

ÍNDICE DE QUALIDADE INSTITUCIONAL MUNICIPAL: UMA APLICAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS BAIANOS

GT – Economia Regional e Baiana

Leonardo Batista Duarte¹
Carlos Eduardo Iwai Drumond²
Naisy Silva Soares³

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a qualidade institucional dos municípios baianos utilizando a metodologia do Índice de Qualidade Institucional Municipal – IQIM desenvolvido pelo Consórcio Monitor/Boucintas e Campos e coordenado pelo Ministério de Planejamento Brasileiro. O IQIM é um índice composto por três subíndices, grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial, as quais englobam um conjunto de variáveis que podem ser utilizados para avaliar a capacidade de gestão e estrutura administrativa dos municípios. Os resultados encontrados demonstraram que grande parte dos municípios baianos apresenta baixa participação popular nos conselhos municipais e baixa capacidade financeira. Por outro lado, uma parte considerável dos municípios do estado apresenta bons indicadores de capacidade gerencial.

Palavras-Chave: Qualidade institucional. Gestão municipal. Administração pública.

1 INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1960 o Brasil passou a desenvolver indicadores socioeconômicos com o intuito de atender ao planejamento das políticas públicas desenvolvidas nesse período. Já na Bahia, a criação de indicadores ocorreu por volta dos anos 1990, a partir de iniciativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI e com o apoio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Mais recentemente, parte dos esforços em desenvolver indicadores socioeconômicos foi canalizado para o âmbito municipal. Como resultado, inúmeros índices desagregados em âmbito municipal foram sendo produzidos, servindo de importante ferramenta de análise para academia e os gestores de políticas públicas.

¹ Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. Urbanista pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB. E-mail: leo_duarte@hotmail.com.

² Doutor e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. Email: carloseduardo.drumond@yahoo.com.br.

³ Doutora em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa - UFV. Docente no Departamento de Ciências Econômicas na Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC. Email: naisysilva@yahoo.com.br.



Um destes indicadores, bastante difundido, é o Índice de Gini que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0 a 1, sendo que 0 corresponde a uma completa igualdade da distribuição de renda e 1 corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM é outro indicador muito utilizado, principalmente para avaliar o desenvolvimento e auxiliar nas decisões de políticas públicas. O IDH-M é composto por três indicadores e é calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD utilizando dados dos Censos Demográficos.

Outro indicador bastante utilizado e semelhante ao IDH-M é o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. A base de cálculo para este índice é um conjunto de três dimensões: emprego e renda, saúde e educação e a nota atribuída é de 0 a 1 para cada município. Assim, é possível construir um *ranking* a partir dos valores obtidos e identificar os municípios que obtêm o melhor desempenho de desenvolvimento.

No âmbito do estado da Bahia, na tentativa de melhorar a avaliação sobre o desenvolvimento, principalmente em relação à capacidade de utilização dos recursos públicos e das disparidades econômicas e sociais, criou-se o Índice de Performance Econômica - IPE e o Índice de Performance Social - IPS. Estes índices destinam-se a classificar tantos os municípios quanto os Territórios de Identidade, visando retratar a realidade municipal e territorial (SEI, 2014).

Considerando o crescente interesse, tanto acadêmico como de gestão pública, em temas relacionados às instituições e a qualidade institucional, o Consórcio Monitor/Boucintas e Campos elaborou, a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG o Índice de Qualidade Institucional Municipal – IQIM. Este índice procura mensurar a capacidade de gestão e estrutura administrativa dos municípios.

O IQIM foi elaborado para projeto de Atualização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento utilizando uma amostra de 5.507 municípios brasileiros existentes no período de 1997-2000. Por conta do número de variáveis envolvidas no cálculo do IQIM este é um índice de computação não trivial, talvez por conta disto até hoje só tenha sido estimado para todos os municípios brasileiros apenas uma vez.

Considerando a quantidade de variáveis da construção do IQIM, um dos desafios da literatura empírica é atualizar o referido índice para períodos mais recentes. É importante ressaltar que já existem estudos da literatura brasileira que buscaram atualizar este índice. Haddad (2004) e Piacenti (2009) são dois dos poucos exemplos de trabalho nesta direção,



buscando medir a qualidade institucional dos municípios nos estados de Minas Gerais e Paraná para períodos pós-2000, a partir do cálculo do IQIM⁴. Tomando estes trabalhos como referência, faz-se necessário verificar o quanto os níveis institucionais podem ter sido melhorados em outros estados brasileiros, em especial, o Estado da Bahia.

Empiricamente, a relevância da pesquisa reside no diagnóstico da qualidade institucional no estado da Bahia, com um levantamento de dados bastante completo e atual. Atualmente, algumas das variáveis utilizadas na construção do índice não estão mais disponíveis. Devido esta dificuldade, foram necessárias algumas adaptações no índice, mais especificamente, procurou-se usar variáveis *proxy* que sejam qualitativamente similares às variáveis originais do IQIM 2000.

A discussão acerca da qualidade institucional na Bahia é uma alternativa que pode reverter o quadro de disparidade socioeconômica do estado. Dadas às especificidades e desempenho econômico da região, torna-se pertinente a análise da capacidade institucional, a fim de levantar hipóteses para a melhora da situação dos municípios.

Além desta introdução, são apresentadas neste artigo mais quatro seções. Na segunda seção é descrito o papel dos indicadores e exposta uma revisão de iniciativas de trabalhos da literatura nacional que têm construído modelos de avaliação institucional. Na terceira seção é apresentada a metodologia do IQIM e seus componentes. A quarta seção mostra os resultados obtidos para o estado da Bahia. E, por último, na quinta seção, são apresentadas as considerações finais.

2 O PAPEL DOS INDICADORES DE QUALIDADE INSTITUCIONAL

Os indicadores quantitativos exercem um papel importante em várias áreas das ciências sociais, com particular importância na formulação e acompanhamento de políticas públicas. A grande vantagem dos indicadores é permitir que se capture em uma informação quantitativa sintética inúmeras variáveis diferentes.

A construção de indicadores constitui uma importante etapa para a avaliação do desempenho de uma gestão. De acordo com Jannuzzi (2002, p. 55), “o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas”. O indicador:

⁴ Maiores detalhes consultar Haddad (2004) e Piacenti (2009).



