

011

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO CONTÁBIL PARA MUNICÍPIOS

Carlos Tiago Jorge de Azevedo

RESUMO

O artigo analisa a relação entre desempenho dos municípios da Zona da Mata mineira dentro dos padrões contábil/fiscal. Para isso analisamos o federalismo brasileiro enquanto arranjo institucional, e a participação das unidades subnacionais nas tomadas de decisão sobre as regras e normas que os afetam. Índices são ferramentas que além de possibilitarem avaliações de desempenho, também direcionam as ações prioritárias das políticas públicas. Foi construído o índice Contábil Fiscal Municipal – iCFM, que busca avaliar a distância entre as políticas sociais e a aplicação legal dos recursos, busca entender se existe uma correlação entre as condições técnicas das normas e o desempenho em indicadores sociais. Observou-se que grande parte dos municípios atendem, neste caso as normas contábeis, apresentando bons desempenhos no iCFM.

INTRODUÇÃO

Atualmente quando se pesquisa sobre o sistema federativo brasileiro, grande parte da literatura produzida destaca que a Constituição de 1988 foi uma ferramenta ímpar na história do país no que se refere à descentralização fortalecendo os entes subnacionais (ALMEIDA, 2012 apud ARRETICHE, 2012, p.7). Seria uma reação e oposição ao modelo centralizador, de governo federal, que a antecedeu, tal formulação tinha por objetivo a aproximação dos governos aos cidadãos, tanto que pela primeira vez na história os Municípios foram integrados à federação como unidade autônoma.

Desta forma, o modelo federativo nacional se transformou em um bom campo para analisar as relações entre entes federados, uma vez que este modelo também carrega consigo o significado de arranjo institucional (COSTA, 2007), ou seja, como e sob quais regras as instituições, neste caso os entes federados, se organizam e interagem. Assim, temos que a estrutura federativa brasileira é um dos “balizadores” fundamentais para se analisar e avaliar as peculiaridades e nuances de todo o processo político nacional, com destaque para o conflito entre os entes federados (governo federal, estadual e municipal) (ABRÚCIO, 2005).

Conforme observado na literatura, o arranjo federativo brasileiro não estabeleceu regras de participação dos entes federados na formulação e ou aprovação de leis que afetariam diretamente as regras do pacto. Porém, sempre se afirmou que os representantes locais, com destaque para os Governadores e Prefeitos, teriam uma influência na coordenação da votação no Congresso Nacional de medidas propostas pelo Governo Federal que impactassem nos entes federados (AMES, 2003). Contudo, em pesquisa recente, Arretche (2012) destaca que o Congresso Nacional é uma “casa partidária” demonstrando que mesmo que o projeto de Lei a ser votado impactaria negativamente o Estado, em questões ligadas ao Pacto Federativo, daquele parlamentar, a maior influência para seu voto seria da instância partidária.

A estrutura do Estado federativo brasileiro é formada por uma premissa de descentralização dos entes federados, contudo, não previu a participação destes entes nas tomadas de decisão sobre a federação. Estados e Municípios não possuem poder de veto previsto constitucionalmente, no que diz respeito às leis aprovadas dentro do Congresso. Sua autonomia se restringiu, na letra da Lei, à autonomia política. Por outro lado, para a execução de políticas públicas, os municípios são os principais executores dessas. Mas autonomia em executar não é o mesmo que autonomia em estabelecer políticas. Dessa forma, vemos o Governo Federal determinar, sem anuência, direta no Congresso, dos Estados e Municípios, as regras do jogo. O mesmo acontece quanto à gestão dos recursos públicos que são noreteadas por leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem prevista punição para os casos onde gestor não atenda a suas diretrizes.

Quais seriam os efeitos dessas regras postas aos entes federados, sem sua anuência, pelo Governo Federal após a CF/88. Neste sentido, levamos em consideração que estudar a estrutura federativa e seu funcionamento serve como leme para compreendermos as nuances do estado brasileiro e seus efeitos.

O presente artigo busca nas unidades subnacionais, exclusivamente nos municípios, compreender como arranjos federativos impactam os resultados do desempenho de programas sociais. Trataremos exclusivamente das regras contábeis/financeiras da gestão dos recursos públicos, obrigatórias, estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O artigo em cinco capítulos. Na introdução o trabalho é apresentado, com uma breve contextualização, apresenta o problema de pesquisa. No segundo capítulo é realizada revisão de literatura, no terceiro capítulo aponta as ferramentas metodológicas usadas, os bancos de dados, no quarto e último capítulo são apresentados os resultados da aplicação do índice desenvolvido, iCFM, nos municípios da região da Zona da Mata mineira.

FEDERALISMO COMO "IDEOLOGIA POLÍTICA" E "ARRANJO INSTITUCIONAL"

O formato do federalismo brasileiro pós-1988 não é um fenômeno isolado, conforme destaca Souza (2001), Este fato "implicou" em uma reformulação das instituições políticas através de novos compromissos entre as organizações dentro Estado, tendo como vértice o desenvolvimento de aparatos que buscassem a descentralização política, fiscal e financeira entre os entes federados em oposição aos governos antecessores, como no caso do Brasil (SOUZA, 2001). O destaque dado por Souza corrobora a afirmação de Abrúcio (2005), de que a estrutura federativa brasileira é um dos "balizadores" fundamentais para se analisar e avaliar as peculiaridades e nuances de todo o processo político nacional, com destaque para o conflito entre os entes federados (governo federal, estadual e municipal). "Grosso modo, os estudos sobre o federalismo brasileiro privilegiam a análise do embate, hoje e ao longo da história, entre o governo federal e os entes subnacionais" (ABRÚCIO 2005 p. 41).

A fim de corresponder à necessidade acima, Costa (2007), observa que para compreender o federalismo é necessário levar em conta os dois significados que a palavra carrega, um como "ideologia política" e outro como formas e "arranjos institucionais". Enquanto "ideologia política" é fundamental se atentar para quais propósitos e em quais circunstâncias é utilizada. A título de exemplificar, podemos observar nos casos de Brasil e Estados Unidos, em que suas iniciativas são bem diferentes. No caso estadunidense, o federalismo foi o arranjo ideológico adequado para "organização política que centraliza, em parte o poder num estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas num estado unitário" (COSTA, 2007 p. 211), enquanto no caso brasileiro, o federalismo atua para descentralizar a ação/execução com relação às políticas públicas (*policy making*) e manter unificado os territórios sob uma mesma regra, mantendo centralizado o poder de decisão sobre a ação (*policy decision making*). Ou seja, enquanto um tem o propósito de unir o outro tem a intenção de não separar.

Enquanto "arranjo institucional" Costa (2007) também destaca a função do federalismo é a de regulamentar as ações burocráticas entre as instituições nacionais e subnacionais, determinando as prerrogativas dos entes federados, através de leis aprovadas no Congresso, propiciando a ação articulada e impor regras para a resolução dos conflitos entre os membros. Uma das marcas presentes no conceito de Federalismo é "a premissa da descentralização do exercício de poder levado a uma ordem jurídica única que deve ser seguida" (LIMA, 2008, p.3).

Dito de outra forma, a "premissa da descentralização" é concretizada através da repartição dos poderes entre governo central e governos subnacionais, que possuem uma certa "independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira." (LIMA, 2008, p.3). É este arranjo que possibilita a incidência das regras e metas postas a nível nacional a todo território da Federação.

O arranjo institucional proporcionado pelo modelo federativo tem como características principais as seguintes (LIMA, 2008, p.4):

1. A existência de uma Lei superior que o institua, no caso do Brasil é a Constituição;
2. A coexistência de duas ou mais “esferas de governo” que gozem de autonomia financeira, administrativa e política. Com destaque para a possibilidade de que cada ente federado tenha poder de elaborar e aprovar suas próprias Leis e políticas;
3. A previsão dentro da Lei superior de que a federação e os entes são indissociáveis;
4. A existência de repartição de competências.

