela 3 traz uma síntese dos resultados obtidos na Dimensão Disciplina Fiscal.

Tabela 3 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Disciplina Fiscal

DIMENSÃO	DISCIPLINA FISCAL		
Indicador	Sustentabilidade financeira		
Variável	Resultado orçamentário (receita realizada / despesa executada)	Resultado financeiro (ativo financeiro / passivo financeiro)	Índice de investimento (despesa com investimento / receita total)
Município			
Blumenau	1	3	2
Florianópolis	2	0	2
Joinville	3	3	1
Chapecó	1	1	1
Itajaí	1	3	1
São José	2	3	3
Criciúma	2	3	3
Jaraguá do Sul	1	3	3
Lages	1	3	3
Palhoça	1	3	2
Santiago do Sul	1	3	3
Alto Bela Vista	3	3	3
Flor do Sertão	2	3	3
Macieira	2	3	3
São Miguel da Boa Vista	2	3	0
Jardinópolis	0	1	3
Lajeado Grande	3	3	3
Presidente Castello Branco	0	3	3
Barra Bonita	0	3	1
Paial	1	3	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Dos resultados obtidos na dimensão Disciplina Fiscal, destaca-se positivamente a maioria de municípios com nota máxima nas variáveis de Resultado Financeiro e Índice de Investimento, com exceção de dois valores mínimos (zero), um para Florianópolis e outro para São Miguel da Boa Vista, respectivamente. Nessa dimensão, o que merece mais atenção dos gestores é a situação da variável Resultado Orçamentário, com resultados significativamente piores que as outras duas variáveis.

Ainda, ao combinar a análise dos resultados insatisfatórios da dimensão anterior, relativos às variáveis do indicador de Proposição de Orçamento, com este da Sustentabilidade Financeira, em especial da variável do Resultado Orçamentário, supõe-se que existem indicativos para considerar que o planejamento orçamentário enfrenta dificuldades em ser efetivo e preciso, afetando de maneira negativa a disciplina fiscal dos municípios estudados, ainda que a elaboração e execução do orçamento seja considerado como uma das mais importantes etapas de atuação governamental (Abrucio; Loureiro, 2009). Tal disciplina fiscal, agregada ou sustentabilidade financeira dos entes federados quando ineficientemente planejada e executada, traz consequências tanto no curto prazo, com a diminuição do espaço fiscal disponível para a alocação de recursos essenciais, quanto no longo prazo, com o aumento da dívida pública dos entes (Pradhan, 1996; Campos; Pradhan, 1996; Lienert, 2015; Czibik; Fazekas, 2021).

3. Transparência – Julgou-se que a dimensão Transparência e seus indicadores foram, e são, capazes de retratar alguns dos principais critérios a respeito de um dos conceitos que ganha cada vez mais relevância nos contextos nacional e internacional. Considerando as perspectivas teóricas, faz sentido afirmar que atos governamentais no sentido de maior transparência são dotados de maior legitimidade e capazes de gerar mais engajamento cívico e participação social nas questões públicas, incluindo os atos de fiscalização, monitoramento e controle dos recursos públicos, o que é capaz de, efetivamente, aprimorar a qualidade do gasto público.

3.1. Normas de Transparência e 3.1.1 Lei 131/2009 – No primeiro indicador e variável de transparência, os resultados foram na sua maioria satisfatórios, com apenas alguns municípios com nota 1, tais como Lages, Presidente Castello Branco e Paial. Nenhum município obteve nota 0, sugerindo que os governos locais estão se depreendendo em adequar os princípios e normas da Lei 131/2009 que aprimora e esclarece alguns quesitos da própria LRF. Ainda há espaço para melhorias, considerando os critérios observados pelos relatórios do TCE em termos de transparência, mas de acordo com os dados coletados faz sentido observar que a tendência mais clara é de que os municípios estão no caminho em busca de atender os

padrões estabelecidos de transparência e, conseqüentemente, de maior qualidade do gasto público.

3.2 Julgamento das contas e 3.2.1 Parecer e decisão do TCE – No segundo indicador, os resultados também foram na sua maioria com nota 3, seguindo o observado no indicador anterior. Florianópolis, Joinville, Criciúma obtiveram nota 1, tendo suas contas aprovadas, mas com diversas ressalvas apontadas pelo TCE para ajuste de conduta e de situações problemáticas nas suas respectivas prestações de contas. Destaque negativo ficou com Chapecó, único município que teve a recomendação de reprovação no julgamento de prestação de contas do mandato no ano de 2020, ficando assim com nota 0, nesta variável.

3.3 Uso de procedimentos abertos – Licitações Compras e contratos de prestação de serviços – Como previsto pelos especialistas entrevistados, o uso de procedimentos abertos ainda não é prática comum nos governos locais, necessitando de maior maturidade institucional e integração com os dispositivos propostos que promovem o uso de procedimentos do tipo aberto em licitações, compras e contratos de prestação de serviços. Apesar da literatura recente ser clara no sentido de que o uso de procedimentos abertos ajuda a aprimorar a qualidade do gasto público, não foram encontrados registros do uso dessa prática por nenhum dos governos locais analisados, o que fez com que todos os municípios ficassem com nota 0.

3.4 Sistema de Informações de custos – Assim como no indicador anterior, o uso de Sistema de Informações de Custos (SIC) também ainda não foi implementado nos municípios, o que gerou nota 0 para todos os municípios da amostra de aplicação do IQGP-GL. Neste sentido, em concordância com os especialistas entrevistados, considera-se que como a literatura mostra-se convergente no sentido de que tanto o uso de procedimentos abertos, quanto o sistema de informações de custos, auxiliam na promoção e melhoria da qualidade do gasto público, os parâmetros definidos no IQGP-GL podem ser úteis para observar essa mudança de perspectiva ao longo do tempo. Para facilitar a visualização, apresenta-se na Tabela 4 os resultados obtidos na Dimensão Transparência.

Tabela 4 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Transparência

DIMENSÃO	TRANSPARÊNCIA			
Indicador	Normas de transparência	Julgamento das contas anuais	Uso de procedimentos abertos	Sistema de informações de custos
Variável	Lei 131/2009	Parecer e decisão do TCE	Licitações, compras e contratos de prestação de serviços	Sistema de informações de custos
Município				
Blumenau	3	3	0	0
Florianópolis	3	1	0	0
Joinville	3	1	0	0
Chapecó	2	0	0	0
Itajaí	3	2	0	0
São José	2	3	0	0
Criciúma	3	1	0	0
Jaraguá do Sul	3	3	0	0
Lages	1	3	0	0
Palhoça	3	3	0	0
Santiago do Sul	2	3	0	0
Alto Bela Vista	2	3	0	0
Flor do Sertão	3	3	0	0
Macieira	3	3	0	0
São Miguel da Boa Vista	3	3	0	0
Jardinópolis	2	2	0	0
Lajeado Grande	3	3	0	0
Presidente Castello Branco	1	3	0	0
Barra Bonita	3	3	0	0
Paial	1	3	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Numa análise geral da dimensão Transparência, alguns pontos merecem destaque. Do lado positivo, a maioria de resultados com nota entre 2 e 3 nos indicadores de Normas de Transparência e Julgamento das contas anuais, evidenciam um indicativo importante de percepção dos gestores públicos na importância da transparência das contas públicas na legitimidade das ações do governo, conforme evidenciado na literatura de maneira recorrente (Pradhan, 1996; Campos; Pradhan, 1996; Brujin, 2003; Kettl, 2005; Marengo; Diehl, 2011; Avelino; Bressan; Cunha, 2013; Silva *et al.*, 2019). Já do lado negativo, a inexistência de evidências de uso de procedimentos abertos e de uma efetiva implementação de um Sistema de Informações de Custos mostra-se preocupante. O uso de procedimentos abertos para licitações, compras e contratos de prestação de serviços é destacada como uma tendência da Administração Pública (Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Peters, 2015; Sant’Anna, 2018; Tavares; Romão, 2021). Da mesma maneira, o uso do Sistema de Informações de Custos – SIC também

mostra-se como uma alternativa importante e recomendada para obter-se as informações necessárias de controle, para avaliar seus impactos no desempenho econômico e possibilitar, assim, a diminuição do desperdício de recursos financeiros (Abrucio; Loureiro, 2004; Rezende; Cunha; Bevilacqua, 2010; Ouda; Alkazemi, 2012; Borges; Mario; Carneiro, 2013; Lorenzato; Behr; Goularte, 2016; Bugarin; Portugal, 2018).

4 Accountability – A dimensão trouxe resultados relevantes que mostram situações na sua maioria positivas, entretanto evidencia a necessidade de adequação apropriada nos mecanismos de controle interno dos municípios e, em alguns casos, de ajuste de conduta com as situações já apontadas em relatórios anteriores de prestação de contas e em relação ao controle social esperado. Em convergência com a literatura, entende-se que governos locais com mecanismos de *accountability* bem estabelecidos são capazes de gerar melhor conduta no sentido de aprimorar a qualidade do gasto público e a qualidade dos serviços prestados pelo governo, de maneira geral.

4.1 Controle Interno – Os resultados variam entre 1 e 3. Destaque positivo para os municípios de Blumenau, Florianópolis, Chapecó, Criciúma, de porte grande, e Lajeado Grande, de porte pequeno, todos com nota 3. Por outro lado, Joinville, Itajaí, Jaraguá do Sul, Lages, Palhoça, Santiago do Sul, Alto Bela Vista, Flor do Sertão, Macieira, Jardinópolis, Barra Bonita e Paial, obtiveram nota 1. A predominância de resultados com nota 1 sugere que os municípios ainda carecem de uma melhor estruturação de mecanismos de controle interno efetivos e coerentes com as demandas atuais.

4.2 Controle externo – Resultados na sua maioria positivos, entre 2 e 3, mas destaca-se os municípios Florianópolis, Joinville, Lages e Jardinópolis, com problemas reincidentes e reiterados em pareceres de julgamento de contas anteriores que ainda não foram resolvidos de forma apropriada, ficando com nota 0 neste item. Chapecó e Presidente Castello Branco, com nota 1, também devem ficar em estado de alerta com relação aos seus atos apontados como críticos, de acordo com o órgão de controle.

4.3 Controle social (social accountability) – Resultados bastante distribuídos, com melhor *performance* dos municípios de maior porte, sendo apenas Itajaí e Lages com nota 1. Entre os municípios de menor porte, destaque positivo para Presidente Castello Branco, com nota 3, e destaque negativo para Alto Bela Vista, Macieira e Paial, únicos com nota 0 no quesito. Os resultados obtidos na dimensão *accountability* podem ser encontrados na Tabela 5.

Tabela 5 – Resultados IQGP-GL – Dimensão *Accountability*

DIMENSÃO	ACCOUNTABILITY		
Indicador	Controle interno	Controle externo	Controle social (<i>social accountability</i>)
Variável	Auditoria interna	Auditoria externa	Audiências públicas
Município			
Blumenau	3	3	3
Florianópolis	3	0	3
Joinville	1	0	3
Chapecó	3	1	2
Itajaí	1	2	1
São José	2	3	2
Criciúma	3	2	3
Jaraguá do Sul	1	3	3
Lages	1	0	1
Palhoça	1	3	3
Santiago do Sul	1	3	3
Alto Bela Vista	1	2	0
Flor do Sertão	1	3	1
Macieira	1	3	0
São Miguel da Boa Vista	2	2	2
Jardinópolis	1	0	1
Lajeado Grande	3	2	1
Presidente Castello Branco	2	1	3
Barra Bonita	1	3	1
Paial	1	3	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Os resultados obtidos nos indicadores de Controle Interno e Controle Externo, em ambos os tipos de auditoria, interno e externo, podem ser destacados como negativos, apesar da sua recomendação na literatura como fator essencial de controle, monitoramento e de essencial implementação para uma gestão eficaz e coerente dos recursos públicos (OCDE, 2002; Rautiainen; Luoma-Aho, 2021; Thoa; Nhi, 2022). Apesar dos fatores apontados para a dificuldade da implementação de auditorias nos governos, como a cultura organizacional (Fung *et al.*, 2007), a limitação de recursos e falta de investimentos em capacitação e tecnologia (Gupta; Van Asselt, 2019), a falta de sistemas robustos de monitoramento e avaliação de desempenho e dos resultados das auditorias (Heald; Hood, 2006), os resultados obtidos evidenciam a necessidade de atuação mais ativa no sentido de implementação dos sistemas de controle interno e externo nos municípios analisados.

Um dos argumentos nessa temática é que sem as auditorias e sistemas de monitoramento ou acompanhamento necessários para um controle efetivo da gestão dos recursos públicos, torna-se praticamente inviável a responsabilização dos agentes públicos competentes, prejudicando a *accountability* (Fung *et al.*, 2007; Gupta; Van Asselt, 2019) e, conseqüentemente, o controle social por meio da *social accountability*. Apesar da importância de sistemas de *accountability* para uma boa gestão pública serem reafirmados com frequência na literatura (Campos; Pradhan, 1996; Neto *et al.*, 2013; Bresser-Pereira, 2018), os resultados obtidos nesta dimensão do IQGP-GL mostram-se consideravelmente distantes dos ideais, mostrando uma carência significativa em ações efetivas da gestão pública dos municípios analisados nesse sentido.

5 Gestão Pública – A dimensão mostrou-se capaz de diagnosticar os critérios estabelecidos e propostos como reflexivos de gestão pública. Ainda que os fatores utilizados como mensuração ainda possam ser aprimorados e melhor especificados, considera-se que os itens propostos cumprem seu papel de fornecer uma base útil e relevante de análise, com a qualidade do gasto público no cerne da proposição.

5.1.1 Articulação com o exterior – Na primeira variável da dimensão, os resultados foram na sua ampla maioria positivos, demonstrando boa capacidade de articulação com o exterior em 16 dos 20 municípios. Destaque negativo para Florianópolis, São José, Criciúma e Palhoça, com nota 0, sendo todos de porte grande, enquanto nos municípios de porte menor, a amostra inteira obteve nota 3.

5.2.1 Planos de desenvolvimento setoriais – Nos planos de desenvolvimento setoriais, todos os municípios alcançaram a nota 3, o que sugere uma boa capacidade de planejamento territorial e aproveitamento dos espaços geográficos. Cabe ressaltar que a variável só mensura a existência ou não dos planos de desenvolvimento setoriais e não analisa a qualidade dos planejamentos em si, nem a capacidade de efetivo cumprimento desses planos em termos de metas e de abrangência.

5.3.1 Serviços disponibilizados no portal dos municípios – Na sua ampla maioria, também foram obtidos resultados com nota 3, sendo apenas São José, Santiago do Sul, São Miguel da Boa Vista, Jardinópolis e Lajeado Grande com nota 2. Isto indica um bom aproveitamento em termos de governo eletrônico, no que pese a existência de serviços públicos mais básicos que podem ser prestados à distância, pela internet. Aqui, cabe ressaltar que também se analisou apenas a quantidade de serviços prestados pelo município de maneira *online*, e não se analisou a qualidade da prestação de tais serviços em si, o que pode trazer conclusões distintas.

5.4.1 Servidores com curso superior – A maior distribuição dos resultados foi obtida nesta variável, com notas variando entre 0 e 3. Com a única nota 0, Alto Bela Vista obteve o pior desempenho no indicador de qualificação do quadro funcional, seguido por Jaraguá do Sul, Flor do Sertão e Paial, com nota 1. Destaque positivo para os municípios de Blumenau, Itajaí, São José, Criciúma, Lages, Palhoça, de porte grande, e para Jardinópolis, único do porte pequeno, que obtiveram nota 3, no quesito. Os resultados sumarizados desta dimensão são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Gestão Pública

DIMENSÃO	GESTÃO PÚBLICA			
Indicador	Articulação com o exterior	Capacidade de planejamento	Governo eletrônico	Qualificação do quadro funcional
Variável	Participação em consórcios públicos intermunicipais	Planos de desenvolvimento setoriais	Serviços disponibilizados no portal dos municípios	Servidores com curso superior
Município				
Blumenau	3	3	3	3
Florianópolis	0	3	3	2
Joinville	3	3	3	2
Chapecó	3	3	3	2
Itajaí	3	3	3	3
São José	0	3	2	3
Criciúma	0	3	3	3
Jaraguá do Sul	3	3	3	1
Lages	3	3	3	3
Palhoça	0	3	3	3
Santiago do Sul	3	3	2	2
Alto Bela Vista	3	3	3	0
Flor do Sertão	3	3	3	1
Macieira	3	3	3	2
São Miguel da Boa Vista	3	3	2	2
Jardinópolis	3	3	2	3
Lajeado Grande	3	3	2	2
Presidente Castelo Branco	3	3	3	2
Barra Bonita	3	3	3	2
Paial	3	3	2	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

De maneira geral, com poucas exceções, a dimensão Gestão Pública apresentou resultados positivos. Isso mostra convergência dada pelos municípios com a relevância dada

pela literatura no sentido de implementação de serviços de maneira eletrônica (Adelaja, 2004; Mancuso *et al.*, 2016; Loeffler; Bovard, 2018), o desenvolvimento de planos setoriais para o planejamento e bom uso territorial (Pereira; Rezende, 2013; Rocco, 2016), além da preocupação dos governos locais estudados em articularem-se com outros entes na participação de consórcios intermunicipais.

Em síntese, é possível supor que os resultados obtidos na dimensão mostram indícios de convergência com o argumento de que a qualidade do gasto público, ou pelo menos um bom uso dos recursos públicos, pode ser positivamente influenciada com qualidade de governo, e vice-versa (Rothstein; Teorell, 2008; Charron *et al.* 2010; Rodríguez-Pose; Garcilazo, 2015; Abdellatif; Atlam; Emara, 2019; Kyriacou; Roca-Sagalés, 2019; Aryaini *et al.*, 2023). Portanto, resultados positivos nessa dimensão podem ser traduzidos, em parte, como uma intenção ativa dos gestores dos municípios em melhorarem a qualidade do próprio governo e, como consequência, aprimorarem a qualidade do gasto público dos entes de sua competência.

6 Finanças Públicas – A dimensão demonstra-se eficiente no sentido de expor de forma simplificada a relação das receitas e investimentos dos municípios. Não obstante, carece de uma análise em conjunto com outras dimensões para evitar conclusões precipitadas. Ainda assim, pode servir como parâmetro importante, especialmente no sentido de retratar a relação entre receita própria sobre a receita total, que evidencia uma dependência significativa de transferências intergovernamentais nos municípios menores, e em como os municípios comportam-se, comparativamente uns aos outros, na questão das despesas classificadas como investimentos.

6.1 Capacidade de receita – Indicador se mostra eficiente no sentido de capturar a situação dos municípios em relação a receita. Suas duas variáveis contrastam e trazem pontos interessantes que podem ser melhor analisados caso a caso, mas que convergem para a necessidade dos municípios de menor porte de aumentarem sua capacidade de geração de receita própria em relação ao total de suas receitas disponíveis, diminuindo sua dependência de transferências governamentais para arcar com suas despesas.