[...] procura sintetizar as diferenças entre os municípios quanto à sua inserção no processo de urbanização, quanto à complexidade de novas demandas e quanto às condições de gestão, considerando sua estrutura financeira e capacidade administrativa (ULTRAMARI, 2002, p. 108).

Assim, o indicador “apresenta-se como um importante instrumento de análise, uma vez que propicia a visualização de espaços sujeitos a processos semelhantes, indicando a necessidade de encaminhar formas de gestão inovadoras” (ULTRAMARI, 2002, p. 108). Tais inovações representam a possibilidade de mudança institucional, contribuindo para o desenvolvimento econômico, social e político de uma localidade.

“A abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local, é entendida, assim, como instrumento fundamental da gestão pública” (LUBAMBO, 2006, p. 89). Com base nisso, entende-se a importância de adotar mecanismos de acompanhamento e permanente avaliação das ações públicas tendo como referência decisões e diretrizes traçadas pelos próprios instrumentos institucionalizados.

No Brasil, a partir das décadas de 1960 e 1970 os indicadores começaram a atrair as atenções na tentativa de elaboração para o planejamento público brasileiro. Mas, foi somente na década de 1990, que o uso de indicadores foi intensificado, como consequência dos problemas sociais e ambientais decorrentes da intensa e crescente urbanização. Assim, desde então, o Brasil vem desenvolvendo e avançando na produção de diversos sistemas de indicadores, principalmente os de âmbito municipal. Estes sistemas de indicadores se mostram úteis para a esfera governamental, na medida em que são pensados e elaborados como ferramentas de avaliação e planejamento das políticas públicas, e não apenas como elementos de interesse para estudos da literatura acadêmica (NAHAS et al, 2006).

Outras iniciativas brasileiras, assim como as já citadas na introdução deste artigo, têm construído modelos de avaliação institucional por meio de indicadores para a aferição e o monitoramento da gestão e estrutura administrativa de uma localidade. Estes estudos acadêmicos além de servirem de análise para os próprios autores e gestores municipais também contribuem como subsídio para outros estudos da literatura mais aplicada.

Freitas Jr. (2009), por exemplo, realizou uma avaliação através de indicadores representativos da administração pública gerencial nos municípios da região sul do estado de Minas Gerais. Por meio de uma revisão bibliográfica em temas centrais, o autor criou o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal, IAPG-M formado por dois tipos de categoria: o componente institucional-administrativo e o componente econômico-financeiro. Sendo assim, utilizando análise fatorial para estabelecer os pesos obtidos para cada indicador e



variável, realizou-se uma classificação dos municípios do sul de Minas quanto à adoção do modelo gerencial de administração pública. Por fim, Freitas Jr. conclui que tal modelo ainda é considerado pouco expressivo na região.

Rezende (2011) buscou analisar a gestão pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais, com base no uso de instrumentos compulsórios de gestão e planejamento. Além disso, o autor ainda buscou identificar as dificuldades apontadas pelos gestores municipais em adotar o modelo gerencial. Para isso, utilizou-se como método uma matriz analítica para identificar e analisar as diferenças de modelos de gestão, burocrática e gerencial. Como resultado, no que diz respeito à dimensão institucional-administrativa, a análise mostrou uma baixa condição de uso dos instrumentos de gestão urbana, além do desinteresse dos agentes públicos, e que a presença de ferramentas de planejamento era somente por conta das exigências legais. Quanto à dimensão econômico-financeira, os resultados analisados apontaram que os gastos são mantidos dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Por fim, e através das evidências apontadas, considerou-se o patrimonialismo e a burocracia como os modelos de predominância de gestão e administração pública nos municípios analisados.

Para os propósitos deste trabalho, a expressão “qualidade institucional” é entendida aqui como a capacidade da estrutura de administração e de gestão do ente público que regula o comportamento dos indivíduos e/ou de membros de um grupo social, controla as finanças públicas de uma dada localidade e desempenha um papel fundamental na execução das políticas públicas e no planejamento diante dos desafios do desenvolvimento local.

Na próxima seção é apresentada a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados para composição do Índice de Qualidade Institucional dos Municípios Baianos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção será apresentada a metodologia do IQIM do MPOG, com a exposição das relações que compõem cada um de seus 3 conjuntos de subíndices. A metodologia é dividida em duas partes. Na primeira está à apresentação da base de dados e, na segunda parte, a composição do IQIM através da discussão de cada um dos seus subíndices.

3.1 Base de dados

A base de dados utilizada para o levantamento das informações municipais foi disponibilizada pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Perfil dos municípios brasileiros), pela Prestação de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos – TCM-BA e através dos Dados Contábeis dos Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Vale destacar que as informações utilizadas no IQIM são referentes ao ano de 2012, pois foi o período mais recente para o qual se dispunha a maioria dos dados, com exceção dos dados sobre consórcios públicos, que são de 2011. O uso de dados sobre consórcio público de 2011 não compromete a análise, visto que no caso deste dado em particular mudanças significativas não são esperadas no período de um ano.

3.2 O IQIM e seus componentes

O IQIM é dividido em três conjuntos de subíndices, cada um com peso igual a 33,33%, são eles: Grau de Participação, Capacidade Financeira e Capacidade Gerencial. Sua pontuação varia de 1,00 a 6,00, de modo que, quanto mais próximo de 1 (um), maiores são os indícios de uma pior qualidade institucional no município e um valor mais próximo de 6 (seis) representa em uma melhor situação da qualidade político institucional do município. Esta pontuação de 1 a 6 é dada conforme equação a seguir (01):

$$MI_i = [((X_i - \text{menor } X) / (\text{Maior } X - \text{Menor } X)) \times 5] + 1 \quad (01)$$

Em que, “ MI_i ” é o valor de cada microíndice para o município “ i ” e “ X_i ” é o dado do município i , sendo o microíndice calculado em função do maior e menor valor para X encontrado na amostra. Para os municípios sem informação para a variável X é atribuído a pontuação mínima do MI , sendo 1 o menor valor.

As três categorias relevantes da capacidade institucional ainda englobam um conjunto de variáveis associados ao modelo. A Tabela 1 apresenta o conjunto de variáveis existentes, assim como a relação de cada variável com a base de dados de onde foi coletada.