Assim, corroboramos com Abrúcio (2005), sobre o fato de que estudando sobre o federalismo brasileiro podemos observar algumas peculiaridades referentes as unidades subnacionais. Diferente do que aponta Lima (2008, p.4), que *“a Federação atua como limitador do poder político, pois ao conceder maior autonomia aos Estados e Municípios,[...], a União tem sua atuação demarcada e com isso, menos poderes.”* Podemos observar que ao ter exclusividade na iniciativa de propostas de leis que interferem diretamente no funcionamento dos entes federados (ARRETICHE, 2012), o Governo Federal pode interferir diretamente no funcionamento das unidades subnacionais, determinando padrões e normas, assim como Almeida (2007) também destaca que embora a CF/88 teria premissas de uma organização democrática descentralizada, os últimos 20 anos se consolidaram *“em bases estatais ordenadas em torno de um cdntro nacional com capacidade decisória e amplos recursos de regulação”* (ALMEIDA, 2007, p.9) como ocorre no campo da contabilidade pública, especificamente nos parâmetros estabelecidos pela LRF.

FEDERALISMO À BRASILEIRA

Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à autoridade do governo central, e por extensão, aos direitos dos governos subnacionais. A razão é simples. As respostas institucionais a esse dilema têm consequências sobre o funcionamento da democracia e as decisões de governo. (ARRETICHE, 2012, p.11)

A citação acima é uma das características dos debates sobre o federalismo brasileiro que enseja discussões nos mais variados campos como podemos observar; *“O poeta municipal, discute com o poeta estadual, qual deles é capaz de bater o poeta federal. Enquanto isso o poeta federal tira ouro do nariz.”* (DRUMOND, 1992, p.14). O poeta mineiro, em um verso, apresenta brilhantemente a discussão política que permanece até os dias atuais no Brasil: a disputa entre a autonomia dos governos subnacionais e o governo federal.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil república teve cinco constituições, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, sendo que neste caminho o país se organizou como estado unitário, em 1937, e depois federação.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O FEDERALISMO

A opção brasileira por um Estado democrático e federalista, de acordo com a Constituição Federal de 1988 que previu, dentre outras questões, a descentralização do poder, enseja discussões que versam sobre autonomia, autoritarismo e minorias, no que tangem às relações entre União, Estados e Municípios. Almeida (2007) destaca que durante o processo da Constituinte, os estados já contavam com Governadores eleitos diretamente, o que segundo a autora, gerou a influência destes sobre as bancadas estaduais e a interferência direta no texto constitucional. Entretanto mas recentes pesquisas, com destaque para Arretche (2012), apontam que a intervenção dos governos locais não resultou em um enfraquecimento do governo central, tampouco influenciou as bancadas dos estados no Congresso.

Nesta proposta constitucional, pela primeira vez os municípios foram integrados à federação como organização permanente e autônoma, condição esta já apontada no Art. 1º da CF/88. O Brasil é um dos poucos estados federativos a inserir os municípios “como membros permanentes”. (AVELAR e CINTRA, 2007, p. 215). Contudo, embora a nova Constituição previsse, também, a descentralização fiscal e tributária, a mesma não definiu claramente como seriam divididas as competências federativas (AVELAR e CINTRA, 2007, p. 215).

A CF/88, definiu em seu texto, dos artigos 18 ao 30, a organização da federação entre os entes federados, estabelecendo regras de funcionamento e relacionamento. Contudo, mesmo escolhido um modelo federativo descentralizado, o que se pode observar é que desde sua promulgação existe um protagonismo do governo central. Arretche (2012) aponta que a formatação e execução do Federalismo brasileiro fortaleceram a União e “favorecem a autoridade do governo central”.

A CF/88 permite ainda à União, o poder de legislar sobre todas as ações dos entes federados, ou seja, no §4¹ do Art.24 dá ao governo central um controle “*centralizado sobre legislação concorrente*”, por outro lado através de seu Art. 23 aponta a necessidade de se regulamentar, através de leis, o quê e em qual forma se regerá a cooperação entre União, Estados e Municípios, o que durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique e Lula, ensejaram a aprovação de diversas Leis que afetaram diretamente os Estados e Municípios, com destaque para o governo FHC que aprovou 34 leis, ou seja, 70% das leis aprovadas entre 1989 e 2006 que afetaram diretamente os entes federados, em seus oito anos de governo (ARRETCHÉ, 2012, p. 51), estas leis tratam de assuntos relacionados a: redistribuição das receitas; que afetam a autonomia de Estados e Municípios na “arrecadação de seus próprios impostos”; que agem e afetam diretamente a “autonomia decisória dos governos subnacionais no exercício de suas próprias competências”; e que afetam a “autonomia decisória” dos Estados e Municípios em decidirem “sobre a alocação de suas próprias receitas” (ARRETCHÉ, 2012, p.41)

PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DENTRO DO NOVO PACTO FEDERATIVO

A crise nos Estados e Municípios tem alimentado um discurso, principalmente da Confederação Nacional de Municípios – CNM, que aponta um sufocamento, nos municípios, provocado pelas decisões do governo federal. Observa-se que conferido o poder de legislar sobre ações de entes federados sem a negociação com os envolvidos, a União trata destas pautas diretamente com o Congresso Nacional, conforme observado por Arretche.

[...] a centralização decisória nas arenas federais afeta as oportunidades institucionais de veto dos governos territoriais no Brasil. A União concentra autoridade para normatizar as competências a serem exercidas por estados e municípios. Assim, o Congresso é o principal lócus decisório de matérias que afetam diretamente os interesses federativos. Além disto, a autoridade jurisdicional da União permite que parte expressiva dessas matérias seja processada sob a forma de legislação ordinária. (ARRETCHÉ, 2012, p.26)

Em alguns momentos podemos observar que a preponderância do poder da União sobre os demais entes é também ratificada pela ausência de regulamentações das regras federativas. Um exemplo é que agora o Congresso Nacional se propõe a corrigir um problema crônico nas ações impostas pela União aos Estados e Municípios, através do Projeto de Emenda a Constituição PEC 172/2012 de autoria do Deputado Federal Mendonça Filho que altera o Art. 167 da Constituição Federal que “Estabelece que a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros ao seu custeio”(PEC 172/2012).

O tema que trata a PEC 172/2012, representa uma expressão de força e autoridade do governo central no plano federativo. A PEC visa equilibrar de alguma forma, o abuso da União em determinar obrigações para Estados e Municípios sem a anuência dos mesmos. A PEC foi aprovada apenas quatro anos depois de sua proposição, e em um cenário de crise entre o Governo Federal e Câmara dos Deputados, em que o equilíbrio político da maioria governista tinha acabado.

O IMPACTO FEDERATIVO NOS MUNICÍPIOS: GESTÃO E NORMAS.

AS RELAÇÕES VERTICAIS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Nos anos que se seguem após a CF/88, o que se viu foi uma descentralização da execução de políticas públicas, e os municípios assumem diretamente este papel, o de executor, mas as políticas ainda são elaboradas pelo Governo Federal, que até a presente data, não precisa se preocupar a financiar totalmente seu projeto e imputa ao ente federado, custeio de uma contrapartida. Com base nas suas pesquisas e análises, para Arretche (2012) a centralização das decisões, *policy decision making*, no governo federal com ênfase na regulação sobre receitas e despesas, tem efeito direto no “padrão de gasto dos governos locais”. “*Em suma, a combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais explica a dinâmica das relações verticais do Estado federativo brasileiro*” (ARRETCHÉ, 2012, p.24). É crucial destacar que a autora aponta o fato de que o resultado dessa relação vertical não seja um “*jogo de soma-zero em que expansão da autoridade da União significaria necessariamente supressão da autoridade dos governos subnacionais*”, e como resultado dessa relação a “*União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado*” e que por outro lado os municípios teriam sido fortalecidos progressivamente na sua capacidade enquanto instituição executora de políticas (ARRETCHÉ, 2012, p.24). Contudo, fica evidenciado a falta de autonomia dos municípios na elaboração destas políticas, contrariando a 2ª premissa do federalismo, descrita neste trabalho.

¹ “§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” (Art. 24 CF/88)

Quando a União utiliza seus “amplos poderes legislativos”² assume dois papéis: o primeiro de legislar sobre a Constituição e o segundo de legislar sobre a Federação, fazendo com que os dois processos sofram as injunções de um poder central. Um bom exemplo é que toda receita líquida estadual e municipal já está vinculada com sua retenção prevista na CF/88 para gastos com Saúde e Educação, enquanto a União consegue criar novos tributos e totalmente desvinculados.