6.1.1 Receita Corrente Líquida per capita – Na primeira variável da dimensão, destaque positivo para os municípios de menor porte, na sua totalidade com nota 3, evidenciando boa relação da receita corrente líquida per capita. Dentre os municípios de maior porte, apenas Itajaí obteve nota 3, enquanto o destaque negativo ficou para São José, Criciúma e Palhoça com nota 1.

6.1.2 Receita própria sobre a receita corrente líquida – Quando considerado apenas a receita própria, os municípios menores, com exceção de Macieira, todos obtiveram nota 0, neste

quesito. Em contrapartida, todos os municípios de grande porte obtiveram nota 3. Interessante notar como os resultados das duas variáveis do indicador Capacidade de receita contrastam um com o outro.

6.2 Estímulo ao investimento – As despesas classificadas como investimento e sua relação com a receita corrente líquida traz uma perspectiva de como o governo local prioriza e trata sua alocação em despesas não correntes, no sentido de ampliar e melhorar a estrutura física dos municípios, especialmente no sentido de infraestrutura relacionadas ao transporte, educação, saúde e manutenção dos prédios públicos.

6.2.1 Investimento Público per capita – Assim como na variável de receita corrente líquida per capita, o investimento público per capita, também teve melhor *performance* nos municípios de menor porte. Já entre os municípios de maior porte, os resultados foram mais distribuídos, com destaque negativo para Joinville e Chapecó, com nota 0, e destaque positivo para Itajaí e Criciúma, com nota 3.

6.2.2 Investimento público sobre a receita corrente líquida – Com resultados melhor distribuídos entre todas as variáveis da dimensão, a relação do investimento público sobre a receita corrente líquida apresentou nota 3 para os municípios de Paial, Lajeado Grande e Jardinópolis, de menor porte, e apenas para Jaraguá do Sul, de porte Grande. O município de Joinville novamente foi destaque negativo, com nota 0, juntamente com Barra Bonita. Uma síntese dos resultados obtidos na Dimensão Finanças Públicas encontra-se na Tabela 7.

Tabela 7 – Resultados IQGP-GL -Dimensão Finanças Públicas

DIMENSÃO	FINANÇAS PÚBLICAS			
Indicador	Capacidade de receita		Estímulo ao investimento	
<div> <div>Variável</div> <div>Município</div> </div>	Receita corrente líquida <i>per capita</i>	Receita própria sobre a receita corrente líquida	Investimento público <i>per capita</i>	Investimento público sobre a receita corrente líquida
Blumenau	2	3	1	1
Florianópolis	2	3	2	2
Joinville	2	3	0	0
Chapecó	2	3	0	1
Itajaí	3	3	3	2
São José	1	3	1	1
Criciúma	1	3	2	2
Jaraguá do Sul	2	3	3	3
Lages	2	3	1	1
Palhoça	1	3	1	1
Santiago do Sul	3	0	3	2
Alto Bela Vista	3	0	3	2
Flor do Sertão	3	0	3	1
Macieira	3	2	3	2
São Miguel da Boa Vista	3	0	3	2
Jardinópolis	3	0	3	3
Lajeado Grande	3	0	3	3
Presidente Castello Branco	3	0	3	1
Barra Bonita	3	0	1	0
Paial	3	0	3	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A dimensão reflexiva de Finanças Públicas, de maneira resumida, traz alguns pontos interessantes que merecem um destaque mais apropriado. De maneira negativa, fica evidente a dificuldade de praticamente todos os municípios de menor porte em obterem proporções satisfatórias na variável de receita própria sobre a receita corrente líquida, o que corrobora com o argumento da dificuldade de geração de receita própria dos governos locais (Kerbaudy, 2001; Grin *et al.*, 2019). Em contraponto, a maioria de resultados 2 ou 3 em receita corrente líquida *per capita* e investimento público *per capita*, demonstram uma busca por uma gestão fiscal dos recursos de modo sustentável, conforme a relevância é enfatizada por Martins *et al.* (2018), Araujo e Neto (2019) e Costa *et al.* (2019).

Manter o equilíbrio das contas públicas e garantir a capacidade de investimento são elementos essenciais para assegurar a estabilidade econômica do município e sua capacidade de fornecer serviços públicos de qualidade à população é argumento recorrente para evitar que os entes se tornem dependentes de transferências dos Estados e União para custearem suas atividades (Afonso *et al.*, 2001; Kerbauy, 2001, Giuberti; Rocha, 2015; Colbano; Leister, 2015; Grin *et al.*, 2019). Nesse sentido, apesar de bons índices de receita corrente líquida per capita, os valores obtidos no indicador de Estímulo ao Investimento indicam que há diversos municípios que podem empenharem-se para adequar seus orçamentos e gastos, para que haja espaço fiscal proporcional para os investimentos públicos.

7 Desenvolvimento econômico – De maneira ampla, a dimensão busca caracterizar a situação do dinamismo econômico dos municípios em questão. É evidente que o desenvolvimento econômico dos municípios não é de responsabilidade exclusiva dos governos locais, nem que se pese que os gastos públicos tenham relação direta e imediata sobre os critérios analisados na dimensão. No entanto, considera-se sensato e coeso analisar que o estímulo ao desenvolvimento econômico propiciado, por exemplo, por ambientes de negócio mais favoráveis, seja em parte significativa de responsabilidade dos governos locais, portanto resultados melhores nesta dimensão podem ser reflexo de esforço por parte dos municípios neste sentido.

7.1 Agregação do valor econômico – indicador relevante que mostra a arrecadação de dois dos principais impostos coletados pela administração pública e sua relação per capita. O contraste dos resultados deve ser analisado com cuidado, mas sugere uma dificuldade dos municípios menores em arrecadarem o principal tributo direcionado aos municípios o ISS, fato que converge com o resultado da variável receita própria sobre a receita corrente líquida, evidenciando o obstáculo enfrentado, principalmente pelos municípios menores, em estimularem atividade econômica suficiente para gerarem recursos próprios para os municípios.

7.1.1 ICMS per capita – Na primeira variável da dimensão, os municípios de menor porte na sua totalidade obtiveram nota 3. Destaque negativo para os municípios de Florianópolis e Palhoça com nota 0, sendo Jaraguá do Sul, com nota 2, e Itajaí, com nota 3, as melhores *performances* dentre os municípios de maior porte.

7.1.2 ISS per capita – Contrastando com a primeira variável, nesta, os municípios de maior porte obtiveram todos nota 3, enquanto os municípios de porte pequeno, com exceção de Flor do Sertão (nota 2), Jardinópolis e Paial, com nota 1, todos ficaram com nota 0. Os resultados praticamente inversos entre as duas variáveis podem sugerir diferentes abordagens

com relação aos impostos, notadamente uma maior dificuldade dos municípios menores na geração do ISS – imposto sobre serviços.

7.2 Dinamismo econômico – As cinco variáveis do indicador servem como referência do nível de dinamismo da atividade econômica dentro do município. É evidente que precisam ser analisadas sob uma perspectiva integrada com as demais, no entanto, são capazes de servir como parâmetro de condições mais ou menos favoráveis para o desenvolvimento econômico da região. Cabe ressaltar que tais condições são apenas parcialmente influenciadas pelos governos locais, tendo uma série de outros fatores que não são apontados pelo IQGP-GL.

7.2.1 Crescimento do PIB – No crescimento do PIB, bons resultados com a maioria dos casos sendo nota 2, com destaque negativo para o município Barra Bonita, única nota 0. Destaque positivo para Joinville, Itajaí, Palhoça e Macieira, sendo este último o único de menor porte, a obterem nota 3 no quesito.

7.2.2 Evolução dos empregos formais – Resultados mais distribuídos que as anteriores, mas com desempenho satisfatório na amostra de municípios. Destaque negativo para Blumenau e Barra bonita, com as piores *performances*, ambos de nota 1. Metade dos municípios de menor porte obtiveram nota 3, o que indica bons parâmetros em termos econômicos na evolução dos empregos formais destes governos locais.

7.2.3 Evolução dos estabelecimentos empresariais – Nenhum dos municípios de maior porte obteve nota 3, sendo que São José e Blumenau obtiveram nota 1. Dentre os municípios de menor porte, ressalta-se a única nota 0 entre toda a amostra, pertencente ao município de Lajeado Grande, enquanto Alto Bela Vista, Flor do Sertão, Macieira, São Miguel da Boa Vista e Paial alcançaram nota 3.

7.2.4 Índice de GINI – Neste quesito não houve nenhum resultado nota 3 ou nota 0. A maioria dos municípios obteve nota 2, com destaque negativo para Florianópolis, Lages e São Miguel da Boa Vista, com nota 1.

7.2.5 PIB per capita – Todos os municípios obtiveram nota 3 na variável PIB per capita. Isto evidencia uniformidade e resultado satisfatório do quesito na amostra de municípios considerada.

7.2.6 Receita Média dos MEI – Resultados satisfatórios variando entre 2 e 3. Variável que traz dados interessantes que indicam a situação dos microempreendedores individuais nas localidades, sugerindo melhor desempenho econômico dos municípios quando os resultados na variável são mais elevados.

7.3 Nível de renda – O indicador, de forma geral, sugere que o nível de renda foi satisfatório para bom nos municípios considerados. Não obstante, as notas um pouco abaixo

com relação a receita média dos trabalhadores formais possam ser indicativo que ainda há espaço para melhoria nesse quesito, em termos econômicos.

7.3.1 Domicílios em situação de pobreza – Resultados na sua maioria bastante positivos, entre 2 e 3, com nenhum município com nota 0 ou 1. Os municípios de grande porte, com exceção de Lages (nota 2), obtiveram nota 3. Os municípios de menor porte tiveram um resultado um pouco abaixo, com sua maioria de nota 2, com exceção de Lajeado Grande e Presidente Castello Branco, ambos com nota 3.

7.3.2 Receita média dos trabalhadores formais – Resultados na sua maioria como nota 2 e 1, com destaque positivo para Florianópolis, único da amostra com nota 3. Atenção para os municípios de menor porte, com exceção de São Miguel da Boa Vista (nota 2), todos os demais ficam com nota 1. Os resultados obtidos nesta dimensão podem ser encontrados na Tabela 8.

Tabela 8 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Desenvolvimento Econômico

DIMENSÃO	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO									
Indicador	Agregação valor econômico		Dinamismo econômico						Nível de renda	
Variável Município	ICMS per capita	ISS per capita	Crescimento do PIB	Evolução dos empregos formais	Evolução dos estabelecimentos empresariais	Índice de Gini	PIB per capita	Receita média MEI	Domicílios em situação de pobreza	Receita média dos trabalhadores formais
Blumenau	1	3	2	1	1	2	3	3	3	2
Florianópolis	0	3	2	2	2	1	3	2	3	3
Joinville	1	3	3	2	2	2	3	3	3	2
Chapecó	1	3	2	3	2	2	3	3	3	2
Itajaí	3	3	3	2	2	2	3	3	3	2
São José	1	3	2	3	1	2	3	2	3	1
Criciúma	1	3	2	2	2	2	3	3	3	1
Jaraguá do Sul	2	3	2	2	2	2	3	3	3	2
Lages	1	3	2	2	2	1	3	3	2	1
Palhoça	0	3	3	2	2	2	3	3	3	1
Santiago do Sul	3	0	2	2	1	2	3	2	2	1
Alto Bela Vista	3	0	2	3	3	2	3	2	2	1
Flor do Sertão	3	2	2	3	3	2	3	3	2	1
Macieira	3	0	3	2	3	2	3	2	2	1
São Miguel da Boa Vista	3	0	2	3	3	1	3	3	2	2
Jardinópolis	3	1	2	2	1	2	3	2	2	1
Lajeado Grande	3	0	2	3	0	2	3	2	3	1
Presidente Castelo Branco	3	0	2	2	1	2	3	2	3	1
Barra Bonita	3	0	0	1	1	2	3	3	2	1
Paial	3	1	2	3	3	2	3	2	2	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A dimensão Desenvolvimento Econômico apresentou diversos resultados importantes que merecem um destaque mais acentuado. Dentre eles, do lado majoritariamente positivo, a evolução dos empregos formais e dos estabelecimentos empresariais, o PIB per capita e o crescimento do PIB, mostram uma trajetória de desenvolvimento dos governos locais que condiz com os argumentos de Afonso *et al.* (2001) e Candido Junior (2001) de que investimentos públicos bem direcionados estimulam a atividade empresarial e impulsionam o crescimento econômico local. A atratividade do município para investimentos privados é resultante de políticas públicas eficazes e investimentos em infraestrutura, o que também estimula o crescimento econômico e a geração de empregos (Soares *et al.*, 2011), aumentando

sua capacidade de agregação do valor econômico e nível de renda e, assim, impactando na diminuição da situação de pobreza, de modo geral.

Do lado negativo, os diversos resultados “zero” e “um” obtidos nas variáveis de ISS per Capta e ICMS per capta demonstram uma divergência dos argumentos que tratam da relevância do ISS no financiamento das políticas públicas municipais (Bueno; Gonçalves, 2017; Ribeiro; Neto, 2018) e no uso do ICMS e ISS como parte da estratégia de planejamento tributário para captação de receita própria dos municípios, afim de custear suas atividades e provisão de serviços públicos de qualidade (Barbosa; Motta, 2020). De acordo com os resultados obtidos, tal situação problemática é mais facilmente identificada nos municípios de menor porte.

8 Desenvolvimento em educação – Na dimensão é possível identificar municípios com situações recorrentes e preocupantes, que merecem uma atenção especial dos gestores públicos. A educação deve ser tratada com prioridade e o cenário de evasão escolar do ensino médio, bem como o desempenho dos alunos nos anos finais, mostram-se como problemas graves que devem ser analisados com cautela para serem resolvidos ou, pelo menos, amenizados o mais rápido possível.

8.1 Acesso e permanência escolar – Nos casos analisados, o indicador revela dados interessantes e preocupantes, especialmente na questão de abandono escolar no ensino médio. Municípios como Lages, Palhoça e Jardinópolis, de maneira geral, obtiveram resultados não satisfatórios em muitas variáveis, o que revela uma necessidade de maior atenção na identificação e solução dos problemas relacionados a acesso e permanência escolar dessas localidades.

8.1.1 Abandono escolar – anos iniciais – Quase todos os municípios com resultados nota 3. A única exceção fica com Jardinópolis, nota 2.

8.1.2 Abandono escolar – anos finais – Novamente, ampla maioria dos resultados obtidos foram nota 3. As exceções ficam com Palhoça e Jardinópolis, ambos com nota dois. Destaque negativo para o município de São Miguel da Boa Vista.

8.1.3 Abandono escolar – ensino médio – Contrastando com as duas primeiras variáveis, abandono escolar do ensino médio mostra uma situação preocupante dentro da amostra de municípios considerada. Com exceção de Jaraguá do Sul (nota 1), todos os municípios de grande porte apresentaram nota 0. Entre os menores municípios, destaque positivo para Alto Bela Vista, Flor do Sertão e São Miguel da Boa Vista, com nota 3, e destaque negativo para Jardinópolis e Lajeado Grande.

8.1.4 Atendimento escolar – educação infantil – Resultados em sua maioria positivos entre 2 e 3, com nenhuma nota 0 ou 1. Dos 20 municípios, 15 obtiveram nota 3, evidenciando bom cumprimento da variável em questão.

8.1.5 Atendimento escolar – ensino fundamental – 16 dos 20 municípios alcançaram nota 3. Apenas Blumenau, Santiago do Sul e Jardinópolis ficaram com nota 2 e o destaque negativo foi para Lajeado Grande, única nota 1 no quesito.

8.1.6 Atendimento escolar – ensino médio – Dos 20 municípios, 18 obtiveram nota 2. Destaques para Santiago do Sul, nota 3, e Barra Bonita, nota 1. Nenhum dos municípios analisados obteve nota 3.

8.1.7 Distorção idade-série – ensino fundamental – Bons resultados na maioria dos municípios com notas entre 2 e 3. Destaque negativo para Lages e Palhoça, piores municípios na análise, ambos com nota 1.

8.1.8 Distorção idade-série – ensino médio – Melhores resultados para os municípios de menor porte, quase todos com nota 3, a exceção de Santiago do Sul, nota 2. Dentre os municípios maiores, novamente destaque negativo para Lages e Palhoça, nota 1, agora acompanhados do município de São José, também nota 1.

8.2 Desempenho escolar – Os resultados do indicador sugerem, novamente, uma problemática preocupante com relação ao desempenho dos alunos nas fases finais de aprendizado do ensino fundamental. Considerando os dados do indicador anterior, faz sentido supor que o desempenho insatisfatório com relação ao IDEB nos anos finais desmotive ou pelo menos influencie negativamente os alunos, de forma a promover evasão escolar nos anos seguintes, ou seja, no ensino médio.

8.2.1 IDEB rede pública – anos iniciais – 14 dos 20 municípios obtiveram nota 3. Situação mais grave nos municípios de Lages, Palhoça, Macieira e Jardinópolis, todos com nota 0, no quesito.

8.2.2 IDEB rede pública – anos finais – Situação bem diferente da observada do IDEB nos anos iniciais, a variável relacionada aos anos finais revela outra situação preocupante com diversos municípios obtendo nota 0 no quesito. Entre os municípios de maior porte, apenas Joinville e Jaraguá do Sul conseguiram nota 3. Entre os de menor porte, Alto Bela Vista e Presidente Castello Branco também ficaram com a nota máxima.

8.3 Infraestrutura escolar – Em termos gerais, os resultados mostram que os municípios considerados obtiveram resultados em sua maioria bons no indicador da infraestrutura escolar. Ainda assim, é fácil identificar que unidades escolares com estrutura mínima adequada é a que apresenta maiores problemas, dentre as variáveis do indicador.

8.3.1 *Média alunos por turma – anos iniciais* – Resultados positivos, com 18 dos 20 municípios alcançando a nota 3. Apenas Joinville, nota 2, e Itajaí, nota 1, não se mostraram plenamente adequados conforme os critérios definidos.

8.3.2 *Média de alunos por turma – anos finais* – Todos os municípios alcançaram nota 3, evidenciando uniformidade entre os resultados da amostra de municípios.

8.3.3 *Média alunos por turma – ensino médio* – Com exceção de Blumenau (nota 2), todos os demais municípios obtiveram nota 3, evidenciando, novamente, uniformidade dos resultados entre os municípios considerados.

8.3.4 *Unidades escolares com estrutura mínima adequada* – Variável com o pior desempenho entre os municípios considerados, apenas Itajaí, São José e Jardinópolis conseguiram nota 3. Destaque negativo para Macieira, único nota 0 da amostra.

8.4 *Qualidade do ensino* – A qualificação do ensino mostrou problemas na variável de docentes com curso superior no ensino médio, que assim como nos demais indicadores, mostrou ser uma problemática relevante e crítica dos municípios da amostra. Os municípios menores performaram pior que os de maior porte, sugerindo uma maior dificuldade desses municípios em promoverem um ensino mais qualificado para seus alunos.