Tabela 1 - Índice de Qualidade Institucional dos Municípios Baianos – IQIM_{BA}

Índice	Subíndices	Microíndices	Fonte	
IQIM _{BA} (100%)	Grau de Participação (33,3%)	Existência de Conselhos	4,00%	IBGE
		Conselhos Instalados	4,00%	IBGE
		Conselhos Paritários	7,16%	IBGE
		Conselhos Deliberativos	7,17%	IBGE
		Outros Tipos de Caráter	11,00%	IBGE
	Capacidade Financeira (33,3%)	Existência de Consórcios	11,11%	IBGE
		Receita Corrente X Dívida	11,11%	TCM
		Poupança Real <i>per capita</i>	11,11%	STN
	Capacidade Gerencial (33,3%)	IPTU Ano da Lei	8,33%	IBGE
		IPTU Cadastro Imobiliário	8,33%	IBGE
		Instrumentos de Gestão	8,33%	IBGE
		Instrumentos de Planejamento	8,33%	IBGE

Fonte: Adaptado de Haddad (2004); Piacenti (2009).

Segue nas próximas seções uma descrição detalhada dos 3 componentes (subíndices) e seus 12 microíndices utilizados na construção final do IQIM.

3.2.1 Grau de Participação

O subíndice Grau de Participação (GP) na administração municipal é calculado a partir do: (1) Número de Conselhos existentes (*NumCons*); (2) Conselhos Instalados (*ConsInst*); (3) Características dos Conselhos (*CarCons*)⁵. Desse modo, foi estabelecida a seguinte fórmula para o cálculo deste subíndice (02):

$$GP = (NumCons \times Peso) + (ConsInst \times Peso) + (CarCons \times Pesos) \quad (02)$$

a) Número de conselhos municipais existentes

Para este microíndice considerou-se a existência de até 5 (cinco) tipos de conselhos, a saber: Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Transporte, Conselho

⁵ Este microíndice compõe todas as características dos conselhos (paritário, deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador) com seus respectivos pesos diferenciados.



Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Cultura. Neste indicador não foram considerados os conselhos obrigatórios por leis federais como os de Saúde, Assistência Social, Educação e da Criança e Adolescente. Desse modo, o município que não obtiver existência de conselho recebe pontuação 1, enquanto o município com o maior número de conselhos criados recebe pontuação 6. Os demais valores são atribuídos de acordo com a equação (01).

b) Conselhos instalados

Como em muitos casos somente a criação do conselho não é garantia de que ele esteja devidamente instalado, esta variável permite identificar quais são os conselhos que estão funcionando. O método utilizado para verificar quais dos conselhos existentes funcionam foi considerar aqueles que realizaram reunião nos últimos 12 (doze) meses do ano em análise. Logo, a partir da constatação da existência do conselho instalado, atribui-se pontuação 1 para aqueles que não realizaram reunião, enquanto que o município que realizou reunião em todos os conselhos considerando aqueles que estão instalados recebeu pontuação 6.

c) Conselhos Paritários

A característica do conselho municipal pode ser paritário ou não, ou seja, formado por partes iguais (sociedade civil e setor governamental). Este microíndice será igual a 6 se o tipo de resposta for “sim” para todos os cinco tipos de conselhos analisados conforme equação (01).

d) Conselhos Deliberativos

O tipo de caráter do conselho municipal pode ser deliberativo ou não, ou seja, aquele em que a sociedade tem assim como o setor governamental poder de decisão. A pontuação máxima é dada caso o município possua todos os cinco tipos de conselhos deliberativos conforme equação (01).

e) Outros tipos de caráter

O conselho municipal também pode adquirir outros tipos de caráter, podendo ser consultivo (restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento), normativo (com atribuição de estabelecer normas e diretrizes) e fiscalizador (atuando como órgão fiscalizador do Executivo). O valor para cada tipo de caráter do conselho foi de 1/3 de acordo com o peso estabelecido.

3.2.2 Capacidade Financeira

O subíndice Capacidade Financeira (CF) dos municípios pode ser calculada por 3 variáveis (microíndices) com pesos iguais, a saber: (1) Existência de Consórcios Públicos (*ExConsPubl*); (2) Participação da Dívida na Receita Corrente Líquida (*PartDiv*); e (3) Poupança Real *per capita* (*PRpc*). Assim foi estabelecida a seguinte fórmula para o cálculo deste subíndice (03):

$$CF = (ExConsPubl \times Peso) + (PartDiv \times Peso) + (PRpc \times Peso) \quad (03)$$

a) Existência de consórcios públicos

Este microíndice permite saber o número de consórcios criados dos quais o município participa, sendo considerados os consórcios intermunicipais existentes. Para este cálculo, diversas áreas foram analisadas, tais como: educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, emprego, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano e saneamento básico. O valor para cada área do consórcio intermunicipal foi de 1/11 de acordo com o peso estabelecido.

b) Participação da dívida na receita corrente líquida

Este microíndice mede a relação entre a dívida⁶ do município e as suas receitas

⁶ O artigo 115, do Decreto 93.872/1986 definiu que a dívida pública abrange a dívida fluante e a dívida fundada ou consolidada. A dívida fluante compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária. A dívida fundada ou consolidada compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 (doze) meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a



correntes, líquidas das despesas de pessoal, ou seja, a sua capacidade de quitar essa dívida no tempo. Assim, o valor atribuído é dado a partir da seguinte fórmula (04):

$$\text{Dívida} / (\text{Receitas Correntes} - \text{Despesas de Pessoal}) \quad (04)$$

Para este microíndice, que relaciona dívida com receita, a pontuação foi dada de maneira inversa e ponderada: quanto menor o percentual, maior a pontuação, sendo que o percentual máximo foi 2 e o mínimo 0, seguindo a metodologia original.

c) **Poupança Real *per capita***

A Poupança Real *per capita* (PRpc) é obtida por meio da seguinte expressão (05):

$$PRpc = (RT - OC - AB - AM - JE) / POP \quad (05)$$

Em que: PRpc representa a Poupança Real *per capita*; RT = Receita Total Líquida de Despesas Correntes, OC = Operações de Crédito, AB = Alienação de Bens, AM = Amortizações, JE = Juros e Encargos da Dívida e POP = população total.