O desenho das relações entre os entes federados apresentam um paradoxo com relação à administração municipal. Existem normas e regras que determinam o comportamento administrativo dos gestores municipais como, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA e o Plano Plurianual PPA, dentre outros dispositivos de fiscalização das contas pelo Tribunal de Contas do Estado TCE e o Tribunal de Contas da União - TCU, que além de fiscalizar o destino dos recursos públicos, também fiscalizam a mecânica dos gastos, ou seja, os municípios são permeados por regras impostas; por outro lado, por estarem na ponta das prestações de serviços públicos, os municípios estão sujeitos à arbitrariedade da União e dos desejos e apetites das massas, que muitas vezes recorrem às instituições jurídicas para assegurar o atendimento das suas demandas legais (BARBOZA e KOZICKI, 2012). É obrigatório, aos municípios, o atendimento as ferramentas técnicas de administração desenvolvidas para uma regra federativa de regulação e não apenas regulamentação para as ações dos estados e municípios. Ferramentas estas, as quais não surgiram da iniciativa dos Municípios, tampouco lhes foram submetidas à apreciação.

Embora Leis como a LRF, também devam ser atendidas pela União, a mesma tem poderes jurisdicionais para sua adequação de acordo com suas próprias necessidades, sendo, é claro, objeto de análise dentro do Congresso, onde o Executivo federal possui forte poder de barganha.

AS REGRAS CONTÁBEIS E DE GESTÃO PÚBLICA DENTRO DA FEDERAÇÃO

Em meio a legalidades e procedimentos administrativos que norteiam a administração pública, com destaque para as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP surge a questão se o atendimento às regras legais e aos instrumentos de fiscalização condizem com um bom atendimento à população, para isso é necessário comparar desempenhos frente a indicadores sociais e ao atendimento às ferramentas legais.

Estas regras e normas são dispositivos da estrutura federativa do Brasil, dessa forma é necessário observar estas regras como regulatórias para a administração política de um município. Essas informações, neste caso específico contábeis, se apresentam como bons caminhos para mensurar até que ponto a imposição dessas regras em nível nacional correspondem com o desempenho em indicadores sociais, neste caso específico, relacionados à saúde e à educação.

A contabilidade pública não deve ser entendida apenas como um aparato de questões técnicas e burocráticas essenciais para atendimento da legislação. Para sustentar esta afirmação é importante lembrar que o PPA, a LDO e a LOA, são ferramentas pensadas para o planejamento de ações dos órgãos públicos visando a melhor oferta de serviços públicos à população, assim, devemos destacar que estas leis são os principais campos de atuação da contabilidade, uma vez que é a NBCASP que determina como essas ferramentas são elaboradas. Mas o que tem isso haver como Saúde, Educação e desempenho contábil/fiscal? Tudo, toda política social, no nosso caso de análise a Saúde e a Educação, só ocorrem se tiverem previsão legal dentro destas três ferramentas, ou seja, o recurso que será destinado para a execução dos serviços públicos avaliados pelos nossos índices, são controlados por normas contidas no PPA, LDO e LOA. Consequentemente, ligadas as regras contábeis.

Os índices de Saúde e Educação, contabilizam a execução das políticas públicas com relação ao seu atendimento e o desempenho dessas políticas em solucionar os problemas em questão, cada um na sua área, os índices contábeis são a aglutinação das informações financeiras de todas as execuções das políticas públicas, ou seja, o índice contábil também diz algo sobre a saúde e a educação.

Ao avaliarmos o desempenho contábil/fiscal em relação ao desempenho em saúde e educação, vamos ao encontro com o que Al-Harja e Helgason (2000) esclareceram ao ampliarem a visão afirmando que o conceito de avaliação admite múltiplas definições e variedades de disciplinas (economia, formulação de políticas públicas e procedimentos administrativos, sociologia, entre outras). De certa forma Cotta (2001) corrobora com a ideia e mais ainda, destaque que a avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada: “busca um equilíbrio entre o rigor metodológico e técnico de uma investigação social e o pragmatismo e flexibilidade necessário a um instrumento de apoio ao processo decisório”. Dessa forma, para Cotta (2001), “avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma situação empírica e uma situação ideal”.

Nossa hipótese é a de que o atendimento a essas regras e normas contábil/fiscal e um bom desempenho, dentro desses parâmetros, das contas públicas, não interferem no desempenho da saúde e da educação nos municípios.

² ARRETCHÉ, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012

METODOLOGIA

A fim de possibilitar a comparação do desempenho contábil/fiscal com o desempenho em saúde e educação, nos municípios para analisar se existe alguma relação entre eles, foi necessário construir ferramenta que consiga atender ao desejado. Desta forma, optamos pela construção de um índice contábil/fiscal e utilizaremos índices referente ao desempenho em saúde e educação, exclusivo para municípios, já existentes.

Assim, para justificar a escolha deste tipo de ferramenta, observamos que cada vez mais, indicadores simples e indicadores compostos estão sendo utilizados como referências e orientadores para tomadas de decisões em diversos segmentos da sociedade.. Neste trabalho damos destaque para os indicadores das áreas de educação e saúde, balizadores reconhecidos mundialmente para descrever condições de um determinado Estado. Servem para avaliar as condições, os avanços e os retrocessos das condições de vida de uma população, dando uma dimensão sobre a efetividade da política pública, disponível, que visa solucionar os déficits sociais.

Desta forma, podemos dentre outras, destacar a importância dos indicadores como ferramentas que direcionam as ações prioritárias das políticas públicas. Muitos agentes políticos vão nortear suas ações e seus esforços nas direções dos indicadores, para dar mais ou menos credibilidade a aquele tipo de política pública. Os indicadores sociais não tem caráter punitivo, mas antes de tudo, servem como um bom leme que pode conduzir a administração pública ao caminho mais satisfatório.

Por outro lado observamos que os “índices fiscais”, resultantes das informações coletadas com relação, principalmente, ao cumprimento da LRF e à Lei 4.320/64 que “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.*” Esses são resultados das obrigações impostas pelo Governo Federal, através de aprovação no Congresso. Esses índices tem caráter punitivo e afetam diretamente os entes federados, que não participaram de sua formulação, tampouco da sua aprovação, corroborando a ideia de que estes não são *veto players*. Conforme destaca Platt, (2003), atender a LRF é uma tarefa tecnicamente difícil para os órgãos públicos. São muitos os demonstrativos contábeis e suas informações são complexas, muitas vezes nunca são utilizados.

Não se encontrou na literatura estudos que avaliassem o cumprimento destes “índices fiscais”, junto aos municípios, enquanto ferramenta de planejamento de políticas públicas, ou seja, diferente dos indicadores sociais, os índices fiscais são punitivos e não atendem ao propósito de ferramenta de planejamento de ações, e sim como parâmetros legais da gestão contábil/fiscal dos municípios.

Neste sentido, o que se buscou foi verificar a correlação entre os desempenhos e comportamento dos municípios quanto à adequação às Leis postas sob a cortina do pacto federativo, junto ao desempenho nas áreas sociais de Saúde e Educação.

OS PASSOS METODOLÓGICOS, COLETA E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS.

Os dados utilizados para análise foram coletados em diversas fontes, todas elas em meios eletrônicos. Os dados referentes aos índices fiscais foram coletados junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) dados disponíveis no site <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br>. Trata-se de portal de informações referente às prestações de contas anuais dos municípios mineiros. Neste portal constam todas as informações e dados referentes às movimentações financeiras e orçamentárias por exercício. Informações referentes ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios foram extraídas junto à Secretaria do Tesouro Nacional disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ctconf>.

Foram escolhidos, como amostra, todos municípios da Zona da Mata Mineira. A região é formada por 142 municípios divididos em sete Microrregiões. As informações referentes à Zona da Mata foram extraídas junto a Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG disponível em seu site através do seguinte endereço eletrônico: https://www.almg.gov.br/consulte/info_sobre_minas/index.html?aba=js_tabMicrorregioes&stlMicroregiao=60, informações estatísticas foram obtidas e através dos dados do IBGE disponível: https://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2011&posicao=7&municipio=3100203&UF=31. A escolha da Zona da Mata se dá pelo fato de que pouca ou nenhuma literatura voltou-se para analisar e comparar o desempenho dos municípios dessa região em questões contábil/fiscal correlacionado às questões sociais.