8.4.1 *Docentes com curso superior – anos iniciais* – Resultados entre 2 e 3, demonstram boa qualificação dos docentes para os anos iniciais, fato que se repete nos anos finais, mas apenas no grupo dos municípios de maior porte.

8.4.2 *Docentes com curso superior – anos finais* – Resultados mais dispersos que a variável anterior, com municípios de menor porte *performando* pior que os de maior porte, no geral. Destaque negativo para os municípios de Alto Bela Vista e Macieira, ambos com nota 0.

8.4.3 *Docentes com curso superior – ensino médio* – Diferente das duas variáveis anteriores com resultados majoritariamente positivos, apenas Flor do Sertão e Presidente Castello Branco obtiveram nota 3, quando o critério é docentes com curso superior no ensino médio. Santiago do Sul, Alto Bela Vista, Macieira, Jardinópolis e Barra Bonita, alcançaram nota 0, a pior nota da amostra nesse quesito.

8.4.4 *Conselho municipal de educação* – Todos os municípios alcançaram nota 3 nesse quesito.

8.4.5 *Analfabetismo* – Todos os municípios de maior porte obtiveram nota 3 no quesito analfabetismo, enquanto os municípios de menor porte variaram entre 2 e 3. No geral, bons resultados no quesito analfabetismo. Na Tabela 9, apresentam-se os resultados obtidos na Dimensão Desenvolvimento em Educação.

Tabela 9 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Desenvolvimento em Educação

(continua)

DIMENSÃO	DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO									
Indicador	Acesso e permanência escolar								Desempenho escolar	
Variável	Abandon o escolar - anos iniciais	Abandon o escolar - anos finais	Abandon o escolar - ensino médio	Atendiment o escolar - educação infantil	Atendiment o escolar - ensino fundament al	Atendiment o escolar - ensino médio	Distorção idade-série - ensino fundament al	Distorçã o idade- série - ensino médio	Ideb rede públic a - anos iniciais	Ideb rede públic a - anos finais
Município										
Blumenau	3	3	0	3	2	2	2	2	3	0
Florianópolis	3	3	0	3	3	2	2	2	1	0
Joinville	3	3	0	2	3	2	2	2	3	3
Chapecó	3	3	0	3	3	2	3	2	3	0
Itajaí	3	3	0	3	3	2	3	2	3	1
São José	3	3	0	3	3	2	2	1	3	1
Criciúma	3	3	0	3	3	2	2	2	3	0
Jaraguá do Sul	3	3	1	2	3	2	3	3	3	3
Lages	3	3	0	3	3	2	1	1	0	0
Palhoça	3	2	0	2	3	2	1	1	0	0
Santiago do Sul	3	3	1	3	2	3	3	2	3	0
Alto Bela Vista	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Flor do Sertão	3	3	3	3	3	2	3	3	2	0
Macieira	3	3	2	2	3	2	2	3	0	0
São Miguel da Boa Vista	3	0	3	3	3	2	2	3	3	0
Jardinópolis	2	2	0	3	2	2	2	3	0	0
Lajeado Grande	3	3	0	3	1	2	3	3	3	1
Presidente Castelo Branco	3	3	1	3	3	2	3	3	3	3
Barra Bonita	3	3	1	2	3	1	3	3	3	0
Paial	3	3	2	2	3	2	3	3	3	0

Tabela 9 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Desenvolvimento em Educação

(conclusão)

DIMENSÃO	DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO								
Indicador	Infraestrutura escolar				Qualidade de ensino				
Variável	Média alunos por turma - anos iniciais	Média de alunos por turma - anos finais	Média alunos por turma - ensino médio	Unidades escolares com estrutura mínima adequada	Docentes com curso superior - anos iniciais	Docentes com curso superior - anos finais	Docentes com curso superior - ensino médio	Conselho municipal de educação	Analfabetismo
Município									
Blumenau	3	3	2	2	3	3	2	3	3
Florianópolis	3	3	3	2	3	3	2	3	3
Joinville	2	3	3	2	3	3	2	3	3
Chapecó	3	3	3	2	3	3	1	3	3
Itajaí	1	3	3	3	3	3	1	3	3
São José	3	3	3	3	2	3	2	3	3
Criciúma	3	3	3	2	3	3	2	3	3
Jaraguá do Sul	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Lages	3	3	3	2	3	3	2	3	3
Palhoça	3	3	3	2	2	2	2	3	3
Santiago do Sul	3	3	3	2	2	3	0	3	2
Alto Bela Vista	3	3	3	1	3	0	0	3	3
Flor do Sertão	3	3	3	2	3	3	3	3	2
Macieira	3	3	3	0	3	0	0	3	2
São Miguel da Boa Vista	3	3	3	1	3	3	1	3	2
Jardinópolis	3	3	3	3	3	1	0	3	2
Lajeado Grande	3	3	3	2	2	2	1	3	3
Presidente Castelo Branco	3	3	3	1	3	1	3	3	3
Barra Bonita	3	3	3	1	2	1	0	3	2
Paial	3	3	3	1	3	2	1	3	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

De maneira geral, os resultados obtidos na dimensão Desenvolvimento em Educação foram positivos, mas duas situações mostraram-se preocupantes e merecem uma atenção mais detalhada. A primeira refere-se ao valores obtidos distribuídos entre “zero” e “um” na variável de abandono escolar no ensino médio, nos municípios de maior porte, evidenciando uma situação crítica e generalizada, dos governos locais desse porte. Como argumentado de maneira recorrente, os diversos benefícios sociais e econômicos de um bom desenvolvimento na função educação, são sempre maiores que seus custos (Barros *et al.*, 2001; Hanushek; Woessmann, 2012; Psacharopoulos; Patrinos, 2018; Soares *et al.*, 2018), no entanto, os resultados obtidos

demonstram baixa qualidade do gasto dos governos locais para prover o serviço de qualidade e usufruir de tais benefícios destacados no longo prazo.

Cabe destacar que a evasão pode ser decorrente de algum dos pontos, como: indisponibilidade de serviços educacionais de qualidade, falta de percepção acerca dos retornos futuros e restrição de renda e crédito, como apontado por FGV (2009). De toda forma, tal contexto ainda se estende para a segunda situação problemática, da variável com maioria de notas insatisfatórias, IDEB da rede pública dos anos finais, na maioria dos municípios, independente do porte. Faz sentido sugerir que as duas variáveis se influenciam de maneira mais direta, impactando no desempenho escolar dos anos finais, nos municípios analisados. Ainda, tais resultados divergem dos argumentos propostos por Hattie (2009), Kyriakides e Creemers (2008), Ferreira *et al.* (2017) e Barros *et al.* (2020) os quais relacionam a qualidade do ensino com o gasto público, e de maneira geral, demonstram que não é somente a quantidade ou montante, mas a qualidade do gasto, que é determinante para uma educação de qualidade.

9 Desenvolvimento em saúde – A dimensão conta com variáveis bastante específicas da realidade da situação da saúde dos municípios. Seus indicadores buscam retratar as questões de amplitude do atendimento, fatores de risco e proteção, bem como as causas de morte mais predominantes em cada caso. Com a análise integrada e comparada entre os resultados obtidos pelos municípios, é possível identificar situações que precisam ser corrigidas ou adequadas.

9.1 Cobertura de atenção básica – Dentre a amostra de municípios selecionada, no indicador ficou evidente o cenário mais favorável para os municípios de menor porte, com cobertura mais completa, mantendo nota 3 para todos os municípios de pequeno porte analisados em todas as variáveis. Por outro lado, evidencia situações que podem ser corrigidas nos municípios de maior porte. Entende-se que faz sentido sugerir que uma das possíveis causas da dificuldade enfrentada pelos municípios de maior porte seja, por um lado, a maior extensão da sua territorialidade, que dificulta a cobertura de atenção básica em toda sua territorialidade e, por outro, a presença de centros de atendimento de média e alta complexidade nos municípios maiores, que acabam demandando atendimento de população de outras regiões, o que afeta o atendimento e a cobertura da população residente no município.

9.1.1 População atendida por agentes comunitários de saúde – Municípios de menor porte, na sua totalidade, obtiveram nota 3. Entre os municípios de maior porte, Chapecó, Itajaí e Lages foram os destaques positivos com nota 3.

9.1.2 População atendida por equipes de saúde bucal – Novamente, os municípios de menor porte ficaram todos com nota 3 no quesito. Dentre os de maior porte, apenas Lages

conseguiu nota 3. Destaque negativo para os municípios de Florianópolis, Joinville e São José, todos com nota 0.

9.1.3 População atendida por equipes de atenção básica – Variável com os melhores resultados dentro do indicador. Assim como nas duas anteriores, os municípios de menor porte mantiveram todos resultados de nota 3. Dentre os maiores, apenas Florianópolis e Jaraguá do Sul ficaram com nota 2, enquanto todos os demais alcançaram nota 3.

9.2 Fatores de risco e proteção – a cobertura de vacinas e a preocupação com os recém-nascidos são o foco principal das variáveis deste indicador. Com a maioria dos resultados obtidos variando entre 2 e 3, o destaque das variáveis desse indicador ficam para os cenários menos satisfatórios que demandam maior atenção e cuidado por parte dos gestores públicos. A preocupação ativa e efetiva com a prevenção de fatores que podem ser evitados, como a cobertura de vacinas e problemas com alimentação e acompanhamento das gestantes durante a gravidez e imediatamente após o nascimento dos bebês, ajuda a diminuir uma série de doenças e outros tipos de problemas de saúde, além de buscar garantir uma melhor qualidade de vida.

9.2.1 Cobertura de vacinas – Resultados bons, entre 2 e 3 para todos os municípios. Florianópolis, Lages, Palhoça e Jardinópolis foram os únicos nota 2 dentre as localidades consideradas na amostra. Demonstra uma boa capacidade dos municípios em atender a sua população em todo o território no quesito de prover as vacinas consideradas essenciais e obrigatórias.

9.2.2 Nascidos vivos com baixo peso – Dentre os municípios menores, situações preocupantes com os resultados obtidos por Alto Bela Vista, Flor do Sertão, São Miguel da Boa Vista, todos com nota 0 no quesito. Sugere-se que, nessas regiões, pode ter havido problema especialmente na alimentação das gestantes, o que influenciou diretamente no peso dos recém-nascidos.

9.2.3 Nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré-natal – Resultados entre 2 e 3 para todos os municípios. Indica acompanhamento médico adequado durante o período de gravidez bom ou satisfatório, em todos os municípios analisados.

9.2.4 Prevalência de aleitamento materno – Com exceção de Lajeado Grande (nota 1), todos os demais municípios obtiveram notas entre 2 e 3. Mais um variável com indicativos positivos, dessa vez com relação à alimentação considerada adequada para os recém-nascidos.

9.3. Morbidade e 9.3.1 Incidência de hipertensão – Traz resultados preocupantes quando analisado o agrupamento de municípios de menor porte, todos com nota 0 na variável. Entre os municípios de maior porte, a exceção de Chapecó e Lages, com nota 2, todos os demais conseguiram nota 3. No ramo da patologia, a hipertensão é uma das condições que favorecem

a ocorrência de diversas outras doenças (SIDEMS, 2018), por isso, é um indicador que merece bastante atenção e cautela na análise dos resultados, pois estes também são influenciados por uma série de outros fatores não abordados por esta pesquisa.

9.4 Mortalidade – As variáveis de mortalidade são bastante úteis e revelam cenários das principais causas de morte nos municípios. Números elevados ou em discrepância com os demais merecem ser atentamente analisados e colocados em evidência com ações mais pontuais para que os problemas sejam corrigidos. Ao identificar de maneira efetiva as principais causas de mortalidade fica mais fácil enfrentar as situações problemáticas, sem desperdício de recursos em áreas menos prioritárias. Os destaques ficam para os resultados negativos em cada uma das variáveis, os quais apresentam-se, de maneira descritiva, a seguir.

9.4.1 Mortalidade infantil – Resultados satisfatórios, com 19 dos 20 municípios obtendo nota 3. Destaque negativo apenas para Santiago do Sul, único da amostra com nota 0.

9.4.2 Mortalidade por causas externas – Todos os municípios de grande porte alcançaram nota 3. Dentre os de menor porte, a situação mais grave foi em Flor do Sertão e Paial, ambos com nota 0.

9.4.3 Mortalidade – aparelho circulatório – Apenas um município, Alto Bela Vista, com nota 1, sendo todos os demais com notas 2 ou 3.

9.4.4 Mortalidade – aparelho digestivo – Ampla maioria com resultados positivos, nota 3. Destaque negativo para Lajeado Grande, com nota 1, e Santiago do Sul, com nota 0, no quesito.

9.4.5 Mortalidade – aparelho respiratório – Municípios de porte grande, todos com nota 3. Situação mais grave entre os municípios de menor porte, sendo Flor do Sertão, Jardinópolis e Lajeado Grande, as piores *performances*, com nota 0, na variável.

9.4.6 Mortalidade – sistema nervoso – Resultados entre 2 e 3, na sua maioria. As exceções e destaques negativos ficam com Macieira e Alto Bela Vista, com nota 0 e 1, respectivamente.

9.4.7 Mortalidade – doenças parasitárias e infecciosas – Novamente, bons resultados, variando majoritariamente entre 2 e 3. Destaque negativo para Presidente Castello Branco (nota 1, Alto Bela vista (nota 1) e Macieira (nota 0).

9.4.8 Mortalidade – neoplasia maligna (câncer) – As piores *performances* do indicador mortalidade foram na variável de mortalidade causada por neoplasia maligna (câncer). Ainda assim alguns municípios como Chapecó, Santiago do Sul, Flor do Sertão, São Miguel da Boa Vista e Lajeado Grande conseguiram nota 3. Destaque negativo, para Alto Bela Vista,

Jardinópolis, Presidente Castello Branco e Paial, todos com nota 0. Uma síntese dos resultados obtidos encontra-se na Tabela 10.

Tabela 10 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Desenvolvimento em Saúde

(continua)

DIMENSÃO		DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE						
Indicador		Cobertura de atenção básica			Fatores de risco e proteção			
Variável		População atendida por agentes comunitários de saúde	População atendida por equipes de saúde bucal	População atendida por equipes de atenção básica	Cobertura de vacinas	Nascidos vivos com baixo peso	Nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré-natal	Prevalência de aleitamento materno
Município								
Blumenau		1	1	3	3	2	3	3
Florianópolis		1	0	2	2	3	3	3
Joinville		1	0	3	3	3	3	3
Chapecó		3	2	3	3	2	3	3
Itajaí		3	1	3	3	3	3	2
São José		2	0	3	3	3	2	3
Criciúma		2	1	3	3	2	3	3
Jaraguá do Sul		1	1	2	3	2	3	2
Lages		3	3	3	2	2	2	3
Palhoça		2	2	3	2	3	2	3
Santiago do Sul		3	3	3	3	3	2	3
Alto Bela Vista		3	3	3	3	0	3	2
Flor do Sertão		3	3	3	3	0	3	2
Macieira		3	3	3	3	3	2	3
São Miguel da Boa Vista		3	3	3	3	0	3	2
Jardinópolis		3	3	3	2	0	2	2
Lajeado Grande		3	3	3	3	3	3	1
Presidente Castello Branco		3	3	3	3	2	3	3
Barra Bonita		3	3	3	3	3	3	3
Paial		3	3	3	3	1	3	2

Tabela 10 – Resultados IQGP-GL – Dimensão Desenvolvimento em Saúde

(conclusão)

DIMENSÃO		DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE							
Indicador	Morbidade	Mortalidade							
Variável Município	Incidência de hipertensão	Mortalidade de infantil	Mortalidade de por causas externas	Mortalidade de - aparelho circulatório	Mortalidade de - aparelho digestivo	Mortalidade de aparelho respiratório	Mortalidade de - sistema nervoso	Mortalidade de - doenças parasitárias e infecciosas	Mortalidade de - neoplasia maligna (câncer)
Blumenau	3	3	3	3	3	3	2	3	2
Florianópolis	3	3	3	3	3	3	2	3	2
Joinville	3	3	3	3	3	3	2	3	2
Chapécó	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Itajaí	3	3	3	3	3	3	2	2	2
São José	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Criciúma	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Jaraguá do Sul	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Lages	2	3	3	2	2	3	3	3	2
Palhoça	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Santiago do Sul	0	0	2	3	0	3	3	3	3
Alto Bela Vista	0	3	2	1	3	3	1	1	0
Flor do Sertão	0	3	0	3	2	0	3	3	3
Macieira	0	3	3	3	2	1	0	0	1
São Miguel da Boa Vista	0	3	3	3	3	2	3	3	3
Jardinópolis	0	3	3	2	3	0	3	3	0
Lajeado Grande	0	3	1	2	1	0	3	3	3
Presidente Castelo Branco	0	3	3	2	3	3	3	1	0
Barra Bonita	0	3	3	3	3	1	3	3	2
Paial	0	3	0	2	3	3	3	3	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Analisando o quadro geral dos resultados obtidos na dimensão Saúde, é possível identificar nos municípios de maior porte uma maior dificuldade no indicador de Cobertura de Atenção Básica, e nos de menor porte, piores resultados obtidos nos indicadores de Morbidade e Mortalidade. Como a qualidade do gasto público na promoção da saúde dos governos locais destaca que a gestão eficiente dos recursos pode resultar em melhorias significativas nos indicadores de saúde da população, como a redução da mortalidade infantil e o aumento da

expectativa de vida (Schleiff; Bishai, 2014), é importante ressaltar, ainda mais, a relevância dessa temática para a melhoria de qualidade de vida da população.

Fortalecer os sistemas de saúde locais para garantir uma oferta adequada de serviços de saúde à população (Stenberg *et al.*, 2017) e enfatizar políticas que visam fortalecer a atenção primária à saúde, expandir o acesso aos serviços de saúde e promover a integração entre os diferentes níveis de atenção à saúde (Rasella *et al.*, 2016; Macinko; Mendonça, 2018) podem ser alternativas viáveis para melhorar a qualidade do gasto público na promoção da saúde dos governos locais. Salienta-se que, se, por um lado, os resultados positivos do IQGP-GL em diversas variáveis dessa dimensão sugerem que há alguma reflexividade da qualidade do gasto público na prestação dos serviços de saúde, por outro, as situações negativas, como nos indicadores de cobertura de atenção básica, nos municípios de maior porte, e nos indicadores de morbidade e mortalidade, nos de menor porte, inferem que ainda há um espaço significativo para melhorias na provisão dos serviços de saúde. Da forma como propõe-se esta pesquisa, tais melhorias na provisão de serviços passam diretamente pela melhoria da qualidade do gasto em cada área específica, bem como numa análise mais ampla, considerando todos os gastos públicos dos governos locais.