A pontuação de 1 a 6 é dada de acordo com faixas estabelecidas de R\$ 500 de poupança real *per capita*, sendo a primeira faixa de 0 a 500 reais e a última maior que 5000 reais.

3.2.3 Capacidade Gerencial

O subíndice Capacidade Gerencial (CG) dos municípios pode ser calculado pelas seguintes variáveis: (1) Cobrança de IPTU (*CobIPTU*); (2) Existência de Cadastro Imobiliário (*ExCadImo*); (3) Existência de Instrumentos de Gestão (*ExInsGest*); e (4) Existência de Instrumentos de Planejamento (*ExInsPlan*). Foi estabelecida a seguinte fórmula para este subíndice (06):

$$CG: (CobIPTU \times \text{Peso}) + (ExCadImo \times \text{Peso}) + (ExInsGest \times \text{Peso}) + (ExInsPlan \times \text{Peso}) \quad (06)$$

desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate (BRASIL, 1986).

a) Cobrança de IPTU – Ano da Lei

O IPTU é um importante instrumento tributário municipal e sua cobrança torna-se fundamental para os recursos próprios do município. Em relação a esta variável, verificou-se o ano de publicação da lei apenas para os municípios que cobram o devido tributo.

b) Existência de cadastro imobiliário

O cadastramento imobiliário é uma condição importante para que o município possa instituir e arrecadar seus tributos. Para que o município possa atualizar os valores do IPTU é importante também que estes possuam uma planta genérica de valores. Dessa forma, para análise deste microíndice, foram consideradas 4 (quatro) variáveis, a saber: existência de cadastro imobiliário, cadastro imobiliário informatizado, existência de planta genérica de valores e planta genérica de valores informatizada. A pontuação máxima é dada levando em conta a quantidade de respostas positivas.

c) Existência de instrumento de gestão

Para este microíndice foram considerados 5 (cinco) tipos de instrumentos de gestão, a saber: Lei de zoneamento e ocupação do solo, Código de obras, Lei de parcelamento, Código de posturas e Lei de contribuição de melhoria. Considerou-se, portanto, a quantidade de respostas “sim” em relação à existência de instrumentos de gestão. A pontuação de 1 a 6 é dada conforme expressão (01), e o município que não possuir nenhum tipo desses instrumentos de gestão terá pontuação mínima.

d) Existência de instrumentos de planejamento

Para o cálculo deste microíndice foi considerado a existência dos dois tipos de instrumento de planejamento, Lei Orgânica e Plano Diretor, cada um com pesos iguais. O município que obtiver duas respostas positivas recebe pontuação 6, no caso de uma recebe pontuação 3 e nenhuma receberá a pontuação mínima, sendo 1.

4 QUALIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

O Índice de Qualidade Institucional Municipal tem o objetivo de classificar os municípios entre aqueles que apresentam uma melhor ou uma pior capacidade de gestão e estrutura administrativa das prefeituras municipais. Tendo em vista este objetivo, realizou-se uma avaliação da qualidade institucional de cada município baiano, verificando também e discutindo os resultados da classificação das três categorias que compõe o índice geral de 2012.

A partir dos pesos de cada microíndice, foram calculados três componentes institucionais (subíndices) e um índice geral que permitiu o agrupamento dos municípios em cinco classes, A, B, C, D e E, variando de muito bom (A) a muito ruim (E), conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Classificação dos componentes do IQIM e do índice geral

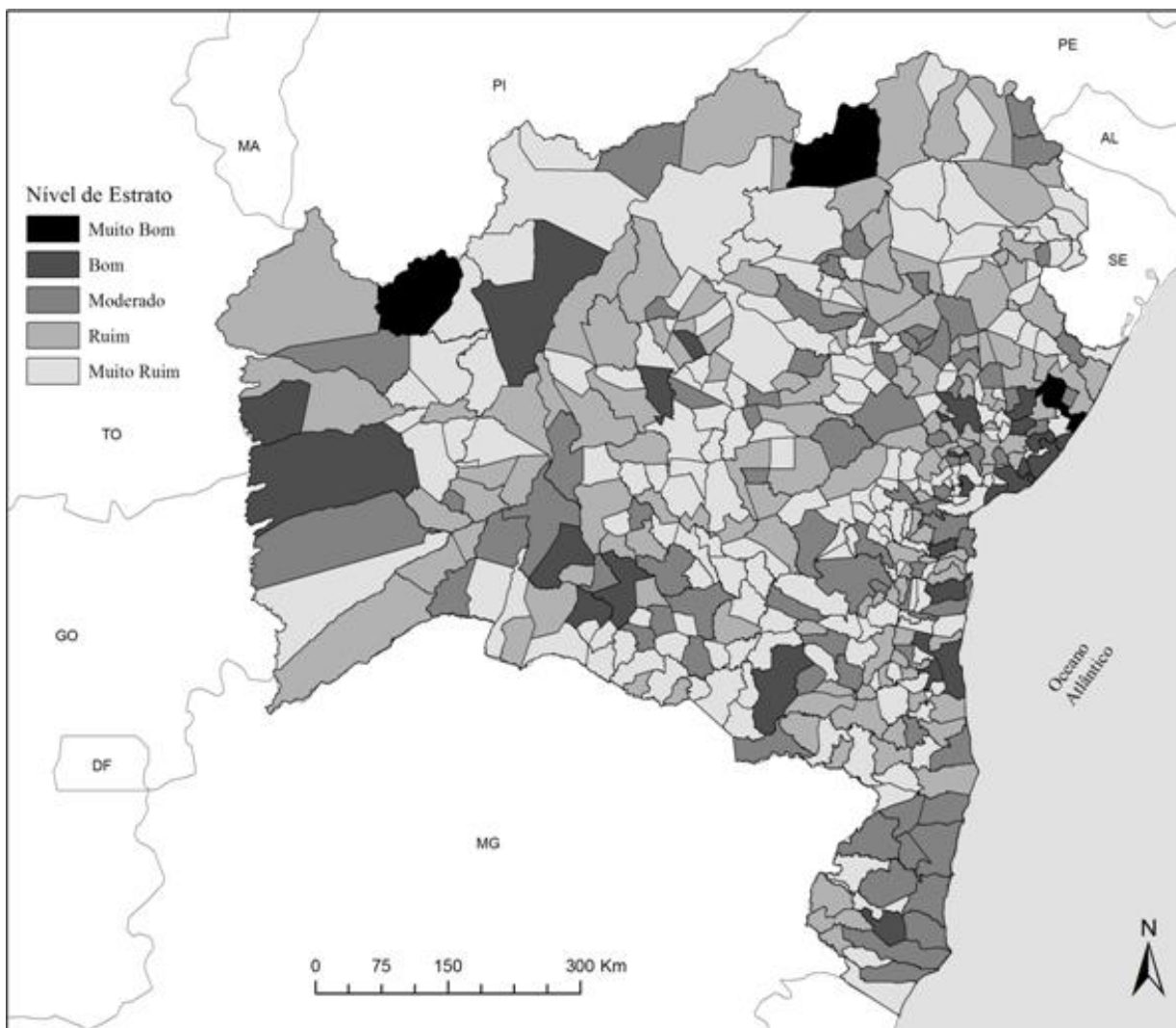
Nível de Estrato	Classe	Subíndices	Índice
Muito Bom	A	$> 1,66$ a $\leq 2,00$	$> 5,00$ a $\leq 6,00$
Bom	B	$> 1,33$ a $\leq 1,66$	$> 4,00$ a $\leq 5,00$
Moderado	C	$> 0,99$ a $\leq 1,33$	$> 3,00$ a $\leq 4,00$
Ruim	D	$> 0,66$ a $\leq 0,99$	$> 2,00$ a $\leq 3,00$
Muito Ruim	E	$\geq 0,33$ a $\leq 0,66$	$\geq 1,00$ a $\leq 2,00$