Os municípios analisados foram divididos em dois conjuntos para análise. A primeira é a divisão das microrregiões, em comparação aos demais municípios. A Zona da Mata é formada por sete microrregiões, estas recebem o nome do município sede, são elas: Cataguases; Juiz de Fora; Manhuaçu; Muriaé; Ponte Nova; Ubá e Viçosa. A outra divisão é com relação ao coeficiente do FPM e de acordo com a população, As divisões para análise servirão para comparar os resultados entre os municípios com mesma característica populacional e receita, de FPM.

O recorte temporal escolhido para análise dos dados contábil/fiscal e os índices de saúde e educação foram os anos de 2015 e 2016. A escolha deste período se deu pelo fato de que são dois exercícios financeiros dentro do mesmo período coberto pelo Plano Plurianual (PPA) e dentro do mesmo período de governo. O ano de 2014 não foi utilizado pelo fato de que as informações referentes aos dados contábeis/financeiros deste ano não estão disponíveis na mesma plataforma que os anos de 2015 e 2016.

Uma vez que trata-se de uma análise de correlação, manteve-se fiel os anos das informações coletadas tanto para os índices contábeis/fiscais como para os índices de saúde e educação.

Uma das limitações deste trabalho é justamente o curto período temporal analisado, porém, é aqui construída uma proposta de análise que pode servir de norte para a ampliação do lapso temporal dando maiores condições de observação e análise dos comportamentos dos dados em questão.

O município de Juiz de Fora, sede de uma das Microrregiões da Zona da Mata - ZM, não será analisado por representar um outlier em comparação com os demais da região. A cidade ultrapassa os 500.000 habitantes, conforme o Censo do IBGE de 2010, e representa quase ¼ dos 2.170.191 de pessoas que vivem na ZM e sua Receita Corrente Líquida – RCL, equivale à 30,58% do total da somatória da RCL dos 142 municípios. Por estas razões, não haverá participação dos dados de Juiz de fora nas análises propostas.

ÍNDICES E INDICADORES

Para fim de sua utilização estatística, os índices fiscais foram padronizados para formulação de indicadores compostos, da mesma forma como são tratados os indicadores das áreas sociais em questão (saúde e educação), conforme a metodologia utilizada pelo CEM. Foram utilizadas 17 variáveis, informações retiradas do banco de dados do TCE-MG relativo às *“informações enviadas, pelo município, que compõe a Prestação de Contas e as demonstrações contábeis apuradas por meio dos Balançetes Contábeis”* que possibilitaram o cálculo de 11 índices fiscais. Os índices fiscais são correspondentes aos indicadores simples. Através de método específico de aglutinação será construído um “Índice” específico, assim como foi feito com os indicadores sociais aqui utilizados, que chamaremos de **Índice Contábil/Fiscal Municipal iCFM**.

Já os Índices sociais em saúde e educação seguirão fielmente a metodologia do CEM, se valendo da análise de 8 (oito) indicadores da área da saúde e 10 (dez) da área de educação. Os dados foram extraídos pelo CEM e são provenientes das informações do DATASUS, no caso da saúde, e do Inep/MEC para a educação, com relação aos anos de 2015 e 2016 e nos enviado.

A CONSTRUÇÃO E AS FUNÇÕES DOS ÍNDICES FISCAIS

A administração pública brasileira sofreu grandes alterações desde a promulgação da CF/88, novas regras e parâmetros foram gradativamente implementados através de leis que dispunham sobre toda a federação. Merecem destaque: Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e contratos), Lei Kandir (sobre desoneração fiscal) e a Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Com destaque para a LRF que dispõe de regras contábeis, a saber, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBCASP. É a partir das regras técnicas contidas na legislação e nas teorias contábeis que são construídos os índices fiscais que tratam este trabalho.

Os índices ou quocientes são parâmetros extraídos através de fórmulas contábeis preestabelecidas que relacionam itens e/ou conjuntos de itens entre si, “permite ao analista inferir sobre tendências e checar os resultados apurados com índices padrões de resultados” (ANDRADE, 2017). Neste caso, os índices apontados por Andrade (2017) são considerados neste trabalho como indicadores uma vez que tratam de um assunto em comum, a condição contábil/fiscal do município, ou seja, são indicadores simples construídos a partir de uma estatística contábil específica, referente a uma determinada dimensão das contas públicas.

Diferente do setor privado, em que os indicadores são mais difundidos e aceitos o que leva a uma padronização, a área pública não permite definir quais são os indicadores mais utilizados, na contabilidade, o que se apresenta como um entrave às interpretações dos indicadores fiscais na administração pública. Porém, Andrade (2017) aponta alguns cuidados que devem ser observados, no cálculo dos indicadores, quando utilizamos para medir eficiência contábil/fiscal.

Assim, podemos observar que a contabilidade compreende a necessidade de relacionar um determinado indicador com seu objetivo, ou seja, este indicador deve responder à pergunta a qual lhe deu origem. Desta forma, definiremos que indicadores serão levados em conta bem como o motivo de sua importância para a administração pública. As variáveis que dão origem aos indicadores são encontradas no Balanço Patrimonial³, Balanço Orçamentário⁴ e no Balanço Financeiro⁵.

INDICADORES DE LIQUIDEZ

Optou-se por utilizar, neste caso, definição sobre liquidez no sentido de que se trata de informações referente à “saúde contábil”. Os indicadores a seguir tratam da forma como podemos interpretar como se articulam o “ativo circulante”, “passivo circulante” e outras variáveis importantes. Ou seja, servem para “medir a capacidade do ente público de saldar seus compromissos já exigíveis.” (ANDRADE, 2017, p.443), atendendo às regras contábeis instituídas e exigidas em nível nacional como consequência do arranjo federativo atual.

O quadro abaixo tem sintetizado todos os indicadores que compõem o iCFM com suas respectivas siglas bem como as formulas utilizadas para obter seus resultados. As siglas foram de livre escolha do autor, não tendo, portanto, nenhuma intenção de apresentar siglas novas, apresenta uma diferença com as siglas da fonte (ANDRADE 2017), em incluir o “I” de indicador.

QUADRO 1: indicadores utilizados suas siglas e suas fórmulas

INDICADOR	SIGLA	FÓRMULA
Indicador de liquidez corrente	ILC	AF/PF
Indicador de Situação Financeira Líquida	ISFL	$\frac{(AC-PC)}{RT}$
Indicador do Resultado Orçamentário	IRO	$\frac{(Receita - Despesa)}{Receita\ total}$
Indicador de comprometimento da receita corrente líquida com despesas com pessoal	IDP.RCL	$\frac{Despesa\ com\ pessoal}{Receita\ Corrente\ Líquida}$
Indicador de empréstimo tomados em relação à RCL	IETR	$\frac{Operação\ de\ Crédito}{RCL}$
Indicador de amortização de dívida em relação a RCL	IAD	$\frac{Amortizações\ e\ encargos}{RCL}$
Indicador de Dívida Consolidada	IDC	$\frac{Montante\ da\ dívida\ Consolidada}{Receita\ Corrente\ Líquida}$
Indicador de comportamento da arrecadação	ICA	$\frac{(Receita\ Arrecadada - Receita\ Prevista)}{Receita\ Prevista}$
Indicador de comportamento da execução da despesa	ICD	$\frac{Despesa\ Realizada - Despesa\ Prevista}{Despesa\ Prevista}$
Indicador entre Receita e Despesa	IRD	Receita/Despesa
Indicador de Restos a Pagar	IRPDC	$\frac{Restos\ a\ Pagar}{Ativo\ Financeiro - Passivo\ Financeiro}$

Fonte: Elaboração própria do autor.

³ “O balanço patrimonial demonstra a situação das constas que formam o ativo e o passivo de uma entidade, como o patrimônio líquido” (ANDRADE, 2017, p. 397)

⁴ “Definido pelo art. 102 da Lei nº 4.320/64, na forma do anexo 12, e alterado pelo MCASP, o balanço orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, atendendo à administração como instrumento de controle da legalidade e eficiência das operações realizadas, bem como fornecendo aos órgãos fiscalizadores condições para verificar, de forma global, o desempenho da administração e o emprego dos recursos públicos” (ANDRADE, 2017, p.388)

⁵ “Definido pelo art. 103 da Lei nº 4.320/64, na forma do Anexo 13, e revisto pelo MCASP, o balanço financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentária realizadas, bem como os ingressos e os dispêndios de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Portanto, o balanço financeiro evidencia a situação de disponibilidade, depois de conhecido o total da receita arrecadada e seu emprego na realização das despesas” (ANDRADE, 2017, p.395)

Andrade (2017) não discriminou onde e como as informações seriam encontradas na nova plataforma de prestação de contas que são disponibilizadas junto ao site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, TCE-MG, diante dessa situação houve a necessidade de se identificar a nomenclatura de cada variável junto ao banco de dados utilizados, esta identificação ocorreu através da parceria do autor com Andrade. A tabela a seguir contempla a identificação das variáveis através da nomenclatura bem como através dos códigos correspondentes que são padronizados para todos os municípios.

