

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO II

ANDRÉ TROYAHN MANICA

**INFLUÊNCIA DA GESTÃO FISCAL MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO DOS
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: DE 2008 A 2015.**

Porto Alegre

2017

ANDRÉ TROYAHN MANICA

**INFLUÊNCIA DA GESTÃO FISCAL MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO DOS
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: DE 2008 A 2015.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre

2017

ANDRÉ TROYAHN MANICA

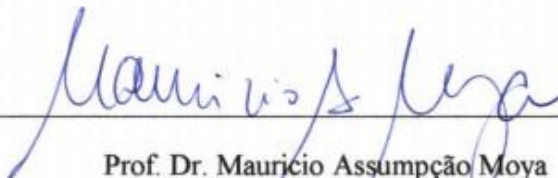
**INFLUÊNCIA DA GESTÃO FISCAL MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO DOS
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL, NAS PRINCIPAIS ÁREAS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como
pré-requisito para a obtenção do título de
Bacharel em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre, 07 de agosto de 2017.

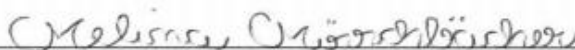
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul



Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul



Me. Melina Mörschbacher
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

O objetivo deste estudo foi avaliar a influência da gestão fiscal municipal no desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul, nas principais áreas de políticas públicas: emprego e renda, educação e saúde. Estudo transversal de delineamento quantitativo que utilizou dados secundários coletados no *site* da FIRJAN, para todos os municípios do Rio Grande do Sul, nos anos de 2008 a 2015. A gestão fiscal foi medida pelo Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e o desenvolvimento municipal medido pelo Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). A análise estatística descritiva e explicativa, que utilizou o teste de correlação de Pearson, foi realizada através do *software IBM SPSS Statistics 20*. A análise histórica dos dados nos últimos cinco anos disponíveis revelou uma queda acentuada do IFGF no período de 2010 a 2015, enquanto o IFDM teve significativa melhora no período de 2008 a 2013, com a grande maioria dos municípios do Rio Grande do Sul com gestão fiscal em dificuldade e desenvolvimento moderado. A correlação entre a gestão fiscal (IFGF) e o desenvolvimento municipal (IFDM) no ano de 2013, último ano em que ambos os indicadores estavam disponíveis no *site* da FIRJAN, foi de 0,277, uma correlação positiva e relativamente forte, e que variou ainda conforme a região e o porte populacional dos municípios. Conclui-se que existe convergência, e não antagonismo, entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social, pois quanto maior a qualidade da gestão fiscal, melhor foi seu desempenho no atendimento às demandas sociais locais, nas áreas de emprego e renda, educação e saúde.

Palavras-chave: gestão fiscal; desenvolvimento municipal; administração pública; políticas públicas; indicadores sociais e de gestão.

ABSTRACT

The objective of this study was to evaluate the influence of municipal fiscal management in the development of the municipalities of Rio Grande do Sul, in the main areas of public policies: employment and income, education and health. A cross-sectional study of quantitative design using secondary data collected on the FIRJAN website for all municipalities in Rio Grande do Sul from 2008 to 2015. Fiscal management was measured by the FIRJAN Fiscal Management Index (FFMI) and municipal development Measured by the FIRJAN Municipal Development Index (FMDI). Descriptive and explanatory statistical analysis using the Pearson correlation test was performed using the *IBM SPSS Statistics 20* software. The historical analysis of the data in the last five years available revealed a marked decline in the FFMI in the period from 2010 to 2015, the FMDI had a significant improvement in the period from 2008 to 2013, with the great majority of municipalities in Rio Grande do Sul with fiscal management in difficulty and moderate development. The correlation between fiscal management (FFMI) and municipal development (FMDI) in 2013, the last year in which both indicators were available on FIRJAN's website, was 0.277, a positive and relatively strong correlation, and still varied according to the region and the population size of the municipalities. It is concluded that there is convergence, not antagonism, between fiscal responsibility and social responsibility, since the higher the quality of fiscal management, the better its performance in meeting local social demands in the areas of employment and income, education and health.

Keywords: fiscal management; municipal development; public administration; public policy; social and management indicators.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|---|
| FEE | Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser |
| FIRJAN | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IFDM | Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal |
| IFGF | Índice FIRJAN de Gestão Fiscal |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| RS | Rio Grande do Sul |

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Mesorregiões do Rio Grande do Sul. | 28 |
| Figura 2 - Mapa dos municípios do RS por Grau de Desenvolvimento no IFDM..... | 39 |
| Gráfico 1 - Médias anuais do IFGF dos municípios do RS..... | 30 |
| Gráfico 2 - Médias anuais do IFDM dos municípios do RS. | 31 |
| Gráfico 3 - Distribuição dos municípios do RS por conceito do IFGF. | 32 |
| Gráfico 4 - Distribuição dos municípios do RS por conceito do IFDM..... | 33 |
| Gráfico 5 - Médias anuais de cada componente do IFGF dos municípios do RS. | 33 |
| Gráfico 6 - Médias anuais de cada componente do IFDM dos municípios do RS..... | 35 |
| Gráfico 7 – Médias de IFGF e IFDM conforme o Porte dos municípios do RS em 2013. | 42 |
| Gráfico 8 – Correlação média entre IFGF e IFDM conforme o Porte dos municípios do RS em 2013. | 43 |
| Gráfico 9 - Médias de IFGF e IFDM conforme a Mesorregião dos municípios do RS em 2013. | 44 |
| Gráfico 10 - Correlação média entre IFGF e IFDM conforme a Mesorregião dos municípios do RS em 2013. | 45 |
| Quadro 1 - Municípios do RS com maiores e menores IFGF em 2015..... | 36 |
| Quadro 2 - Municípios do RS com maiores e menores IFDM em 2013. | 38 |
| Tabela 1 - IFGF pelo IFDM dos municípios do RS em 2013..... | 42 |

SUMÁRIO

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2 | OBJETIVOS | 13 |
| 3 | REVISÃO DE LITERATURA | 14 |
| 3.1 | Administração Pública: conceituação, características e princípios | 14 |
| 3.2 | Política Fiscal: teoria das finanças públicas e as divergentes teorias econômicas | 17 |
| 3.3 | Associação entre indicadores de gestão fiscal e desenvolvimento municipal..... | 19 |
| 4 | METODOLOGIA..... | 24 |
| 4.1 | Variáveis do estudo e sua organização | 24 |
| 4.2 | Estratégia Analítica..... | 28 |
| 5 | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 30 |
| 5.1 | Histórico do comportamento recente do IFGF e IFDM | 30 |
| 5.2 | Correlação entre IFGF e IFDM..... | 41 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 46 |
| | REFERÊNCIAS | 49 |
| | ANEXO A | 55 |
| | ANEXO B | 67 |

1 INTRODUÇÃO

Em termos históricos, podemos apontar que durante muitos anos, no contexto interno, os municípios brasileiros enfrentaram, e em certa medida, ainda continuam enfrentado, a falta de mecanismos eficazes de planejamento e gestão dos gastos públicos, agravando a qualidade da gestão e o desempenho econômico e também social destes entes federativos. Isso considerando ainda que ao mesmo tempo, no contexto externo, os municípios brasileiros enfrentam graves problemas, tais como inflação elevada, estagnação econômica e falta de recursos para investimentos. Todos esses problemas são agravados em função do histórico da gestão pública no Brasil, principalmente em nível municipal, que está repleto de péssimos exemplos de gestão de recursos, originados da total falta de responsabilidade e compromisso social de muitos gestores públicos. Esse comportamento, ocasionado, principalmente, pela falta de uma regulação mais severa no controle da gestão pública municipal, contribuiu para elevados índices de corrupção e também de endividamento (LEITE FILHO e FIALHO, 2014).

Costa (2008) afirma que com a adoção da correção monetária sobre os títulos públicos através da Lei 4.320/64, surge a possibilidade para o governo financiar seu déficit fiscal com a emissão destes títulos. Nunes e Nunes (2003) comentam sobre a possibilidade de financiamento por meio do endividamento. A partir de então, a evolução da dívida pública ficou atrelada à taxa de câmbio e sua flutuação, o que leva ao aumento da dívida nos momentos em que há desvalorização cambial.

Segundo Mendes (2002), a partir de 1970, com o processo de descentralização política e administrativa no Brasil e também com a captação de recursos do exterior, o endividamento público municipal tem seu início. Para o autor, o federalismo fiscal também contribui para o aumento do endividamento, já que a Constituição Federal, embora defina como se dá a repartição das receitas entre os entes federativos, não define com clareza a atuação de cada ente na prestação dos serviços públicos. Vale ressaltar ainda que as pressões da sociedade pelo aumento dos gastos dos governos subnacionais também contribuem para a ocorrência de déficits fiscais, corroborando assim o estudo realizado por Velasco (1997), que indica que os governos subnacionais tomam decisões de gastos sem a capacidade de cobri-los com sua receita própria (COSTA, 2008).

Afinal, ainda conforme Costa (2008), os Governos subnacionais podem usar a dívida como um fator estratégico, uma vez que a União vem socorrendo seguidamente os estados e

municípios ao longo das últimas décadas, podendo-se citar a Lei de número 7.976 de 1989 e a Lei número 8.727 de 1993, bem como a Lei de número 9.697 de 1997, na qual definiu-se outro socorro da União aos governos locais, mas desta vez por meio de contratos e prevendo penalidades.

Questões comportamentais, como a impunidade, a baixa transparência fiscal e o entendimento de que a dívida pública não deve ser liquidada, mas sempre refinanciada, vêm prejudicando o equilíbrio fiscal.

Atualmente, levando em consideração os três entes federativos, mais de 25% do total de tributos arrecadados são destinados à gestão municipal. Devido a isso, é imprescindível o acompanhamento da gestão dos recursos municipais, afinal o governo municipal constitui o elo mais próximo do setor público com o cidadão-contribuinte (FIRJAN, 2015b).

Nesse sentido, amparada no princípio de descentralização administrativa, a Constituição Federal de 1988 instaurou uma nova fase do federalismo fiscal brasileiro, pautada na concessão aos municípios de competências tributárias exclusivas¹ e o aumento das transferências dos governos federal e estaduais. A contrapartida municipal seria a atuação crescente nas ações sociais básicas, especialmente nas áreas de saúde e educação, e nos investimentos de urbanização (FIRJAN, 2015b).

Nas décadas que se seguiram, a elevada dependência de transferências intergovernamentais, a despeito do crescimento das economias locais e o aumento da arrecadação das prefeituras, estabeleceu-se entre os municípios brasileiros: 94% deles têm nas transferências recebidas pelo menos 70% de suas receitas correntes. Desse modo, os municípios ficaram com pouco controle sobre as suas receitas, deixando as prefeituras mais susceptíveis à conjuntura econômica e política, levando assim ao afrouxamento do vínculo entre o cidadão-contribuinte e o poder público local (FIRJAN, 2015b).

Como mencionado anteriormente, historicamente a gestão dos recursos públicos foi efetuada de forma não só ineficiente, como inadequada para as necessidades da população brasileira, contribuindo assim para o aumento significativo da carga tributária responsável por custear todo o aparato público e para a diminuição de investimentos em infraestrutura e na área social (SANTOS, DANI e RAUSCH, 2012).

Ao recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1999, o governo federal brasileiro assumiu o compromisso de realizar um forte ajuste na estrutura do setor público, de

¹Os municípios estão autorizados a cobrar os seguintes tributos: Imposto predial e territorial urbano (IPTU), Imposto sobre transferências de imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços (ISS).

forma a garantir a sustentabilidade das contas públicas e retomar o crescimento econômico, aumentando assim a confiança dos investidores e das instituições financeiras nacionais e internacionais na economia brasileira. Nascimento (2010, apud Melo *et al*, 2013), ao comentar sobre o processo de transição do modelo da Administração Pública burocrática ou tradicional, para o modelo da Administração Pública gerencial, também conhecido como Nova Gestão Pública, afirma que o novo modelo responde a “busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado”, como “estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado” e “como instrumento de proteção ao patrimônio público”.

Nesse sentido, depois de seguidos déficits fiscais e medidas de ajustes fiscais de curto prazo, em maio de 2000 foi promulgada a Lei Complementar Nº 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com o intuito de, não só conter, como também disciplinar os gastos públicos e controlar o endividamento. A LRF é uma norma orçamentária que estabelece regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e foi inspirada em normas dos Estados Unidos e Nova Zelândia, com o objetivo de atingir o equilíbrio fiscal (COSTA, 2008).

A LRF impõe limites para o endividamento público e todos os demais aspectos das finanças públicas, e de acordo com Costa (2008), o ajuste fiscal decorrente poderá levar, juntamente com a recuperação da economia e da arrecadação, a um cenário de maior disponibilidade de recursos para a melhoria dos serviços públicos. A LRF, não só delimita os gastos públicos com o endividamento e o gasto com pessoal, como também define o controle dos aspectos orçamentários, de sua elaboração até a sua execução, por meio de uma ação planejada e transparente.

A LRF preza pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas, acrescentando em seus dispositivos uma série de comandos, condicionamentos e cautela à estrutura jurídica das licitações e contratos. Com isso, a LRF trouxe alguns avanços importantes em termos econômicos e também sociais, exigindo uma maior concentração de esforços de todos os atores envolvidos na gestão pública (COSTA, J. A. da, 2011).

Segundo, J. A. da Costa (2011), a LRF estabeleceu mudanças significativas no processo de planejamento do setor público, reforçando os mecanismos de controle e transparência da alocação dos recursos e responsabilizando os gestores pelos efeitos de sua gestão fiscal. A LRF estabeleceu regras fixas com a finalidade de prevenir riscos, identificar e corrigir desvios capazes de prejudicar o equilíbrio das contas públicas, através do

cumprimento de metas, obediência a limites, condições para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, dívida, dentre outros. A LRF atribuiu ainda aos Tribunais de Contas Estaduais e Federal a fiscalização das normas então introduzidas.

Portanto, a LRF estabelece um sistema integrado entre os três entes federativos, individualizando responsabilidades de cada um no exercício da administração pública, tanto direta, quanto indireta. O sistema inclui mecanismos de disciplina e execução das medidas de responsabilidade e transparência da gestão fiscal e de atendimento aos dispositivos de integração entre os entes (COSTA, J. A. da, 2011).

Entretanto, nem mesmo a LRF conseguiu conter a já mencionada elevada dependência de transferências intergovernamentais por parte dos municípios, lembrando que 94% deles têm nas transferências recebidas pelo menos 70% de suas receitas correntes. Uma estatística aterradora é que apenas 61 dos 5.565 municípios brasileiros, cerca de apenas 1,1% dos municípios, geram receitas suficientes para pagar os seus funcionários, mesmo que mais de 25% do total de tributos arrecadados sejam destinados à gestão municipal. Diante desse quadro de aumento das despesas obrigatórias correntes e baixa capacidade de arrecadação própria, o adiamento de despesas via inscrição de restos a pagar² transformou-se na principal variável de ajuste das contas municipais, em detrimento do endividamento de longo prazo, que se restringe ao financiamento de investimentos (FIRJAN, 2015b).

Nesse sentido, os investimentos foram deixados em segundo plano, uma vez que em 2013 representaram apenas 9,0% da Receita Corrente Líquida³, o menor patamar desde 2006 e mostrando uma acentuada queda em relação ao percentual observado no ano anterior (14,2%). Ou seja, os investimentos em saúde, educação e infraestrutura urbana ficaram à margem do orçamento municipal, cada vez mais comprometido com o custeio do funcionalismo e sensível à redução das transferências estaduais e federais. Dessa forma, um dos principais benefícios esperados do processo de descentralização administrativa iniciado em 1988, o aumento da qualidade dos bens e serviços públicos, encontra um limite (FIRJAN, 2015b).

Conforme apontam Oliveira e Silva (2012), mesmo que os gastos públicos alcancem um patamar alto, o Brasil continua apresentando um desempenho insuficiente na redução da

²Restos a Pagar são despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação).

³Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

pobreza e da desigualdade social, fazendo com que uma parcela significativa da população brasileira não tenha recursos para satisfazer nem mesmo suas necessidades mais básicas.

Dessa forma, é de suma importância que a população local acompanhe a alocação dos recursos sob a responsabilidade dos governos municipais, o elo mais próximo do setor público com o cidadão-contribuinte. Dessa forma, a população brasileira tem mais chances de desfrutar de um dos principais benefícios esperados do processo de descentralização administrativa iniciado pela Constituição de 1988, que é justamente o aumento da qualidade dos bens e serviços públicos, fator fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país (FIRJAN, 2015b).

Nesse sentido, conforme Silva (2009), torna-se relevante a avaliação dos princípios de alocação eficiente, distribuição e efetiva aplicação dos recursos públicos, possibilitando à população o acesso à informação e com isso, fomentando as iniciativas de avaliação da gestão social municipal, bem como o desenvolvimento de políticas que ampliem o acesso e melhorem a qualidade dos serviços públicos oferecidos para a sociedade.

Em função do tema não ser alvo de muitos estudos na área de Políticas Públicas e devido a todo o cenário político e econômico brasileiro vivenciado nos últimos anos, é importante verificar as consequências da gestão fiscal municipal nos indicadores de desenvolvimento dos municípios para então testar a assertiva de que a gestão eficiente dos recursos públicos, com determinação de limites em termos de endividamento e eficácia dos investimentos, levaria a melhoria na qualidade de vida da população local.

2 OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo principal analisar a influência da gestão fiscal municipal no desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul (RS), nas principais áreas de políticas públicas: emprego e renda, educação e saúde.

Como aponta Leite Filho e Fialho (2014), a relação entre gestão fiscal municipal e desenvolvimento municipal é uma relação de duas vias, por isso se torna ainda mais importante verificar em que medida o nível de desenvolvimento municipal afeta os indicadores de gestão pública dos municípios. A investigação dessa relação de duas vias tende a contribuir para aprofundar o debate e a complementar o entendimento sobre as finanças públicas municipais, a responsabilidade fiscal e o desenvolvimento municipal discutidos nos estudos anteriormente realizados.

Então, a principal contribuição deste estudo é justamente testar a assertiva de que a melhora na gestão fiscal municipal gera melhora na qualidade de vida da população, desvelando a forma como se dá a relação entre a gestão fiscal municipal e os indicadores de desenvolvimento municipal, em uma perspectiva de abrangência estadual, com dados de todos os municípios do RS.