Numa análise geral do índice, os resultados obtidos com a aplicação do IQGP-GL em todas as dimensões trazem diversos *insights* que podem ser utilizados pelos gestores públicos de forma a aprimorar a qualidade do gasto público e, assim, alcançar impactos mais positivos na prestação dos serviços públicos de uma maneira geral. O IQGP-GL fornece uma maneira simplificada e facilmente comparável, os resultados obtidos pelos municípios em nove dimensões diferentes, cada uma com seus respectivos indicadores e variáveis de mensuração.

Acentua-se, ainda, a importância da utilização de instrumentos de avaliação apropriados e específicos em contextos complexos para identificação de possíveis relações entre múltiplos fatores interdependentes, como o caso do IQGP-GL para Administração Pública. A viabilidade de análise entre e dentre contextos heterogêneos dos governos locais brasileiros sob a ótica do gasto público, mediante a utilização do IQGP-GL, traz uma oportuna e conveniente oportunidade não só de análise, mas de comparação de diferentes contextos socioeconômicos que são afetados direta ou indiretamente pela qualidade do gasto público em seus aspectos formativos e reflexivos. Contudo, é evidente que ao comparar casos de arranjos sociais, econômicos, culturais, geográficos e de porte populacional distintos, as análises e conclusões tenham a preocupação em resguardar as devidas proporções entre cada um dos casos.

Ressalta-se que da forma como é idealizado, o IQGP-GL traz a possibilidade de uma análise multifatorial comparativa que permite que mesmo municípios de porte populacionais

distintos, possam ser colocados numa mesma ótica de análise. É evidente que ao fazer isso, os resultados obtidos precisam ser analisados e comparados com uma cautela coerente e cuidadosa para que conclusões desproporcionais não sejam tomadas em virtude de contextos regionais também diferentes. Ainda assim, quando colocados lado a lado, os resultados dos municípios podem revelar situações críticas a nível local, regional e até estadual, como por exemplo, os resultados referentes à evasão escolar no ensino médio dos municípios de grande porte considerados nesta pesquisa. Isto sugere que uma das alternativas possíveis seria o desenvolvimento de ações intermunicipais em conjunto, possivelmente com uma articulação realizada pelo próprio governos municipais e intermediada pelo governo estadual.

Nesse sentido, destaca-se ainda que não são tão úteis as comparações entre municípios, de variável a variável ou indicador a indicador. À vista disso, se o objetivo não for apenas fazer um diagnóstico da situação do gasto público em aspectos individuais, mas sim de aprimorar a qualidade do gasto público de maneira efetiva, o que se entende como mais proveitoso no caso do IQGP-GL seria uma análise multifatorial completa, ou seja, uma busca por uma compreensão das causas e consequências da realidade do governo local em todas as dimensões de forma integrada.

Dessa forma, situações que podem passar despercebidas numa análise individual das dimensões, indicadores e variáveis, podem ficar mais claras e evidentes diante de uma perspectiva holística e mais abrangente, inclusive na identificação de outros fatores influenciadores que não estão contemplados pelo IQGP-GL. Não obstante, o Índice ainda pode ser utilizado num horizonte longitudinal, captando as variações nos resultados das variáveis e indicadores nos mesmos municípios, mas em períodos diferentes. Isto pode ser capaz de evidenciar tanto as boas práticas realizadas, marcando-as como referências ou *benchmarks*, quanto as más práticas, que, ao serem precisamente identificadas, podem ser efetivamente corrigidas e adequadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira a encerrar a última etapa da pesquisa, nesta seção apresentam-se as proposições de justificativas de cumprimento dos objetivos geral e específicos da pesquisa, bem como resposta à pergunta de pesquisa e sugere aprofundamentos para pesquisas e estudos futuros. Cabe pontuar que a pergunta que norteou o desenvolvimento desta Tese de Doutorado foi: *como avaliar a qualidade do gasto público dos governos locais?*

A estruturação da pergunta de pesquisa mostrou-se um desafio que se julgou superado de maneira adequada com a utilização do recurso reflexivo do termo *como* para a construção ou proposição de um arranjo teórico que fosse capaz de captar e conceituar o termo *qualidade do gasto público*. A multidisciplinariedade da temática, a falta de consenso na literatura para a definição dos termos e os diferentes arranjos administrativos dos governos locais, foram aspectos que se mostraram como obstáculos praticamente intransponíveis, não fosse a delimitação da temática, a definição das fontes nas quais seriam baseados o Índice e proposição do método misto de abordagem.

Ainda nesse sentido, o uso dos termos *como avaliar* supõe que não há um único caminho de *framework* para avaliar a qualidade do gasto público, sendo insuficiente que se propusesse um com tamanha abrangência. Por conseguinte, entendeu-se que dessa forma e estruturação da pergunta de pesquisa, o método dedutivo e o estudo na forma prescritiva possibilitou a trajetória metodológica de toda a proposição do IQGP-GL. Primeiramente, o trabalho baseou-se na literatura relevante e posteriormente, na sua parte empírica final, contou com a oportuna e preciosa contribuição de especialistas na etapa de validação e adequação para proposição de suas versões consolidada e final do índice. Dessa maneira, como prescritivo, a ideia central do estudo foi trabalhar não apenas com o que existe na atualidade, mas como *poderia* ser, num formato almejando o ideal, baseando-se em pressupostos delimitados de maneira coerente, de acordo com a literatura, aspectos legais vigentes e a validação dos especialistas.

Isto posto, com a proposição da versão final do IQGP-GL em suas nove dimensões, entendeu-se que o objetivo geral da Tese “*propor um Índice para avaliação da Qualidade do Gasto Público dos governos locais (IQGP-GL)*”, no contexto brasileiro, foi cumprido. Para alcançá-lo, primeiro foram cumpridos os objetivos específicos, na forma como foram propostos e na ordem dimensionada.

Através da pesquisa bibliográfica sumarizada na seção de fundamentação teórica das legislações vigentes, incluindo a revisão sistemática de literatura sintetizada na subseção de

estado da arte, construiu-se e propôs-se inicialmente as dimensões do que, inicialmente, entendeu-se como sendo característico do IQGP-GL, cumprindo o primeiro objetivo específico.

Após essa proposição inicial, a etapa das entrevistas com os especialistas serviu para validar e propor diversas melhorias para a versão final do Índice, cumprindo o segundo objetivo específico. Ouvir diferentes perspectivas e entendimentos mostrou-se efetivamente produtivo para esta etapa, sendo possível captar contribuições que não seriam incorporadas ao Índice tanto em dimensões, quanto indicadores, variáveis e níveis de profundidade, tornando-o substancialmente mais inequívoco, completo e abrangente.

Sendo assim, após incorporação das contribuições dos especialistas na versão consolidada do Índice, realizou-se a etapa de testagem, numa amostra reduzida de municípios, para ajustes finais oportunos e necessários, principalmente em termos de adequação de níveis de profundidade e alterações de nomenclatura com o objetivo de evitar termos ambíguos e confusos. Tal etapa, também se mostrou essencial para adequação e ajuste fino de todos os componentes do IQGP-GL, tornando-o mais coerente, coeso e apto a promover uma aplicação e interpretação de seus resultados de maneira ainda mais simples.

Posteriormente, já munido da versão final do IQGP-GL, aplicou-se na amostra de municípios do Estado de Santa Catarina, cumprindo, assim, o terceiro objetivo específico da Tese de Doutorado. Desse modo, tornou-se viável e prática a comparação entre os municípios, evidenciando situações satisfatórias e outras que merecem maior atenção e análise por parte dos responsáveis. Nesse viés, os resultados devem ser avaliados com precaução e consideradas as particularidades de cada caso, mesmo assim, é possível observar e apontar de maneira conveniente e simples, cenários e diagnósticos recorrentes que podem ser melhor ajustados com a intenção de melhorar a qualidade do gasto público, evitando o desperdício de recursos e abrindo espaço fiscal para áreas mais prioritárias.

É importante destacar que apesar de trazer uma metodologia de simplificação de comparação dos resultados entre os governos locais, com os quatro níveis propostos para cada uma das variáveis, o IQGP-GL, para alcançar todo seu potencial, necessita de uma abordagem multifatorial comparativa, integrando todas as dimensões na interpretação dos resultados, de maneira holística e mais ampla. Isto é, ao comparar apenas os resultados obtidos “variável por variável”, ou “indicador por indicador”, informações valiosas de relações entre os fatores podem ser perdidas. Por isso, destaca-se que uma abordagem interpretativa de associação dos resultados obtidos nos indicadores e variáveis pode ser mais proveitosa e capaz de fornecer uma base mais robusta e eficaz para a tomada de decisão.

De igual forma, a utilização de uma perspectiva longitudinal de análise pode revelar mudanças positivas ou negativas nos valores obtidos do IQGP-GL nos mesmos municípios, mas em períodos diferentes, algo que a adoção de uma perspectiva transversal é incapaz de fazer. Nesse sentido, resultados comparados em diferentes períodos podem servir de suporte para a construção de uma série histórica evolutiva dos dados, deixando claro, por um lado, aqueles fatores e parâmetros relacionados ao gasto público que estão evoluindo de maneira satisfatória e, por outro lado, aqueles que necessitam de ações de adequação ou correção.

Desse modo, ficam algumas contribuições do presente trabalho, quais sejam:

- uma proposição de definição do conceito de *qualidade do gasto público* como sendo composta por critérios formativos de adequação legal, disciplina fiscal, transparência, *accountability*, e reflexivos de gestão pública, finanças públicas e desenvolvimentos em economia, educação e saúde;

- IQGP-GL como um *framework* na forma de um Índice prático, com critérios claros e definidos com base na literatura e na validação de especialistas, o qual permite uma análise comparada e identificação de pontos críticos que precisam de melhorias, bem como situações que podem ser usadas como referência ou *benchmarks*;

- IQGP-GL como instrumento de auxílio no controle social (*social accountability*), de monitoramento e acompanhamento dos gastos públicos dos governos locais, propiciando um melhor acompanhamento da gestão dos recursos, com a finalidade de evitar desperdícios e promover a alocação dos recursos para áreas efetivamente prioritárias;

- IQGP-GL como ferramenta de gestão, utilizada pelos governantes locais de modo a fornecer suporte na tomada de decisão de melhoria na qualidade do gasto público das quais são responsáveis, propiciando maior legitimidade e resultados facilmente visíveis;

- uma pesquisa de abordagem mista dentro da temática de finanças públicas dos governos locais, permitindo e fomentando uma discussão mais subjetiva, de caráter mais prescritivo, sem deixar de lado, na medida do possível, critérios objetivos de definição e utilização, no âmbito de governo que é menos pesquisado (governos locais);

- uma contribuição metodológica, por utilizar-se do *Design Science Research* como metodologia particular para a resolução de problemas complexos da Administração Pública, a qual mostrou-se efetiva e coerente com os pressupostos delimitados, bem como na composição do desenho, abordagem e técnicas escolhidas para a realização da pesquisa desta Tese de Doutorado.

De maneira oportuna, propõe-se algumas sugestões de estudos futuros, como, por exemplo, a aplicação do IQGP-GL em amostras diferentes de governos locais ou municípios,

como unidades federativas de outros estados e regiões do Brasil. Também se considera com boas perspectivas um estudo que compare agrupamentos de diferentes portes populacionais dentro de uma mesma região. Como não se espera exaurir a discussão acerca da temática, estudos que aprofundem uma ou demais dimensões do IQGP-GL, abrindo o leque de alternativas para outras variáveis e indicadores que se julgam mais apropriadas ou até mesmo na proposição de alterações nos níveis de profundidade considerados na versão final, podem vir a ser muito produtivos no avanço da literatura e na produção de conhecimento acerca das finanças públicas e dos governos locais.

Por último, ressalta-se que a pesquisa só foi possível de ser concluída considerando diversos esforços de pesquisadores utilizados como referenciais na construção e tentativa de ampliação do conhecimento, além das contribuições dos praticantes e especialistas que se dispuseram a contribuir de maneira mais direta para o trabalho. Nessa linha, esta Tese teve um compromisso ético de propor-se a ajudar a construir apenas mais um pedaço de compreensão de conhecimento acerca da temática das finanças públicas, em especial do gasto público e espera que outros possam continuar o caminho de forma igualmente conveniente e oportuna.

REFERÊNCIAS

- ABDELLATIF, Lobna Mohamed; ATLAM, Baher Mohamed; EMARA, Ola Abdel Moneim El Sayed. Public management institutions' alignment: the case of Egypt. **Review of Economics and Political Science**, v. 4, n. 2, p. 90-104, 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cintia. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. p. 13-31.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-10
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A.. **Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty**. London: Profile, 2012.
- ADELAJA, S. O. **Information Technology And Public Sector Accounting In Nigeria**. 2004.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade, Campinas**, (14): 127-152, jun. 2000.
- AFFONSO, Rui de Britto A.. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva - **O Novo Município: economia e política local, São Paulo**, v. 10, n.03, 1996.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Elisabete Aparecida; KHAIR, Amir. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. In: FIGUEIREDO, M.; NÓBREGA, M. (Org.). **Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública – prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 55-79.
- AFONSO, António; EBERT, Wolfgang; SCHUKNECHT, Ludger; THÖNE, Michael. Quality of public finances and growth. **European Central Bank, Working Paper**, n. 438, 2005.
- AFONSO, António; SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. The size of government. In: **Handbook on Public Sector Efficiency**. Edward Elgar Publishing, 2023. p. 6-31.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; SENRA, Nelson de Castro. Despesa pública. Competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios. **Texto para Discussão CEPP**, 1994.
- AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Elisabete Cristina. Desigualdade de renda e crescimento econômico: uma análise da economia brasileira no período 2002-2015. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 1, p. 85-100, 2019.
- AFONSO, José Roberto R.; RIBEIRO, Leonardo. Revisão dos gastos públicos no Brasil. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 74, n. 9, p. 20-23, 2020.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. CEPAL, 2007.

AGNAFORS, Marcus. Quality of government: Toward a more complex definition. **American Political Science Review**, v. 107, n. 3, p. 433-445, 2013.

ALEXANDRE, Neusa Maria Costa; COLUCI, Marina Zambon Orpinelli. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. **Ciência & saúde coletiva**, v. 16, p. 3061-3068, 2011.

ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. **The Journal of Economic Inequality**, v. 9, p. 289-314, 2011.

ALMEIDA, Daniel P. B.; BIJOS, Paulo R. S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020.

ALMEIDA, Fernando et al. Governança e accountability: perspectivas teóricas e práticas no Brasil. In: FERREIRA, Maria et al. (Org.). **Desafios contemporâneos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2019. p. 95-112.

ALMEIDA PEREIRA, Elisabeth Teixeira; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento e gestão estratégica municipal: Estudo de caso do controle interno da prefeitura municipal de Curitiba. **Revista Economia & Gestão**, v. 13, n. 31, p. 52-72, 2013.

ALVES, Carol. Justiça fiscal: o combate à regressividade do sistema tributário nacional. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 144, p. 67-90, 2020.

ARANTES, Flávio; BIASOTO, Geraldo. A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1063-1095, 2017.

ARAÚJO, Fernando Cosenza; LOUREIRO, Maria Rita. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 6, p. 1231 a 1252-1231 a 1252, 2005.

ARAÚJO, José Evande Carvalho; NETO, Celso B. Legislação tributária: Debates e perspectivas para a 56ª Legislatura (2019-2023). **Cadernos ASLEGIS**, v. 56, n. 1, 2019.

ARYANI, Y. Anni et al. Determinants of local government public service quality: Evidence from the developing economy. **Journal of Governance and Regulation**, v. 12, n. 1, 2023.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRUDA, Alane Fernandes; TELES, Josiane Souza. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. **Revista Razão Contábil e Finanças**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5>. Acesso em: 07 set. 2023.

ARVATE, Paulo Ricardo; MATTOS, Enlinson Henrique; ROCHA, Fabiana. Flypaper effect revisited: **Evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities**. 2007. Disponível em: <http://www.eesp.fgv.br/preview/publicacao/download.php?link=219.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2022.

ASCHAUER, David Alan. Is public expenditure productive?. **Journal of monetary economics**, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. **A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira**. Dados, v. 60, p. 359-393, 2017.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; PIGATTO, José Alexandre Magrini. Raízes da contabilidade orçamentária e patrimonial no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 32-58, 2020.

BAHL, Roy; BIRD, Richard M. **Fiscal decentralization and local finance in developing countries**. Edward Elgar Publishing, 2018.

Banco Mundial. **Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks**. Washington: International Bank for Reconstruction and Development; World Bank, 2013.

Banco Mundial. **Um ajuste justo: Análise da eficiência e qualidade do gasto público no Brasil – Brasil: Revisão das despesas públicas**. Washington : Grupo Banco Mundial, v.1 2017.

BARBOSA, F. D., & Motta, R. S. . Environmental tax incentives and innovation: evidence from Brazilian manufacturing firms. **Journal of Cleaner Production**, 244, 118605, 2020.

BARBOSA, Heber Santos; GAION, Aparecida Vani F. Aspectos do orçamento público como instrumento de representação. **Revista Eletrônica Ciências Empresarias**, v. 7, n. 11, p. 28-36, 2018.

BARRO, R. Government spending in a simple model of endogenous growth. **Journal of Political Economy**, 98, pp. 103-125, 1990.

BARROS, Ricardo Paes de et al. **Determinantes do desempenho educacional no Brasil**. 2001. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5065/1/PPE_v31_n01_Determinantes.pdf. Acesso em 14 de outubro de 2023.

BASTOS, Suzana Quinet; GAMA, Fábio; MACIEL, Ana Beatrice. Mídia (accountability social) e corrupção (transparência) nos municípios brasileiros. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 7, p. e3811729571-e3811729571, 2022.

BATTISTELLI, Fabrizio (Ed.). **La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione**. FrancoAngeli, 2002.

BAUHR, Monika et al. Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 495-523, 2020.

BERK, Ronald A. Importance of expert judgment in content-related validity evidence. **Western journal of nursing research**, v. 12, n. 5, p. 659-671, 1990.

BENÍCIO, A. P.; RODOPOULOS, F. M. A.; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: porque se buscar a eficiência. **Brasília: Tesouro Nacional**, 2015. p. 19 – 51. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-lanca-livro-sobre-qualidade-do-gasto>>. Acesso em: 06 fev. 2022

BEZERRA, Dayvison Spindola Soares et al. Análise da relação entre receitas e despesas públicas e o desenvolvimento educacional dos municípios brasileiros baseada no índice FIRJAN. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 37, n. 2, p. 89-106, 2018.

BHATTACHERJEE, Anol. **Social science research: Principles, methods, and practices**. University of South Florida, 2012.

BIDERMAN, Ciro. "Políticas Públicas Locais no Brasil", in P. Arvate e C. Biderman (orgs.), **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, vol. 1, pp. 462-492, 2005.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Spending review e medium-term expenditure framework – caminhos para maior estabilidade?. In: **Governança Orçamentária no Brasil**. Orgs. Couto, L. F.; Rodrigues, J. M. Capítulo 6. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA) pp. 159-185, 2022.

BIRD, Richard M. **Fiscal decentralisation and decentralising tax administration: different questions, different answers**. In: Comparing fiscal federalism. Brill Nijhoff, 2018. p. 190-220.