Os indicadores têm seus resultados balizados por expectativas contábeis que apontam seu desempenho. Desta forma, a tabela abaixo descreve o limite dos resultados entre dentro e fora do ideal.

QUADRO 2: Mensuração dos resultados dos indicadores

Indicador	Resultados ideais
ILC	>ou= 1 (quanto maior melhor)
ISFL	<ou=1 (quanto menor melhor)
IRO	<ou=1 (quanto menor melhor)
IDP.RCL	<ou=a 0,6 (quanto menor melhor)
IETR	<ou=a 0,16 (quanto menor melhor)
IAD	<ou=a 0,115 (quanto menor melhor)
IDC	<ou=a 1,2 (quanto menor melhor)
ICA	>ou=a 0 (quanto maior melhor)
ICD	<ou=a 0 (quanto menor melhor)
IRD	>ou=a 1,0 (quanto maior melhor)
IRPDC	<ou=a 1,0 (quanto menor melhor)

Fonte: Elaboração própria do autor.

ÍNDICE CONTÁBIL/FISCAL MUNICIPAL ICFM

O índice Contábil Fiscal Municipal, iCFM, é a principal inovação que trazemos. Trata-se de uma tentativa de diminuir a distância entre as políticas sociais e a aplicação legal dos recursos públicos, ou seja, busca entender qual se existe uma correlação para entres as condições técnicas contábeis e suas normas legais e a ação política dentro dos municípios. O iCFM é um indicador social, uma vez que a saúde financeira de uma instituição pública está diretamente ligada a sua capacidade de implantar, implementar ou ampliar programas sociais, e esta é a sua função neste trabalho, o de sociabilizar a contabilidade pública. Conforme aponta Marion (2003, p. 23) de que a contabilidade “*é o instrumento para tomada de decisões*”, a mesma contabilidade deveria ter seus pressupostos analisados quanto a sua contribuição para a efetividade das políticas públicas, não apenas a conceitos internos.

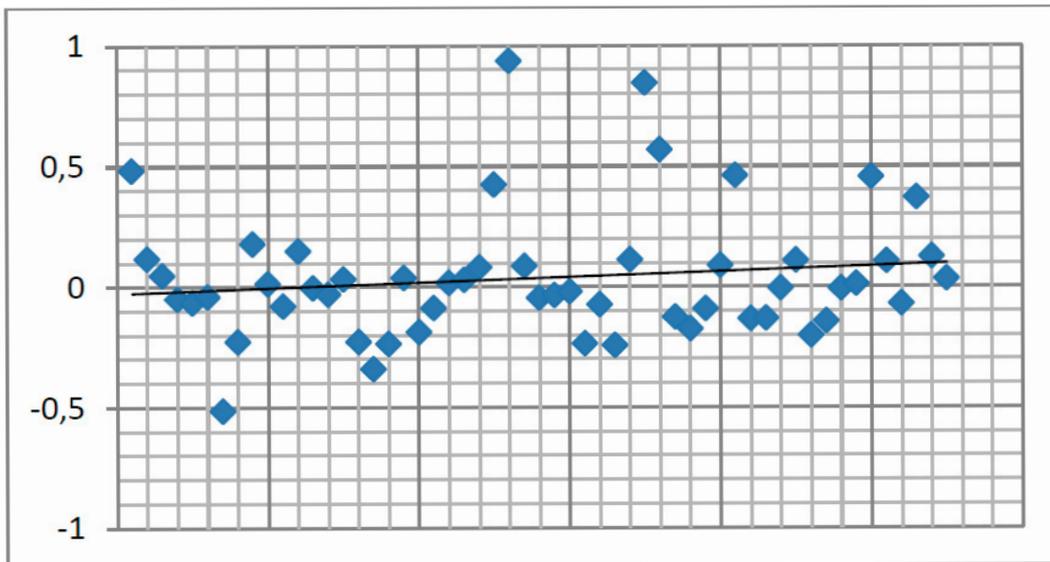
A elaboração das demonstrações contábeis, quando desprovida de aspectos relevantes, não serve de subsídio pra a tomada de decisões, tendo seu uso apenas para o atendimento de obrigações legais. (NERES, 2003)

Dessa forma, o iCFM, é conjugação de 11 indicadores, dentre os quais alguns são requisitos obrigatórios para aprovação das contas municipais, e outros são demonstrativos de algumas condições que podem orientar a organização das contas dentro de um padrão contábil. Esses são extraídos através de fórmulas contábeis preestabelecidas que relacionam itens e/ou conjuntos de itens entre si, “permite ao analista inferir sobre tendências e checar os resultados apurados com índices padrões de resultados” (ANDRADE, 2017). Embora Andrade (2017) inove ao apontar a importância de se calcular estes indicadores que não são obrigados por lei, o autor, não tem a intenção, de que estas informações saiam do mundo contábil fiscal, não pretende criar um índice geral que possibilite comparar o desempenho com outras áreas, é essa lacuna que motivou a criação do o iCFM para podermos correlacioná-lo com outros índices, observado como esta regra imposta dentro do pacto federativo se comporta ao ser comparada junto a índices de outras áreas.

Indicador [Social] é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2001. pg,15)

Entre os 11 indicadores foi aplicado o teste de correlação de Pearson, afim de observar se a conjugação deste 11 indicadores realmente atendem aos interesse de formação do índice. Conforme demonstra a Figura 01, Gráfico de dispersão, poucos correlações entre os indicadores variaram entre forte ou muito forte, a grande maioria ficou entre fraca e muito fraca.

GRÁFICO 1: Dispersão coeficiente de Pearson



Fonte: Elaboração própria do autor

Na tabela a seguir poderemos observar os valores obtidos pela correlação entre cada um dos indicadores. Dessa forma, optamos por utilizar todos os indicadores na formação do iCFM. Tal escolha, observado o coeficiente de correlação, tende a dar mais segurança e maior critério para o resultado do índice em questão.

TABELA 1: Resultado dos coeficientes de correlação de Pearson

Correlação de Pearson			Correlação de Pearson		
Indicadores		Coefficiente	Indicadores		Coefficiente
IDP.RCL	IETR	-0,047	ILC	SFL	0,480
IDP.RCL	IAD	-0,037	ILC	IRO	0,115
IDP.RCL	IDC	-0,022	ILC	IDP.RCL	0,046
IDP.RCL	ICA	-0,236	ILC	IETR	-0,051
IDP.RCL	ICD	-0,075	ILC	IAD	-0,066
IDP.RCL	IRD	-0,245	ILC	IDC	-0,042
IDP.RCL	IRPDC	0,111	ILC	ICA	-0,515
IETR	IAD	0,842	ILC	ICD	-0,229
IETR	IDC	0,567	ILC	IRD	0,176
IETR	ICA	-0,126	ILC	IRPDC	0,012
IETR	ICD	-0,175	SFL	IRO	-0,081
IETR	IRD	-0,092	SFL	IDP.RCL	0,147
IETR	IRPDC	0,086	SFL	IETR	-0,005
IAD	IDC	0,459	SFL	IAD	-0,032
IAD	ICA	-0,134	SFL	IDC	0,029
IAD	ICD	-0,132	SFL	ICA	-0,228
IAD	IRD	-0,007	SFL	ICD	-0,341
IAD	IRPDC	0,106	SFL	IRD	-0,237
IDC	ICA	-0,204	SFL	IRPDC	0,036
IDC	ICD	-0,144	IRO	IDP.RCL	-0,188
IDC	IRD	-0,009	IRO	IETR	-0,090
IDC	IRPDC	0,009	IRO	IAD	0,014
ICA	ICD	0,453	IRO	IDC	0,026
ICA	IRD	0,103	IRO	ICA	0,079
ICA	IRPDC	-0,071	IRO	ICD	0,4226
ICD	IRD	0,368	IRO	IRD	0,936
ICD	IRPDC	0,123	IRO	IRPDC	0,084
IRD	IRPDC	0,0314			

Fonte: Elaboração própria do autor

Foi realizada a padronização dos valores obtidos, o que permite avaliar cada município de acordo com o conjunto de resultados dos indicadores fiscais. Além de possibilitar a avaliação do desempenho por indicador, possibilita somatória que resultará no valor final do iCFM, do qual será obtido seu coeficiente de correlação junto aos índices de saúde e educação, que serão explicados.