Fonte: Elaboração própria.

Com base nestes parâmetros estabelecidos na Tabela 2, buscou-se obter uma representação espacial, georreferenciada, dos municípios que integram o território do estado da Bahia com o intuito de apresentar melhor os resultados encontrados. As faixas de cores nos mapas em tons de cinza indicam o nível de estrato dos municípios baianos quanto ao Grau de Participação, a Capacidade Financeira, a Capacidade Gerencial e o Índice de Qualidade Institucional Municipal agregado.

Apresenta-se a seguir o nível de estrato em que cada município se encontra em relação à categoria Grau de Participação. Este primeiro resultado indica o ponto de partida de cada município baiano quanto à sua qualidade institucional (Figura 1).

Figura 1 – Classificação do Grau de Participação dos municípios baianos, 2012

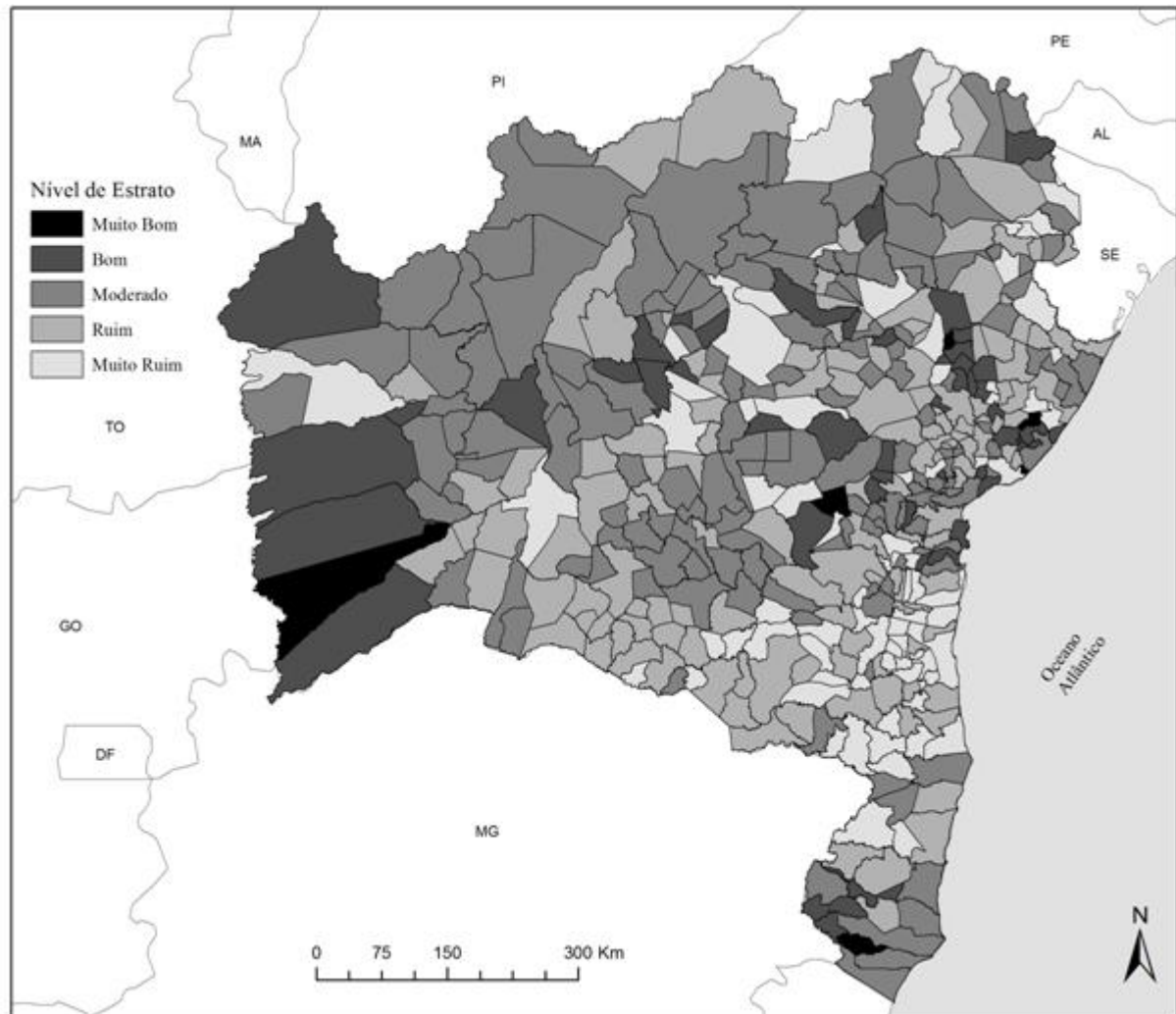


Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Observando os resultados do grau de participação, percebe-se através da distribuição das cores no mapa um contraste entre os municípios baianos. Apenas 3 municípios, Entre Rios, Santa Rita de Cássia e Juazeiro, de um total de 417, possui nível de estrato da participação do cidadão muito bom (Classe A), 25 municípios com nível bom (Classe B) de participação e 81 municípios com estrato moderado (Classe C) de participação. Percebe-se ainda uma quantidade grande de municípios concentrados nas classes D e E, sendo um total de 134 municípios com nível de estrato considerado ruim e 174 municípios como sendo precária sua situação diante dos níveis de democracia que esta categoria representa.