BORGES, Matheus Fachin. **Qualidade do Gasto Público Municipal: Uma abordagem microrregional para o estado do Rio Grande do Sul**. 2010.

BORGES, R. N. **Qualidade do Gasto Público em Educação e Saúde: uma análise microrregional em Goiás**. 2012. 101 f.. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Faculdades Alves Farias-ALFA, Goiânia, Goiás, 2012.

BORGES, Thiago Bernardo; MARIO, Pueri do Carmo; CARNEIRO, Ricardo. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 469-491, 2013.

BORSATO, Luiz Fernando; PEREIRA, Vinícius Belquiman; DA SILVA, Gabriel Felipe Carneido. AS PLURALIDADES FRENTE A REPRESENTATIVIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Anais do Pró-Ensino: Mostra Anual de Atividades de Ensino da UEL**, n. 1, p. 35-35, 2019.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BOVENS, Marcus Alphons Petrus; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Ed.). **The Oxford handbook public accountability**. Oxford handbooks, 2014.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. **European law journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2023

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 Seção 1, p. 1. maio 2000.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Estabelece limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2002

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Editora Fgv, 2018.

BRUIJN, Hans de. **Managing performance in the public sector**. Routledge, 2007.
BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BERTÊ, Ana Maria de Aveline; BORGES, Clayton Brito. **Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público**. Brasília: Esaf, 2007.

BUENO, R. S., & GONÇALVES, P. H. J. Empirical analysis of the impacts of fiscal decentralization on regional growth and convergence in Brazil. **The Annals of Regional Science**, 59(2), 369-390, 2017.

BUGARIN, Maurício, PORTUGAL, Marcelo Savino. The dynamics of subnational public debt: Evidence from the Brazilian states. **Economic Modelling**, 71, 45-62, 2018

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heine-mann, 1979.

BUSATTO, Leonardo Maranhão; BRUNORI, D. **The quality of public expenditure and its influence on economic growth: evidences from the State of Rio Grande do Sul (RS)**. Minerva Program, The George Washington University, 2011.

CAFÉ, Renata Motta. Acesso à crédito e qualidade do gasto: evidência dos municípios brasileiros. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, [S. l.], v. 23, n. 01, 2023. DOI: 10.55532/1806-8944.2023.204. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/204>. Acesso em: 16 jul. 2024.

CAIDEN, Gerald E. **Administrative Reform Comes of Age**. New York: Walter de Gruyter, 1991.

CAMPOS, Jose Edgardo; PRADHAN, Sanjay. **Budgetary institutions and public expenditure outcomes**. Working Paper, 1996.

CARBONI, Oliviero A.; MEDDA, Giuseppe. Size and composition of public spending in a neoclassical growth model. **Metroeconomica**, v. 62, n. 1, p. 150-170, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHOWDHURY, Raqib. Embarking on research in the social sciences: Understanding the foundational concepts. **VNU Journal of Science: Foreign Studies**, v. 35, n. 1, p. 99-113, 2019.

CHARRON, Nicholas; DIJKSTRA, Lewis; LAPUENTE, Victor. Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. **Social indicators research**, v. 122, p. 315-346, 2015.

CHURCHILL Jr, G. A. A paradigm for developing better measures of marketing constructs. **Journal of marketing research**, 16(1), 64-73. 1979.

COELHO, Pablo Martins Bernardi; LEAL, Giovanna Chaves. Conselhos municipais: perspectivas sobre a participação social no controle da administração pública. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, v. 14, n. 2, p. 333-347, 2019.

COLBANO, F. S. e LEISTER, M. D. Dívida Pública: contribuições de uma Gestão eficiente para a estabilidade econômica. In: BOUERI, R., ROCHA, F. e RODOPOULOS, F. (Orgs). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Secretaria do Tesouro Nacional; 2015.

COSTA, Abimael de Jesus Barros et al. Limite máximo da lei de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal: estudo de caso dos estados brasileiros. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 10, n. 1, p. 2556-12581, 2019.

COSTA, Francisco José da. **Mensuração e desenvolvimento de escalas**. 1ª ed. Ciência moderna, 2021.

CRESWELL, John W. **Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

CRUZ, Claudia Ferreira da; FERREIRA, Araceli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 13, n. 2, 2010.

CRUZ, Tássia; MICHENER, Gregory; ANDRETTI, Bernardo. Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 357-377, 2021.

CUNHA, M. L. B., ARAUJO, R. A.; TADASHI, L. S. A Importância da Distribuição de Renda no Desenvolvimento Humano Sustentável: Uma Análise para os Estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 13(2), 170-194, 2019.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Ed.). **Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective**. Cambridge University Press, 2008.

DEMPSEY, Patricia Ann; DEMPSEY, Arthur D. **Nursing research: Text and workbook.** (No Title), 1996.

DEPRÁ, Vinícius Oliveira Braz; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Fiscalização do orçamento público: accountability e controle social da atividade financeira do Estado. **Revista do Direito Público**, v. 12, n. 3, p. 216-241, 2017.

DESLATTE, Aaron; SWANN, William L. Elucidating the linkages between entrepreneurial orientation and local government sustainability performance. **The American Review of Public Administration**, v. 50, n. 1, p. 92-109, 2020.

DEVARAJAN, Shantayanan; SWAROOP, Vinaya; ZOU, Heng-fu. The composition of public expenditure and economic growth. **Journal of monetary economics**, v. 37, n. 2, p. 313-344, 1996.

DEVELLIS, Robert F. **Scale development – Theory and Applications.** 4th Ed. Sage Publications Inc., 2016.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, p. 128-141, 2012.

DILLINGER, William. **Decentralization: politics and public services.** In: AFFONSO e SILVA. p.105-122. 1995.

DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel Pacheco; JUNIOR, José Antonio Valle Antunes. **Design science research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia.** Bookman Editora, 2020.

DOHERTY, Laura; SAYEGH, Amanda. **How to design and institutionalize spending reviews.** International Monetary Fund, 2022.

DUHO, King CT; AMANKWA, Mark Opoku; MUSAH-SURUGU, Justice I. Determinants and convergence of government effectiveness in Africa and Asia. **Public Administration and Policy**, v. 23, n. 2, p. 199-215, 2020.

EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. **Journal of Monetary Economics**, v. 32, p. 417- 458, 1993..

European Commission. Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion (L. Dijkstra (ed.)). **Publications Office of the European Union**, 2014.

FALLON, Fallon. **Writing up quantitative research in the social and behavioral sciences.** Springer, 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder.** Porto Alegre: Globo, 1979.

FAZEKAS, Mihály; CZIBIK, Ágnes. Measuring regional quality of government: the public spending quality index based on government contracting data. **Regional Studies**, v. 55, n. 8, p. 1459-1472, 2021.

FEIGENBAUM, Armand V. Management of the Quality Control Function. **Industrial Quality Control**, v. 12, n. 11, p. 22-25, 1956.

FERN, Edward F. **Advanced focus group research**. Sage, 2001.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes; FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes. The importance of local economic growth on the elections of Brazilian chief executives of governments. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 653-688, 2017.

FERREIRA, Celma Duque et al. Transparência da prestação de contas dos gastos públicos nos governos municipais: um estudo de caso no Estado de Goiás. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036**, v. 12, n. 2, p. 157-178, 2020.

FITZNER, Karen. Reliability and validity a quick review. **The Diabetes Educator**, v. 33, n. 5, p. 775-780, 2007.

FOLAN, Paul; BROWNE, Jim. A review of performance measurement: Towards performance management. **Computers in industry**, v. 56, n. 7, p. 663-680, 2005.

FORTIS, Martin Francisco; GASPARINI, Carlos Eduardo. Plurianualidade: marcos de gasto de médio prazo. In: Gimene, M. (Org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

FUKUYAMA, Francis. **What is governance?**. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (IMF). **Relatório Anual 2021: Construindo um Futuro Melhor**. Washington, DC: FMI, 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/imf-annual-report-2021-pt.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

FUNG, Archon et al. **Transparency policies: Two possible futures**. Taubman Center Policy Briefs, p. 1-6, 2007.

GALVÃO, Kécia da Silveira et al. Análise dos modelos de precificação de ativos sob uma abordagem epistêmica do positivismo/pós-positivismo e do construtivismo. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, n. 1, p. 228-242, 2016.

GARCIA, Magda. A importância da transparência na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 672-695, jul./ago. 2016.

GARRIDO-RODRÍGUEZ, Juan Carlos et al. Measuring local government transparency. Influence of political sign in multidimensional analysis. **Lex localis-Journal of local self-government**, v. 15, n. 4, p. 889-917, 2017.

GEMMELL, Norman; KNELLER, Richard. The impact of fiscal policy on long-run growth. **EUROPEAN ECONOMY-EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS-REPORTS AND STUDIES**-, n. 1, p. 97-130, 2001.

GEMMELL, Norman; KNELLER, Richard; SANZ, Ismael. The Composition of government expenditure and economic growth: some evidence from OECD countries. **European Economy**, v. 1, p. 17, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ÁLEM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. Ed. Rio de Janeiro-RJ: Elsevier, 2016.

GIL, A. C. (2019). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7a. ed. São Paulo, Atlas.

GIUBERTI, Ana Carolina e ROCHA, Fabiana Fontes. **Composição ótima do gasto público para o crescimento econômico. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Tradução . Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

GOMES, Delfina; SARGIACOMO, Massimo. **Accounting and accountability in local government: An introduction**. Accounting History, v. 18, n. 4, p. 439-446, 2013.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. In: E-Compós. 2018.

GRANT, Joan S.; DAVIS, Linda L. Selection and use of content experts for instrument development. **Research in nursing & health**, v. 20, n. 3, p. 269-274, 1997.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais: uma leitura introdutória**. 2019.

GRIN, Eduardo José et al. **Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 23, n. 76, 2018.

GUPTA, Aarti; VAN ASSELT, Harro. **Transparency in multilateral climate politics: Furthering (or distracting from) accountability?**. Regulation & Governance, v. 13, n. 1, p. 18-34, 2019.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HAIR, Joseph et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Bookman Companhia Ed, 2005.

HAMILTON, Clive. **Growth, energy consumption and the environment: Towards sustainable growth**. Routledge, 2020.

HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. **Journal of Development Economics**, v. 99, n. 2, p. 497-512, 2012.

HATTIE, John. **The black box of tertiary assessment: An impending revolution**. Tertiary assessment & higher education student outcomes: Policy, practice & research, v. 259, p. 275, 2009.

HAYNES, Stephen N.; RICHARD, David; KUBANY, Edward S. Content validity in psychological assessment: A functional approach to concepts and methods. **Psychological assessment**, v. 7, n. 3, p. 238, 1995.

HELLAND, Leif. Fiscal constitutions, fiscal preferences, information and deficits: an evaluation of 13 West-European countries 1978–95. In: **Institutions, politics and fiscal policy**. Boston, MA: Springer US, 2000. p. 107-138.

HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). **Cadernos Adenauer**, v. 3, n. 4, p. 41-70, 2002.

HESSEN, Johannes. **A essência do conhecimento. Teoria do conhecimento**, v. 2, p. 69-94, 2003.

HEVNER, A.R., MARCH, S.T., PARK, J., RAM, S. **Design Science in Information Systems Research**. MIS Quarterly 28(1), 75–105, 2004.

HO, Alfred Tat-Kei; NI, Anna Ya. Have cities shifted to outcome-oriented performance reporting?—A content analysis of city budgets. **Public Budgeting & Finance**, v. 25, n. 2, p. 61-83, 2005.

HOLANDA, Isac Salomão Magalhães Pinto. **Orçamento público e participação popular: uma análise das vantagens do orçamento participativo para a administração pública**. 2015.

HOLZER, Marc; SCHWESTER, Richard W.; WOODARD, Johnnie. Review of Public Administration: An Introduction. **Journal of Public Affairs Education**, v. 17, n. 4, p. 623-627, 2011.

HOOD, Christopher. **The “new public management” in the 1980s: variations on a theme**. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: The key to better governance?**. Oxford University Press for The British Academy, 2006.

INGRAHAM, Patricia W.; JOYCE, Philip G.; DONAHUE, Amy Kneedler. Government performance: **Why management matters**. Taylor & Francis, 2003.

JACKSON, Tim. **Prosperity without growth: Foundations for the economy of tomorrow**. Routledge, 2016.

JACOBS, R. L. Developing a research problem and purpose statement: In **The Handbook of Scholarly Writing and Publishing**, TS Rocco and T. Hatcher. 2011.

JALLON, Romain; IMBEAU, Daniel; DE MARCELLIS-WARIN, Nathalie. Development of an indirect-cost calculation model suitable for workplace use. **Journal of safety research**, v. 42, n. 3, p. 149-164, 2011.

JÚNIOR, José Oswaldo Cândido. Os gastos públicos no Brasil são produtivos?. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, 2001.

JURAN, J. M. **QUALITY CONTROL HANDBOOK**, Process capability indices, **Journal of Quality Technology**. Book Company, Nova Iorque, 1.^a edição, pp. 51-62.,1951.

KANE, Victor E. Process capability indices. **Journal of quality technology**, v. 18, n. 1, p. 41-52, 1986.

KASPERSKAYA, Yuliya; XIFRÉ, Ramon. The analytical capacity of budgetary administrations: the case of the Euro area. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 32, n. 3, p. 379-398, 2020.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues1. **Hague journal on the rule of law**, v. 3, n. 2, p. 220-246, 2011.

KEARNEY, Claudine; HISRIC, Robert D.; ROCHE, Frank. Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination? **Journal of small business and enterprise development**, v. 16, n. 1, p. 26-46, 2009.

KEARNEY, Claudine; MEYNHARDT, Timo. Directing corporate entrepreneurship strategy in the public sector to public value: Antecedents, components, and outcomes. **International Public Management Journal**, v. 19, n. 4, p. 543-572, 2016.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Federalismo, descentralização e democracia**. Estudos de Sociologia, 2001.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

KIM, Soojin; LEE, Yunsoo; KIM, Taehee. The relationship between fiscal decentralization and trust in government: evidence from the South Korean case. **International Review of Administrative Sciences**, v. 88, n. 2, p. 373-389, 2022.

KOHAMA, H. **Balancos públicos: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1999.

KUHLMANN, Sabine; WOLLMANN, Hellmut. A avaliação das reformas institucionais nos níveis de governo subnacionais: uma agenda de investigação ainda negligenciada. **Estudos de Governo Local**, v. 37, nº 5, pág. 479-494, 2011.

KYRIACOU, Andreas P.; ROCA-SAGALÉS, Oriol. Local decentralization and the quality of public services in Europe. **Social Indicators Research**, v. 145, n. 2, p. 755-776, 2019.

KYRIAKIDES, Leonidas; CREEMERS, Bert PM. Using a multidimensional approach to measure the impact of classroom-level factors upon student achievement: A study testing the validity of the dynamic model. **School effectiveness and school improvement**, v. 19, n. 2, p. 183-205, 2008.

LACERDA, D. P.; DRESCH, A.; PROENÇA, A.; ANTUNES JÚNIOR, J. A. V. Design Science Research: método de pesquisa para a engenharia de produção. **Gestão & Produção**, v. 20, n. 4, p. 741-761, 2013.

LANIS, Gustavo Pereira; BUENO, Newton Paulo. Fatores que influenciam a eficiência da gestão orçamentária anual. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 21, 2020.

LEVINE, Ross; RENELT, David. A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. **The American economic review**, p. 942-963, 1992.

LIENERT, Ian. **Revisão das Despesas Públicas**. Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

LIMA, Helton Roseno. Controle externo, administração pública e transparência administrativa. **Revista da AGU**, v. 7, n. 17, 2008.

LINCOLN, Yvonna S.; GUBA, Egon G. "Naturalistic inquiry. **Newberry Park**." 0147-1767. 1985.

LOCKAMY III, Archie. Quality-focused performance measurement systems: a normative model. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 18, n. 8, p. 740-766, 1998.

LOEFFLER, Elke; BOVAIRD, Tony. **Public administration characteristics and performance in EU28**. 2018.

LORD, Frederic M.; NOVICK, Melvin R. **Statistical theories of mental test scores**. IAP, 2008.

LORENZATO, N. T.; BEHR, A.; GOULARTE, J. L. L. **Benefícios e problemas na implantação de um sistema de informação de custos do setor público no estado do Rio Grande do Sul**. ConTexto, Porto Alegre, v. 16, n. 32, p. 126-141, jan./abr. 2016.

LUPORINI, Viviane; ALVES, Joana. **Investimento privado: uma análise empírica para o Brasil**. **Economia e Sociedade**, v. 19, p. 449-475, 2010.

LYNN, Mary R. Determination and quantification of content validity. **Nursing research**, v. 35, n. 6, p. 382-386, 1986.

MACINKO, James; MENDONÇA, Claunara Schilling. Estratégia Saúde da Família, um forte modelo de Atenção Primária à Saúde que traz resultados. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 18-37, 2018.

MALTA, Deborah Carvalho et al. Prevalência do consumo de álcool e drogas entre adolescentes: análise dos dados da Pesquisa Nacional de Saúde Escolar. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 14, p. 136-146, 2011.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso à informações públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 53, n. 212, p. 41-56, 2016.

MANKIW, N. Gregory et al. **Introdução à economia**. 2005.

MARQUES Junior, L. dos S., OLIVEIRA, C. A. de, & JACINTO, P. de A. O papel da política fiscal local no crescimento econômico de cidades: uma evidência empírica para o Brasil. In **Anais do 34o Encontro Nacional de Economia**, Salvador, BA, 2006.

MARQUES, L. F. S.; SILVA, F. J. B.; BRITO, R. M. M. A participação popular como instrumento de fiscalização e controle social dos gastos públicos / Popular participation as an instrument of supervision and social control of public expenditure. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 41368–41383, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n4-548. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/28691>. Acesso em: 16 jul. 2024.

MARTINS, G. D. A.; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, A. L.; BARBOSA, V. L. **Qualidade do Gasto Público em Educação: uma análise da Região Metropolitana de Belo Horizonte baseada no Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP)**. 2015. Acessado em, v. 20, 2019.

MARTINS, Simone et al. Transparência, accountability e governança pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 226-227, 2018.

MATTOS, E.; TERRA, R. **Qualidade do Gasto Público**. Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência, p. 211-233, 2015.

MAXWELL, Scott E. Pairwise multiple comparisons in repeated measures designs. **Journal of Educational Statistics**, v. 5, n. 3, p. 269-287, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro/Brazilian Administrative Law**. 2002.

MELLO, Gilmar Ribeiro et al. Identificando o Endividamento dos Estados Brasileiros: uma proposta através de análise discriminante. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 1, p. 5-14, 2006.

MESQUITA, Andre Mobiglia; WANDER, Alcido Elenor. **Avaliação da qualidade dos gastos públicos em educação e saúde nos municípios mato-grossenses, Brasil**. 2021.

MILANOVIC, Branko. **Capitalism, alone: The future of the system that rules the world**. Harvard University Press, 2019.