De acordo com a Tabela 5, cada indicador tem o mesmo peso. Em conjunto, os indicadores apontaram para o desempenho do município em diferentes dimensões da sua gestão contábil. Nas situações em que não se obtiver a informação por indisponibilidade dos dados o indicador ficará com o valor zero. Tal medida não penalizará o município tampouco o beneficiará.

Porém suas diferenças podem ser observadas na essência de sua criação. Enquanto o IMRS- Finanças Públicas foi concebido à “luz de três princípios”; responsabilidade fiscal, eficiência e economicidade, o iCFM foi intencionalmente criado para observar quão relacionado está a contabilidade pública, regra imposta pelo Governo Federal aos entes da Federação, com a efetividade dos resultados da aplicação políticas públicas, especificamente saúde e educação.

Para cálculo, os indicadores são parametrizados transformados em valores que serão obtidos através das seguintes fórmulas:

QUADRO 3: Fórmulas para padronização dos indicadores de acordo com os resultados ideais

Resultados ideais	Fórmulas de padronização
>ou= 1 (quanto maior melhor)	$\frac{(1-Vc)^*-1}{1+Vc}$
<ou=1 (quanto menor melhor)	$\frac{Vc - Vm}{(Vm)^*-1}$
>ou=a 0 (quanto maior melhor)	$\frac{[(1-Vc)^*-1] + 1}{1+Vc}$
<ou=a 0 (quanto menor melhor)	$\frac{(1 - Vc)-1}{1+Vc}$

Fonte: Elaboração própria do autor.

Vc = Valor coletado Vm = Valor mínimo

COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON

De acordo com o interesse deste trabalho de observar qual é a força do relacionamento dos resultados do iCFM dos municípios da Zona da Mata Mineira junto aos índices sociais, neste caso específico em Saúde e Educação, utilizou-se o resultado do coeficiente de correlação de Pearson, que possibilita a determinação da força do relacionamento entre duas variáveis. Segundo observa Appolinário (2006) o coeficiente de correlação de Pearson tem variações entre (-1,00) e (+1,00) destacando ainda que essa correlação possui duas vertentes: a força e também a direção. Quando resultado menor que 0 temos uma correlação negativa o que quer dizer que a relação é inversamente proporcional, quanto maior que 0 temos correlação positiva o que quer dizer que a relação é direta.

QUADRO 4: Valores de referência e sua correspondência em força de correlação

Valores da Correlação	Força
0,00	Nula
0,01 até 0,10	Muito fraca
0,11 até 0,30	Fraca
0,31 até 0,59	Moderada
0,60 até 0,80	Forte
0,81 até 0,99	Muito forte
1,00	absoluta

Fonte: (APPOLINÁRIO, 2006, p. 150)

A fórmula matemática para o cálculo do referido coeficiente, conforme aponta Stevenson (2001, p. 375) é a seguinte:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\left[\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \right] \left[\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \right]}}$$

ANÁLISE DOS DADOS E DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NO ICFM.

Neste capítulo é apresentado os resultados da aplicação do iCFM junto aos municípios da Zona da Mata mineira, agrupados nas sete microrregiões e também de acordo com o seu coeficiente de participação no FPM. Alguns dados da região analisada chamam atenção e merecem ser detalhados neste trabalho. Dos 142 municípios aproximados 65,55% estão dentro da menor faixa do FPM, (0,6), outros 13,40% estão no índice 0,8, ou seja 78,87% dos municípios estão dentro da menor faixa da repartição do fundo.

Além do mais, a região possui mais municípios que 12 estados, e sua população é superior a de 6 destes, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. São informações que reforçam a necessidade de realizar mais estudos referentes a esta região além de outros como o fato de que a região possui o 4º maior PIB de Minas Gerais, 4ª posição em número de habitantes com a segunda maior densidade demográfica do estado. Porém ocupa apenas a 8ª colocação em a renda per capita, dentre as 12 regiões. Outra condição é que aproximados 37% de seu PIB pertence à cidade de Juiz de Fora.

RESULTADOS DO ICFM.

Todos os 142 municípios foram avaliados em seu desempenho contábil/fiscal através do iCFM. Conforme observado, a maior parte dos municípios apresentam resultados positivos quanto ao iCFM, demonstrando uma certa padronização dos resultados, com exceção de alguns municípios que serão destacados junto às suas Microrregiões.

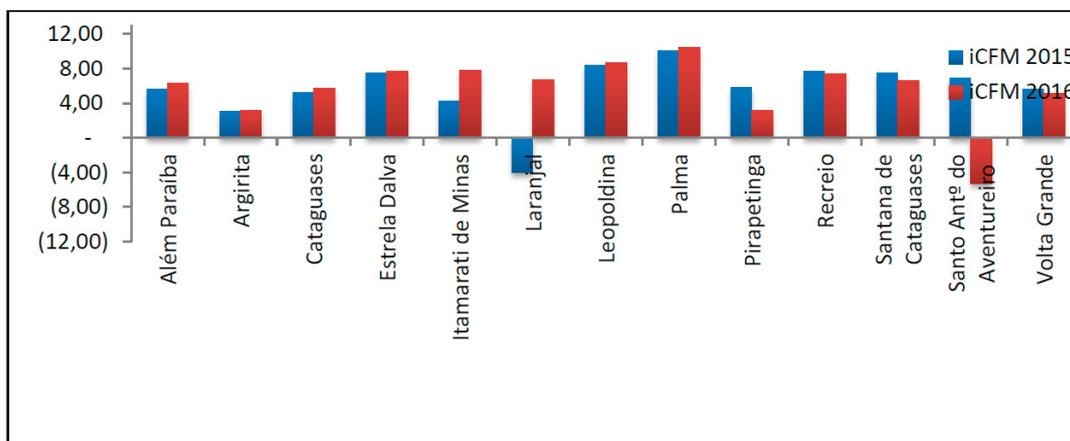
Os poucos resultados negativos chamam atenção quando levamos em consideração as manifestações da Confederação Nacional de Municípios – CNM, conforme destacado no capítulo 2, que aponta crise nas contas das unidades subnacionais. Segundo os resultados obtidos no iCFM que é composto por dados parâmetros contábeis, nos anos de 2015 e 2016, as condições dos municípios da ZM contradiz o discurso de crise.

MICRORREGIÕES

MICRORREGIÃO DE CATAGUASES

Não constam resultados da cidade de Dona Euzébia, uma vez que não foram obtidas todas as informações referentes aos dados contábeis dos anos de 2015 e 2016, que não estão completos no portal do TCE MG, assim, foi atribuído o valor “0” para o iCFM. Apenas os municípios de Laranjal (2015) e Santo Antônio do Aventureiro (2016) apresentaram iCFM negativo, os demais apresentaram bom desempenho, com destaque para a cidade de Palma que obteve os melhores índices.

GRÁFICO 2: iCFM da Microrregião de Cataguases



Fonte: Elaboração própria do autor

O Município de Laranjal teve desempenho ruim nos indicadores ICA e IRPDC. O ICA identificou um comportamento fora do desejado no que se refere ao comportamento da receita de acordo com a previsão na LOA, ou seja, a receita do ano de 2015 foi superestimada na elaboração do orçamento. Com relação ao IRPDC, identificou-se que devido a superestimação da arrecadação a despesa prevista não foi totalmente coberta pela receita, sobrando assim restos a pagar para o próximo exercício.