Este estudo tem ainda como objetivos específicos, a construção e análise de uma série histórica com o comportamento dos indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento municipal e também objetiva identificar a variação da associação da gestão fiscal municipal e desenvolvimento em relação a outros dois fatores explicativos: o porte populacional do município e a sua região geográfica.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 Administração Pública: conceituação, características e princípios

Como bem apontam Melo *et al* (2013), a devida abordagem sobre esta temática deve apresentar conceitos, funções, objetivos e também princípios da Administração Pública e sua devida relação com a LRF, tornando assim possível aprofundar o debate sobre a responsabilidade na gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, ao lado da jurisdição e da legislação, a gestão fiscal também pode ser entendida como uma das atividades do Estado, manifestando-se na chamada Administração Pública. Esta, por sua vez, tem o objetivo de garantir a prestação do serviço público, entendido como toda a atividade desempenhada direta ou indiretamente pelo Estado, com o propósito de atender as necessidades essenciais do cidadão, da sociedade e também do próprio Estado (VARGAS, 2007).

Cabe ressaltar que a Administração Pública, conforme Di Pietro (2012), pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico, como também em sentido objetivo, material ou funcional: a) designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa; b) designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes, a função administrativa, que incumbe, principalmente, ao Poder Executivo.

Ainda segundo Di Pietro, a Administração Pública também pode ser compreendida em sentido amplo ou em sentido restrito: a) em sentido amplo, a Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais, como também os órgãos administrativos, ou seja, a Administração Pública compreende a função política, que elabora as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa; b) em sentido restrito, a Administração Pública compreende, em termos subjetivos, apenas os órgãos administrativos, excluindo os órgãos governamentais e, em termos objetivos, apenas a função administrativa, excluindo a função política.

A Administração Pública ainda pode ser classificada quanto aos seus modelos, os principais sendo o modelo da Administração Pública burocrática, também conhecida como Administração Pública tradicional, e o modelo da Administração Pública gerencial, também conhecido como Nova Gestão Pública. Segundo Nascimento (2010, apud Melo *et al*, 2013), a

Administração Pública burocrática concentra-se no processo; é autorreferente; define os procedimentos para a contratação de pessoal, compra de bens e serviços; satisfaz as demandas dos cidadãos; tem controle de procedimentos. Doutro modo, a Administração Pública gerencial orienta-se para resultados; é voltada para o cidadão; combate o nepotismo e a corrupção; não adota procedimentos rígidos; define os indicadores de desempenho; utiliza contratos de gestão.

Nesse sentido, a gestão pública, em termos mais gerais, nada mais é do que o ato de administrar recursos públicos através do planejamento, com transparência e também controle, para que assim, as metas sejam atingidas. Desse modo, gerir os serviços públicos não é apenas prestá-los, mas sim fazê-los com eficácia e eficiência, garantido a satisfação de necessidades coletivas variadas, como educação, saúde, segurança, cultura, enfim, garantido o bem-estar da população (MARTINS e MARQUES, 2013).

Já em termos formais, podemos destacar os chamados Princípios da Administração Pública, indicados no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Este, por sua vez, reza que a Administração Pública, direta e indireta, em quaisquer dos poderes e esferas, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Temos ainda os nomeados “princípios reconhecidos”, quais sejam: da supremacia do interesse público; da autotutela; da indisponibilidade; da continuidade dos serviços públicos; da segurança jurídica; e da precaução (MELO *et al*, 2013). Carvalho Filho (2012) acrescenta ainda, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e acredito ainda que o princípio de *accountability*, conforme definido por Pinho e Sacramento (2009), deva ser somado aos outros princípios elencados acima.

Considerando que a gestão pública envolve a administração de recursos públicos em duas esferas, não só a do gasto público, mas também a da arrecadação de recursos, de forma análoga também podemos elencar os princípios da Teoria da Tributação. Conforme aponta Filho (2011), a tributação deve ser utilizada como ferramenta para a correção, ou ao menos minimização, de desigualdades e desequilíbrios conjunturais e também como sustentáculo para o crescimento econômico. Aponta ainda que o principal objetivo da Administração Tributária é a garantia do cumprimento espontâneo das obrigações fiscais, para com isso minimizar os custos do processo de captação das receitas públicas e também para assegurar maior regularidade aos fluxos de arrecadação.

Neste sentido, os tributos devem ser avaliados tanto de uma perspectiva mais restrita, relacionada à sua eficiência econômica, quanto de uma perspectiva mais ampla, em relação a sua adequação aos propósitos da política fiscal. Do ponto de vista de sua eficiência

econômica, dois princípios norteiam a Teoria da Tributação: neutralidade e equidade (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000). Contudo, outros princípios ainda podem ser elencados, como o princípio da simplicidade, da flexibilidade, o princípio da responsabilidade política e por último, o princípio da harmonização do federalismo fiscal, válido apenas para as federações (SANTOS, 2006).

Em relação à efetividade destes princípios, Batista Jr. (2002) afirma que o sistema tributário atual já prejudica a produção nacional, diminuindo a competitividade de bens e serviços nos mercados interno e externo e afetando também a geração de empregos. Sem mencionar ainda que toda a estrutura vigente sobrecarrega, justamente, os contribuintes que têm menores chances de escapar da tributação, já que a maior parte dos tributos incide indiretamente sobre o consumo, contribuindo, assim, para agravar ainda mais o problema da distribuição de renda. Temos, então, um sistema tributário que até pode ser tido como satisfatório no sentido quantitativo, já que consegue arrecadar o equivalente a mais de um terço do PIB, contudo reconhecidamente injusto sob o ponto de vista social, uma vez que temos um sistema tributário altamente regressivo (FILHO, 2011).

Dado que o nosso sistema tributário agrava ainda mais a distribuição de renda, a alocação dos recursos públicos tem como finalidade principal a oferta de bens e serviços necessários à população que não os têm providos pela iniciativa privada. De acordo com Giambiagi e Além (2000), as funções econômicas do Estado, a função distributiva, estabilizadora e alocativa têm como objetivo corrigir ou ao menos minimizar essas divergências no âmbito da sociedade e de seus segmentos. Nesse sentido, cabe ressaltar que em função dos critérios de distribuição das políticas públicas para demandas, via de regra, maior que a oferta, parte significativa das políticas apresentam como gargalo, justamente, a otimização dos recursos, prejudicando assim a efetividade da ação do Estado (SILVA, FERREIRA, ABRANTES e BRAGA, 2010).

É importante frisar que a aplicação dos recursos públicos não ocorre, em geral, de forma homogênea em todas as suas unidades administrativas. Muitos fatores influenciam na aplicação desses recursos, entre eles a capacidade do gestor de alocá-los de forma eficiente (OLIVEIRA e SILVA, 2012).

Assim, conforme Musgrave (1980), uma alocação eficiente dos recursos, tanto materiais, quanto humanos, determinará a estabilidade econômica e também uma distribuição mais equitativa dos recursos sociais. Na perspectiva do autor, alocar recursos com eficiência significa condicionar o aumento das despesas à capacidade de arrecadação e a real capacidade

de pagamentos do setor público. Nesse sentido, uma política orçamentária eficiente e realista se torna fundamental na busca contínua pela melhoria do bem-estar da população.

Desta forma, a avaliação de eficiência é importante para o planejamento e para a gestão das políticas públicas, justamente por dar ao gasto público melhor alocação e uso mais racional, sempre considerando que os recursos, quais sejam, são, via de regra, escassos (ARRETCHE, 1998).

3.2 Política Fiscal: teoria das finanças públicas e as divergentes teorias econômicas

Já quando discutimos os aspectos das receitas e despesas no contexto da esfera pública, a teoria utilizada é a chamada Teoria das Finanças Públicas, cuja principal finalidade é o estudo da atividade fiscal. Por sua vez, esta deve ser entendida, em termos mais gerais, como a “atividade exercida pelo setor público com o objetivo de arrecadar e aplicar recursos para a manutenção do aparato de serviços públicos” (SANTOS, DANI e RAUSCH, 2012).

A política fiscal, mais do que a simples manipulação de gasto e de receitas no agregado, é sobretudo a manipulação de gastos e receitas bem específicos. Por exemplo, o aumento da receita através do aumento do imposto sobre a renda ou então de impostos indiretos sobre o consumo das famílias gera efeitos muito diferentes sobre a economia, efeitos que não devem ser negligenciados ao se conceber uma política fiscal. De forma análoga, as despesas também possuem impactos diferenciados, afinal aumentar o investimento público ou o salário do funcionalismo terá consequências muito diferentes. Dessa forma, toda a discussão teórica da política fiscal em nível meramente abstrato, considerando as categorias despesa e receita como homogêneas, é totalmente insatisfatória para a construção de sistemas fiscais reais (DUCA, 2014).

Cabe ressaltar que a teoria econômica, incluindo a macroeconomia, sempre desencadeou diversas discussões e controvérsias ao longo do tempo, tornando-a um espaço apropriado para a reflexão e contínua evolução teórica. Entretanto, a evolução da teoria macroeconômica também foi construída com base em “consensos”, na verdade se referem mais à noção de uma concepção hegemônica, e assim como as décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pelo consenso de base keynesiana, a partir da década de 1980, a macroeconomia foi marcada pelo chamado Novo Consenso Macroeconômico (DUCA, 2014).

Palombo, Avelino e Arvate (2007) afirmam que na teoria econômica keynesiana, o Estado no objetivo de restabelecer o equilíbrio econômico, adota o mecanismo de déficit público, que se manifesta em uma política fiscal creditícia e de gastos, efetuando investimentos ou inversões reais⁴ que ajam, nos momentos de crise, como estímulo para a atividade econômica. Enquanto que nos períodos de crescimento, o Estado compensaria o déficit gerado anteriormente através de uma política tributária mais agressiva, que teria ainda uma segunda função, a de formar um fundo de reserva a ser investido no próximo período de retração econômica. Ademais, Picolotto (2016) menciona Kregel (1985) ao afirmar que Keynes não recomendou seguidos déficits públicos como ferramenta de estabilização política e que quando o fez, foi de forma meramente temporária e apenas para investimentos.

Keynes tinha com sua política tributária três objetivos principais. Em primeiro lugar, por meio da tributação da renda e também da herança, ela pode ajudar a diminuir a desigualdade de renda. Em segundo, esse modelo de política tributária tende a aumentar a capacidade de gastos do Estado, contribuindo assim para a expansão da demanda agregada da economia. E por último, ao reduzir os tributos sobre consumo, aumenta-se a propensão marginal a consumir, resultando em maior demanda efetiva (PICOLOTTO, 2016).

Segundo Duca (2014), em relação ao “consenso” atual, o debate acerca da política fiscal, até a ascensão do chamado Novo Consenso Macroeconômico, era polarizado entre a síntese neoclássica⁵ e os monetaristas, tendo como pilares centrais a questão do impacto do déficit público sobre o balanço de pagamentos, inflação, demanda agregada e os investimentos privados, entretanto tais questões foram perdendo sua centralidade a partir dos modelos que formariam o que mais tarde se convencionou chamar de Novo Consenso Macroeconômico. Este “consenso” foi formado em torno de concepções neoclássicas do funcionamento da economia, concedendo grande centralidade para os agentes munidos de expectativas racionais. Em suma, o Novo Consenso Macroeconômico, ainda de acordo com Duca (2014), criou uma série de rígidos postulados para o entendimento da economia, tanto para a elaboração, quanto para a aplicação de políticas econômicas.

De acordo com essa visão, para a economia de um país, seguidos déficits públicos e o aumento do endividamento podem gerar uma menor taxa de crescimento do PIB e ainda causar a elevação das taxas de juros. Com um montante de dívida maior, aumenta também o

⁴Inversões financeiras é um grupo de natureza da despesa que abrange os gastos com: aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda, aquisição de títulos de crédito de títulos representativos de capital já integralizado, constituição ou aumento de capital de empresas concessão de empréstimos, entre outros.

⁵Síntese neoclássica é um movimento acadêmico na Economia do pós-guerra que procura absorver o pensamento de Keynes no pensamento da economia neoclássica. A economia ortodoxa é largamente dominada pelo resultado da síntese, sendo keynesiana em macroeconomia e neoclássica em microeconomia.

custo de captação do Governo, uma vez que os detentores dos títulos públicos exigem maior retorno de juros como compensação pelo maior risco de um eventual calote da dívida pública, elevando assim as taxas de juros da economia. A elevação dos juros causa uma redução dos investimentos privados em função do aumento de seu custo, reduzindo também o crescimento econômico (COSTA, 2008).

Sendo assim, o debate sobre o papel das expectativas racionais redefiniu a dicotomia regras *versus* discricionariedade na elaboração da política econômica. Com a ascensão do Novo Consenso Macroeconômico, o entendimento de base keynesiana, de que a política deveria ter maior flexibilidade para conseguir reagir assim às alterações inesperadas da economia, foi sendo deixada de lado em prol da criação de um regime de política econômica, cuja principal característica é ser restrito por regras fixas ou originado de um desenho institucional (LOPREATO, 2006).

Resumindo, “[a] política fiscal [...] ocupa posição subordinada, embora central, e perde a função de elemento ativo da política macroeconômica. É a política monetária que exerce a função de instrumento responsável pela estabilidade da economia e manipulação da demanda agregada” (LOPREATO, 2006, p. 14).

3.3 Associação entre indicadores de gestão fiscal e desenvolvimento municipal

No que se refere às abordagens empíricas anteriores sobre esta temática, em estudos voltados à discussão acerca da gestão fiscal e sua relação com indicadores socioeconômicos, tem-se os estudos de: Matias *et al* (2002), Freire (2004), Lopes e Slomski (2004), Rezende, Slomski e Corrar (2005), Oliveira, Peter e Meneses (2010), Andrade, Coscarelli, Paula e Ckagnazaroff (2011), Sousa *et al* (2011), Oliveira e Silva (2012), Klering, Krueel e Stranz (2012), Sousa *et al* (2013), Duarte e Lima (2013), Denardi, Henderikx, Castilhos e Bianchini (2014) e por fim Leite Filho e Fialho (2014).

Matias *et al* (2002) analisam, nos municípios paulistas, no período de 1997 a 1998, a associação entre indicadores relacionados a gestão fiscal municipal e indicadores sociais, através do Índice paulista de Responsabilidade Social (IPRS), encontrando forte associação entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social.

Freire (2004), por sua vez, analisou indicadores financeiros e de capacidade tributária dos estados brasileiros, com o objetivo de propor um índice para avaliação da gestão pública

que funcionasse como sinalizador de política governamental dos estados. Os indicadores foram desenvolvidos tendo como base o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro e os Relatórios de Gestão Fiscal, através de dados obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no período de 1998 a 2002. Freire (2004) então elaborou um índice de gestão fiscal a partir de um conjunto de indicadores, permitindo assim a classificação dos estados brasileiros.

O estudo de Lopes e Slomski (2004) identificou os municípios paulistas premiados no Programa de Incentivo a Gestão Fiscal Responsável em 2002 e 2003. Os autores, com a finalidade de verificar a existência de eventuais antagonismos entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social, tomaram como base os dispositivos estabelecidos na LRF. Os resultados indicam que os municípios premiados pelo referido programa, em sua grande maioria, possuem elevados índices sociais, denotando convergência, e não antagonismo, entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social.

Rezende, Slomski e Corrar (2005) pesquisaram a ligação entre a estrutura que dá origem as políticas públicas (investimentos permanentes, despesas correntes, despesas de capital e o montante de receita tributária dos municípios), aspectos macroeconômicas (variáveis coletadas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) e o grau de desenvolvimento humano (através do IDH-M) de 508 municípios do estado de São Paulo no período de 1991 a 2000. A conclusão do estudo apontou que não havia relação linear de causa e efeito entre os aspectos relacionados às políticas públicas e a variação do IDH-M nestes municípios, entretanto, as variáveis que representam as características socioeconômicas dos municípios denota relação de 85% a 91% com o desenvolvimento municipal (IDH-M).

Oliveira, Peter e Meneses (2010) analisaram as consequências da LRF, medida no estudo pelo Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS) do Conselho Nacional dos Municípios, em relação aos indicadores sociais no contexto municipal de educação e saúde, em 184 municípios do Ceará no período de 2004 a 2007, com o objetivo de verificar se os gestores municipais estavam conciliando a responsabilidade social e a responsabilidade fiscal. Os resultados apontaram que as variações nos índices de responsabilidade fiscal impactam nos indicadores sociais da educação e saúde, ou seja, quanto maior a qualidade da gestão fiscal, melhor foi seu desempenho no atendimento às demandas sociais, havendo assim uma compatibilidade entre responsabilidade fiscal e social.

Por sua vez, Andrade, Coscarelli, Paula e Ckagnazaroff (2011) descrevem o comportamento fiscal de um município (Mendes, no estado do Rio de Janeiro) que apresenta índices de responsabilidade fiscal, social e de gestão positivos, com o intuito de visibilizar as estratégias utilizadas por este município em particular para compatibilizar a gestão fiscal com

a gestão de outras áreas de políticas públicas relevantes. Além disso, estudaram os aspectos fiscais do Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS). Os resultados do estudo demonstraram que os valores do IRFS vêm crescendo ao longo dos anos estudados, bem como denotam melhorias na estrutura financeira do município e também nos quocientes de balanço patrimonial.

Já a pesquisa de Sousa *et al* (2011) teve como finalidade estudar os efeitos decorrentes do cumprimento dos dispositivos da LRF, no processo desenvolvimento municipal. Os autores definiram uma amostra intencional composta pelos municípios do Ceará, entre os anos de 2006 e 2008 referentes ao Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) e ao Índice de Responsabilidade Fiscal e de Gestão, IRF e IRG, respectivamente. Sousa *et al* realizaram então uma regressão linear múltipla, cujos resultados indicam uma relação positiva entre o IDM e o IRF, mas ao mesmo tempo indicam que não houve relação entre o IDM e o IRG. De toda forma, os autores puderam concluir então que os gestores municipais que cumpriram as determinações da LRF geraram melhoria da qualidade de vida da população.

O estudo de Oliveira e Silva (2012) investigou os efeitos dos indicadores de gestão fiscal, através do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e do Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS) nos indicadores de desenvolvimento municipal (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM) e também em variáveis socioeconômicas (coletadas no IBGE) em 14 municípios do estado de Minas Gerais entre os anos de 2000 e 2009. Os resultados obtidos na pesquisa apontam que houve uma associação entre os indicadores de gestão fiscal e os indicadores de desenvolvimento e variáveis socioeconômicas municipais.

Klering, Krue e Stranz (2012) analisaram, no período de 2002 a 2009, os efeitos do porte dos municípios na relação entre indicadores de gestão e de responsabilidade fiscal. Os autores utilizaram como variáveis os indicadores IRFS da Confederação Nacional de Municípios e o IFGF da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), observando que é nos pequenos municípios brasileiros que ocorreram os melhores indicadores de gestão, confirmando a assertiva de que descentralização administrativa é benéfica para a melhoria da qualidade de vida da população. Chegaram a conclusão de que há uma relação entre os indicadores de gestão fiscal municipal e os indicadores de responsabilidade social para os municípios analisados e que o porte do município influencia nesta mesma relação.