MILES, D. Anthony. A taxonomy of research gaps: Identifying and defining the seven research gaps. In: **Doctoral student workshop: finding research gaps-research methods and strategies**, Dallas, Texas.. p. 1-15. 2017

MINAYO, Maria Cecilia de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?. **Cadernos de saúde pública**, v. 9, p. 237-248, 1993.

MOHER, David et al. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. **Annals of internal medicine**, v. 151, n. 4, p. 264-269, 2009.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 1117-1143, 2013.

MORGAN, D. L. **Focus Group as Qualitative Research**.: Sage. 1997.

MORIN, Edgar. Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro. Sustinere-**Revista de Saúde e Educação**, v. 4, n. 1, p. 161-162, 2016..

MÜLLER-BLOCH, Christoph; KRANZ, Johann. **A framework for rigorously identifying research gaps in qualitative literature reviews**. 2015.

MÜLLER, K.; NAVARRA, C.; JANCOVÁ, L. Improving the quality of public spending in Europe. **European Parliament Research Service – EPRS**. April, 2022.

National Audit Office – NAO.. **Improving the government's planning and spending framework**. HM Treasury and Cabinet Office – Report by the Controller and Auditor General, 2018 – disponível em < www.nao.org.uk > acesso em 03 jan 2024

National Treasury SA – South Africa.**A framework form achieving spending efficiency in a fiscally constrained environment**. National Treasury (South Africa), 2021. Disponível em < <https://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/> > acesso em 28 dez 2023

NETEMEYER, Richard G.; BEARDEN, William O.; SHARMA, Subhash. **Scaling procedures: Issues and applications**. Sage Publications, 2003.

NETO, José Garrido Braga; DE VASCONCELOS, Alessandra Carvalho; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. Controle interno nos relatórios anuais dos estados brasileiros à Luz da NBC T 16.8. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, n. 62, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**, 1998.

NORTH, Douglass Cecil; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge University Press, 2009.

OCDE, **Benchmarking Industry-Science Relationships**. Paris: OECD Publications, 198p., 2002. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_outlook-v2002-1-summary.pdf?expires=1726357651&id=id&accname=guest&checksum=F5075C9919C20FC425F4A97E4A78CFFD. Acesso em 05 de maio de 2023

OCDE - **Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en.html. Acesso em: 05 de maio de 2023

OCDE - Organisation for Economic Cooperation and Development. **Annual Report (2020)**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2020_f6d42aa5-en. Acesso em 05 de maio de 2023.

OKOLI, Chitu et al. **Guia para realizar uma Revisão Sistemática de Literatura. EAD em Foco**, v. 9, n. 1, 2019.

OLIVEIRA, Fabiana Helcias; PETER, Maria da Glória Arrais; MENESES, Anelise Florencio de. Lei de Responsabilidade Fiscal: implicações nos indicadores sociais municipais. In: **Anais do 10o Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. 2010.

OLIVEIRA, M. M., RIBEIRO, E. M., & GUIMARÃES, E. S. (2019). Environmental Management Practices in Small and Medium Enterprises: Evidence from the Brazilian Food Industry. **Business Strategy and the Environment**, 28(6), 1051-1062.

OLIVEIRA, Nilma Reis; BRUNI, Adriano Leal; DIAS FILHO, José Maria. O comportamento dos gastos públicos na era da responsabilidade fiscal: um estudo à luz da Teoria Institucional. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2010.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Texto para Discussão, No. 2215, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília, 2016.

OSBORNE, David; HUTCHINSON, Peter. **The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis**. New York: Basic Books, 2004.

OSBORNE, S. P.; BROWN, K. Narratives of new public management. **International Journal of Public Administration**, v. 36, n. 8, p. 562-577, 2013.

OUUDA, H.; ALKAZEMI, B. The impact of transparency and accountability on the quality of financial statements: A comparative study between Kuwait and Jordan. **International Journal of Business and Management**, v. 12, n. 4, p. 102-116, 2017.

PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: **Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 2004.

PAIVA, Luis Henrique. **A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006**. 2006.

PALLEY, Thomas I. Escaping the debt constraint on growth: a suggested monetary policy for Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 1, p. 38-52, 2004.

PATERNOSTRO, Stefano; RAJARAM, Anand; TIONGSON, Erwin R. How does the composition of public spending matter?. **Oxford Development Studies**, v. 35, n. 1, p. 47-82, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. Estudos organizacionais críticos e pensadores nacionais. **Cadernos Ebape. Br**, v. 13, n. 3, p. 410-413, 2015.

PAVLOVA, Mariyana. **Fiscal Decentralisation in the Republic of Bulgaria—Financial Effects and Regional Aspects**. Available at SSRN 2968411, 2016.

PEFFERS, K., TUUNANEN, T., ROTHENBERGER, M. A., & CHATTEJEE, S. A design science research methodology for information systems research. **Journal of management information systems**, 24(3), 45-77, 2007.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration**. Routledge, London, 2015.

PETERS, B. Guy; ERKKILÄ, Tero; VON MARAVIĆ, Patrick. **Public administration: Research strategies, concepts, and methods**. Routledge, 2015.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. Harvard University Press, 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, p. 59-79, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. Citizen attitudes toward transparency and accountability in local government. **Urban Affairs Review**, v. 42, n. 3, p. 307-332, 2007.

PIIRAINEN, Kalle A. **Synthesizing knowledge in design research. Experimental Design Research: Approaches, Perspectives, Applications**, p. 233-252, 2016.

PNAD - **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2022**. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 23 de janeiro de 2024

POLIT, Denise F.; BECK, Cheryl Tatano. The content validity index: are you sure you know what's being reported? Critique and recommendations. **Research in nursing & health**, v. 29, n. 5, p. 489-497, 2006.

PRADHAN, Sanjay. **Evaluating public spending: A framework for public expenditure reviews**. World Bank Publications, 1996.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM**. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/indice-de-desenvolvimento-humano-municipal-brasileiro-2013> Acessado em 05 de maio de 2024.

PRUD'HOMME, Remy. The dangers of decentralization. **The world bank research observer**, v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

PSACHAROPOULOS, George; PATRINOS, Harry Anthony. Returns to investment in education: a decennial review of the global literature. **Education Economics**, v. 26, n. 5, p. 445-458, 2018.

RASELLA, Davide et al. Assessing the relevance of indicators in tracking social determinants and progress toward equitable population health in Brazil. **Global health action**, v. 9, n. 1, p. 29042, 2016.

RAVALLION, Martin. On measuring global poverty. **Annual Review of Economics**, v. 12, n. 1, p. 167-188, 2020.

RAUTIAINEN, Antti; LUOMA-AHO, Vilma. Reputation and financial reporting in Finnish public organizations. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 33, n. 4, p. 487-511, 2021.

REINECKE, L. F. **Índice de transparência de Conselhos Municipais (ITCM): uma proposta construída a partir da literatura, legislação e especialistas**. Tese de doutorado, Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Florianópolis, 2021.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, v. 44, p. 959-992, 2010.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **O (Des) controle do endividamento de estados e municípios-análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma**. 1988.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. v. 53, n. 3. **Revista do Serviço Público - RSP**, ano 53, n. 3, p. 53-77, 2002.

RIBEIRO, Márcio Bruno; RODRIGUES JÚNIOR, Waldery. **Eficiência do gasto público na América Latina**. 2007.

RIBEIRO, Márcio Bruno. **Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina**. Texto para Discussão, 2008.

RIBEIRO, L. R.; NETO, R. S. Determinantes do desenvolvimento socioeconômico municipal: uma análise a partir dos royalties do petróleo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 14(4), 148-168, 2018.

RIZZATTI, I. M. et al. **Os produtos e processos educacionais dos programas de pós-graduação profissionais: proposições de um grupo de colaboradores**. ACTIO: Docência em Ciências, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/ENSINO.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

ROBINSON, Karen A.; SALDANHA, Ian J.; MCKOY, Naomi A. Development of a framework to identify research gaps from systematic reviews. **Journal of clinical epidemiology**, v. 64, n. 12, p. 1325-1330, 2011.

ROBINSON, Marc. Spending reviews. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, p. 81-122, 2014.

ROCCO, Philip. Open Government and the Politics of Public Knowledge in the United States. **Forthcoming, Public Administration**, 2016.

ROCHA, Tiago Carneiro; DE ARAÚJO, Juliana Maria; JÚNIOR, Antônio Carlos Brunozi. Determinantes orçamentários, políticos e socioeconômicos da sucessão político-partidária: evidências sobre o comportamento eleitoral em municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, p. 035-052/053-069, 2021.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; GARCILAZO, Enrique. Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. **Regional Studies**, v. 49, n. 8, p. 1274-1290, 2015.

ROLIM, Rosana Maria Gemaque et al. A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica—considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 63-83, 2021.

ROMME, A. Georges L. **Making a difference: Organization as design**. **Organization science**, v. 14, n. 5, p. 558-573, 2003.

ROTHSTEIN, Bo. What is the opposite of corruption?. In: **Corruption in the Aftermath of War**. **Routledge**, 2017. p. 15-30.

ROTHSTEIN, Bo O.; TEORELL, Jan AN. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. **Governance**, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

ROUSSEAU, Denise M.; MANNING, Joshua; DENYER, David. 11 Evidence in management and organizational science: assembling the field's full weight of scientific knowledge through syntheses. **Academy of Management Annals**, v. 2, n. 1, p. 475-515, 2008.

RUBIO, Doris McGartland et al. Objectifying content validity: Conducting a content validity study in social work research. **Social work research**, v. 27, n. 2, p. 94-104, 2003.

SAMPIERI, Roberto. Hernandez; COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Pilar Baptista. Metodología de la Investigación.(Quinta Edición). México DF. 2010.

SANGER, Mary Bryna. From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance. **Public Administration Review**, v. 68, p. S70-S85, 2008.

SANT'ANNA, Ronaldo Nascimento de. **O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência**. 2018.

SANTOS, G. F. Z., KOERICH, G. V., & ALPERSTEDT, G. D.. (2018). A contribuição da design research para a resolução de problemas complexos na administração pública. **Revista De Administração Pública**, 52(5), 956–970. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170014>

SANTOS, J. M. R., COSTA, M. V. V. S. Public Financial Management Indicators and Fiscal Performance: Evidence from Brazilian Municipalities. **Revista de Administração Pública**, 53(5), 2019.

SANTOS, L. P., SANTANA, L. M., COSTA, P. R. M. Determinants of income inequality in the municipalities of the State of Ceará: An analysis of the impact of social and economic factors. **Economia Aplicada**, 24(1), 2020.

SANTOS, Y. D. dos; BARBOSA, J. A. A. G. S.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. Endividamento público e desenvolvimento humano nos grandes municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. DOI: 10.12660/cgpc.v23n76.75420. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75420>. Acesso em: 12 jul. 2024.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research methods for business students**. Pearson education, 2009.

SCHILLEMANS, Thomas. The politics of accountability. In: **Handbook on the Politics of Public Administration**. Edward Elgar Publishing, 2022. p. 231-243.

SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito; AFONSO, António. **Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets**. 2006.

SCHLEIFF, Meike; BISHAI, David. 9. Health Improvement through the Primary Health Care Approach: Case of Nepal. In: **Achieving Health for All: Primary Health Care in Action**. Johns Hopkins University Press, 2020. p. 199-224.

SCHUPPERT, G. F.; WOLLMANN, H. Politicising the accountability of administrative agencies. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 7, p. 1031-1049, 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Perfil e evolução das finanças públicas 1998-2007.**, 2008. Recuperado de [https:// www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes)

Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018**, 2018. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2018/114>> Acesso em 05 maio 2022

Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019**, 2019. Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2019/114>> Acesso em 05 maio 2022

Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais: 2021**. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2021/114?ano_selecionado=2021>. Acesso em: 05 maio 2022

Secretaria do Tesouro Nacional. **Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo**, 2020. Disponível em <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-de-financas-publicas-e-conta-intermediaria-de-governo/2020/114> > Acesso em 05 maio 2022

SEN, A. **Commodities and Capabilities**. Elsevier Science Publishers. 1985.

SHEWHART, Walter A. **Economic control of manufactured product**. van Nostrand, 1931.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The quarterly journal of economics**, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.

SIDEMS. **Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável**. 2018. Disponível em: <http://indicadores.fecam.org.br/> Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

SILVA, Adérton Bueno. A contabilidade pública e o impacto da lei de responsabilidade fiscal na administração pública. **Anuário Acadêmico-científico da UniAraguaia**, p. 01-32, 2013.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **A política externa brasileira: um balanço dos anos FHC**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

SILVA, E. D., SERRANO, M. M. Impact of social and environmental issues on local development. **Journal of Cleaner Production**, 172, 2018.

SILVEIRA, R. M. V., SOUZA, G. F., & BARROS, R. P. The impact of Bolsa Família Program on income distribution and poverty: A municipality level analysis. **Revista Brasileira de Economia**, 74(3), 2020.

SIMON, Herbert A. **The Sciences of the Artificial**, reissue of the third edition with a new introduction by John Laird. MIT press, 2019.

SOARES, Maurélio et al. O emprego da análise de balanços e métodos estatísticos na área pública: o ranking de gestão dos municípios catarinenses. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 1425-1443, 2011.

SOARES, Cristiano Sausen et al. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Comportamento do Endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados em painel de 2000 a 2010. **Revista ADMPG**, v. 6, n. 1, 2013.

SOARES, Jean Robert; RAUPP, Fabiano Maury. GASTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS BRASILEIROS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA. **Caderno de Administração**, v. 27, n. 2, 2019.

SOARES, J. R., MOURÃO, P. R., GOMES, F. C., SILVA, R. S. Evidence from Brazilian states. **Economic Modelling**, 70, 417-427, 2018.

SOARES, Sandro Vieira; PICOLLI, Icaro Roberto Azevedo; CASAGRANDE, Jacir Leonir. Pesquisa bibliográfica, pesquisa bibliométrica, artigo de revisão e ensaio teórico em administração e contabilidade. **Administração: ensino e pesquisa**, v. 19, n. 2, p. 308-339, 2018.

SOARES, S.; SILVA DA ROSA, F. Avaliação de desempenho dos custos públicos municipais: análise de um fragmento da literatura para identificar oportunidades de futuras pesquisas. **Contabilidad y Negocios**. v. 12, n. 24, 2017.

SOUZA, Kleber Moraes de; MONTE, Paulo Aguiar do. Composição do gasto público e descentralização fiscal em governos locais brasileiros: uma análise por regressão quantílica incondicional com dados longitudinais. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 1333-1354, 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.

SOLOW, Robert M. A contribution to the theory of economic growth. **The quarterly journal of economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

SØREIDE, Tina. **Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures**. Chr. Michelsen Institute, 2002.

STEPAN, A. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos**. Dados, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

STENBERG, Karin et al. Financing transformative health systems towards achievement of the health Sustainable Development Goals: a model for projected resource needs in 67 low-income and middle-income countries. **The Lancet Global Health**, v. 5, n. 9, p. e875-e887, 2017.

TANZI, Vito. **Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects**. Washington. CDC: World Bank, 1996.

TANZI, Vito. **The economics of government: Complexity and the practice of public finance**. Oxford University Press, 2020.

TAVARES, Paulino Varela; ROMÃO, Ana Lúcia. Accountability e a Importância do Controle Social na administração Pública: Uma Análise Qualitativa. **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 1, p. 236-254, 2021.

TREMBLAY, Monica Chiarini; HEVNER, Alan R.; BERNDT, Donald J. Focus groups for artifact refinement and evaluation in design research. **Communications of the association for information systems**, v. 26, n. 1, p. 27, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (TCE-SC). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM 2018**. TCE-SC, 2018. Disponível em: <http://dadosmunicipais.tce.sc.gov.br/IEGM.aspx>. Acessado em 05 de maio de 2024.

TEIXEIRA FILHO, Antônio Raimundo Cardoso et al. Capacitação no setor público: analisando o processo de uma IFES. **RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, p. 185-208, 2017.

TER-MINASSIAN, Teresa. 1 Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. **Fiscal federalism in theory and practice**, 1997.

THOA, Dau Thi Kim; NHI, Vo Van. Improving the quality of the financial accounting information through strengthening of the financial autonomy at public organizations. **Journal of Asian Business and Economic Studies**, v. 29, n. 1, p. 66-82, 2022.

TOLLINI, Helio. Deslocando o foco orçamentário do curto para o médio prazo. In: **Reforma do Estado brasileiro: transformando a atuação do governo**. GIAMBIAGI, F.; Ferreira, S. G.; Ambrózio, A. M. H. (Org.). São Paulo: Atlas, 2020.

VALENTE, Elvio; FEIJÓ, Carmem; DE CARVALHO, Paulo G. Mibielli. Além do PIB: uma visão crítica sobre os avanços metodológicos na mensuração do desenvolvimento sócio econômico e o debate no Brasil contemporâneo. **Estatística e Sociedade**, n. 2 (2012), 2012.

VAN AKEN, J. E. Management Research Based on the Paradigm of the Design Sciences: The Quest for Field-Tested and Grounded Technological Rules. **Journal of Management Studies**, v. 41, n. 2, p. 219–246, 10 fev. 2004.

VIDI, Felipe Vilson et al. LDO como instrumento de planejamento orçamentário municipal em tempos de pandemia. **REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, 2021.

WANG, Qi; WALTMAN, Ludo. Large-scale analysis of the accuracy of the journal classification systems of Web of Science and Scopus. **Journal of informetrics**, v. 10, n. 2, p. 347-364, 2016.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. 2019.