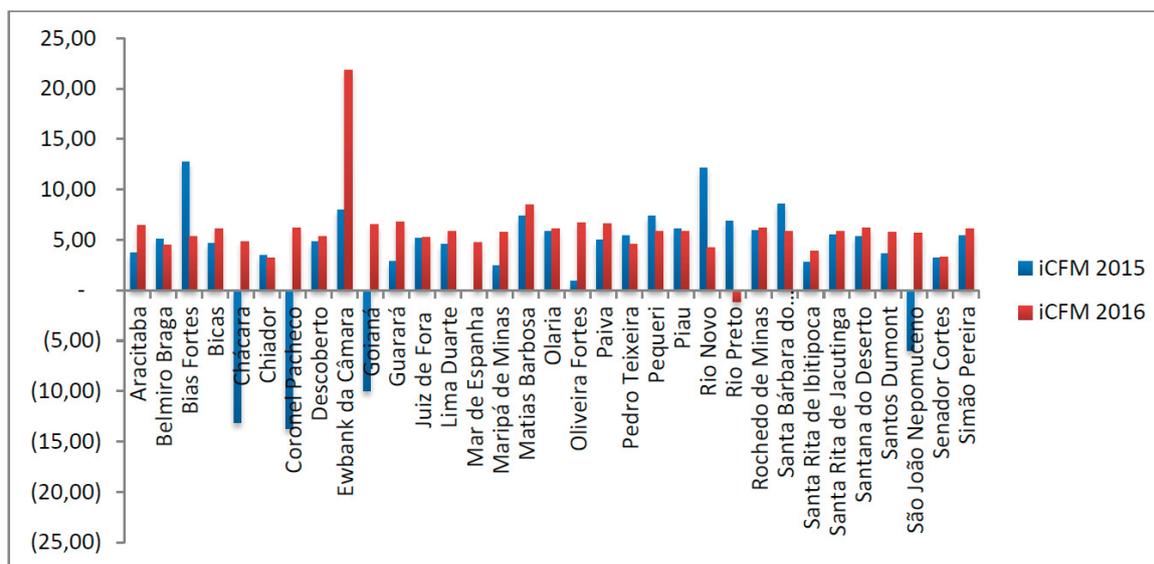
No caso de Santo Antônio do Aventureiro, além de resultados negativos no ICA e IRPDC, conforme descritos no caso de Laranjal, houve resultado negativo no ICD, que apontou que além do orçamento ter superestimado a receita para o ano de 2016, a despesa teve aumento com relação prevista no orçamento, o que resultou em um IRPDC mais negativo ainda.

MICRORREGIÃO DE JUIZ DE FORA

Na Microrregião de Juiz de Fora, observamos que os municípios Chácara (2015), Coronel Pacheco (2015), Rio Preto (2016) e São João do Nepomuceno (2015) obtiveram resultados negativos nos respectivos anos, os demais municípios tiveram pontuação positiva com relação ao iCFM, com destaque para Ewbank da Câmara.

No exercício financeiro de 2015, o município de Chácara apresentou desempenho negativo no ICA, IRD e IRPDC. A arrecadação prevista para o referido ano não foi alcançada conforme observado pelo ICA, assim como não houve redução da despesa nas proporções necessárias que levaram a um valor de restos a pagar sem cobertura financeira. O mesmo ocorreu com Coronel Pacheco e Goianá, que embora não tenha tido resultado negativo no IRD, teve resultado negativo no ICA e IRPDC. Já o município de São João Nepomuceno, obteve resultado negativo em quatro indicadores, ICA, ICD, IRD e IRPDC. No ano de 2016, apenas Rio Preto obteve resultado negativo no iCFM. Quatro indicadores, ICA, ICD, IRD e IRPDC, apresentaram resultados ruins.

GRÁFICO 3: iCFM Microrregião de Juiz de Fora

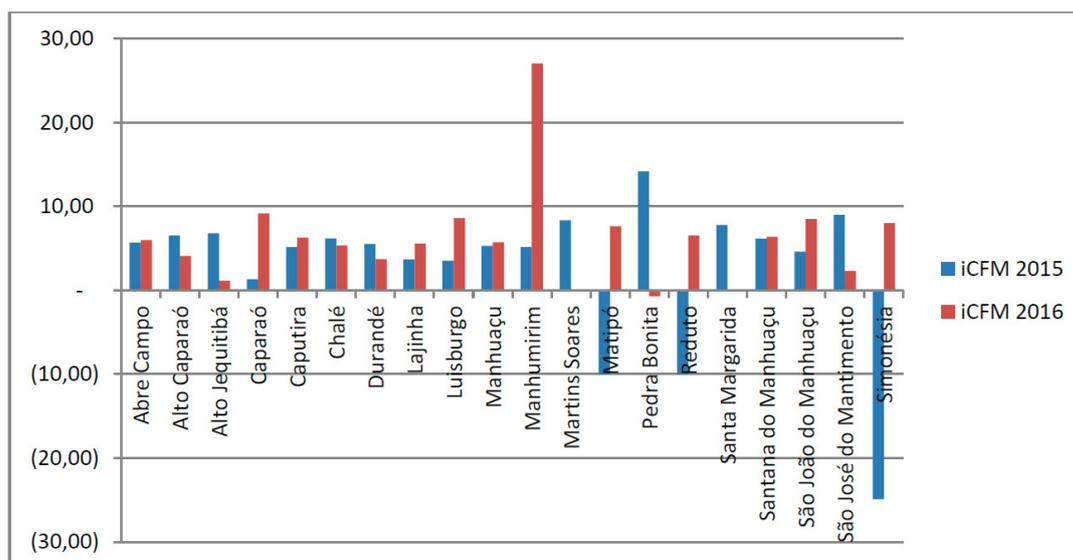


Fonte: Elaboração própria do autor

MICRORREGIÃO DE MANHUAÇU

De acordo com as informações referentes aos municípios da Microrregião de Manhuaçu, Martins Soares (2016), e Santa Margarida (2016) não possuem informações referente aos anos em destaque no banco de dados do TCE-MG. Os municípios de Pedra Bonita (2016), Matipó (2015), Reduto (2015) e Simonésia (2015) apresentaram desempenho ruim referente ao iCFM

GRÁFICO 4: iCFM da Microrregião de Manhuaçu



Fonte: Elaboração própria do autor

O município de Simonésia obteve o maior iCFM negativo referente ao ano de 2015, tendo resultados negativos no ICA e IRPDC, a arrecadação não correspondeu às metas do orçamento, ficando muito abaixo do esperado afetando diretamente o resultado do IRPDC, indicador de restos a pagar. Os municípios de Reduto (2015), Matipó (2015) e Pedra Bonita (2016), obtiveram resultados negativos no ICA, IRD e IRPDC.

MICRORREGIÃO DE MURIAÉ

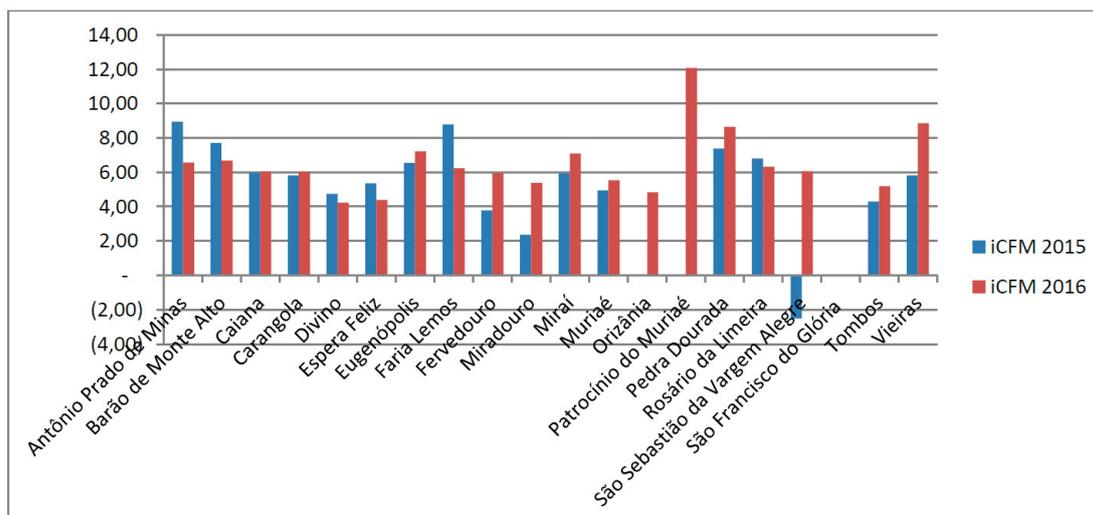
Com relação aos municípios da Microrregião de Muriaé, São Francisco do Glória recebeu nota "0" por não constar informações referentes aos anos de 2015 e 2016 junto ao banco de dados do TCE-MG. Em relação ao município de Orizânia não constam nos bancos de dados informações referentes ao ano de 2015. Dos municípios analisados apenas São Sebastião da Vargem Alegre apresentou iCFM negativo com relação ao ano de 2015.