Já o estudo de Sousa *et al* (2013) investigou os efeitos no desenvolvimento municipal, através do IFDM, decorrentes do cumprimento das determinações da LRF, no Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) baseado no IRFS do CNM) para todos os municípios brasileiros entre os anos de 2005 a 2009. Os autores puderam concluir que o cumprimento da

LRF em relação ao endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário proporcionou uma melhora significativa nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico dos municípios analisados. Os resultados apontaram que existe desigualdade entre as regiões brasileiras no cumprimento da LRF, sendo que os melhores índices são encontrados nas regiões Sul e Sudeste e os piores nas regiões Norte e Nordeste. Mesmo assim, concluíram que cumprimento das determinações da LRF levam a uma melhoria no desenvolvimento municipal.

A pesquisa de Duarte e Lima (2013), que utilizou dados divulgados pelo IFGF e o IFDM, demonstrou que quanto melhor a gestão fiscal do município, melhor o desenvolvimento social e os serviços públicos oferecidos para a população. Baseados nestes indicadores municipais do ano de 2011, concluíram que em municípios com uma boa gestão fiscal, com altos índices IFGF, há uma possibilidade de 88% de aumento nos indicadores de qualidade de vida e de desenvolvimento municipal.

Denardi, Henderikx, Castilhos e Bianchini (2014) analisaram os fatores que influenciaram o desenvolvimento local, medido através do IDH-M em oito pequenos municípios do Paraná. Juntamente com outros dois fatores, os resultados da pesquisa indicaram a qualidade da gestão fiscal municipal em termos de planejamento estratégico e participativo, a probidade e a eficiência na administração como fatores preponderantes para a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento municipal.

Já o estudo de Leite Filho e Fialho (2014) avaliou a associação existente entre os indicadores de gestão fiscal pública municipal e os indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros. Conforme os resultados da pesquisa, o indicador de desenvolvimento dos municípios brasileiros (IFDM) foi considerado moderado, apontando para um cenário de regular evolução ao longo dos anos pesquisados, destacando-se positivamente nos indicadores de educação e saúde e, de negativamente, no quesito emprego e renda nos municípios. Enquanto isso, o IFGF dos municípios brasileiros foi classificado como regular, sendo que os municípios apresentam um controle moderado dos gastos com pessoal e boa gestão no custo da dívida. Entretanto, de 2006 a 2010, tais indicadores diminuíram, mostrando certo relaxamento no cumprimento da LRF. Os indicadores que representam a dimensão investimentos e liquidez foram considerados moderados, e demonstraram evolução positiva ao longo dos anos. Contudo, foi constatada uma baixa capacidade de geração de receita própria, o que denotou dependência de recursos de outras esferas de governo para custeio da máquina pública municipal.

Inspirado nos trabalhos mencionados acima, a presente pesquisa objetiva investigar os efeitos no desenvolvimento dos municípios do estado do RS decorrentes de uma gestão fiscal municipal sustentável e eficiente, de acordo com a metodologia que será apresentada na próxima seção.

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto à abordagem do problema de natureza de avaliação quantitativa de dados, e quanto aos seus objetivos, como uma pesquisa mista, transversal, descritiva e também explicativa, uma vez que foi realizado um levantamento documental com coleta, tratamento, análise e interpretação de dados secundários disponíveis em bases de dados de domínio público.

4.1 Variáveis do estudo e sua organização

As variáveis do estudo foram obtidas em banco de dados secundários e organizadas, em nível municipal, numa planilha estatística do *IBM SPSS Statistics 20* para análises posteriores.

Vale ressaltar que Siedenberg (2003) evidencia que a política de desenvolvimento municipal é baseada em indicadores, afinal, são através dos indicadores que se avaliam o sucesso ou fracasso de um plano de desenvolvimento de um município ou de uma região. Desta maneira, o autor afirma que para viabilizar análises e comparações entre municípios e regiões, é imprescindível a utilização de indicadores em séries temporais históricas. Nesse sentido, é importante também a utilização de um rol amplo de indicadores que contemplem diversas áreas que influenciam e são influenciadas pelo desenvolvimento, e tal como aponta Jannuzzi (2001), os indicadores sociais podem ser classificados justamente conforme a área a que se referem, tais como os indicadores da educação, da saúde, da infraestrutura urbana, de renda e desigualdade, entre incontáveis outros.

Conforme Viana *et al* (2011), é necessário dar visibilidade para a qualidade da gestão fiscal, especialmente dos gastos públicos, então com a finalidade de observar o comportamento dos municípios, em relação ao controle de gastos, investimentos e também ao cumprimento dos direitos sociais, foram criados uma série de diferentes indicadores, que são utilizados justamente para medir o desempenho dos municípios nos aspectos que envolvem a gestão fiscal.

Dentre os indicadores existentes no Brasil, depois que o Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS) do Conselho Nacional dos Municípios teve sua última edição publicada

em 2011, o IFGF, desenvolvido pela Gerência de Estudos Econômicos da FIRJAN, tornou-se então o principal indicador da área e o único de abrangência nacional. O IFGF tem como objetivo fomentar a prática da responsabilidade administrativa, através da geração e divulgação de indicadores que auxiliem no processo de tomada de decisão dos gestores municipais quanto à alocação dos recursos públicos, bem como estimular o controle social da gestão fiscal dos municípios (LEITE FILHO e FIALHO, 2014).

A variável gestão fiscal municipal será medida através do IFGF, calculado a partir de cinco indicadores ou dimensões: IFGF Receita Própria, IFGF Pessoal, IFGF Investimentos, IFGF Liquidez e IFGF Custo da Dívida. A ideia dos indicadores IFGF para acompanhar a gestão fiscal pública municipal surgiu a partir da já comentada restrição orçamentária dos municípios brasileiros (FIRJAN, 2014).

Como fonte, o IFGF utiliza os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, relativos a todos os municípios brasileiros. A pontuação do índice varia entre os extremos 0 (pior situação) e 1 (melhor situação). Classifica as gestões municipais em Excelente (superiores a 0,8), Boa (entre 0,6 e 0,8), Em dificuldade (entre 0,4 e 0,6) e Crítica (abaixo de 0,4) (FIRJAN, 2014). Para informações mais detalhadas sobre o IFGF, consultar a Nota Metodológica no ANEXO A.

Klering, Krue e Stranz (2012) mencionam que o IFGF avalia sobretudo indicadores fiscais, incluindo em sua avaliação um aspecto especial das finanças públicas municipais, a capacidade de geração de receita própria dos municípios, que está diretamente relacionada à capacidade de gestão fiscal e o grau de desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

O desenvolvimento econômico municipal é um processo caracterizado, entre outros fatores, pelo crescimento da renda, que leva a melhorias no nível de qualidade de vida da população, sendo assim a variável renda per capita assume papel importante para avaliação do desenvolvimento. Contudo, mesmo que a renda seja um indicador muito importante, certamente central, não é suficiente, já que outros aspectos ligados à qualidade de vida, também são igualmente importantes, como a saúde e educação, variáveis fundamentais na medição do desenvolvimento municipal. Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é amplamente aceito na literatura como importante indicador para avaliação do nível de desenvolvimento socioeconômico. (OLIVEIRA e SILVA, 2012).

Como afirmam Rosado, Rossato e Lima (2009), ainda que a renda sempre seja uma variável muito relevante, ignorar os outros aspectos relacionados à qualidade de vida, é um equívoco grave, afinal no mesmo nível de renda, as condições de acesso aos serviços públicos, por exemplo, influenciam diretamente na sobrevivência de famílias mais pobres.

De acordo com Sen (2000), o desenvolvimento humano é um processo que envolve não apenas a industrialização e o progresso tecnológico, mas também outros determinantes, como a provisão de serviços públicos para os mais pobres, a exemplo dos serviços de saúde e educação. O autor afirma ainda que o processo de desenvolvimento é multidimensional, uma vez que não apenas questões ligadas a acesso a bens e serviços são relevantes, mas também outros aspectos, como direitos civis e políticos. Segundo Costa, I. S. (2011), variáveis políticas, sociais, econômicas e ainda variáveis tecnológicas e ambientais também devem ser consideradas no processo de desenvolvimento humano. Sendo assim, para indicar o nível de desenvolvimento de uma sociedade, não basta mais a utilização de índices isolados e desconexos da realidade social, como a renda per capita, que apenas aponta renda média da população, sem considerar sua distribuição.

Afinal, embora a grande maioria das pesquisas efetuadas no Brasil associem a questão do desenvolvimento às variáveis de renda, o entendimento de Costa, I. S. (2011) é que o aspecto da renda é sobredimensionada, uma vez que a dimensão renda corresponde a somente um dos critérios referentes à situação dos indivíduos na sociedade. Nesse sentido, Oliveira e Silva (2012) pontuam que, por outro lado, o IDH tem a vantagem de abordar, como importante mecanismo de medição do desenvolvimento, as variáveis saúde e educação, contudo possui uma limitação temporal muito grande, que via de regra impossibilita a avaliação dos municípios em séries temporais por ser um indicador apenas de anual.

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é baseado exclusivamente nos Censos Demográficos realizados de 10 em 10 anos pelo IBGE. Porém, dada a necessidade do gestor público e do cidadão de terem uma análise mais atualizada da tendência dos indicadores em suas regiões, foi criado o Radar IDHM. Para isso, a base utilizada nesse exercício foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE, divulgada anualmente.

O resultado desta iniciativa está disponível para os anos 2011, 2012, 2013 e 2014, mas por limitações estatísticas, são disponibilizados dados somente para Brasil, unidades federativas, 9 regiões metropolitanas (RM Belém, RM Fortaleza, RM Recife, RM Salvador, RM Belo Horizonte, RM Rio de Janeiro, RM São Paulo, RM Curitiba, RM Porto Alegre) e Distrito Federal.

Dessa forma, ganha espaço o IFDM, que no âmbito de indicadores desenvolvimento municipal, distingue-se por apresentar periodicidade anual e acompanhar, utilizando-se exclusivamente de estatísticas oficiais, o desenvolvimento de todos os 5.565 municípios brasileiros. Sendo assim, o IFDM tornou-se referência para o acompanhamento do

desenvolvimento socioeconômico dos municípios através de séries temporais anuais. Em termos gerais, o IFDM possui grandes semelhanças com o IDH-M, afinal ambos acompanham as mesmas três áreas de interesse: renda, educação e saúde (ERVILHA, ALVES e GOMES, 2013).

O IFDM monitora, anualmente, o desenvolvimento de todos os municípios do Brasil nas áreas emprego e renda, educação e saúde, com base nas informações disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde. A variação do IFDM é de 0 a 1, considerando-se que quanto mais próximo de 1 estiver o município, maior é o seu desenvolvimento. Classifica o nível de Desenvolvimento municipal em Muito Alto (0,9 a 1,0), Alto (0,8 a 0,9), Moderado (0,6 a 0,8), Regular (0,4 a 0,6) e Baixo (0 a 0,4) (FIRJAN, 2014). Para informações mais detalhadas sobre o IFDM, consultar a Nota Metodológica no ANEXO B.

Vale ressaltar que as variáveis IFGF e IFDM foram organizadas em categorias apenas para fins de interpretação e representação gráfica, mas não para os cálculos estatísticos, afinal foram utilizados os valores brutos obtidos por cada município em ambos indicadores, continuando assim como duas variáveis numéricas.

As demais variáveis que foram utilizadas neste estudo dizem respeito aos fatores explicativos de ordem socioeconômica e às características demográficas dos municípios, ambas obtidas no formato de planilhas eletrônicas disponibilizadas pelo IBGE e também pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). Especificamente as variáveis são o porte do município e a região geográfica a qual pertence.

A variável porte do município foi construída com base nas estimativas populacionais publicadas pela FEE e organizada nas seguintes categorias: municípios com menos de 20 mil habitantes; entre 20 e 50 mil; entre 50 e 100 mil; entre 100 e 500 mil; mais de 500 mil habitantes.

Já para a variável região geográfica a qual pertencem os municípios, foi adotada a classificação oficial do IBGE, que divide o estado do RS em sete mesorregiões: 1) Noroeste Rio-grandense; 2) Nordeste Rio-grandense; 3) Centro Ocidental Rio-grandense; 4) Centro Oriental Rio-grandense; 5) Metropolitana de Porto Alegre; 6) Sudoeste Rio-grandense; 7) Sudeste Rio-grandense (Figura 1).

Figura 1 – Mesorregiões do Rio Grande do Sul.



Fonte: adaptado de FEE (2011).

4.2 Estratégia Analítica

O período de análise do estudo foi de 2008 a 2015, para o qual foi construída uma série histórica com o comportamento isolado dos indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento municipal. Contudo, a correlação entre os indicadores foi analisada apenas para o ano de 2013, pois este é o último ano em que ambos, IFGF e IFDM, estavam disponíveis no site da FIRJAN - uma vez que a última edição do IFGF é de 2015, mas a do IFDM é apenas do ano de 2013.

O universo deste estudo são todos os 497 municípios do RS, contudo no ano de 2013 sete municípios não constaram dados disponíveis de IFGF, enquanto seis municípios não tiveram dados disponíveis de IFDM. Considerando que não existe repetição nos municípios sem dados disponíveis, o total de municípios sem IFDM e IFGF calculados é de 13 municípios, apenas 2,78% do total de municípios do RS.

O método que foi utilizado neste estudo para avaliar a associação existente entre os indicadores de gestão fiscal municipal e os indicadores de desenvolvimento dos municípios do estado do RS é o coeficiente de correlação de Pearson, utilizado entre variáveis numéricas, assim como o IFGF e IFDM.

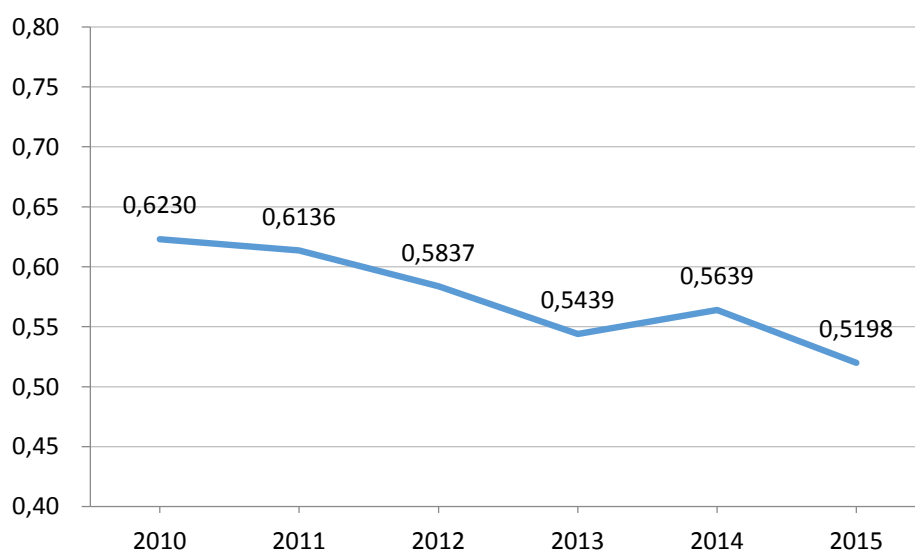
Como a presente pesquisa trabalha com 97,22% dos municípios do estado, ou seja, trabalha com praticamente todo o universo de municípios e não apenas uma amostra, o nível de significância para estimação perde quase totalmente seu significado. Sua única serventia seria a de garantir que os 2,78% dos municípios restantes poderiam ter seus dados estimados pelos dados dos 97,22% com grande probabilidade de não haver divergência com o parâmetro da população. De toda forma, todos os testes de correlação foram submetidos a um nível de significância de 0,05 ou no máximo 0,1, sendo assim a indicação nos gráficos que se seguirão será omitida.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de apresentar os resultados da correlação em si entre os indicadores de gestão fiscal municipal e desenvolvimento municipal, IFGF e IFDM, respectivamente, é importante apresentar um breve histórico do comportamento de ambos os indicadores de forma isolada nos últimos anos (Gráficos 1 e 2).

5.1 Histórico do comportamento recente do IFGF e IFDM

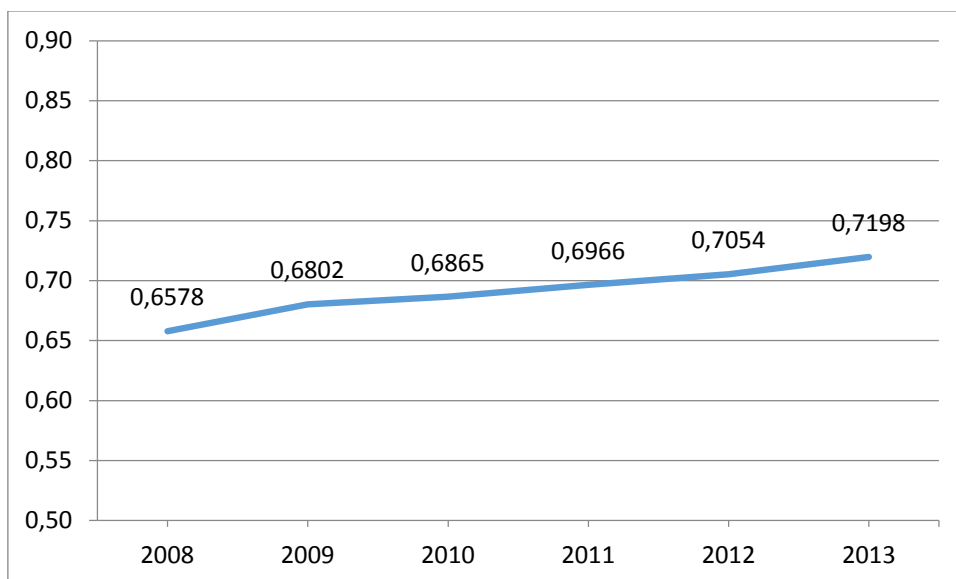
Gráfico 1 - Médias anuais do IFGF dos municípios do RS.



A análise do Gráfico 1 deixa claro que houve uma queda acentuada no IFGF nos municípios do estado em um intervalo de apenas cinco anos. Tal queda certamente é um reflexo da grave crise econômica enfrentada pelo RS e a situação fiscal crítica do Governo do estado, bem como da desaceleração da economia do Brasil como um todo, resultando na redução da arrecadação própria dos municípios e também afetando o volume de transferências intergovernamentais.

Vale ressaltar que mesmo frente a uma situação de queda de arrecadação, mesmo que já prevista, pela sua própria natureza, cortes no orçamento são sempre mais difíceis de serem realizados, muitos sendo previstos até na própria legislação, resultando assim na piora da qualidade da gestão fiscal como um todo.