Quanto a Capacidade Financeira dos municípios baianos, o mapa da Figura 2 mostra, para o período analisado, uma situação semelhante a anterior, indicando também para uma possível heterogeneidade espacial.

Figura 2 – Classificação da Capacidade Financeira dos municípios baianos, 2012



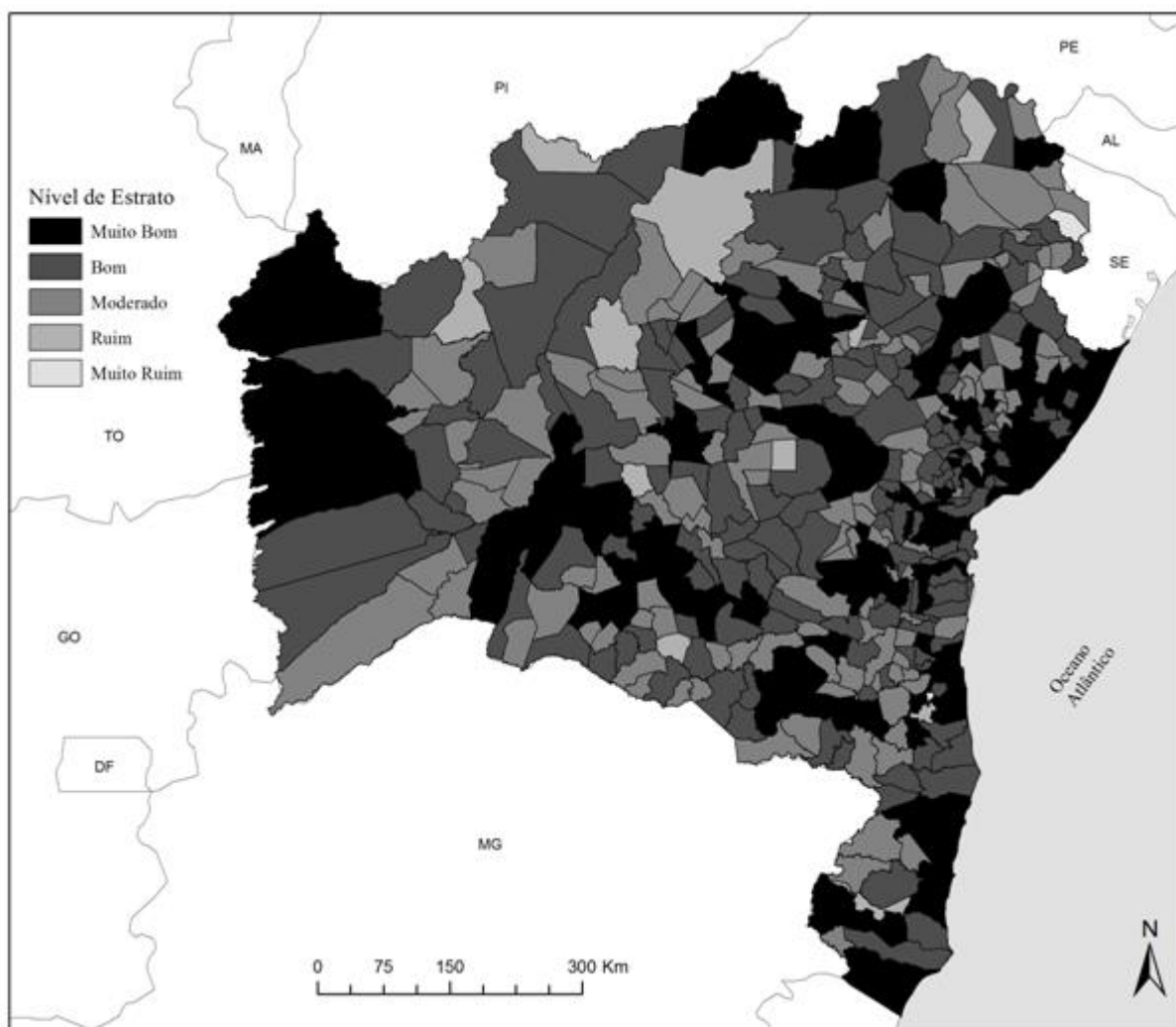
Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Percebe-se que apenas alguns municípios se encontram na classe A, sendo 6 no total, Barrocas, Pojuca, Lauro de Freitas, Planaltino, Jaborandi e Ibirapuã, indicando que esses municípios possuem condições adequadas quanto à capacidade financeira de sua administração pública municipal.

Quanto aos demais municípios, observou-se também através dos resultados de 2012 que 47 municípios apresentam nível de estrato considerado bom (Classe B), 150 municípios apresentam situação moderada (Classe C), 136 municípios com nível ruim (Classe D) de condição financeira e 78 municípios apontam para uma situação ainda pior, indicando deficiência da administração pública municipal quanto a sua capacidade financeira.

Com relação aos resultados que denotam a Capacidade Gerencial dos municípios baianos, é notório a grande diferença do nível de estrato apresentado. Os resultados para o ano de 2012 são ilustrados através das cores nos mapas da Figura 3.