ANEXOS

ANEXO A – Série Histórica da Receita dos governos municipais¹

(continua)

Receita - Governos Municipais ^{1/}		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Receita ^{2/}	314.096	361.445	407.765	433.982	484.544	516.512	558.912	576.313	628.537	690.977	752.850
11	Impostos	60.207	69.924	79.036	87.770	97.707	105.098	107.935	115.921	130.213	144.730	146.430
113	Impostos sobre a propriedade	24.019	27.836	30.772	35.065	38.429	41.765	44.045	48.664	54.866	59.983	61.605
1131	Impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária	24.019	27.836	30.772	35.065	38.429	41.765	44.045	48.664	54.866	59.983	61.605
<i>1131.1</i>	<i>Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU</i>	<i>18.619</i>	<i>21.116</i>	<i>23.055</i>	<i>25.971</i>	<i>28.608</i>	<i>31.842</i>	<i>34.607</i>	<i>38.750</i>	<i>43.851</i>	<i>47.645</i>	<i>47.536</i>
<i>1131.2</i>	<i>Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - ITBI</i>	<i>5.399</i>	<i>6.720</i>	<i>7.717</i>	<i>9.094</i>	<i>9.821</i>	<i>9.922</i>	<i>9.438</i>	<i>9.914</i>	<i>11.015</i>	<i>12.339</i>	<i>14.069</i>
114	Impostos sobre bens e serviços	36.188	42.088	48.264	52.705	59.278	63.333	63.890	67.257	75.347	84.746	84.825
1141	Impostos gerais sobre bens e serviços	31.379	36.771	42.633	46.131	51.854	54.417	53.575	56.369	62.113	69.797	69.966
<i>11413</i>	<i>Impostos sobre o volume de vendas e outros impostos gerais</i>	<i>31.379</i>	<i>36.771</i>	<i>42.633</i>	<i>46.131</i>	<i>51.854</i>	<i>54.417</i>	<i>53.575</i>	<i>56.369</i>	<i>62.113</i>	<i>69.797</i>	<i>69.966</i>
<i>11413.3</i>	<i>Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS</i>	<i>31.379</i>	<i>36.771</i>	<i>42.633</i>	<i>46.131</i>	<i>51.854</i>	<i>54.417</i>	<i>53.575</i>	<i>56.369</i>	<i>62.113</i>	<i>69.797</i>	<i>69.966</i>
1144	Impostos sobre serviços específicos	3.117	3.386	3.467	4.152	4.769	6.124	7.431	7.705	8.953	10.158	10.357
<i>1144.4</i>	<i>Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública</i>	<i>3.117</i>	<i>3.386</i>	<i>3.467</i>	<i>4.152</i>	<i>4.769</i>	<i>6.124</i>	<i>7.431</i>	<i>7.705</i>	<i>8.953</i>	<i>10.158</i>	<i>10.357</i>
1145	Impostos sobre o uso ou a permissão de uso de bens ou realização de atividades	1.691	1.930	2.164	2.423	2.654	2.792	2.884	3.183	4.282	4.791	4.501
<i>11452</i>	<i>Outros impostos sobre o uso ou a permissão de uso de bens ou realização de atividades</i>	<i>1.691</i>	<i>1.930</i>	<i>2.164</i>	<i>2.423</i>	<i>2.654</i>	<i>2.792</i>	<i>2.884</i>	<i>3.183</i>	<i>4.282</i>	<i>4.791</i>	<i>4.501</i>

ANEXO A – Série Histórica da Receita dos governos municipais¹

(conclusão)

Receita - Governos Municipais ^{1/}		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
12	Contribuições sociais	12.096	15.606	17.751	20.909	23.383	26.603	29.710	32.028	34.180	38.606	40.853
122	Outras contribuições sociais	12.096	15.606	17.751	20.909	23.383	26.603	29.710	32.028	34.180	38.606	40.853
1221	Contribuições de empregados	4.983	5.833	6.769	7.341	8.608	9.728	11.156	11.932	12.480	14.317	15.985
1222	Contribuições de empregadores	7.114	9.774	10.982	13.568	14.775	16.875	18.554	20.096	21.700	24.289	24.868
1222.1	Contribuição patronal ao RPPS	7.114	9.774	10.982	13.568	14.775	16.875	18.554	20.096	21.700	24.289	24.868
1223	Contribuições imputadas ^{3/}	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
13	Transferências / Doações	219.527	250.138	282.830	298.962	330.215	343.743	376.918	385.500	421.792	451.263	528.289
132	De organizações internacionais	10	7	16	61	15	6	4	4	63	3	161
1321	Correntes	6	2	4	7	2	5	4	4	63	3	161
1322	Capital	4	4	12	54	13	1	0	0	0	0	0
133	De outras unidades do governo geral	219.518	250.131	282.814	298.901	330.199	343.737	376.914	385.495	421.729	451.260	528.128
1331	Correntes	206.789	239.938	265.642	288.704	315.542	331.068	361.492	375.684	406.880	440.138	511.327
1332	Capital	12.729	10.193	17.172	10.197	14.657	12.669	15.422	9.811	14.849	11.122	16.801
14	Outras receitas	22.265	25.777	28.149	26.340	33.239	41.068	44.349	42.864	42.352	56.378	37.278
141	Rendas patrimoniais	7.347	10.054	14.156	7.960	13.278	16.477	19.485	17.680	14.793	19.234	14.252
1411	Juros ^{4/}	6.630	9.107	12.695	6.630	11.664	13.902	17.623	15.236	12.945	16.207	10.704
1411.2	Recebidos de residentes, exceto governo geral	6.630	9.107	12.695	6.630	11.664	13.902	17.623	15.236	12.945	16.207	10.704
1412	Dividendos	43	52	58	33	42	96	96	78	146	150	235
1415	Concessões	675	895	1.403	1.298	1.572	2.479	1.765	2.367	1.701	2.876	3.313
142	Vendas de bens e serviços	10.320	11.187	9.069	12.638	13.404	14.425	16.021	16.767	18.718	21.030	15.719
1422	Taxas administrativas	2.677	2.954	3.252	3.592	4.009	4.398	4.859	5.446	6.613	7.280	7.092
1423	Vendas eventuais por estabelecimentos não mercantis	7.643	8.233	5.817	9.045	9.395	10.027	11.162	11.321	12.105	13.750	8.628
143	Multas, sanções pecuniárias e perdas	3.622	4.301	4.925	5.586	5.554	6.007	6.809	8.417	8.842	8.746	7.307
144	Outras transferências	976	236	0	156	1.004	4.158	2.035	0	0	7.369	0
1441	Correntes	976	236	0	0	1.004	4.158	2.035	0	0	5.260	0
1442	Capital	0	0	0	156	0	0	0	0	0	2.109	0

Nota¹: Apenas valores diferentes de 0 (zero) em todos os anos da série históricaFonte: STN, IBGE, IPEA e BCB. Disponível em < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-de-financas-publicas-e-conta-intermediaria-de-governo/2020/114> >

ANEXO B - Série Histórica da Despesa dos governos municipais¹

(continua)

Despesa - Governos Municipais ^{1/}		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2M	Despesa (2+31) ^{2/}	314.125	352.267	403.845	423.940	484.741	521.581	552.541	548.335	603.509	659.645	723.335
2	Gasto	294.448	332.678	379.374	412.862	467.586	509.970	543.200	556.793	605.287	656.770	705.801
21	Remuneração de empregados	134.511	154.535	177.364	201.333	223.293	242.168	262.113	275.525	291.959	313.772	335.512
211	Salários e vencimentos	113.907	129.295	149.959	168.350	187.457	203.097	221.096	231.082	244.361	261.778	280.182
211.1	Remuneração de servidores públicos - pessoal civil	113.907	129.295	149.959	168.350	187.457	203.097	221.096	231.082	244.361	261.778	280.182
212	Contribuições sociais	20.605	25.240	27.405	32.983	35.836	39.071	41.016	44.443	47.598	51.994	55.329
2121	Contribuições sociais efetivas	20.605	25.240	27.405	32.983	35.836	39.071	41.016	44.443	47.598	51.994	55.329
2121.1	Contribuições a entidades fechadas de previdência	10	21	8	264	53	239	16	42	17	128	1.088
2121.2	Contribuições previdenciárias ao INSS	5.867	6.684	6.848	9.027	9.966	10.533	10.913	11.557	13.146	14.960	15.800
2121.3	Contribuição patronal ao RPPS	7.114	9.774	10.982	13.568	14.775	16.875	18.554	20.096	21.700	24.289	24.868
2121.4	Outras contribuições sociais efetivas	7.614	8.762	9.567	10.125	11.041	11.424	11.534	12.748	12.735	12.616	13.573
2122	Contribuições sociais imputadas ^{3/}	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
22	Uso de bens e serviços	102.442	115.739	128.096	131.301	152.544	153.186	165.691	162.038	183.036	202.990	210.733
23	Consumo de capital fixo ^{4/}	14.528	17.052	20.173	22.305	24.786	27.534	30.840	32.539	34.304	37.632	41.823
24	Juros ^{5/}	10.983	9.273	10.810	10.796	10.765	17.100	9.442	5.175	5.352	4.859	5.006
241	A não residentes	58	54	66	130	156	249	300	294	465	390	677
242	A residentes, exceto governo geral	453	594	671	821	1.044	1.450	1.894	1.969	1.938	2.337	2.455
243	A outras unidades do governo geral	10.472	8.626	10.072	9.845	9.565	15.401	7.248	2.912	2.948	2.132	1.875
25	Subsídios	143	169	158	249	264	241	335	340	367	393	929
252	A empresas privadas	143	169	158	249	264	241	335	340	367	393	929
253	A outros setores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Transferências / Doações	1.961	1.598	1.740	3.039	3.373	4.426	5.268	4.993	5.534	3.348	4.416
262	A organizações internacionais	9	3	4	5	2	0	4	1	2	3	2
2621	Correntes	8	2	0	4	0	0	0	1	1	3	1
2622	Capital	1	1	4	1	2	0	3	0	1	0	0
263	A outras unidades do governo geral	1.952	1.595	1.736	3.034	3.370	4.426	5.264	4.992	5.532	3.345	4.414
2631	Correntes	1.211	1.498	1.628	2.717	3.065	3.997	4.797	4.732	5.170	3.174	4.189
2632	Capital	740	97	108	317	305	429	467	259	361	171	225

ANEXO B - Série Histórica da Despesa dos governos municipais¹

(conclusão)

Despesa - Governos Municipais ^{1/}	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Benefícios previdenciários e assistenciais											
27	16.098	18.353	21.519	23.849	29.461	33.341	38.783	44.298	49.599	55.937	61.287
Benefícios de assistência social											
272	1.182	1.460	1.686	1.711	2.305	2.374	2.416	2.248	2.482	2.408	3.663
<i>Auxílios financeiros</i>											
272.3	1.182	1.460	1.686	1.711	2.305	2.374	2.416	2.248	2.482	2.408	3.663
Benefícios sociais do empregador - RPPS											
273	14.916	16.893	19.832	22.139	27.156	30.966	36.367	42.050	47.117	53.529	57.624
Outros gastos											
28	13.782	15.959	19.514	19.990	23.099	31.974	30.728	31.886	35.136	37.840	46.094
Gastos patrimoniais, exceto juros											
281	3	10	8	48	3	66	1	7	8	0	0
Outros gastos diversos											
282	13.779	15.949	19.506	19.942	23.096	31.908	30.728	31.879	35.129	37.840	46.094
2821	Correntes	13.600	15.769	19.333	19.705	22.799	31.615	30.469	31.734	37.365	45.159
2822	Capital	180	180	173	237	297	293	259	145	474	935
Investimento líquido ^{6/}											
31	19.677	19.588	24.471	11.077	17.156	11.612	9.341	-8.457	-1.779	2.875	17.535
Ativos fixos ^{7/}											
311	19.415	19.319	24.246	10.807	16.886	11.347	9.035	-8.653	-2.040	2.415	16.836
3111	Edifícios e estruturas	16.275	16.300	20.961	8.970	14.230	9.835	8.005	-7.042	-1.537	1.878
3112	Máquinas e equipamentos	3.139	3.019	3.285	1.837	2.656	1.507	1.029	-1.611	-503	530
3113	Outros ativos fixos	2	0	0	0	0	5	0	0	-1	6
Estoques											
312	262	269	225	270	270	264	307	196	262	460	699

Nota!: Apenas valores diferentes de 0 (zero) em todos os anos da série histórica

Fonte: STN, IBGE, IPEA e BCB. Disponível em < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-de-financas-publicas-e-conta-intermediaria-de-governo/2020/114> >

ANEXO C – INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND THEIR INDEX PARAMETERS

(continua)

Institutional arrangements	Accountability	Transparency
1. Aggregate fiscal discipline		
<i>A) Existence of macro-framework</i>		
no 0 Yes Non consistent Annual 0.1 Med-term 0.3 Consistent Annual 0.5 Med-term 1	Ex-post reconciliation aggregate of actual vs. ex-ante spending/deficit no 0 yes 1	Results are Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
<i>B) Dominance of central ministries</i>		
(% deviation between total spending as proposed by the central ministries vs. approved) >20% Low= 0 11-20% Med = 0.5 0-10% High = 1	Are ministers of finance and/or planning under a performance contract? No = 0 Yes with Weak sanctions 0.5 Strong sanctions 1	Results are Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
<i>C) Formal constraint on spending and borrowing</i>		
No 0 Implicit 0.5 Explicit 1	Ex-post reconciliations of actuals vs. targets None 0 Yes 0.5 Yes w/ sanctions 1	Results are Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
<i>D) Hard budget constraints on line ministries and local governments</i>		
No 0 Yes 1	Ex-post reconciliation of over expenditures None 0 Yes Without sanctions 0.5 With sanctions 1	Results are Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
<i>E) Comprehensiveness of budget</i>		
1. are local government expenditures included in the budget No 0 Yes 1 2. Is financial support for public enterprises No 0 Yes 1 3 Extrabudgetary funds (as a % of total expenditures) Low (less than 5%) 0 Medium (6% - 15%) 0.5 High (greater than 15%) 1		

ANEXO C – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E SEUS PARAMÊTROS DE ÍNDICE
(continuação)

II. Priorization of expenditure composition		
<i>A) Allocations linked to strategic outcomes</i>		
<p>1. Is there a process for articulation of strategic outcomes?</p> <p>No 0 National Plan 0.2 Intermediate Outcomes 0.6 Program level outcomes 1</p>	<p>Are outcomes reported?</p> <p>No 0 Yes 1</p> <p>Are there <i>ex-post</i> evaluations</p> <p>No 0 Yes 0.5 Yes with sanctions 1</p>	<p>Results are</p> <p>Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1</p>
<p>2. What is the expenditure planning horizon?</p> <p>Less than a year 0 One year 0.5 Medium term (3-5 years) 1</p>	<p>Correlation of forward estimates with budget allocations*</p> <p>Low (<20%) 0 Med (21-75%) 0.5 High (>75%) 1</p> <p>Is there ex post reconciliation of forward estimates with annual budget bids</p> <p>No 0 Yes 1</p>	<p>Results are</p> <p>Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1</p>
*Forward estimates refer to medium term projections of expenditure allocations by each line agency across their own respective program projects		
3. Discussion of competing priorities		
<p>a) Are competing priorities identified</p> <p>No 0 Yes 1</p>	<p>Is there an aggregate hard budget constraint?</p> <p>No 0 Yes 1</p>	<p>Results are</p> <p>Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1</p>
<p>b) Is there cabinet review of competing priorities</p> <p>None 0 Limited 0.5 Extensive 1</p>	<p>Are outcomes reported</p> <p>No 0 Yes 1</p>	<p>Results are</p> <p>Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1</p>

ANEXO C – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E SEUS PARAMÊTROS DE ÍNDICE
(continuação)

<i>B) Existence of consultations mechanisms</i>		
<p>1 With Parliament</p> <p>No 0 Yes 1</p>	<p>Does parliament have and adequate technical support staff</p> <p>No 0 Yes 1</p> <p>Are actual allocations reconciled with those as approved by parliament?</p> <p>No 0 Yes 1</p>	
<p>2 Broader consultations with civil society</p> <p>No 0 Limited 0.5 Yes 1</p>	<p>Are actual allocations reconciled with those discussed in consultation?</p> <p>No 0 Yes 1</p>	
<p>3 Are there opinion surveys?</p> <p>No 0 Yes Irregular 0.5 Regular 1</p>	<p>Are actual allocations reconciled with those discussed in consultation?</p> <p>No 0 Yes 1</p>	
<i>C) Flexibility of line ministries</i>		
<p>1. What % of expenditures do line agencies have control over?</p> <p>Low (0-10%) 0 Med (11-50%) 0.5 High (>50%) 1</p>	<p>Is there a hard budget constraint on line ministries?</p> <p>No 0 Yes</p> <p>Are outcomes reported?</p> <p>No 0 Yes 1</p> <p>Are there ex-post evaluations?</p> <p>No 0 Yes 1</p>	<p>Are outcomes reported?</p> <p>No 0 Yes 1</p> <p>Are there ex-post evaluations?</p> <p>No 0 Yes 1</p>
<p>2. Identification of new spending and cutbacks on existing programs</p> <p>No 0 Yes 1</p>	<p>Are outcomes reported?</p> <p>No 0 Yes 1</p> <p>Are there ex-post evaluations?</p> <p>No 0 Yes 1</p>	

ANEXO C – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E SEUS PARAMÊTROS DE ÍNDICE
(continuação)

<i>D) Comprehensiveness of budget</i>		
1. Are there recurrent expenditures and capital budgets Segmented 0 Integrated 1	Are actual expenditures on O & M reconciled with estimates based on existing capital stock & new investment No 0 Yes 1	Results are Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
2. Are there extrabudgetary funds? Yes 0 No 1	What % of total expenditures? >15% High 0 6-15% Med 0.33 1-5% Low 0.67 0% none 1	Information is Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
3. What is the extent of earmarking (as % of expenditures) High (greater than 20%) 0 Med (6%-20%) 0.5 Low (less than 5%) 1		
<i>E) allocations based on economic analysis</i>		
Are there systematic and objective criteria used in evaluating competing priorities (% of total expenditures) 0-5% 0 6-10% 0.25 10-15% 0.5 16-25% 0.75 >25% 1		Information is Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1

ANEXO C – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E SEUS PARAMÊTROS DE ÍNDICE
(continuação)

III. Technical Efficiency		
<i>A) Civil service compensation</i> (%) differential between private and public sector)		
1. Senior Management <40% 1 41-70% med 0.5 >70% High 0	Performance based recruitment and promotion No 0 Yes Some agencies 0.5 All agencies 1	Compensation Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
2. Entry level professional <40% 1 41-70% med 0.5 >70% High 0	Performance based recruitment and promotion No 0 Yes Some agencies 0.5 All agencies 1	Compensation Not published 0 Published 0.5 Published and made public 1
<i>B) Relative autonomy of line agencies</i>		
1. What % of expenditures do line agencies have control over? Low (0-10%) 0 Med (11-50%) 0.5 High (>50%) 1		
2. Does the head of an agency have the authority to hire and fire No 0 Yes 1	No 0 Yes Internal competition 0 External competition 1	Oversight by civil service commission No 0 Yes 1
<i>3. Predictability of expenditure allocations to line ministries</i>		
A. with annual budget (% of allocated expenditures line agencies can be certain of getting) Low (>50%) 0 Med (10-49%) 0.5 Hight (<10%) 1		
B. over medium term Low (>50%) 0 Med (10-49%) 0.5 Hight (<10%) 1		

<i>C. Accountability</i>		
1. Tenure of agency head Permanent 0 Temporary 1	Recruitment and promotion based on performance no 0 yes 1	Degree of open competition None 0 Internal (withing government) 0.5 External* 1 (*open to public)
2. Are there financial accounts No 0 Yes 1		Published? No 0 If so, with what lag >2 yrs 0.1 1-2 years 0.3 3 months – 1 year 0.8 <3 monthrs 1 Made public No 0.5 Yes 1
3. are financial audits undertaken No 0 Yes 1		Published? No 0 If so, with what lag >2 yrs 0.1 1-2 years 0.3 3 months – 1 year 0.8 <3 monthrs 1 Made public No 0.5 Yes 1
4 Are performance audits undertaken No 0 Yes 1		Published? No 0 If so, with what lag >2 yrs 0.1 1-2 years 0.3 3 months – 1 year 0.8 <3 monthrs 1 Made public No 0.5 Yes 1
5. do line agencies undertake client surveys No 0 Yes Irregular 0.5 Regular 1		Published? No 0 If so, with what lag >2 yrs 0.1 1-2 years 0.3 3 months – 1 year 0.8 <3 monthrs 1 Made public No 0.5 Yes 1

ANEXO C – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E SEUS PARAMÊTROS DE ÍNDICE (conclusão)

6. Are outputs of line agencies explicitly defined? (for what % of agencies)		
Low (less than 10%) 0 Medium (11-50%) 0.5 High (>50%) 1		
7. Are there rules for procurement?	Auditing (% of procurement)	Open bidding (%procurement)
No 0	None 0	No 0
Yes 1	Systematic 0 – 10% Low 0.1 11-50% Medium 0.4 >50% high 1 Random 1	0-10% low 0.1 11-50% med 0.4 >50% High 1

Fonte: Campos e Pradhan (1996)

ANEXO D – PUBLIC SPENDING QUALITY (PSQ) INDICATORS

Variable group	Variable name	Indicator definition
Transparency	Contract notice publication	% call for tenders published compared with all awarded contracts
	Use of open procedures	% contracts awarded in an open or restricted procedure type over all contract awards
	Reporting completeness	% non-missing information of all mandatory information fields ^a
	Voluntary reporting	% below European Union threshold ^b contract awards over all contract awards
Competition	Intensity of competition	Average number of bids submitted (trimmed mean ^c)
	Non-local suppliers	% of contract awards to firms headquartered in a different region than the contracting body over all contract awards
Administration efficiency	Decision-making speed	% deviation of average decision-making length from market average ^d (higher values indicate shorter than average)
	MEAT assessment	% tenders using the most economically advantageous tender (MEAT) assessment criteria compared with market average ^e
	Price savings	% deviation of contract value from estimated contract value (higher values indicate higher savings)
Control of corruption risks ^f	Single bidding	% contract awards with more than one bid submitted over all contract awards (competitive markets only)
	Call-for-tenders publication	% of contract awards with call for tender published in the official journal
	Procedure type	% of contract awards conducted in open procedure types
	Length of advertisement period	% of contract awards with long enough advertisement for competitors preparing bids
	Evaluation criteria	% of contract awards without unusually high weights of non-quantitative evaluation criteria
	Length of decision period	% of contract awards without unusually few days between submission deadline and announcing contract award

Notes: ^aA total of 19 information fields were considered for information reporting completeness: contracting body name, contracting body address, contracting body settlement name, contracting body postcode, winner name, winner address, winner settlement name, winner postcode, winner country, procedure type, main CPV code, NUTS code, use of EU funds, type of assessment criteria used, contract award date, number of bids, contract value and use of subcontracting. In each case, missing values were marked as incomplete information because incorrect or meaningless information provision could not be assessed unfortunately.