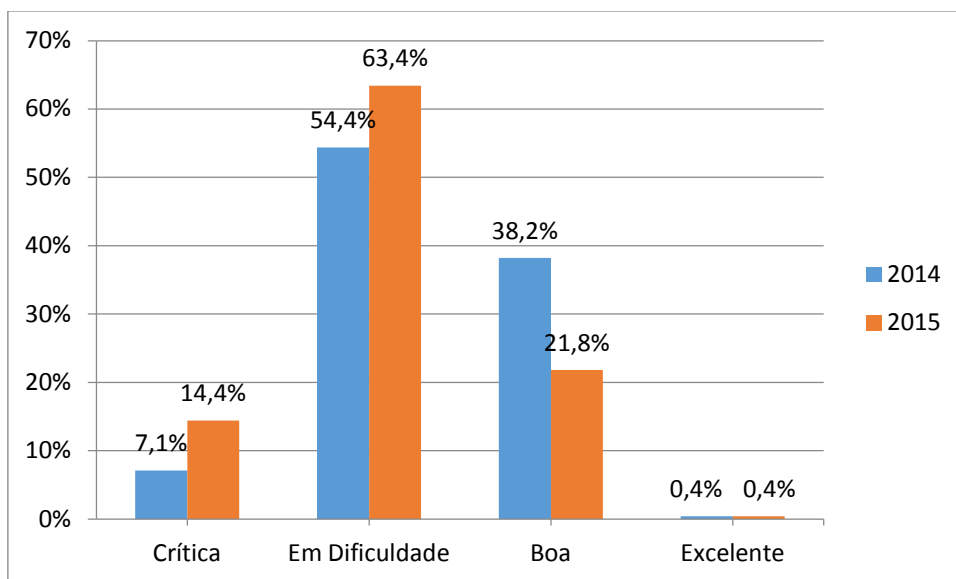
Gráfico 2 - Médias anuais do IFDM dos municípios do RS.



O Gráfico 2 mostra que houve uma melhora considerável no IFDM nos municípios do estado em um intervalo de apenas cinco anos. Contudo, como o último dado disponível é de 2013, não é possível atestar o impacto da grave crise econômica enfrentada pelo RS e pelo Brasil e a situação fiscal crítica do Governo do estado e também da União, que se intensificaram a partir de 2014, embora seus efeitos já pudessem ser sentidos ainda em 2013.

O fato do IFGF decrescer no período, enquanto o IFDM cresceu não indica de forma alguma que não existe associação entre os indicadores, afinal o IFDM é afetado por muitos outros fatores, que não somente a qualidade da gestão fiscal. Em que pese ainda a questão dos dois anos de diferença entre a última edição do IFGF e do IFDM, considerando o exposto acima sobre a conjuntura econômica que se agravou justamente a partir de 2014.

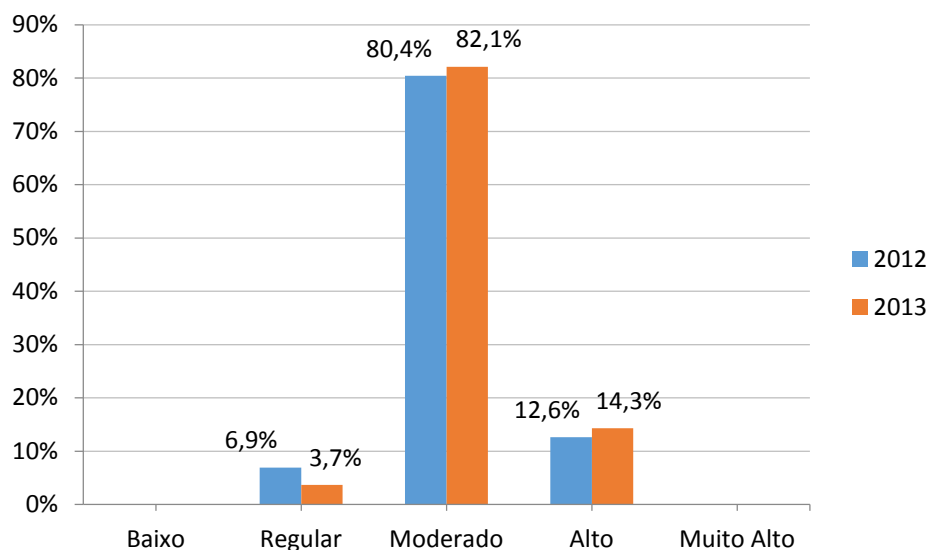
Gráfico 3 - Distribuição dos municípios do RS por conceito do IFGF.



O IFGF do ano de 2015 analisou a situação fiscal de 478 dos 497 municípios do RS, onde vivem 11 milhões de pessoas, equivalente a 98% da população do estado. A distribuição dos resultados revela que o número de prefeituras gaúchas em situação fiscal difícil (em dificuldade) ou crítica aumentou e atingiu mais de três quartos do total do estado (77,8%). Em 2015, 303 prefeituras estavam em dificuldade na situação fiscal e 69 em situação crítica, sendo que apenas duas cidades atingiram gestão de excelência e 104 municípios foram avaliadas com uma boa situação fiscal (FIRJAN, 2016).

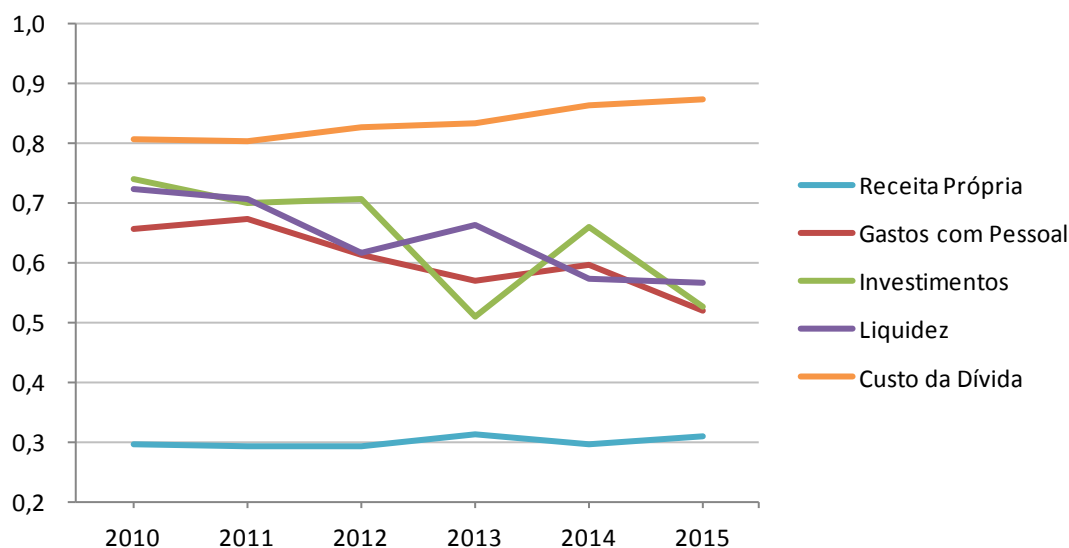
Mesmo que a grande maioria dos municípios do RS tenha registrado dificuldades na gestão fiscal em 2015, o estado ainda está em uma posição favorável quando comparado à maior parte do país: o percentual de municípios gaúchos bem avaliadas no IFGF (22,2%) é quase o dobro do nacional (12,6%) e o IFGF médio das cidades gaúchas é de 0,5198 pontos, 17,3% maior que média nacional. Além disso, entre os 500 maiores IFGFs do Brasil, 95 são do RS, a maior quantidade entre todos os estados do país. Dentre estes municípios, 13 figuraram no Top 100 nacional do IFGF, enquanto que na outra ponta do ranking, entre os 500 piores IFGFs do Brasil, o RS conta com apenas sete municípios (FIRJAN, 2016).

Gráfico 4 - Distribuição dos municípios do RS por conceito do IFDM.



No IFDM de 2013, os municípios do RS apresentaram um quadro socioeconômico melhor do que a maioria do Brasil: 473 dos 491 municípios avaliados (96,3%) apresentaram IFDM moderado ou alto (pontuação superior a 0,6), já em nível nacional o valor é bem menor, apenas 68,1%. Nesse mesmo sentido, 82 cidades (16,7%) ocupam uma posição entre os 500 maiores IFDMs do Brasil, dos quais 12 estão entre os 100 melhores. Quando comparado ao ano anterior, 68,1% dos municípios gaúchos melhoraram sua pontuação, levando a uma redução significativa dos municípios com IFDM inferior aos 0,6 pontos (desenvolvimento regular e baixo), de 6,9% para apenas 3,7% (FIRJAN, 2015a).

Gráfico 5 - Médias anuais de cada componente do IFGF dos municípios do RS.



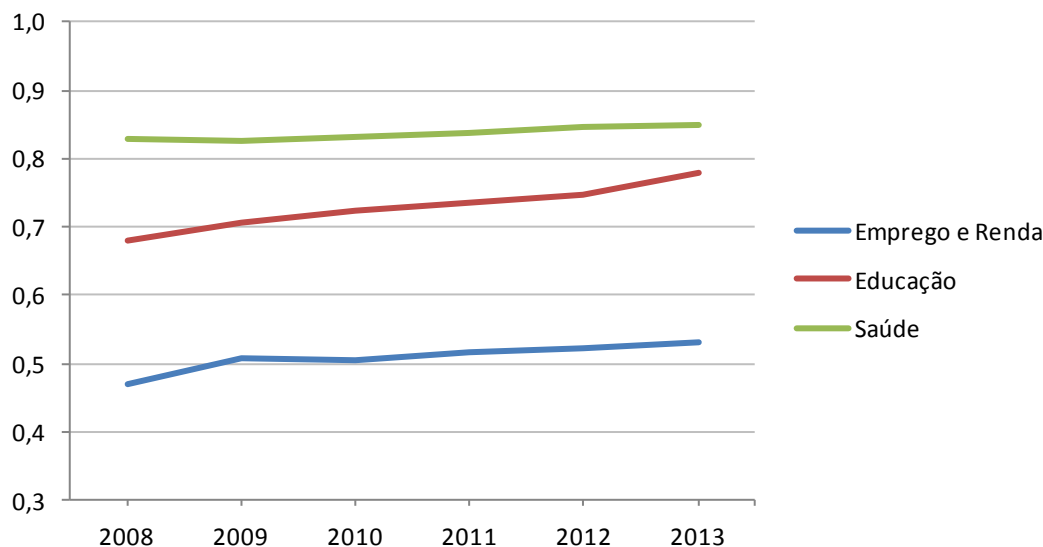
O Gráfico 5 mostra que em um intervalo de cinco anos, houve melhora no indicador Custo da Dívida, enquanto o indicador de geração de Receita Própria permaneceu praticamente inalterado e os indicadores de Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez decaíram significativamente.

Certamente, os dados que chamam mais atenção são os dos indicadores de Custo da Dívida e Receita Própria, que ocupam os extremos do gráfico, corroborando assim o que foi apontado na Introdução sobre as finanças públicas municipais. Os dados comprovam a elevada dependência de transferências intergovernamentais, que compromete o controle dos municípios sobre as suas receitas, deixando as prefeituras mais susceptíveis à conjuntura econômica e política.

Vale destacar que assim como na maioria das cidades brasileiras, devido às restrições introduzidas pela LRF na contratação de operações de crédito e na emissão de títulos públicos pelos municípios, as despesas com juros e amortizações não representam um peso no orçamento dos municípios do RS, via de regra, com todos apresentando conceitos B ou A (bom ou excelente) no IFGF Custo da Dívida. Como consequência o endividamento registrado pelos municípios brasileiros é em sua grande maioria relacionado aos outros entes públicos, principalmente a União, nas dívidas municipais com a Previdência Social. Tais dívidas por vezes impedem os municípios de acessarem plenamente os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, razão pela qual essas dívidas estão continuamente em renegociação.

No mais recente IFGF publicado, a análise dos indicadores de gestão fiscal mostrou que os municípios do RS apresentaram desempenho superior à média nacional em todos os quesitos, com destaque para o IFGF Liquidez, no qual a nota média das cidades gaúchas é 27,9% maior que a média nacional. Contudo, o estado registrou piora no IFGF Gastos com Pessoal e no IFGF Investimentos. O número de municípios que registraram despesas com o funcionalismo superiores ao teto de 60% da receita estabelecido pela LRF (nota zero no IFGF Gastos com Pessoal) mais do que dobrou entre 2014 e 2015, de 25 para 57. Com relação aos investimentos, também houve piora acentuada, uma vez que número de municípios que investiram menos de 8% de suas receitas (conceito D, situação crítica no IFGF Investimentos) subiu de 101 para 181 (FIRJAN, 2016).

Gráfico 6 - Médias anuais de cada componente do IFDM dos municípios do RS.



O Gráfico 6 mostra que em um intervalo de cinco anos, houve melhora nos três indicadores de desenvolvimento municipal, especialmente no indicador Educação, contudo mostra também o desequilíbrio entre os componentes do IFDM nos municípios do RS.

No mais recente IFDM publicado, a análise dos indicadores de desenvolvimento municipal mostrou que em relação às áreas de desenvolvimento, Saúde é a vertente que o RS mais se destaca: entre os 100 melhores municípios do Brasil, 48 são do estado e cinco entre as dez melhores notas nacionais são de municípios do RS. Estes dados corroboram uma tendência para todo o estado, já que grande parte possui alto grau de desenvolvimento nesse quesito, 382 municípios (77%). Há ainda 106 municípios (21,4%) com desenvolvimento moderado, oito (1,6%) com desenvolvimento regular e nenhum município com baixo desenvolvimento. Em relação ao ano anterior, 55% das cidades apresentaram crescimento no indicador de Saúde. (FIRJAN, 2015a).

No quesito Educação, 202 municípios do RS (41%) apresentaram alto desenvolvimento no IFDM em 2013, 286 (58%) registraram desenvolvimento moderado, enquanto apenas cinco municípios (1%) tiveram desenvolvimento regular. O IFDM Educação foi a vertente que apresentou o maior crescimento em relação ao ano anterior, 84,1% dos municípios evoluíram nessa variável, muito em função do avanço no atendimento à Educação Infantil e nas notas do IDEB. Além disso, 24 municípios figuram entre as 500 maiores notas do Brasil, e quatro delas estão entre as 100 melhores (FIRJAN, 2015a).

No quesito Emprego e Renda, apenas sete municípios (1,4%) registraram alto desenvolvimento. A grande maioria das cidades do RS se concentrou nas classificações

intermediárias no IFDM de 2013: 131 (26,5%) moderado, 298 (60,3%) regular e 58 (11,7%) baixo desenvolvimento. Apesar da sutil melhora do indicador do ano de 2012 para 2013 no agregado, vale mencionar que diante do cenário de arrefecimento do mercado de trabalho, 47,4% dos municípios gaúchos apresentaram retração no IFDM Emprego e Renda. Essa redução se deu tanto pela contração dos postos de trabalho quanto pela desaceleração dos salários (FIRJAN, 2015a).

Com o intuito de dar maior materialidade aos indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento municipal e sua correlação com o porte e região do município, os Quadros 1 e 2 apresentam os municípios do RS com maiores e menores IFGF e IFDM, em 2015 e 2013, respectivamente.

Quadro 1 - Municípios do RS com maiores e menores IFGF em 2015.

| Município | IFGF | População* | Mesorregião |
|---------------------------|--------|------------|-------------------------------|
| Gramado | 0,8659 | 36.071 | Metropolitana de Porto Alegre |
| São José do Hortêncio | 0,8047 | 4.378 | Metropolitana de Porto Alegre |
| Sério | 0,7881 | 2.144 | Centro Oriental Rio-grandense |
| Liberato Salzano | 0,7676 | 5.651 | Noroeste Rio-grandense |
| Nova Candelária | 0,7648 | 2.814 | Noroeste Rio-grandense |
| Tupandi | 0,7513 | 4.456 | Metropolitana de Porto Alegre |
| Lagoa Vermelha | 0,7333 | 28.510 | Nordeste Rio-grandense |
| Nova Pádua | 0,7319 | 2.526 | Nordeste Rio-grandense |
| Pareci Novo | 0,7310 | 4.070 | Metropolitana de Porto Alegre |
| Dois Lajeados | 0,7298 | 3.224 | Nordeste Rio-grandense |
| Amaral Ferrador | 0,2738 | 6.294 | Sudeste Rio-grandense |
| Colorado | 0,2702 | 3.335 | Noroeste Rio-grandense |
| Tucunduva | 0,2674 | 5.998 | Noroeste Rio-grandense |
| Tabaí | 0,2536 | 4.350 | Centro Oriental Rio-grandense |
| Santo Antônio das Missões | 0,2492 | 10.946 | Noroeste Rio-grandense |
| São Borja | 0,2483 | 62.172 | Sudoeste Rio-grandense |
| Parobé | 0,2173 | 53.877 | Metropolitana de Porto Alegre |
| Cerro Branco | 0,2120 | 4.338 | Centro Oriental Rio-grandense |
| Pinheiro Machado | 0,2010 | 12.158 | Sudeste Rio-grandense |
| Dezesseis de Novembro | 0,1554 | 2.650 | Noroeste Rio-grandense |

*População estimada para 2015.

Entre os dez primeiros municípios do ranking gaúcho do IFGF, todos figuraram entre os 100 maiores resultados do Brasil. No IFGF Investimentos, todos os municípios registraram pontuação superior a 0,6 pontos, dentre os quais sete apresentaram pontuação máxima por terem investido mais de 20% do orçamento. Já no IFGF Liquidez, oito cidades registraram nota 1,0, enquanto apenas Gramado e Nova Pádua não registraram uma gestão fiscal de excelência (FIRJAN, 2016).

Na 1ª colocação estadual e 6ª nacional, Gramado se sobressaiu principalmente pela nota máxima no IFGF Investimentos e pela elevada capacidade de geração de receita própria. Por sua vez, os demais municípios integrantes do Top 10 gaúcho mostraram que boa gestão fiscal é possível a despeito da baixa capacidade de arrecadação própria, já que com exceção de Gramado, todos apresentaram conceito C ou D (em dificuldade ou crítica) no IFGF Receita Própria. (FIRJAN, 2016).

Na parte inferior do ranking, entre os dez piores resultados, destacou-se o elevado comprometimento das receitas com gastos com pessoal e a falta de liquidez. Nove municípios receberam nota zero no IFGF Gastos com Pessoal por terem registrado despesas com o funcionalismo superiores ao teto de 60% da receita estabelecido pela LRF e oito municípios no IFGF Liquidez por terminarem 2015 com mais restos a pagar do que recursos em caixa. O baixo nível de investimentos foi característica comum entre os dez piores resultados, com sete das dez cidades em situação crítica nesse indicador. Como já explicado anteriormente, vale destacar que assim como na maioria dos municípios brasileiros, as despesas com juros e amortizações não representam um peso no orçamento desses municípios, sendo assim todas apresentaram uma situação fiscal boa ou excelente no IFGF Custo da Dívida (FIRJAN, 2016).