Figura 3 – Classificação da Capacidade Gerencial dos municípios baianos, 2012

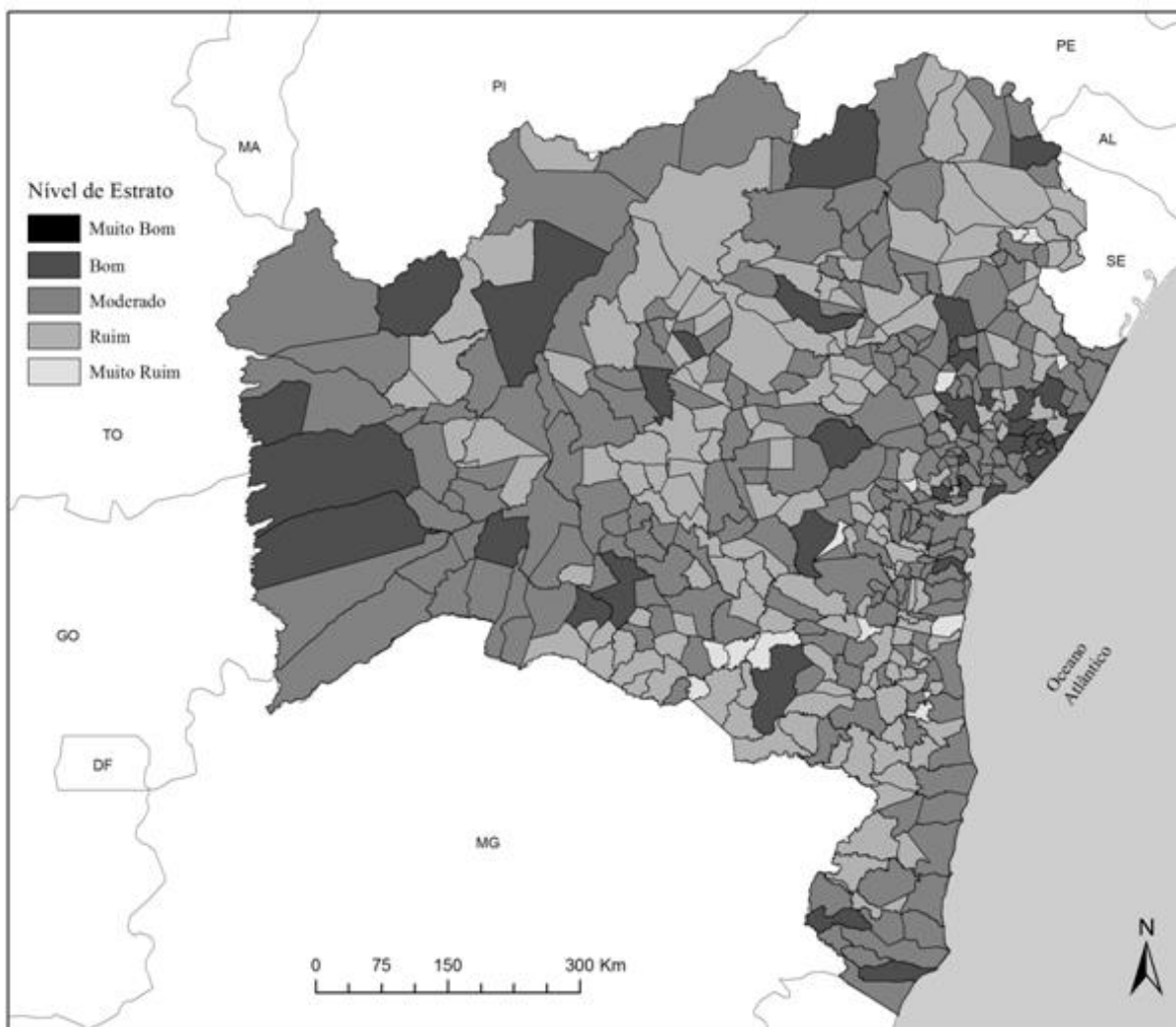


Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

No que diz respeito ao mapa da Figura 3 do ano de 2012, os resultados apontam para uma nova realidade. Nota-se que a predominância é de municípios com estrato bom e muito bom. Do total, 100 municípios encontram-se na classe A, 166 municípios na classe B e 138 municípios na classe C. Isso indica uma condição favorável das administrações públicas municipais, quanto a sua capacidade gerencial. Não obstante, ainda existem casos de municípios que possuem sua capacidade gerencial ruim ou até mesmo considerada precária. Destacam-se, neste período, os municípios São José da Vitória e Coronel João Sá com piores níveis de capacidade gerencial.

Após analisar as três categorias relevantes à qualidade institucional, falta verificar os resultados do índice geral. Assim sendo, o mapa da Figura 4 que representa o ano de 2012 mostra os resultados do Índice de Qualidade Institucional dos Municípios Baianos.

Figura 4 – Classificação geral do IQIM baiano, 2012



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

No geral, a média do IQIM no Estado da Bahia ficou em torno de 3,20 pontos, em uma escala que varia entre 1,00 a 6,00 pontos. Dentre os 417 municípios, segundo os resultados do IQIM de 2012, 36 deles apresentam nível de estrato institucional bom (Classe B), com pontuação entre 4,01 a 5,00 pontos. Um total de 208 municípios apresenta condição moderado (Classe C), 159 municípios apresentam nível ruim (Classe D) e apenas 14 municípios apresentam situação precária quanto a sua qualidade institucional. Entre os municípios com melhor qualidade institucional, destaque para o município de Lauro de Freitas (5,00 pontos), São Desidério (4,80 pontos), Mata de São João, Lapão e Vera Cruz (4,70 pontos), Araci e Luís Eduardo Magalhães (4,60 pontos), e Camaçari e Feira de Santana (4,50 pontos). Os municípios que apresentaram os piores níveis institucionais foram São José da Vitória (1,30 pontos), Arataca (1,60 pontos), Piripá, Caraíbas, Elísio Medrado e Acajutiba (1,80 pontos), e



Maetinga e Itacaré (1,90 pontos). Salvador, a capital do Estado da Bahia apresentou pontuação do IQIM de 3,90 pontos no ano de 2012.