^bFor current EU contract value thresholds, see http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds/index_en.htm.

^cBidder numbers above 20 are recoded as 20.

^dThe market average decision-making length is defined as the arithmetic average by market measured in days (defined by two-digit CPV codes).

^eAverage MEAT criteria use by market is defined by calculating the percentage of contracts using MEAT criteria within any common procurement vocabulary (CPV) division (using two-digit length code).

^fIn order to make this component of composite score comparable with the others, its direction has been rescaled, that is, higher values mean better performance, which is lower corruption risks. Corruption proxies are only defined on competitive markets

APÊNDICES

APÊNDICE A – IQGP-GL – ADEQUAÇÃO LEGAL

DIMENSÃO	ADEQUAÇÃO LEGAL								
Indicador	Normas e leis					Proposição do orçamento			
<div> <div>Variável</div> <div>Município</div> </div>	Endividamento municipal	Gastos com pessoal - executivo	Gastos com pessoal - legislativo	Gastos com saúde	Gastos com educação	Conformidade ppa - ldo - loa	Precisão da previsão da receita arrecada	Precisão da previsão da despesa realizada	Diferenças entre despesa autorizado e realizada
Blumenau	2	3	3	3	1	1	0	0	1
Florianópolis	2	2	2	1	0	0	3	2	1
Joinville	2	3	3	3	0	0	2	0	0
Chapecó	2	2	3	3	1	1	2	1	2
Itajaí	3	3	3	3	2	1	3	1	3
São José	3	3	3	3	1	1	3	1	0
Criciúma	2	3	3	3	1	1	1	0	0
Jaraguá do Sul	3	3	3	3	1	2	2	1	1
Lages	3	3	3	2	3	1	2	1	1
Palhoça	3	3	2	3	2	1	1	0	0
Santiago do Sul	3	3	2	2	1	2	3	1	2
Alto Bela Vista	3	3	2	2	3	2	2	1	1
Flor do Sertão	3	3	2	2	3	2	3	1	2
Macieira	3	3	2	2	2	1	3	1	0
São Miguel da Boa Vista	3	2	2	2	1	2	3	1	1
Jardinópolis	3	3	2	1	1	2	2	1	2
Lajeado Grande	3	3	1	2	1	1	3	2	1
Presidente Castello Branco	3	2	2	3	2	3	3	1	1
Barra Bonita	3	2	2	1	3	2	3	1	0
Paial	3	2	2	3	1	2	3	1	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE B – IQGP-GL – DISCIPLINA FISCAL

DIMENSÃO		DISCIPLINA FISCAL	
Indicador		Sustentabilidade financeira	
Variável	Município	Resultado orçamentário (receita realizada / despesa executada)	Resultado financeiro (ativo financeiro / passivo financeiro)
		Índice de investimento (despesa com investimento / receita total)	
	Blumenau	1	3
	Florianópolis	2	0
	Joinville	3	3
	Chapecó	1	1
	Itajaí	1	3
	São José	2	3
	Criciúma	2	3
	Jaraguá do Sul	1	3
	Lages	1	3
	Palhoça	1	3
	Santiago do Sul	1	3
	Alto Bela Vista	3	3
	Flor do Sertão	2	3
	Macieira	2	3
	São Miguel da Boa Vista	2	3
	Jardinópolis	0	1
	Lajeado Grande	3	3
	Presidente Castello Branco	0	3
	Barra Bonita	0	3
	Paial	1	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE C – IQGP-GL – Transparência

DIMENSÃO	TRANSPARÊNCIA			
Indicador	Normas de transparência	Julgamento das contas anuais	Uso de procedimentos abertos	Sistema de informações de custos
Variável	Lei 131/2009	Parecer e decisão do tce	Licitações, compras e contratos de prestação de serviços	Sistema de informações de custos
Município				
Blumenau	3	3	0	0
Florianópolis	3	1	0	0
Joinville	3	1	0	0
Chapecó	2	0	0	0
Itajaí	3	2	0	0
São José	2	3	0	0
Criciúma	3	1	0	0
Jaraguá do Sul	3	3	0	0
Lages	1	3	0	0
Palhoça	3	3	0	0
Santiago do Sul	2	3	0	0
Alto Bela Vista	2	3	0	0
Flor do Sertão	3	3	0	0
Macieira	3	3	0	0
São Miguel da Boa Vista	3	3	0	0
Jardinópolis	2	2	0	0
Lajeado Grande	3	3	0	0
Presidente Castello Branco	1	3	0	0
Barra Bonita	3	3	0	0
Paial	1	3	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE D – IQGP-GL – *ACCOUNTABILITY*

DIMENSÃO	ACCOUNTABILITY		
Indicador	Controle interno	Controle externo	Controle social (social accountability)
Variável	Auditoria interna	Auditoria externa	Audiências públicas
Município			
Blumenau	3	3	3
Florianópolis	3	0	3
Joinville	1	0	3
Chapecó	3	1	2
Itajaí	1	2	1
São José	2	3	2
Criciúma	3	2	3
Jaraguá do Sul	1	3	3
Lages	1	0	1
Palhoça	1	3	3
Santiago do Sul	1	3	3
Alto Bela Vista	1	2	0
Flor do Sertão	1	3	1
Macieira	1	3	0
São Miguel da Boa Vista	2	2	2
Jardinópolis	1	0	1
Lajeado Grande	3	2	1
Presidente Castello Branco	2	1	3
Barra Bonita	1	3	1
Paial	1	3	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE E – IQGP-GL – GESTÃO PÚBLICA

DIMENSÃO	GESTÃO PÚBLICA			
Indicador	Articulação com o exterior	Capacidade de planejamento	Governo eletrônico	Qualificação do quadro funcional
Variável	Participação em consórcios públicos intermunicipais	Planos de desenvolvimento setoriais	Serviços disponibilizados no portal dos municípios	Servidores com curso superior
Município				
Blumenau	3	3	3	3
Florianópolis	0	3	3	2
Joinville	3	3	3	2
Chapecó	3	3	3	2
Itajaí	3	3	3	3
São José	0	3	2	3
Criciúma	0	3	3	3
Jaraguá do Sul	3	3	3	1
Lages	3	3	3	3
Palhoça	0	3	3	3
Santiago do Sul	3	3	2	2
Alto Bela Vista	3	3	3	0
Flor do Sertão	3	3	3	1
Macieira	3	3	3	2
São Miguel da Boa Vista	3	3	2	2
Jardinópolis	3	3	2	3
Lajeado Grande	3	3	2	2
Presidente Castelo Branco	3	3	3	2
Barra Bonita	3	3	3	2
Paial	3	3	2	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE F – IQGP-GL – FINANÇAS PÚBLICAS

DIMENSÃO	FINANÇAS PÚBLICAS			
Indicador	Capacidade de receita		Estímulo ao investimento	
<div>Variável</div> <div>Município</div>	Receita corrente líquida per capta	Receita própria sobre a receita corrente líquida	Investimento público per capta	Investimento público sobre a receita corrente líquida
Blumenau	2	3	1	1
Florianópolis	2	3	2	2
Joinville	2	3	0	0
Chapecó	2	3	0	1
Itajaí	3	3	3	2
São José	1	3	1	1
Criciúma	1	3	2	2
Jaraguá do Sul	2	3	3	3
Lages	2	3	1	1
Palhoça	1	3	1	1
Santiago do Sul	3	0	3	2
Alto Bela Vista	3	0	3	2
Flor do Sertão	3	0	3	1
Macieira	3	2	3	2
São Miguel da Boa Vista	3	0	3	2
Jardinópolis	3	0	3	3
Lajeado Grande	3	0	3	3
Presidente Castello Branco	3	0	3	1
Barra Bonita	3	0	1	0
Paial	3	0	3	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE G – IQGP-GL – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

DIMENSÃO	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO									
Indicador	Agregação valor econômico		Dinamismo econômico						Nível de renda	
Variável Município	Icms per capta	Iss per capta	Crescimento do pib	Evolução dos empregos formais	Evolução dos estabelecimentos empresariais	Índice de gini	Pib per capta	Receita média mei	Domicílios em situação de pobreza	Receita média dos trabalhadores formais
Blumenau	1	3	2	1	1	2	3	3	3	2
Florianópolis	0	3	2	2	2	1	3	2	3	3
Joinville	1	3	3	2	2	2	3	3	3	2
Chapecó	1	3	2	3	2	2	3	3	3	2
Itajaí	3	3	3	2	2	2	3	3	3	2
São José	1	3	2	3	1	2	3	2	3	1
Criciúma	1	3	2	2	2	2	3	3	3	1
Jaraguá do Sul	2	3	2	2	2	2	3	3	3	2
Lages	1	3	2	2	2	1	3	3	2	1
Palhoça	0	3	3	2	2	2	3	3	3	1
Santiago do Sul	3	0	2	2	1	2	3	2	2	1
Alto Bela Vista	3	0	2	3	3	2	3	2	2	1
Flor do Sertão	3	2	2	3	3	2	3	3	2	1
Macieira	3	0	3	2	3	2	3	2	2	1
São Miguel da Boa Vista	3	0	2	3	3	1	3	3	2	2
Jardinópolis	3	1	2	2	1	2	3	2	2	1
Lajeado Grande	3	0	2	3	0	2	3	2	3	1
Presidente Castelo Branco	3	0	2	2	1	2	3	2	3	1
Barra Bonita	3	0	0	1	1	2	3	3	2	1
Paial	3	1	2	3	3	2	3	2	2	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE H – IQGP-GL – DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO

(continua)

DIMENSÃO	DESENVOLVIMENTO EM EDUCAÇÃO									
Indicador	Acesso e permanência escolar								Desempenho escolar	
<div> <div>Variável</div> <div>Município</div> </div>	Abandon o escolar - anos iniciais	Abandon o escolar - anos finais	Abandon o escolar - ensino médio	Atendimen to escolar - educação infantil	Atendimen to escolar - ensino fundamen tal	Atendimen to escolar - ensino médio	Distorção idade-série - ensino fundamen tal	Distorçã o idade- série - ensino médio	Ideb rede públic a - anos iniciais	Ideb rede públic a - anos finais
Blumenau	3	3	0	3	2	2	2	2	3	0
Florianópolis	3	3	0	3	3	2	2	2	1	0
Joinville	3	3	0	2	3	2	2	2	3	3
Chapecó	3	3	0	3	3	2	3	2	3	0
Itajaí	3	3	0	3	3	2	3	2	3	1
São José	3	3	0	3	3	2	2	1	3	1
Criciúma	3	3	0	3	3	2	2	2	3	0
Jaraguá do Sul	3	3	1	2	3	2	3	3	3	3
Lages	3	3	0	3	3	2	1	1	0	0
Palhoça	3	2	0	2	3	2	1	1	0	0
Santiago do Sul	3	3	1	3	2	3	3	2	3	0
Alto Bela Vista	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Flor do Sertão	3	3	3	3	3	2	3	3	2	0
Macieira	3	3	2	2	3	2	2	3	0	0
São Miguel da Boa Vista	3	0	3	3	3	2	2	3	3	0
Jardinópolis	2	2	0	3	2	2	2	3	0	0
Lajeado Grande	3	3	0	3	1	2	3	3	3	1
Presidente Castelo Branco	3	3	1	3	3	2	3	3	3	3
Barra Bonita	3	3	1	2	3	1	3	3	3	0
Paial	3	3	2	2	3	2	3	3	3	0

APÊNDICE E – IQGP-GL – EDUCAÇÃO

(conclusão)

DIMENSÃO	DESENVOLVIMENTO EDUCAÇÃO								
Indicador	Infraestrutura escolar				Qualidade de ensino				
Variável	Média alunos por turma - anos iniciais	Média de alunos por turma - anos finais	Média alunos por turma - ensino médio	Unidades escolares com estrutura mínima adequada	Docentes com curso superior - anos iniciais	Docentes com curso superior - anos finais	Docentes com curso superior - ensino médio	Conselho municipal de educação	Analfabetismo
Município									
Blumenau	3	3	2	2	3	3	2	3	3
Florianópolis	3	3	3	2	3	3	2	3	3
Joinville	2	3	3	2	3	3	2	3	3
Chapecó	3	3	3	2	3	3	1	3	3
Itajaí	1	3	3	3	3	3	1	3	3
São José	3	3	3	3	2	3	2	3	3
Criciúma	3	3	3	2	3	3	2	3	3
Jaraguá do Sul	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Lages	3	3	3	2	3	3	2	3	3
Palhoça	3	3	3	2	2	2	2	3	3
Santiago do Sul	3	3	3	2	2	3	0	3	2
Alto Bela Vista	3	3	3	1	3	0	0	3	3
Flor do Sertão	3	3	3	2	3	3	3	3	2
Macieira	3	3	3	0	3	0	0	3	2
São Miguel da Boa Vista	3	3	3	1	3	3	1	3	2
Jardinópolis	3	3	3	3	3	1	0	3	2
Lajeado Grande	3	3	3	2	2	2	1	3	3
Presidente Castello Branco	3	3	3	1	3	1	3	3	3
Barra Bonita	3	3	3	1	2	1	0	3	2
Paial	3	3	3	1	3	2	1	3	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

APÊNDICE I – IQGP-GL – DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE

(continua)

DIMENSÃO		DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE						
Indicador		Cobertura de atenção básica			Fatores de risco e proteção			
Variável		População atendida por agentes comunitários de saúde	População atendida por equipes de saúde bucal	População atendida por equipes de atenção básica	Cobertura de vacinas	Nascidos vivos com baixo peso	Nascidos vivos com 7 ou mais consultas de pré-natal	Prevalencia de aleitamento materno
Município								
Blumenau		1	1	3	3	2	3	3
Florianópolis		1	0	2	2	3	3	3
Joinville		1	0	3	3	3	3	3
Chapecó		3	2	3	3	2	3	3
Itajaí		3	1	3	3	3	3	2
São José		2	0	3	3	3	2	3
Criciúma		2	1	3	3	2	3	3
Jaraguá do Sul		1	1	2	3	2	3	2
Lages		3	3	3	2	2	2	3
Palhoça		2	2	3	2	3	2	3
Santiago do Sul		3	3	3	3	3	2	3
Alto Bela Vista		3	3	3	3	0	3	2
Flor do Sertão		3	3	3	3	0	3	2
Maceira		3	3	3	3	3	2	3
São Miguel da Boa Vista		3	3	3	3	0	3	2
Jardinópolis		3	3	3	2	0	2	2
Lajeado Grande		3	3	3	3	3	3	1
Presidente Castello Branco		3	3	3	3	2	3	3
Barra Bonita		3	3	3	3	3	3	3
Paial		3	3	3	3	1	3	2

APÊNDICE I – IQGP-GL – SAÚDE

(conclusão)

DIMENSÃO	DESENVOLVIMENTO EM SAÚDE								
Indicador	Morbidade	Mortalidade							
Variável Município	Incidência de hipertensão	Mortalidade de infantil	Mortalidade de por causas externas	Mortalidade de - aparelho circulatório	Mortalidade de - aparelho digestivo	Mortalidade de aparelho respiratório	Mortalidade de - sistema nervoso	Mortalidade de - doenças parasitárias e infecciosas	Mortalidade de - neoplasia maligna (cancer)
Blumenau	3	3	3	3	3	3	2	3	2
Florianópolis	3	3	3	3	3	3	2	3	2
Joinville	3	3	3	3	3	3	2	3	2
Chapecó	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Itajaí	3	3	3	3	3	3	2	2	2
São José	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Criciúma	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Jaraguá do Sul	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Lages	2	3	3	2	2	3	3	3	2
Palhoça	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Santiago do Sul	0	0	2	3	0	3	3	3	3
Alto Bela Vista	0	3	2	1	3	3	1	1	0
Flor do Sertão	0	3	0	3	2	0	3	3	3
Macieira	0	3	3	3	2	1	0	0	1
São Miguel da Boa Vista	0	3	3	3	3	2	3	3	3
Jardinópolis	0	3	3	2	3	0	3	3	0
Lajeado Grande	0	3	1	2	1	0	3	3	3
Presidente Castelo Branco	0	3	3	2	3	3	3	1	0
Barra Bonita	0	3	3	3	3	1	3	3	2
Paial	0	3	0	2	3	3	3	3	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)