Quadro 2 - Municípios do RS com maiores e menores IFDM em 2013.

| Município | IFDM | População* | Mesorregião |
|-------------------------|--------|------------|--------------------------------|
| Lajeado | 0,8813 | 77.359 | Centro Oriental Rio-grandense |
| Arroio do Meio | 0,8758 | 19.870 | Centro Oriental Rio-grandense |
| Westfalia | 0,8673 | 3.102 | Centro Oriental Rio-grandense |
| Panambi | 0,8666 | 41.131 | Noroeste Rio-grandense |
| Bento Gonçalves | 0,8613 | 112.343 | Nordeste Rio-grandense |
| Ibirubá | 0,8590 | 20.383 | Noroeste Rio-grandense |
| Marau | 0,8571 | 39.574 | Noroeste Rio-grandense |
| Paraí | 0,8535 | 7.098 | Nordeste Rio-grandense |
| Campo Bom | 0,8532 | 63.424 | Metropolitana de Porto Alegre |
| Santa Rosa | 0,8519 | 72.217 | Noroeste Rio-grandense |
| Santana da Boa Vista | 0,4933 | 8.038 | Sudeste Rio-grandense |
| Itacurubi | 0,5192 | 3.474 | Centro Ocidental Rio-grandense |
| Barra do Quaraí | 0,5418 | 3.579 | Sudoeste Rio-grandense |
| Lavras do Sul | 0,5570 | 7.470 | Sudoeste Rio-grandense |
| Coronel Pilar | 0,5592 | 1.576 | Nordeste Rio-grandense |
| Monte Alegre dos Campos | 0,5612 | 3.093 | Nordeste Rio-grandense |
| Pedras Altas | 0,5620 | 2.024 | Sudeste Rio-grandense |
| São Valério do Sul | 0,5667 | 2.989 | Noroeste Rio-grandense |
| Engenho Velho | 0,5724 | 1.606 | Noroeste Rio-grandense |
| Arambaré | 0,5762 | 3.929 | Metropolitana de Porto Alegre |

*População estimada para 2013.

Para conquistar uma posição entre os dez melhores IFDMs do RS, todos os municípios apresentaram no mínimo, desenvolvimento moderado em Emprego e Renda e alto nos componentes de Educação e Saúde. Dentre os dez municípios mais bem colocados, quatro apresentaram evolução nas três dimensões de desenvolvimento, enquanto nove obtiveram avanços na nota de Educação, oito municípios em Emprego e Renda e cinco em Saúde (FIRJAN, 2015a).

A capital Porto Alegre ficou na 82ª posição estadual e 500ª nacional, com IFDM de 0,7928 pontos. O município apresentou alto desenvolvimento no quesito de Saúde (0,8642) e moderado em Emprego e Renda (0,7712) e Educação (0,7431). Na comparação com o ano

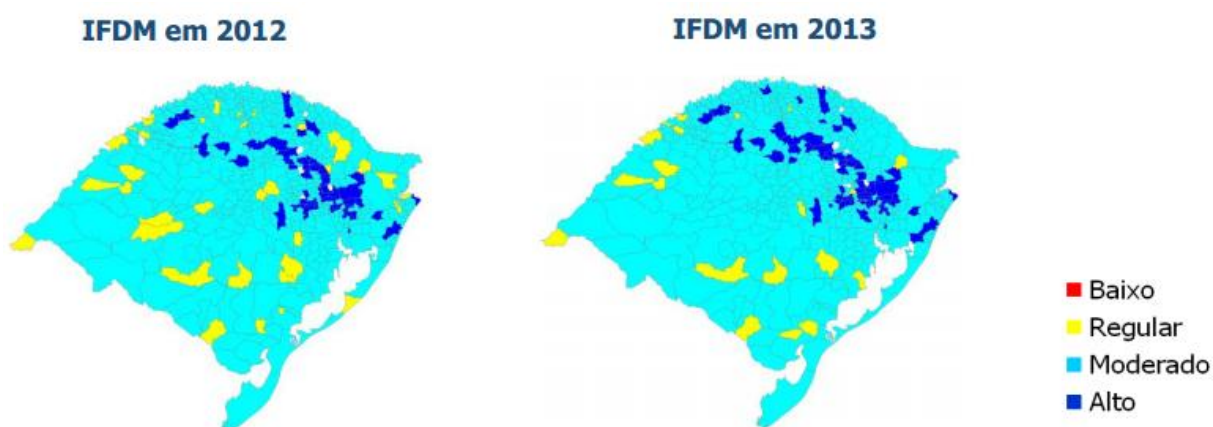
anterior, o IFDM de Porto Alegre se manteve praticamente estável (+0,1%), com base em crescimento de 1,0% em Emprego e Renda, recuo de 0,6% em Saúde e estabilidade em Educação. Mesmo com a estabilidade do indicador, a capital gaúcha subiu uma posição e passou para a 10ª no ranking das capitais (FIRJAN, 2015a).

Na outra ponta do ranking do RS, nove municípios entre os 10 com menores IFDMs registraram retração quando comparados com o ano anterior, influenciados principalmente pelo quesito Emprego e Renda, a vertente mais frágil deste grupo de municípios, uma vez que sete estão com baixo desenvolvimento (FIRJAN, 2015a).

A análise do Quadro 2 reafirma a relação entre desenvolvimento municipal e porte populacional, já que apenas dois dos dez melhores municípios no IFDM têm uma população inferior a 10.000 habitantes, enquanto todos os dez piores municípios no ranking são desse mesmo porte populacional. O mesmo pode ser dito sobre a relação entre desenvolvimento e a região do município, uma vez que nenhum município das mesorregiões Sudeste Rio-grandense e Sudoeste Rio-grandense estão entre os dez melhores municípios no IFDM, ao passo que quatro dos dez piores no ranking são da metade sul do estado.

Nesse sentido, a Figura 2 ilustra os níveis de desenvolvimento encontrados no estado do RS no mais recente IFDM publicado e no do anterior. Ambos os mapas possuem predominantemente as cores azul clara e azul escura, que indicam desenvolvimento moderado e alto, respectivamente. Além disso, pode-se observar uma redução dos pontos em amarelo, indicativo de desenvolvimento regular. Vale ressaltar que o RS não possui nenhum município com baixo desenvolvimento, por isso não se observa nenhum ponto em vermelho no mapa (FIRJAN, 2015a).

Figura 2 - Mapa dos municípios do RS por Grau de Desenvolvimento no IFDM.



Fonte: adaptado de FIRJAN (2015a).

A análise do mapa evidencia que o RS apresenta profundas desigualdades socioeconômicas, que consolidaram duas regiões, em termos gerais, uma industrializada, a chamada Metade Norte, e a outra não, a Metade Sul. Arend e Cário (2005) afirmam que o RS ao longo do século XX, possui uma trajetória de desenvolvimento capitalista diferenciada em relação aos demais estados do Brasil. A sua lógica interna de desenvolvimento regional deu-se com a ampliação de desigualdades econômicas, sendo que os autores acreditam que a evolução dessas desigualdades regionais tem raízes históricas e institucionais, envolvendo a colonização, acesso a terra e o modelo econômico adotado.

Alves e Silveira (2008) afirmam que a ocupação do território do RS ocorreu em etapas, nas quais diferentes agentes colonizadores, em períodos distintos, se inseriram no espaço, determinando as várias culturas existentes no estado. Tal processo resultou em diferenças significativas, como atividades econômicas praticadas, tamanho das propriedades, densidade demográfica, entre outros, caracterizando assim diferentes formas de exploração do espaço geográfico.

A partir de 1950, a importância da Metade Sul no âmbito do RS se tornou cada vez menor, ao passo que a Metade Norte do estado apresentou elevado dinamismo, principalmente a região de Porto Alegre e a Região Nordeste do estado, ao lado de alguns pontos mais distantes da Região Norte. Já a Região Sul, a denominada Campanha, parece não ter conseguido integrar-se ao processo de industrialização capitalista brasileiro (ARENDE E CÁRIO, 2005). Conforme aponta Fialkow (2012), a decadência da Região Sul é motivada pela sua dificuldade em diversificar a base exportadora e torná-la mais dinâmica e geradora de encadeamentos.

Arend e Cário (2005) afirmam que a rudimentar indústria dos principais municípios da Campanha não tiveram êxito ao se inserirem na dinâmica capitalista, resultando na perda de uma ocasião histórica decisiva, o processo de industrialização. Destacam ainda que o Norte do estado só aproveitou esse momento histórico em virtude de seu ambiente institucional, que se mostrou mais versátil e com maior capacidade de adaptação frente à concorrência intercapitalista, ao contrário da Região Sul. Esses movimentos contribuíram para que o eixo Porto Alegre-Caxias do Sul se transformasse no principal centro industrial do estado.

Em concordância com o que foi exposto acima, a despeito da divisão geográfica oficial, a mesma adotada neste estudo, Alves e Silveira (2008) apontam que em termos teóricos Alonso *et. al.* (1994) propõem, a subdivisão do estado em três Regiões principais: a Sul, caracterizada pela grande propriedade, a pecuária e a lavoura de arroz, e pela baixa densidade demográfica. A Norte, com economia também agrária, mas caracterizada pela

diversidade no tamanho das propriedades, com pequenas, médias e grandes propriedades, uma região onde a produção inicialmente diversificada perdeu espaço para as lavouras mecanizadas de trigo e soja, levando a um processo de concentração da terra. Por fim a Região Nordeste, cuja característica é a presença de variados setores industriais, pequenas propriedades, além de grandes concentrações urbanas e elevada densidade demográfica. Estas duas últimas Regiões constituem a chamada Metade Norte do RS.

5.2 Correlação entre IFGF e IFDM

Agora passa-se a apresentação dos resultados e posterior análise da correlação em si entre os indicadores de gestão fiscal municipal e desenvolvimento municipal, IFGF e IFDM, respectivamente.

A correlação, com base no coeficiente de correlação de Pearson, entre os indicadores envolvendo todos os municípios do RS foi de 0,277, uma correlação positiva e relativamente forte, ainda mais considerando-se que o desenvolvimento municipal é afetado por muitos outros fatores, que não somente a qualidade da gestão fiscal. Esse dado confirma o que foi apresentado ao longo de todo o trabalho, de que existe convergência, e não antagonismo, entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social, assim como apontaram Lopes e Slomski (2004) em seu estudo.

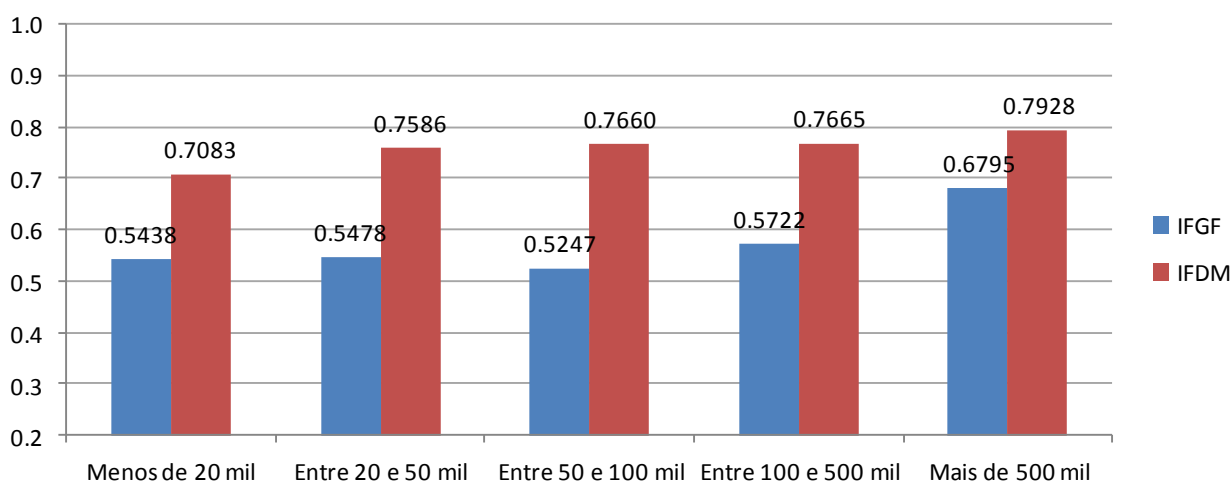
Assim como na pesquisa de Oliveira, Peter e Meneses (2010), os resultados do presente estudo apontaram que as variações nos índices de responsabilidade fiscal municipal impactam nos indicadores sociais, ou seja, quanto maior a qualidade da gestão fiscal, melhor foi seu desempenho no atendimento às demandas sociais locais, nas áreas de emprego e renda, educação e saúde, havendo assim uma clara compatibilidade entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social.

Tabela 1 - IFGF pelo IFDM dos municípios do RS em 2013.

| | | IFDM | | | Total |
|-------|----------------|---------|----------|------|-------|
| | | Regular | Moderado | Alto | |
| IFGF | Crítica | 4 | 51 | 2 | 57 |
| | Em Dificuldade | 9 | 232 | 30 | 271 |
| | Boa | 3 | 115 | 36 | 154 |
| | Excelente | 2 | 5 | 2 | 9 |
| Total | | 18 | 403 | 70 | 491 |

A Tabela 1 mostra que a imensa maioria dos municípios com a gestão fiscal em situação crítica apresentam desenvolvimento municipal apenas moderado, indicando que uma qualidade mínima na gestão dos recursos públicos é condição necessária para se atingir um elevado grau de desenvolvimento social. Ao mesmo tempo, entre os municípios em dificuldade e os com uma boa gestão fiscal, há uma maior proporção de municípios com desenvolvimento alto do que apenas regular, corroborando a associação existente entre os dois indicadores.

Gráfico 7 – Médias de IFGF e IFDM conforme o porte dos municípios do RS em 2013.

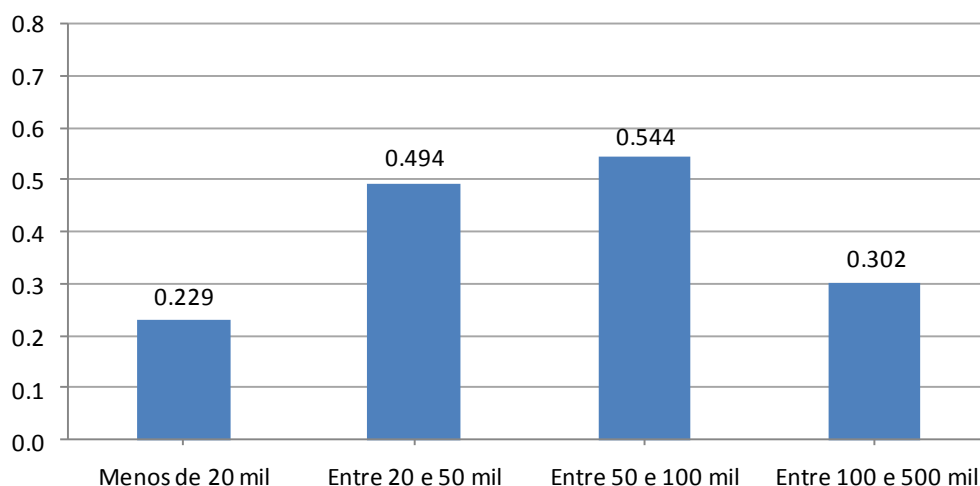


Com relação ao Gráfico 7, antes de tudo, é preciso destacar que os valores para IFGF e IFDM para os municípios com mais de 500 mil habitantes não são uma média, visto que o RS conta apenas com um único município com esse porte populacional, Porto Alegre, logo os dados são os valores obtidos pela capital nos dois indicadores. Pelo mesmo motivo, no Gráfico 8, a correlação para os municípios com mais de 500 mil habitantes não pode ser

calculada, afinal o estado conta com um único caso e para o cálculo de correlação é preciso mais do que apenas um caso.

A análise do Gráfico 7 corrobora o que foi mencionado anteriormente em relação ao desenvolvimento socioeconômico ser mais significativo em áreas com maior índice de urbanização, muito em função do acesso facilitado aos serviços públicos e a infraestrutura de modo geral, via de regra concentrados no meio urbano. O IFDM apresenta um comportamento crescente e o IFGF praticamente, exceto pela leve queda da média nos municípios com uma população entre 50 e 100 mil habitantes, indicando relação dos indicadores com o porte populacional.

Gráfico 8 – Correlação entre IFGF e IFDM conforme o porte dos municípios do RS em 2013.

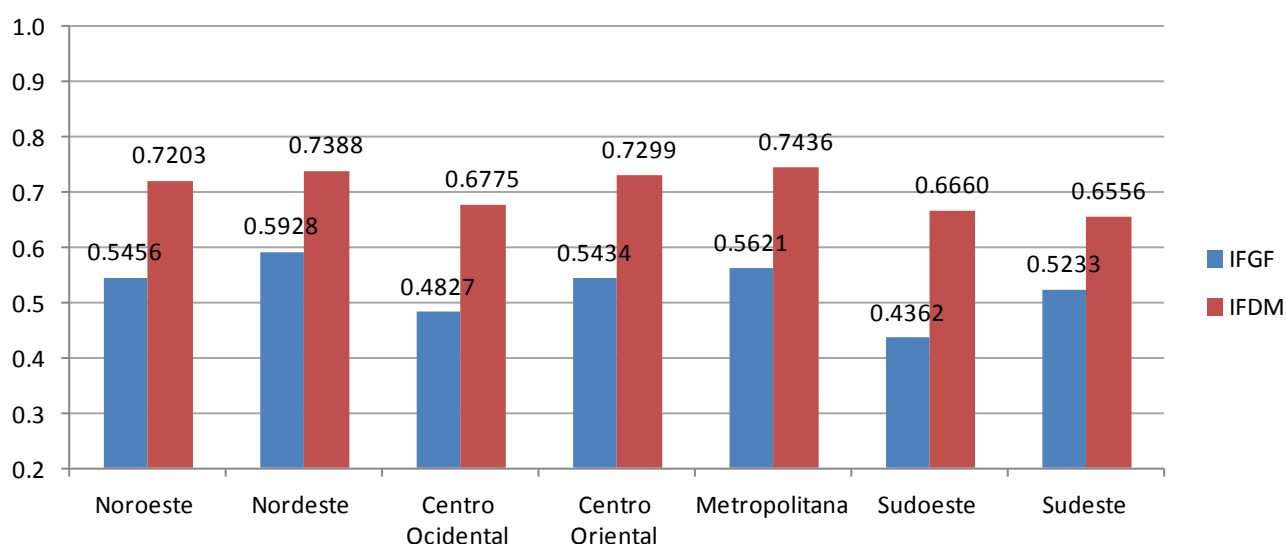


O Gráfico 8 denota que existe grande variação na correlação entre IFGF e IFDM, com os maiores valores encontrados nos municípios com portes populacionais intermediários e os menores valores nos extremos populacionais, considerando-se aqui o que já foi explicado sobre o caso de Porto Alegre. As correlações obtidas entre os indicadores são todas positivas, nos extremos populacionais as correlações são mais modestas, mas ainda assim relativamente fortes, enquanto que nos portes populacionais intermediários as correlações são muito fortes, indicando novamente que existe convergência, e não antagonismo, entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social.