Em suma, e do ponto de vista da qualidade institucional, importa registrar o esforço que o governo tem tido em construir mecanismos de *enforcement* na gestão pública no Brasil nos últimos anos. Desde a Constituição Federal de 1988, por exemplo, os conselhos gestores municipais tem sido uma das principais inovações institucionais que prescreve a participação da sociedade brasileira, garantindo algum tipo de controle social sobre o governo. Contudo, a realidade é muito mais complexa do que objetiva e isto pode ser constatado inclusive na apresentação dos resultados sobre a categoria Grau de Participação dos municípios do Estado da Bahia. Observamos através dos resultados que muitos municípios baianos não possuem conselhos nas cinco áreas analisadas, e quando possuem, não funcionam na maioria das vezes. Talvez a ideia de democracia participativa ainda não tenha sido incorporada nestes municípios, seja pelos governantes, faltando uma maior iniciativa, consciência e interesse ou pelo fato da própria cidadania desconhecer e até mesmo não acreditar neste tipo de instrumento.

Dentre outras medidas mais importantes no período pós-1988 podemos citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que garantiu maior grau de *accountability* às finanças públicas brasileiras, fundando as bases de uma política fiscal mais consistente. Entretanto, também podemos constatar que a Bahia no geral não apresenta uma boa capacidade financeira. Acontece que muitos municípios baianos não tem demonstrado apreço em realizar consórcios públicos, que hoje é considerado uma prática de grande relevância para o cenário econômico. Além disso, uma grande quantidade de municípios da Bahia apresenta percentual da dívida consolidada líquida maior que sua receita corrente líquida, mostrando sinais de endividamento municipal. Já em relação à Poupança Real *per capita* destes municípios, os resultados evidenciam para uma situação menos preocupante, já que todos eles apresentaram poupanças acima de 1 salário mínimo, considerado o valor bruto no ano de 2012.

Outra análise que pode ser feita, é em relação à capacidade gerencial. Os resultados desta categoria revela uma situação positiva na maioria dos municípios baianos. Parte deste bom resultado pode ser atribuída a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e sua regulamentação pelo Ministério das Cidades em 2002. O Estatuto constitui um marco jurídico que possibilita a democratização da gestão das cidades, a partir de uma série de instrumentos institucionalizados.

De qualquer modo, os surgimentos destes mecanismos jurídicos-institucionais nascem não de forma espontânea, mas como resposta dos entes públicos às demandas da sociedade



que a partir do fim da década de 1980 fomentou inúmeras transformações no país na direção de instituições mais inclusivas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O IQIM foi elaborado pelo Consórcio Monitor/Boucinhas e Campos, coordenado pelo Ministério de Planejamento Brasileiro para o ano de 2000 sendo na sua gênese uma ferramenta prioritariamente de gestão, mas, tendo se transformado ao longo dos últimos anos numa importante referência para a academia brasileira, especialmente nos estudos que relacionam crescimento econômico e instituições.

Com base nesse contexto, este artigo teve como objetivo mensurar a qualidade institucional dos municípios do Estado da Bahia através da estimação do IQIM, tendo como base de referência o ano de 2012.

A partir da estimação do índice pode-se observar quão baixo é o nível institucional dos municípios do estado da Bahia, refletida tanto na média do IQIM como na distribuição dos subíndices. De acordo com o índice calculado, o município de Lauro de Freitas encontra-se como o município que obteve melhor qualidade institucional no estado, se comparado aos demais entes da amostra.

Salvo algumas particularidades, do ponto de vista da qualidade institucional do Estado da Bahia, mesmo que precário em determinados municípios, representam as possibilidades de desenvolvimento local e sustentável, pensando no atraso econômico e padrão de vida dos municípios baianos.

Apesar de algumas limitações a respeito dos dados utilizados, e pelo fato também do próprio IQIM ser um índice que agrega um número razoável de variáveis institucionais, o artigo no geral favorece a compreensão da qualidade institucional de determinados municípios, mas especificamente dos municípios baianos. Além disso, este artigo é também uma possibilidade de contribuição importante para a literatura institucionalista na medida em que fornece subsídio para trabalhos empíricos futuros, especialmente estimações econométricas que busquem relacionar qualidade institucional e desenvolvimento econômico. Portanto, conclui-se que este tipo de análise poderá se materializar na discussão de prioridades e na definição das medidas de controle, participação e eficiência na formulação de políticas públicas e de desenvolvimento sustentável no estado da Bahia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 1986.** Dispõe sobre a unificação dos recursos do caixa do Tesouro Nacional, atualizando e consolidando a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 01 de set 2015.

FREITAS JUNIOR, D. **Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores.** 2009. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.

HADDAD, P. R. **Força e Fraqueza dos municípios de Minas Gerais.** Cadernos BDMG. Belo Horizonte, MG. n.8 abril de 2004. 84p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil dos municípios brasileiros).** 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 02 de fev 2015.

JANNUZZI, P. **Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** In: KEINERT, Tânia; KARRUZ, Ana (orgs): Qualidade de Vida: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo, Annablume. Fapesp, 2002.

LUBAMBO, C. **Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios?** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 86-125.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento de 2000-2007 para 2004-2011.** Relatório Final: Agenda dos Processos Políticos-Institucionais. Brasília, 2003.

NAHAS, M. I. P.; GONÇALVES, É.; SOUZA, R. G. V.; VIEIRA, C. M. **Sistemas de Indicadores Municipais no Brasil: experiências e metodologias.** XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu - MG – Brasil. Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável (IDHS) – PUC Minas. 2006.

PIACENTI, C. A. **O potencial de desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses.** Tese (doutorado) – Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada. Viçosa, MG. 2009, 201f. Disponível em <http://www.tede.ufv.br/tesesimplificado/tde_arquivos/5/TDE-2010-06-09T121602Z-2267/Publico/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 20 de maio 2014.

REZENDE, J. **Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas.** 2011, 241 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 05 de fev 2015.



VI SEMANA DO ECONOMISTA & VI ENCONTRO DE EGRESSOS

O que esperar da economia brasileira?



SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Índice de Performance Econômico e Social dos Municípios Baianos 2002-2010**. Salvador. v. 1, 2014. p. 1-153.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dados Contábeis dos Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional**. 2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 04 de abril 2015.

TCM. Tribunal de Contas dos Municípios. **Prestação de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios Baianos**. 2012. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 10 de abril 2015.

ULTRAMARI, C. **Indicadores analíticos: um recurso de gestão e planejamento**. In: KEINERT, Tânia; KARRUZ, Ana (orgs): *Qualidade de Vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo, Annablume. Fapesp, 2002.