Antes de prosseguir é importante discutir a distribuição populacional no RS, e para tal serão apresentados em seguida o percentual de municípios em cada categoria populacional, bem como o percentual dos habitantes do estado: municípios com menos de 20 mil habitantes correspondem a mais de 78% dos municípios do RS, mas pouco menos de 20% no total de

habitantes; a categoria populacional entre 20 e 50 mil habitantes equivale a pouco mais de 12% dos municípios do estado e quase 17% de sua população; municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes correspondem a pouco mais de 4% dos municípios do RS e mais de 14% no total de habitantes; a categoria populacional entre 100 e 500 mil habitantes equivale a pouco mais de 4% dos municípios do estado, mas mais de 35% de sua população. O último caso é o de Porto Alegre que representa apenas 0,2% dos municípios, mas tem uma população que equivale a mais de 13% da população total do RS. Tais dados corroboram a já comentada grande concentração demográfica do estado do RS.

Gráfico 9 - Médias de IFGF e IFDM conforme a mesorregião dos municípios do RS em 2013.

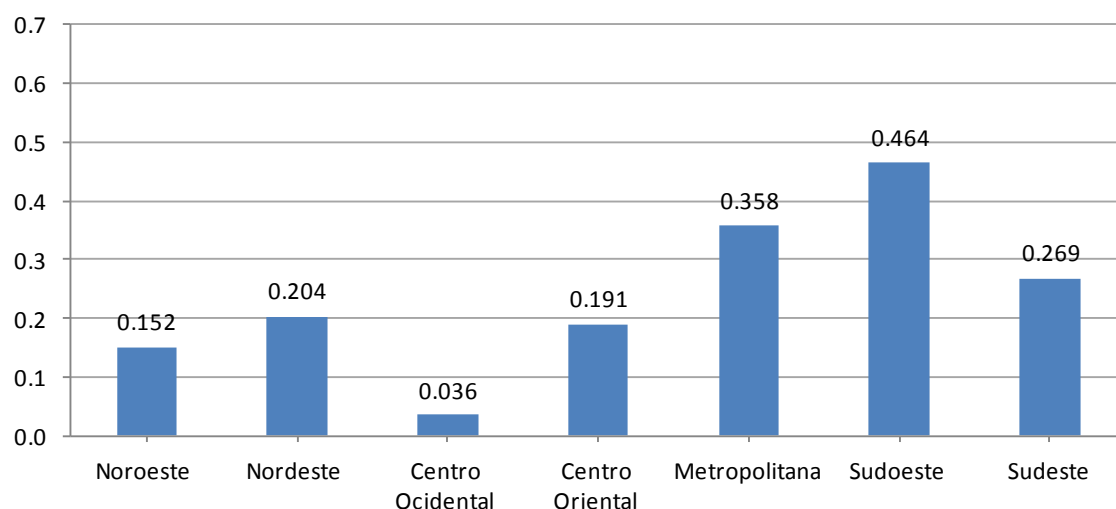


A análise do Gráfico 9 revela que as médias mais baixas de IFDM são encontradas nas Mesorregiões Sudeste, Sudoeste e Centro Ocidental, cuja união forma, exceto por uma pequena parte da Centro Oriental, justamente a Região Sul da classificação proposta por Alonso et. al. (1994). Esse dado apenas corrobora o que foi apresentado anteriormente sobre as profundas desigualdades regionais do RS, a ponto de ser possível dividir o estado em duas metades em termos de desenvolvimento socioeconômico, Norte e Sul. A mesma análise pode ser feita para o IFGF, o qual teve seus piores resultados encontrados também nestas três mesorregiões, Sudeste, Sudoeste e Centro Ocidental.

Contudo, optou-se pela utilização da classificação oficial do IBGE, que divide o estado do RS em sete mesorregiões e não somente em três, como propuseram Alonso et. al. (1994). Tal escolha se justifica pelo maior detalhamento e precisão das informações, uma vez que existem diferenças não apenas entre, mas também dentro das três regiões propostas pelos

autores, diferenças estas que podem ser percebidas no Gráfico 9, mas ainda mais no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Correlação entre IFGF e IFDM conforme a mesorregião dos municípios do RS em 2013.



O Gráfico 10 denota que existe grande variação na correlação entre IFGF e IFDM, com os maiores valores encontrados nas mesorregiões Sudoeste, Metropolitana e Sudeste. As correlações obtidas entre os indicadores são todas positivas, algumas relativamente fortes e duas, Sudeste e Metropolitana mais fortes, indicando que quanto maior a qualidade da gestão fiscal, melhor foi seu desempenho no atendimento às demandas sociais locais. Contudo, o destaque é a correlação sutil entre IFGF e IFDM, correlação positiva, mas praticamente nula, encontrada na mesorregião Centro Ocidental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a influência da gestão fiscal municipal no desenvolvimento dos municípios do RS, nas principais áreas de políticas públicas: emprego e renda, educação e saúde. Teve como objetivos ainda, a construção de uma série histórica dos indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento e a identificação da variação da associação entre os indicadores em relação a outros dois fatores explicativos: o porte populacional do município e a sua região geográfica.

Em termos de finanças públicas, algumas questões vêm prejudicando o equilíbrio fiscal, principalmente a impunidade, a baixa transparência fiscal e o entendimento de que a dívida pública não deve ser liquidada, mas sempre refinanciada. Contudo, apesar de todas as suas limitações práticas, a LRF vem estimulando os municípios a apresentarem uma gestão de recursos mais equilibrada.

Entretanto, a análise histórica dos dados nos últimos cinco anos disponíveis revelou uma queda acentuada do IFGF no período de 2010 a 2015, mas principalmente por questões conjunturais, enquanto o IFDM teve significativa melhora no período de 2008 a 2013, com a grande maioria dos municípios do RS com gestão fiscal em dificuldade e desenvolvimento socioeconômico moderado.

Como já mencionado anteriormente, a gestão dos recursos públicos foi efetuada, historicamente, de forma ineficiente e também inadequada para as necessidades da população brasileira. Esse fato consolidou a tendência de diminuição de investimentos em infraestrutura e na área social dado o aumento significativo da carga tributária responsável por custear todo o aparato público.

Os dados corroboram essa premissa, uma vez que em um intervalo de cinco anos, os indicadores de Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez decaíram significativamente, ao passo que houve melhora no indicador Custo da Dívida, enquanto o indicador de geração de Receita Própria permaneceu praticamente inalterado. Os dados comprovam ainda a elevada dependência de transferências intergovernamentais, que compromete o controle dos municípios sobre as suas receitas, deixando as prefeituras mais susceptíveis à conjuntura econômica e política.

A pobreza e a desigualdade social no Brasil ainda alcançam patamares muito graves, fazendo com que uma parcela significativa da população brasileira não tenha recursos para

satisfazer nem mesmo suas necessidades mais básicas. Avanços estão sendo feitos, mas o Brasil continua apresentando um desempenho insuficiente, mesmo que os gastos públicos alcancem um patamar alto. Nesse sentido, mas em relação apenas aos municípios do RS, em um intervalo de cinco anos, houve melhora nos três indicadores de desenvolvimento municipal, especialmente no indicador Educação, contudo ressalta-se também o desequilíbrio entre os componentes do IFDM, com o indicador de Emprego e Renda muito abaixo dos indicadores de Educação e principalmente de Saúde.

A correlação entre os indicadores de gestão fiscal e desenvolvimento municipal envolvendo todos os municípios do RS foi de 0,277, uma correlação positiva e relativamente forte, ainda mais considerando-se que o desenvolvimento municipal é afetado por muitos outros fatores, que não somente a qualidade da gestão fiscal. Esse dado confirma o que foi apresentado ao longo de todo o trabalho, de que existe convergência, e não antagonismo, entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social.

Os resultados do presente estudo apontaram que as variações nos índices de responsabilidade fiscal municipal impactam nos indicadores sociais, ou seja, quanto maior a qualidade da gestão fiscal, melhor foi seu desempenho no atendimento às demandas sociais locais, nas áreas de emprego e renda, educação e saúde, havendo assim uma clara compatibilidade entre responsabilidade fiscal e social.

A análise dos dados corroborou ainda as profundas desigualdades socioeconômicas do RS, entre as chamadas Metade Norte e Metade Sul, em termos gerais, a primeira região industrializada, e a outra não. Isso se deve ao desenvolvimento socioeconômico ser mais significativo em áreas com maior índice de urbanização, muito em função do acesso facilitado aos serviços públicos e a infraestrutura de modo geral, via de regra concentrados no meio urbano.

As correlações obtidas entre os indicadores de gestão fiscal e desenvolvimento municipal pelo porte dos municípios foram todas positivas, nos extremos populacionais as correlações são mais modestas, mas ainda assim relativamente fortes, enquanto que nos portes populacionais intermediários as correlações são muito fortes.

A correlação variou também conforme a região dos municípios, uma vez que existe grande variação na correlação entre IFGF e IFDM, com os maiores valores encontrados nas mesorregiões Sudoeste, Metropolitana e Sudeste. As correlações obtidas entre os indicadores foram todas positivas, algumas relativamente fortes e duas, Sudeste e Metropolitana mais fortes, indicando que quanto maior a qualidade da gestão fiscal, melhor foi seu desempenho no atendimento às demandas sociais locais.

Dessa forma, o estudo da relação entre gestão fiscal e desenvolvimento municipal contribui para o melhor entendimento e o aprofundamento do debate sobre as finanças públicas municipais, a responsabilidade fiscal, políticas públicas e federalismo e o desenvolvimento municipal abordados nos estudos anteriormente realizados.

Dada a relevância da avaliação dos princípios de distribuição e efetiva aplicação, que preserve a alocação eficiente dos recursos públicos, este estudo busca contribuir no acesso à informação pela população, para fomentar assim as iniciativas de avaliação da gestão municipal, bem como contribuir com o desenvolvimento de políticas que ampliem o acesso e melhorem a qualidade dos serviços públicos.

Em futuros estudos da temática, sugere-se a adoção de um método mais completo, que ressalte uma relação de causa e efeito, ou seja, um modelo explicativo através de uma regressão multivariada com variáveis de controle, como representação política e variáveis demográficas e econômicas. Tal modelo permitirá uma mensuração mais exata do efeito da qualidade da gestão fiscal municipal no processo de desenvolvimento municipal.

Outra alternativa para estudos futuros é a execução de estudos comparativos com a replicação da metodologia utilizada nesta pesquisa para outros estados do Brasil, garantindo assim comparabilidade entre diferentes localidades, das mais diferentes regiões e características socioeconômicas. É possível ainda a replicação a nível nacional, para todos os municípios do Brasil, uma vez que existe enorme diferença em termos de desenvolvimento entre as regiões geográficas do país.

REFERÊNCIAS

- ALVES, F. D.; SILVEIRA, V. C. P. Evolução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: espaço agrário, imigração e estrutura fundiária. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 9, n. 26, p. 1-15, 2008.
- ANDRADE, C. R.; COSCARELLI, B. V.; PAULA, C. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do rio de janeiro. *REGE*, São Paulo – SP, Brasil, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2011.
- AREND, M.; CÁRIO, S. A. F. Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da teoria institucional de Douglas North. *Ensaio FEE*, v. 26, n. esp., p. 63-94, 2005.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação (1998). In: RICO, Elizabeth M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, p. 29-39, 2001.
- BATISTA JR., P. N. *A economia como ela é*. 3. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002. 434 p.
- CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. 1312 p.
- COSTA, I. S. *Gasto público e desenvolvimento socioeconômico: uma análise dos municípios de estado do Paraná*. 2011. 217 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.
- COSTA, J.A. A Eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão dos Recursos Públicos Municipais. 4º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade, Florianópolis, 2010. *Anais...* Florianópolis, 2010. 16 p.
- COSTA, J. F. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado, 2008. *Anais...* Gramado, 2008. 14 p.

DENARDI, R. A.; HENDERIKX, E. M. G. J.; CASTILHOS, D. S. B.; BIANCHINI, V. Fatores que afetam o desenvolvimento local em pequenos municípios do estado do Paraná. 2014. Disponível em: <http://www.gpublic.info/sites/default/files/biblioteca/desen_fatores.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012. 976 p.

DUARTE, A.; LIMA, D. Boa gestão fiscal melhora indicadores sociais dos municípios, 2013. Disponível em: <<http://www.oglobo.globo.com/pais/boa-gestao-fiscal-melhora-indicadore sociais-de-municipios-10083540?service=print>>. Acesso em: 07 set. 2016.

DUCA, F. M. F. Ação estatal e política fiscal no Brasil: uma análise do período 2003-2013. 2014. 114f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

ERVILHA, G. T. ALVES, F. F.; GOMES, A. P. Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA. Bahia Análise de Dados, Salvador, v. 23, n. 3, p.553-566, 2013.

FEE - Fundação de Economia e Estatística, 2011. Disponível em: <<http://mapas.fee.tche.br/wp-content/uploads/2011/11/Mesorregioes.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

FIALKOW, J. C. Evolução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: algumas ideias a partir de Teorias de Desenvolvimento Regional. In: Encontro de Economia Gaúcha, Porto Alegre, 2012. Anais... Porto Alegre, 2012. 20 p.

FILHO, J. M. D. A tributação na era da responsabilidade fiscal: desafios e estratégias. Revista de Contabilidade da UFBA, Bahia, v. 5, n. 3, p. 58-71, 2011.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.Firjan.org.br/data/pages/2C908CE9234D9BDA01234E532B007D5D.htm>> Acesso em: 06 set. 2016.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. IFDM 2013 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: Análise Especial IFDM 2015 | Ano Base 2013: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro, 2015a, 4 p.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. IFGF 2015 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: Análise Especial IFGF 2016 | Ano Base 2015: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro, 2016, 12 p.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. IFGF 2015 – Índice Firjan de Gestão Fiscal: Ano base 2013 – Recorte Municipal, Abrangência Nacional. Rio de Janeiro, 2015b, 24 p.

FREIRE, F. S. Indicadores financeiros e índice de gestão fiscal dos estados brasileiros: ranking das melhores práticas administrativas. In: XI Congresso Brasileiro de Custos, 2004, Porto Seguro/BA. Anais... Porto Seguro, 2004. 21 p.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475 p.

JANNUZZI, P. M. Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação de políticas públicas municipais. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, 2001, Campinas, Anais... Campinas: ANPAD, 2001.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. Análise – Revista de Administração da PUCRS, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

KREGEL, J. Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's postwar policy proposals. In: VICARELLI, F. (Ed.). Keynes's relevance today. Londres: Macmillan, 1985. 850 p.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Associação entre Indicadores de Gestão Pública municipal e Indicadores de Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2014. Anais... São Paulo, 2014. 16 p.

LOPES, E. C. B.; SLOMSKI, V. Responsabilidade Fiscal *versus* Responsabilidade Social: Um estudo nos municípios paulistas premiados pelo programa de incentivo a gestão fiscal responsável implementado pelo Conselho Federal de Contabilidade. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo/SP. Anais... São Paulo, 2004. 16 p.

LOPREATO, F. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para discussão do Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, n. 119, 2006. 34 p.

MARTINS, A. A.; MARQUES, R. M. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. *Revista de Controle Doutrina e Artigos*, v. 11, n. 1, p. 145-169, 2013.

MATIAS, A. B.; ORTOLANI, F.; CAMPELLO, C. A. G. B. A relação (in)existente entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios paulistas. In: *ASSEMBLY OF THE LATIN AMERICAN COUNCIL OF COLLEGE OF BUSINESS ADMINISTRATION – CLADEA, XXXVII CLADEA*, Porto Alegre: EA/UFRGS, 2002.

MELO, W. F. *et al.* Conceitos, funções e princípios da Administração Pública e suas relações com a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13653. Acesso em: 02 de set. 2016.

MENDES, M. Descentralização Fiscal Baseada em Transferências e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros. 2002. 99 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de São Paulo. São Paulo.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. *Finanças Públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 673 p.

NASCIMENTO, E. R. *Gestão pública: gestão pública aplicada: união, estados e municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão de contas nacionais, gestão ecológica e ambiental*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010. 354 p.

NUNES, S.; NUNES, C. Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do Fundo Comum. Universidade de Brasília: Departamento de Economia, 2003 (Texto para Discussão, n. 276).

OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. G. A.; MENESES, A. F. Lei de Responsabilidade Fiscal: implicações nos indicadores sociais municipais. In: *Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, 2010, São Paulo/SP. Anais... São Paulo, 2010. 14 p.

OLIVEIRA, M. J.; SILVA E. A. Eficiência na Gestão Fiscal Pública e o Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios da Microrregião de Cataguases - MG. In: *V Encontro de Administração Pública e Governo – EnApG*. 2012, Salvador. Anais... Salvador, 2012. 16 p.

PALOMBO, P. E. M.; AVELINO, G.; ARVATE, P. R. Ajustes Fiscais e a Influência da Ideologia dos Governos Subnacionais Brasileiros. In: ENANPAD - Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2007. Anais..., 2007.

PICOLOTTO, V. C. Política fiscal e endividamento público em um contexto de estado subnacional: uma perspectiva pós-keynesiana para o Rio Grande do Sul no período 1995-2014. 2016. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S.. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, 2009.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V. ; CORRAR, L.J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 1, n. 1, p 24 – 40, 2005.

SANTOS, C. V. Política tributária, nível de atividade econômica e bem-estar: lição de um modelo de equilíbrio geral inter-regional. 2006. 140 f. Tese (Doutorado em Ciência) – Escola Superior de Agricultura “Luis de Queiroz”, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS, P. S. A.; DANI, A. C.; RAUSCH, R. B. Finanças públicas e Lei de Responsabilidade Fiscal: reflexos na produção científica nos principais congressos brasileiros de administração e contabilidade no período de 2000 a 2010. Revista de Informação Contábil. RIC/UFPE, v. 6, n. 3, p. 1-20, 2012.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 410p.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: Uma síntese. Desenvolvimento em Questão, Ijuí, v.1, n.1, p.45-71, 2003.

SILVA, A. A. P. Eficiência na alocação de recursos públicos e qualidade de vida. 2009. 138f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

SILVA, A. A. P.; FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.; BRAGA, M. J. Educação em Minas Gerais: Uma Análise de Eficiência na Alocação de Recursos Públicos. In: Encontro Mineiro de Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária, Viçosa. Anais...Viçosa, MG: EMAPEGS, p. 626-641, 2010.

SOUSA, P. F. B. *et al.* Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma Análise dos Municípios Brasileiros utilizando Dados em Pannel. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*. João Pessoa, v.1, p. 58-70, 2013.

SOUSA, P. F. B.; LIMA, A. O.; GOMES, A. O.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. Lei de responsabilidade fiscal e sua relação com desenvolvimento municipal: uma análise utilizando dados em painel. In: Congresso Brasileiro de Custos, Rio de Janeiro/RJ. Anais... Rio de Janeiro, 2011. 15 p.

VARGAS, O. O. A Gestão Pública sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2007. 78f. (Monografia) ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil, Curitiba, Paraná.

VELASCO, A. A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. National Bureau of Economic Research, Working Paper n.6336, Cambridge, 1997.

VIANA, A. *et al.* Eficiência dos gastos públicos de João Pessoa: um estudo empírico entre as políticas públicas de educação e saúde dos municípios da região metropolitana, 2011. Disponível em: <<http://www.recantodasletras.com.br/arti-gos/3087722>> Acesso em: 04 set. 2016.

ANEXO A

NOTA METODOLÓGICA DO IFGF

➔ Anexo Metodológico

A apresentação desta metodologia está dividida em três seções. Na primeira, é apresentada a base de dados utilizada como fonte para elaboração do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Na segunda, a restrição orçamentária das prefeituras brasileiras. Por fim, na terceira, a forma de cálculo de cada um dos indicadores do IFGF.

Base de dados

Conforme estabelecido pelo Artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), os municípios devem encaminhar suas contas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o dia 30 de Abril do ano seguinte ao exercício de referência, a partir de quando o órgão dispõe de 60 dias para disponibilizá-las ao público. Esse processo resulta na divulgação anual do banco de dados “Finanças do Brasil”, conhecido como FINBRA, que consolida as informações orçamentárias declaradas pelos próprios municípios. São dados oficiais referentes a despesas, receitas, ativos e passivos dos entes públicos brasileiros¹.

O FINBRA é a principal fonte de dados sobre as administrações públicas municipais e estaduais. Por isso, foi utilizado como referência para o cálculo do índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Suas informações são também utilizadas no novo Sistema de Contas Nacionais (2010) do IBGE; no cômputo do Resultado Nominal do Governo pela STN²; e na estimação da carga tributária pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A despeito da determinação legal, na divulgação dos dados referentes ao exercício fiscal de 2015 não constavam na base de dados do FINBRA as informações necessárias para o cálculo do índice de 815 municípios³. Além disso, no processo de tratamento dos dados foram descartados os dados de 65 municípios por apresentarem inconsistências⁴ que impediram a análise. Dessa forma, das 5.568⁵ prefeituras brasileiras, 880 (815 + 65) ficaram fora da base de dados do IFGF. Logo, o cálculo do IFGF ano-base 2015 foi possível para 4.688 municípios, onde vivem 180.124.602 pessoas – 89,4% da população brasileira.

¹ Os demonstrativos divulgados têm caráter exclusivamente informativo, não dispensando a publicação de relatórios fiscais exigidos por lei, não substituindo os documentos originais e não refletindo eventuais retificações efetuadas posteriormente ao fornecimento dos dados compilados. É importante ressaltar que apesar da função consolidadora atribuída à STN, a mesma não tem a atribuição legal de auditar as contas dos entes federativos que compõem esta base de dados, não podendo, portanto, ser responsabilizada por quaisquer decisões tomadas por agentes públicos ou privados, domiciliados no País ou no exterior, com base nos dados contábeis divulgados.

² Cálculo “acima da linha”.

³ A data final de consolidação do banco de dados do IFGF foi o dia 12 de Julho de 2016.

⁴ Foram eliminados da base de cálculo os dados de municípios que apresentaram inconsistências como Despesas com Pessoal ou Receitas Correntes zeradas, por exemplo, incompletos, ou com planos de contas idênticos entre diferentes municípios. Para uma listagem dessas cidades, ver Anexo I.

⁵ Brasília e Fernando de Noronha não entraram na base de dados por não possuírem prefeitura.

Restrição Orçamentária dos Municípios

Da mesma forma que qualquer outro agente econômico, os governos municipais se defrontam com uma restrição orçamentária, de modo que seu fluxo de dispêndios deva ser igual ao de entrada de recursos:

$$Receitas = Despesas \quad (1)$$

No caso dos municípios, as fontes de financiamento disponíveis são: a) a receita corrente (RC), composta pelas receitas tributárias próprias do município e pelas transferências de do respectivo estado e da União; b) o endividamento, representado pela variação da dívida (ΔDIV); e c) o artifício da postergação de despesas, contabilizado por meio dos Restos a Pagar (RAP). Substituindo o lado esquerdo da equação (1) temos:

$$RC + \Delta DIV + \Delta RAP = Despesas \quad (2)$$

Pelo lado das despesas, os municípios possuem os seguintes comprometimentos: Despesas Correntes Primárias (DC), onde se encontram os gastos com pessoal e custeio; encargos da dívida pública (Amortização e Juros); e Investimentos (I). Substituindo estes termos em (2):

$$RC + \Delta DIV + \Delta RAP = DC + (Amort + J) + I \quad (3)$$

Esta é a restrição orçamentária dos municípios brasileiros. A equação mostra que a capacidade de investimento de um município depende da relação entre seu potencial de arrecadação (RC) e seus gastos rígidos ($DC + Amort + J$), e do comprometimento do orçamento corrente com despesas de exercícios anteriores (RAP), bem como da sua capacidade de endividamento.

A partir dessa restrição orçamentária, foram elaborados os indicadores que permitem acompanhar anualmente a gestão fiscal dos municípios brasileiros.

Fórmulas de Cálculo

O IFGF é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Os quatro primeiros possuem peso 22,5% e o último 10,0% no resultado final do Índice. Isto se deve ao fato de que para a grande maioria dos municípios brasileiros o endividamento de longo prazo não é utilizado como forma de financiamento. A seguir, a descrição de cada um deles.

IFGF Receita Própria

A dependência de transferências intergovernamentais engessa o orçamento dos municípios, uma vez que é pautada por incertezas e está sujeita à programação das administrações superiores. Ser capaz de gerar um alto nível de receita própria é, pois, uma característica vital para um município que quer colocar em prática projetos de longo prazo sem se preocupar com eventuais choques negativos em suas fontes de financiamento – situações onde o investimento é o primeiro alvo dos cortes orçamentários. Mendes (1998) elenca quatro principais problemas para o baixo volume de receitas próprias dentro do orçamento do município:

- As diferenças entre o tamanho da economia local e o volume de recursos recebidos desestimulam o uso eficiente da capacidade tributária dos municípios;
- Incentivos à despreocupação com a minimização de custos operacionais;
- Eleva a receita governamental sem retirar da renda do contribuinte local, o que faz crescer o poder de barganha do governante;
- As oscilações do total repassado pelas demais esferas de governo dificultam a programação das políticas públicas.

Nesse contexto, o indicador de Receita Própria tem o objetivo de verificar o grau de autonomia das receitas dos municípios. Dessa forma, quanto mais próximo de 1,00 for o *IFGF Receita Própria* do município, menor a dependência de transferências constitucionais e voluntárias de outros entes.

De fato, como o sistema federativo é construído com base em transferências, principalmente para o atendimento das ações de saúde e educação, não é factível que 100% das receitas correntes sejam oriundas do esforço do próprio município. Por isso, o indicador foi construído com base no pressuposto de que o município seja capaz de gerar receitas próprias equivalentes à metade de suas receitas correntes líquidas. Assim, os municípios que não geram receita própria recebem 0,00 e os municípios que geram 50% da RCL ou mais recebem 1,00 no *IFGF Receita Própria*; os demais resultados foram escalonados entre esses dois pontos. Foram consideradas receitas próprias as receitas correntes subtraídas das receitas de transferências⁶. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menos a prefeitura é dependente das transferências intergovernamentais.

⁶ Em 2015, em 52 municípios foram excluídos do cálculo das receitas próprias as receitas de Compensação Financeira inscritas em Receita Patrimonial, de modo a padronizar com os demais municípios que inscrevem esse tipo de receita dentro da rubrica Receita de Transferências.

Cálculo do IFGF Receita Própria

$$\text{Indicador} = \left(\frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

Restrições:

Caso 1: $\frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}} > 50\% \rightarrow \text{IFGF Receita Própria} = 1$

Caso 2: $\frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}} = 0 \rightarrow \text{IFGF Receita Própria} = 0$

Caso 3: $0 < \frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}} < 50\% \rightarrow \text{IFGF Receita Própria} = 2 \times \frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}}$

Segundo a STN,

Receita Própria = Receitas Correntes + Outras Receitas de Capital – (Receitas de Valores Imobiliários + Receitas de Transferências Correntes).

Receita Corrente Líquida = Receita Corrente – (Deduções da Receita Corrente + Contribuições Sociais)

IFGF Gastos com Pessoal

A despesa com pessoal⁷ é o principal item da despesa do setor público – para os municípios, representam metade da RCL, em média. Velloso (2006) lembra ainda que o gasto com pessoal é uma despesa rígida, uma vez que não se pode reduzir ou recusar o pagamento de salários e aposentadorias de servidores, que têm seus valores fixados em lei. Por isso, o comprometimento excessivo das receitas com essa despesa implica na redução dos recursos destinados para outros fins, afetando as políticas públicas.

Com o objetivo de evitar a rigidez orçamentária e garantir espaço para alocação de outras despesas, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limitou os gastos com pessoal em até 60% da RCL. Além disso, o artigo 22 dessa mesma legislação criou um limite prudencial, definido como 95% do teto (ou 57% da RCL), acima do qual ficam vedadas criações de cargos, empregos ou funções, além de outras restrições.

Diante desse quadro, o *IFGF Gastos com Pessoal* busca avaliar o comprometimento das receitas com as despesas de pessoal. A fórmula de cálculo é idêntica à utilizada para apuração dos limites da LRF. Para a construção do índice adotou-se dois parâmetros. Com o objetivo de penalizar os municípios que descumpriram os limites impostos pela LRF, o primeiro utiliza como nota de corte o teto oficial para os gastos com funcionalismo estabelecido por aquela lei: 60% da RCL. O segundo considera como menor valor o percentual de 30% da RCL, metade do limite legal. Ou seja, o município que superar os 60% receberá zero no *IFGF Gastos com Pessoal* e o que registrar percentual inferior a metade disto receberá 1,00, nota máxima. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento do orçamento com a folha de salários do funcionalismo municipal e, conseqüentemente, maior o espaço de manobra para a prefeitura executar políticas públicas.

⁷ Definidas como despesas de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício do cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento de proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios e, ainda, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade excepcional de interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18 da LRF (Manual Técnico de Orçamento 2015).

Cálculo do IFGF Gastos com Pessoal

$$\text{Indicador} = \left(\frac{\text{Gasto com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

Restrições:

Caso 1: $\frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}} < 30\% \rightarrow \text{IFGF Gasto com Pessoal} = 1$

Caso 2: $\frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}} > 60\% \rightarrow \text{IFGF Gasto com Pessoal} = 0$

Caso 3: $30\% < \frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}} < 60\% \rightarrow \text{IFGF Gasto com Pessoal} = 1 + 60\% - 2 \times \frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}}$

Segundo a STN,

Gastos com Pessoal = Pessoal e Encargos Sociais + Aposentadorias e Reformas + Pensões – (Sentenças Judiciais+ Despesas de Exercícios Anteriores + Indenizações Restituições Trabalhistas + Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados).

IFGF Investimentos

Para garantir o crescimento econômico sustentado da economia brasileira e, sobretudo, o fornecimento dos serviços necessários à população, o investimento público é variável chave (Ferreira, 1996; Afonso e Junqueira, 2009). Escolas e hospitais bem equipados, ruas pavimentadas, saneamento, iluminação pública, entre outros, são investimentos tipicamente municipais que fomentam as atividades econômicas locais e geram bem-estar para a população.

O objetivo do *IFGF Investimentos* é medir a parcela dos investimentos nos orçamentos municipais. Por mais que haja consenso sobre a importância do investimento público municipal, o processo orçamentário é “miope” e atribui excessivo peso ao custo corrente de um projeto, independentemente de seus benefícios futuros, então os investimentos de longo prazo podem enfrentar mais dificuldades políticas para serem aprovados do que projetos de curto prazo (Gobetti 2007). Por isso, estabeleceu-se uma nota de corte para este indicador: para os municípios que investiram mais de 20% da sua RCL foi atribuída nota 1,00. Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, mais investimentos foram realizados pelas prefeituras.

Cálculo do IFGF Investimentos

$$\text{Indicador} = \left(\frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

Restrições:

Caso 1: $\frac{\text{Investimentos}}{\text{RCL}} > 20\% \rightarrow \text{IFGF Investimentos} = 1$

Caso 2: $\frac{\text{Investimentos}}{\text{RCL}} = 0\% \rightarrow \text{IFGF Investimentos} = 0$

Caso 3: $0\% < \frac{\text{Investimentos}}{\text{RCL}} < 20\% \rightarrow \text{IFGF Investimentos} = \left(\frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right) \times 5$

IFGF Liquidez

A rubrica restos a pagar, na sua origem, destinava-se a compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública, uma vez que é natural que algumas despesas que pertencem a um exercício sejam postergadas para o próximo. Nascimento e Debus (2009) ressaltam, no entanto, que, com o passar do tempo, os restos a pagar passaram a ser utilizados pelos municípios como uma forma de financiamento, através da simples postergação de despesas já contratadas para outros anos, gerando assim um problema de liquidez para as prefeituras.

Visando estancar essa prática, a LRF estabeleceu que, em último ano de mandato, a gestão municipal possua recursos financeiros suficientes para fazer frente às despesas que foram postergadas para o ano seguinte⁸. Com base nessa lógica foi construído o **IFGF Liquidez**. Dessa forma, no cálculo do índice, caso o município inscreva mais restos a pagar do que recursos em Caixa no ano em questão sua pontuação será zero. Apesar de essa condição legal aplicar-se apenas em anos de transição de governo, iniciar um ano com mais dívidas com fornecedores do que recursos em caixa é um problema que afeta a gerência financeira e a credibilidade do município. Além disso, o *IFGF Liquidez* também é ponderado pela Receita Corrente Líquida (RCL). Esse ajuste tem como objetivo ponderar a relação entre postergações das despesas e disponibilidade de caixa pelo tamanho do orçamento da prefeitura.

Na leitura dos resultados, quanto mais próximo de 1,00, menos o município está postergando pagamentos para o exercício seguinte sem a devida cobertura.

Cálculo do IFGF Liquidez

$$\text{Indicador} = \left(\frac{\text{Caixa} - \text{Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

Restrições:

$$\text{Caso 1: } \frac{\text{Caixa} - \text{RAP}}{\text{RCL}} > 25\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 1$$

$$\text{Caso 2: } \frac{\text{Caixa} - \text{RAP}}{\text{RCL}} < 0\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 0$$

$$\text{Caso 3: } 0\% < \frac{\text{Caixa} - \text{RAP}}{\text{RCL}} < 25\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 0,4 + 0,6 \times \frac{\left(\frac{\text{Caixa} - \text{Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)}{25\%}$$

IFGF Custo da Dívida

Após a renegociação das dívidas de estados e municípios com o Governo Federal, em 1997 e 2001, os governos locais ficaram sujeitos a diversas vedações no que concerne à emissão de títulos domésticos ou externos. São elas:

- Proibidas ofertas de títulos locais ou externos enquanto houver dívida com a União;

⁸ Art. 42 da LRF: “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.”

- Vedados novos títulos públicos no mercado interno enquanto a dívida financeira bruta superar a Receita Líquida Real anual;
- Vedadas ofertas de títulos de dívida pública estadual e municipal até 2020;
- Restrita a captação de recursos em mercados externos por parte de estados e municípios, somente permitida para quitar saldos de outras dívidas em aberto.

Posteriormente, a LRF impediu que a União renegociasse as dívidas dos municípios contraídas com instituições privadas. Com isso, os municípios ficaram com acesso limitado à contratação de dívida. Ainda assim, os gastos com Juros e Amortizações são realidade para mais de 90% municípios, devido à crescente participação de dívidas de prazos menores e custos elevados, notadamente relacionadas aos restos a pagar. Em um ambiente de recursos próprios limitados, esse tipo de despesa apresenta a perversa propriedade de diminuir os recursos livres para a plena execução dos programas de governo.

Diante desse quadro, o **IFGF Custo da Dívida** avalia o peso dos encargos da dívida em relação às receitas líquidas reais, em consonância com o limite estabelecido pela resolução nº 43 do Senado Federal. O cálculo do índice leva em conta o limite de 13% da receita líquida real⁹ estabelecido por essa legislação. Assim, os valores compreendidos entre zero e esse percentual são escalonados no cálculo do índice. Quanto mais próximo de 1,00, menor o comprometimento dos recursos da prefeitura com juros e amortizações referentes a empréstimos contraídos em anos anteriores.

Cálculo do IFGF Custo da Dívida

$$\text{Indicador} = \left(\frac{\text{Juros} + \text{Amortizações}}{\text{Receita Líquida Real}} \right)$$

Restrições:

$$\text{Caso 1: } \frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{RLR}} = 0\% \rightarrow \text{IFGF Custo da Dívida} = 1$$

$$\text{Caso 2: } \frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{RLR}} > 13\% \rightarrow \text{IFGF Custo da Dívida} = 0$$

$$\text{Caso 3: } 0\% < \frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{RLR}} < 13\% \rightarrow \text{IFGF Custo da Dívida} = 1 - \frac{\left(\frac{\text{Juros} + \text{Amortizações}}{\text{Receita Líquida Real}} \right)}{13\%}$$

Segundo a STN,

Receita Líquida Real = Receita Orçamentária – Operações de Crédito – Alienação de Bens – Transferências Voluntárias – Transferências de Capital.

⁹ A Receita Líquida Real (RLR) é utilizada para apurar o limite de pagamento da dívida de Estados e Municípios renegociada com o Tesouro Nacional e para o cálculo da relação Dívida Financeira / Receita Líquida Real. Para os municípios, o conceito de RLR exclui do total de receitas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. A Baixa Taxa de Investimento Público Brasileira Comparada a dos Demais Países em Desenvolvimento. Nota Técnica, Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=2&Num=0&numPagina=2&ordenacao=1>>. Acesso em: 31 jul. 2009.

IBGE. Nota metodológica n.º 23, versão 2, 2008.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 26, n. 2, agosto 1996.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento (MTO). Brasília, 2015.

MENDES, Marcos José. Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios. São Paulo, 1998.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>

VELLOSO, Raúl. Ajuste do gasto da união e retomada do crescimento econômico. São Paulo: Etco, 2006.

BIBLIOGRAFIA

ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORN, José Sílvio. Análise da situação financeira do Ente Público mediante o uso de Quocientes. Rio Grande do Sul, 2003.

BRASIL. Banco Central. Manual de Finanças Públicas. 6ª Edição. Brasília, 2008.

BRASIL. BNDES. Indicadores Fiscais de Déficit e de Controle do Endividamento Público Subnacional: Algumas Reflexões. XII Seminário Regional de Política Fiscal da América Latina. Brasília, 2000.

BRASIL. Tesouro Nacional. Estados e Municípios. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios.

BRASIL. Tesouro Nacional. Manual de Despesa Nacional. Brasília, 2008.

BRASIL. Tesouro Nacional. Séries Históricas de Dados e Indicadores Fiscais. Brasília, 2007.

FMI, Fundo Monetário Internacional. Manual Revisto de Transparência Fiscal. IMF, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia Duarte de. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios. Monografia premiada em 1º lugar no Tema “Lei de Responsabilidade Fiscal” do XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R.; STRANZ, E. Avaliação da Gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social – 2002 a 2006.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de Gestão: Utilização de Indicadores de Gestão no Setor Público. São Paulo, 1999.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 32ª Edição. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MENDES, Marcos. Gasto Público Eficiente. Rio de Janeiro: TopBooks, 2006.

REZENDE, Fernando Antonio. Finanças Públicas. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando Antonio; CUNHA, Armando. Disciplina fiscal e qualidade do gasto público. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

REZENDE, Fernando Antonio. Finanças Públicas. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2001.

GLOSSÁRIO

- **Amortizações:** pagamento do principal da dívida pública, inclusive parcela relativa à atualização monetária e cambial;
- **Ativo Financeiro:** créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e valores numéricos;
- **Contribuições Sociais:** tributo criado pela União para custear serviços de assistência e previdência social;
- **Despesas de Exercícios Anteriores:** relativas a exercícios encerrados, para as quais existia crédito próprio e dotação suficiente nos respectivos orçamentos, mas que não foram processadas na época devida;
- **Indenizações e Restituições Trabalhistas:** despesas de natureza remuneratória resultantes do pagamento efetuado a servidores públicos civis e empregados de entidades integrantes da administração pública, inclusive férias e aviso prévio indenizados, multas e contribuições incidentes sobre os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, etc, em função da perda da condição de servidor ou empregado, podendo ser em decorrência da participação em programa de desligamento voluntário, bem como a restituição de valores descontados indevidamente, quando não for possível efetuar essa restituição mediante compensação com a receita correspondente;
- **Investimentos:** despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente;
- **IPTU:** Receita de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana;
- **IRRF:** Receita de Imposto de Renda Retido na Fonte;
- **ISS:** Receita de Imposto sobre Serviços;
- **Juros:** taxa cobrada pelo credor de um empréstimo, usualmente expressa como uma taxa percentual anual do principal;
- **Outras Receitas Próprias:** Receita Corrente + Outras Receitas de Capital – IPTU – ISSQN – Imposto de Renda e Proventos – Receita de Valores Mobiliários – Receita de Transferências Correntes;
- **Pessoal e Encargos Sociais:** despesa com o pagamento pelo efetivo serviço exercido de cargo/emprego ou função no setor público, quer civil ou militar, ativo ou inativo, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador;
- **Receita Corrente:** receitas que aumentam somente o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período compreendido pela lei orçamentária anual. São compostas por receitas derivadas e originárias, das quais não resulta contraprestação financeira por parte do Estado. Corrente significa transferência de recursos do setor privado para o setor público. Compreende os seguintes grupos: tributária,

de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes;

- **Receita Corrente Líquida:** somatório dos itens componentes da receita corrente, deduzidos: na União, os valores das transferências constitucionais e legais para Estados e Municípios e as contribuições do PIS-PASEP e outras previdenciárias; nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; e na União, 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 da área da previdência;
- **Receita Própria:** Arrecadações pelas entidades públicas em razão de sua atuação econômica no mercado. Estas receitas são aplicadas pelas próprias unidades geradoras, em geral autarquias, fundações, fundos e empresas públicas;
- **Restos a Pagar:** despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação);

Anexo I – Municípios Fora da base do FINBRA para o cálculo do IFGF.

Em 2015, o IFGF investigou 4.688 municípios, ou seja, das 5.568¹⁰ prefeituras, 880 não entraram na base de dados do IFGF, pelas seguintes razões:

- 65 por não apresentarem informações consistentes. Nesses casos, foram eliminados da base de dados municípios que apresentaram dados contábeis inconsistentes (como Despesas com Pessoal ou Receitas Correntes zeradas, por exemplo), incompletos, ou com planos de contas idênticos entre diferentes municípios.

Lista dos 65 Municípios que não apresentaram informações consistentes:

| UF | Município | UF | Município | UF | Município |
|----|-------------------|----|-------------------------|----|--------------------------|
| BA | Araci | MG | Comendador Gomes | PI | Cristalândia do Piauí |
| BA | Itaquara | MG | Dona Eusébia | PI | Lagoa do Barro do Piauí |
| BA | Novo Triunfo | MG | Inhaúma | PR | Lupionópolis |
| BA | Santa Inês | MG | Machacalis | PR | Porto Vitória |
| CE | Acaraú | MG | Mar de Espanha | PR | Saudade do Iguaçu |
| CE | Brejo Santo | MG | Moeda | RS | Campestre da Serra |
| CE | Jardim | MG | São Francisco do Glória | RS | Jaboticaba |
| CE | Saboeiro | MG | Sardoá | RS | Novo Xingu |
| ES | Anchieta | MG | Senador Cortes | SE | Itabi |
| ES | Marilândia | MS | Caracol | SE | Nossa Senhora da Glória |
| GO | Cavalcante | MT | Araguaiana | SE | Nossa Senhora de Lourdes |
| GO | Estrela do Norte | MT | Barra do Garças | SP | Onda Verde |
| GO | Mara Rosa | MT | Nova Xavantina | SP | Porto Ferreira |
| GO | Mimoso de Goiás | MT | Nova Monte Verde | SP | Suzanópolis |
| GO | Nova Roma | PA | Capitão Poço | SP | Tanabi |
| GO | São Luiz do Norte | PA | Tracuateua | SP | Tapiraí |
| GO | Sítio d'Abadia | PA | Xinguara | TO | Filadélfia |
| GO | Vila Boa | PE | Angelim | TO | Goiatins |
| MA | Codó | PE | Brejinho | TO | Itapiratins |
| MA | Cururupu | PE | Correntes | TO | Piraquê |
| MA | Vitória do Mearim | PI | Alto Longá | BA | Araças |
| MG | Central de Minas | PI | Caracol | | |

- 815 por não possuírem dados disponíveis nos Balanços Anuais (DCA), da STN. A lista completa está disponível no documento a seguir: <https://goo.gl/EF3tTz>

¹⁰ Brasília e Fernando de Noronha não entraram na base de dados por não possuírem prefeitura.

ANEXO B
NOTA METODOLÓGICA DO IFDM

NOTA METODOLÓGICA

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um indicador composto que aborda, com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: **Emprego & Renda, Educação e Saúde**. Assim, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes.

O IFDM foi criado em 2008 e acompanhou o desenvolvimento de cada um dos 5.565 municípios brasileiros na primeira década deste século. No entanto, medir o desenvolvimento implica, necessariamente, na reavaliação periódica das escolhas possíveis e dos níveis de acesso alcançados¹. Por isso, após uma década de acompanhamento dos municípios, o IFDM foi aprimorado para captar os novos desafios do desenvolvimento brasileiro. O trabalho de revisão da metodologia teve três pilares: ampla revisão de literatura, identificação de novas variáveis e aplicação de testes estatísticos com vistas a confirmar as hipóteses teóricas e avaliar a estrutura de pesos do índice.

O principal incremento foi situar o Brasil no mundo. A nova metodologia buscou padrões de desenvolvimento encontrados em países mais avançados, utilizando-os como referência para os indicadores nacionais. Com isso, alargou-se o leque de escolhas da sociedade nos domínios da saúde, da educação, do emprego e da renda. Outro ponto importante foi a atualização de metas e parâmetros nacionais de 2000 para 2010.

A revisão do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) manteve as características únicas e as premissas da metodologia original, quais sejam:

- ❖ Acompanhar as três principais áreas de desenvolvimento: **Educação, Saúde, Emprego&Renda**;
 - ❖ Possuir periodicidade **ANUAL**, recorte **MUNICIPAL** e cobertura **NACIONAL** dos 5.565 municípios brasileiros;
 - ❖ Utilizar-se exclusivamente de **estatísticas públicas oficiais**²;
 - ❖ Permitir **comparações absolutas e relativas**, identificando se a melhora ocorrida em determinado município decorreu da adoção de políticas específicas ou apenas da queda ou ascensão dos demais municípios no ranking;
 - ❖ Possuir **fácil leitura**: o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da cidade. Além disso, para maior praticidade na análise dos resultados, foram definidas as seguintes classificações:
 - municípios com IFDM entre 0 e 0,4
 - municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6
 - municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8
 - municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0
- ▶ **BAIXO** desenvolvimento;
 - ▶ desenvolvimento **REGULAR**;
 - ▶ desenvolvimento **MODERADO**;
 - ▶ **ALTO** desenvolvimento.

¹ Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o desenvolvimento é um processo de mudança da sociedade no sentido de melhorar o bem-estar da população ao longo do tempo, alargando o seu leque de escolhas nos domínios da saúde, educação e rendimento. (Relatório do Desenvolvimento Humano 2013).

² As fontes primárias de dados são os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Educação e da Saúde.

Quadro-Resumo das variáveis componentes do IFDM – por Área de Desenvolvimento

| IFDM | | |
|---|--|--------------------------------------|
| Emprego&Renda | Educação | Saúde |
| Geração de emprego formal | Matrículas na educação infantil | Número de consultas pré-natal |
| Absorção da mão de obra local | Abandono no ensino fundamental | Óbitos por causas mal-definidas |
| Geração de Renda formal | Distorção idade-série no ensino fundamental | Óbitos infantis por causas evitáveis |
| Salários médios do emprego formal | Docentes com ensino superior no ensino fundamental | Internação sensível à atenção básica |
| Desigualdade | Média de horas aula diárias no ensino fundamental | |
| | Resultado do IDEB no ensino fundamental | |
| Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego | Fonte: Ministério da Educação | Fonte: Ministério da Saúde |

Dimensões e variáveis

O **IFDM - Emprego&Renda** é composto por duas dimensões: **Emprego** - que avalia a geração de emprego formal e a capacidade de absorção da mão-de-obra local - e **Renda** - que acompanha a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho do município. Cada uma destas dimensões representa 50% do índice de **Emprego&Renda**. As fontes de dados são os registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho e Emprego, e projeções oficiais de população do IBGE³.

| IFDM - Emprego&Renda | | | | | | |
|----------------------|-------------------------|------------------------------------|-----------------------------|--|---|---------------|
| Emprego (50%) | | | | | | |
| Variáveis | Crescimento Real no Ano | Ordenação Crescimento Negativo Ano | Crescimento Real no Triênio | Ordenação Crescimento Negativo Triênio | Formalização do mercado de trabalho local | |
| PESOS | 10% | | 10% | | 30% | |
| Renda (50%) | | | | | | |
| Variáveis | Crescimento Real no Ano | Ordenação Crescimento Negativo Ano | Crescimento Real no Triênio | Ordenação Crescimento Negativo Triênio | Massa Salarial | Gini da Renda |
| PESOS | 10% | | 10% | | 15% | 15% |

O objetivo da vertente **Emprego&Renda** é captar tanto a conjuntura econômica como características estruturais do mercado de trabalho do município. Com a revisão metodológica, foram introduzidos dois novos conceitos: formalização do mercado de trabalho local, incorporado na dimensão Emprego; e desigualdade, incluído na dimensão Renda. Para isso, foram adotados parâmetros internacionais de desempenho no mercado de trabalho, tendo como referência o ano de 2010.

³ Existe uma defasagem temporal de três anos entre o ano de referência do IFDM e sua divulgação decorrente do fato de serem utilizadas apenas estatísticas oficiais dos Ministérios da Saúde, da Educação e do Trabalho e Emprego. Assim, a edição de 2014 é referente ao ano de 2011. Foram utilizadas também projeções da população para 2011 calculadas pelo IBGE para o Ministério da Saúde.

Assim, na dimensão **Emprego**, a conjuntura é retratada pelas **taxa de crescimento do emprego formal no ano base e no último triênio**, enquanto a parte estrutural fica a cargo do grau de **formalização do mercado de trabalho local**, medido através da relação entre o estoque de trabalhadores com carteira assinada e a população em idade ativa do município. Por sua vez, a dimensão **Renda** é composta pelas taxas de **crescimento da renda média no ano base e no último triênio**, representando os componentes conjunturais, bem como por dois indicadores estruturais: **Gini da renda**, que ilustra a concentração da renda no mercado formal de trabalho, e **massa salarial**, que mede a relevância econômica do município e, portanto, seu potencial de servir como vetor de desenvolvimento para outros municípios.

O **IFDM – Educação** é composto por seis indicadores. Foi idealizado para captar a oferta de educação infantil e, principalmente, a qualidade da educação prestada no ensino fundamental, em escolas públicas e privadas. Ao ensino fundamental foi atribuído peso de 80%, distribuído entre cinco indicadores: 55% para indicadores-meio e 25% para indicadores-fim. Por seu poder de influenciar a aprendizagem futura e o mercado de trabalho, o ensino infantil ficou com os demais 20% do IFDM Educação. A fonte de todos esses dados é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação.

| IFDM - Educação | | | | | | |
|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------|
| Variáveis | Ensino Infantil | | Ensino Fundamental | | | |
| | Atendimento Educação Infantil | Distorção Idade Série (1- tx) | % Docentes com Curso Superior | Média de Horas-Aula Diárias | Taxa de Abandono (1- tx) | Média IDEB |
| | PESOS | 20% | 10% | 15% | 15% | 15% |

O atendimento à Educação Infantil é avaliado pelo **percentual de matrículas em creches e pré-escolas** em relação ao total de crianças de 0 a 5 anos de idade, estimado pelas projeções anuais de população do IBGE. Segundo a PNAD 2011, desta mesma instituição, mais de 9 milhões de crianças nessa faixa etária estavam fora da escola, por isso a importância da avaliação quantitativa neste caso. Por sua vez, no Ensino Fundamental a avaliação tem foco qualitativo, haja vista que 98,2% da população alvo já está atendida. São cinco indicadores de qualidade da educação prestada no ensino fundamental:

- Taxa de distorção idade-série:** representa a defasagem de aprendizagem, expressa o percentual de alunos com idade superior à idade recomendada para a série que está cursando;
- Percentual de docentes com curso superior:** mede a qualificação dos professores;
- Número médio diário de horas-aula:** aborda a qualidade do ensino sob a ótica da oferta de tempo integral nas escolas e do impacto sobre o desempenho dos alunos;
- Taxa de abandono escolar:** acompanha se de fato os alunos matriculados no ensino fundamental permanecem na escola durante todo o ano letivo;
- Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB):** principal indicador de desempenho da educação básica no Brasil, mede o grau da absorção do conteúdo dos alunos.

No processo de revisão metodológica não houve incorporação de novas variáveis no *IFDM Educação*. Contudo, foram atualizados os parâmetros de desenvolvimento que passaram a se basear no ano 2010, em metas de governo e em padrões internacionais. Dessa forma, foram reforçadas as exigências quanto

à formação de professores e ao atendimento em creches e pré-escolas, bem como às taxas de abandono e de distorção idade série.

O **IFDM-Saúde** tem foco na saúde básica e contempla indicadores cujo controle é de competência municipal. Neste caso, foram utilizados os bancos de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e do Sistema Internações Hospitalares (SIH), todos do DataSUS - Ministério da Saúde.

| IFDM - Saúde | | | | |
|----------------|--|---|-------------------------------|--|
| Atenção Básica | | | | |
| Variáveis | Mínimo de 7 consultas pré-natal por nascido vivo (%) | Taxa de óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis | Óbito de causas mal definidas | Internações Evitáveis por Atenção Básica |
| PESOS | 25% | 25% | 25% | 25% |

O IFDM Saúde é composto por quatro indicadores com pesos iguais (25% cada). Com a revisão metodológica a **Saúde** ganhou um novo componente: **Internações Sensíveis à Atenção Básica**. Além deste novo indicador, também compõem o IFDM-Saúde com igual peso:

- Percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal:** É considerado um dos procedimentos mais básicos que um município deve oferecer à sua população. Mede o grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município;
- Proporção de mortes por causas mal definidas:** Está relacionado ao acesso aos serviços de saúde e o acompanhamento da saúde dessa população. Permite inferir a qualidade da atenção básica, que, em geral, caminha na mesma direção da qualidade no preenchimento das declarações de óbito.
- Taxa de óbitos infantis por causas evitáveis:** É reconhecida pela ONU como um dos indicadores mais sensíveis da condição de vida e de saúde de uma população. Os dados sobre mortes evitáveis constituem indicadores indiretos da qualidade da atenção básica à Saúde, dos quais podem derivar medidas de resultado ou de impacto sobre a ação pública como saneamento e campanhas de vacinação, por exemplo.
- Internações Sensíveis à Atenção Básica:** Este indicador acompanha as internações hospitalares que poderiam ter sido evitadas caso os serviços de atenção básica de saúde tivessem sido efetivos. Em outras palavras, não é desejável se ter um alto percentual de internações hospitalares, por exemplo, por anemia, hipertensão ou diabetes, uma vez que estas poderiam ser evitadas através da prevenção por ação da atenção básica.

Na revisão metodológica foram incorporados parâmetros internacionais para as taxas de óbitos infantis, bem como aumentadas as exigências quanto ao atendimento às gestantes e à identificação de óbitos.

EXPEDIENTE: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) - Av. Graça Aranha, 01 CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. **Presidente:** Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; **Vice-Presidente Executivo:** Geraldo Benedicto Coutinho; **Diretora de Desenvolvimento Econômico:** Luciana de Sá; **Gerente de Ambiente de Negócios e Infraestrutura:** Guilherme Mercês; **Gerente de Pesquisa e Estatística:** Cesar Bedran; **Chefe da Divisão de Pesquisa e Estatística:** Tatiana Sanchez; **Equipe:** Marcio Afonso, Camila Magalhães, Joana Siqueira, Carolina Neder, Adriana Esteves, Isabela Valentim, Jonathas Goulart e Nayara Freire. Sugestões e Informações: pesquisas@firjan.org.br Visite nossa página na internet: www.firjan.com.br/ifdm