Sebastião da Vargem Alegre teve resultados negativos nos indicadores ICA e IRPDC, assim como todos os municípios que tiveram resultados negativos, seu desempenho foi ruim devido ao desempenho da arrecadação com relação à despesa. Nesta região no ano de 2016 não obtivemos nenhuma pontuação negativa se considerarmos que os municípios de São Francisco do Glória e Orizânia receberam nota "0" nos anos em que não foi possível retirar os dados necessários.

MICRORREGIÃO DE PONTE NOVA

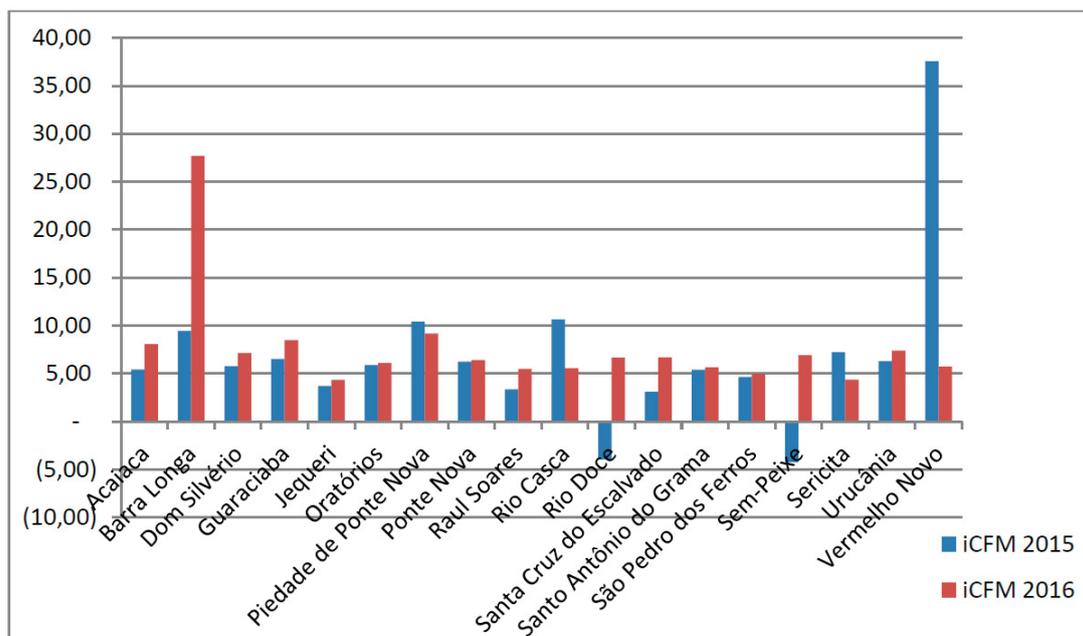
Nesta microrregião apenas os municípios de Rio Doce (2015) e Sem-Peixe (2015) tiveram desempenho negativo no iCFM. Damos destaque ao desempenho dos municípios de Barra Longa (2016) e Vermelho Novo (2015).

GRÁFICO 5: iCFM da Microrregião de Muriaé



Fonte: Elaboração própria do autor

GRÁFICO 6: iCFM da Microrregião de Ponte Nova



Fonte: Elaboração própria do autor

Rio Doce (2015) e Sem-Peixe (2015) tiveram resultados negativos nos indicadores ICA e IRPDC. Os bons resultados nos municípios de Barra Longa (2016) e Vermelho Novo (2015), se deve pelo bom desempenho no IRPDC que demonstrou um superávit financeiro nos anos analisados.

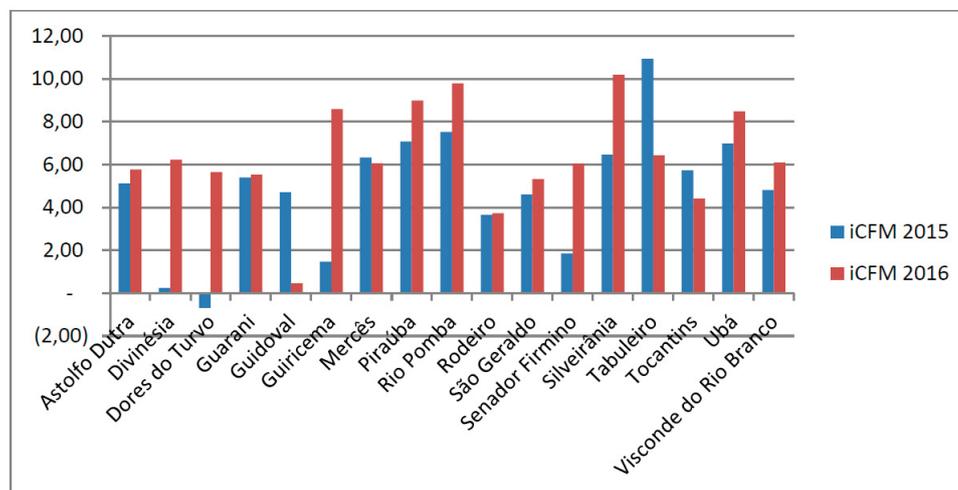
MICRORREGIÃO DE UBÁ

Apenas o município de Dores do Turvo teve desempenho negativo no iCFM. Dores do Turvo apresentou resultado negativo no ano de 2015 nos indicadores ICA, ICD e IRPDC.

MICRORREGIÃO VIÇOSA

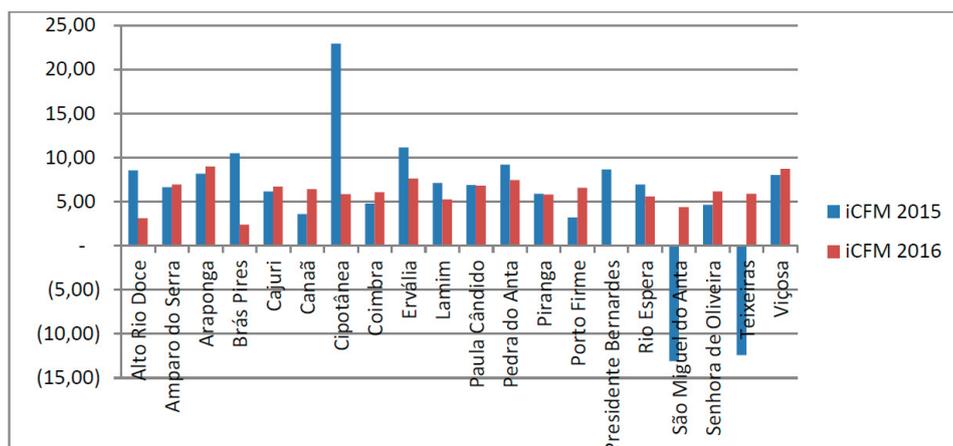
Já na última Microrregião analisada, o município de Presidente Bernardes não possui no banco de dados do TCE-MG informações referentes ao ano de 2016, quanto ao desempenho, apenas os municípios de São Miguel do Anta e Teixeira apresentaram desempenho ruim no ano de 2015.

GRÁFICO 7: iCFM da Microrregião de Ubá



Fonte: Elaboração própria do autor

GRÁFICO 8: iCFM da Microrregião de Viçosa



Fonte: Elaboração própria do autor

Os municípios de São Miguel do Anta e Teixeira apresentaram desempenho ruim no ano de 2015. Os resultados de São Miguel do Anta foram ruins nos indicadores ICA e IRPDC, enquanto Teixeira obteve resultado ruim além do ICA e IRPDC, também no IRD.

Observou-se que grande parte dos municípios atendem, neste caso as normas contábeis, apresentando bons desempenhos no iCFM, já os resultados negativos tiveram características semelhantes, ligados diretamente às previsões orçamentárias, comportamento da receita e da despesa apresentaram as variações que determinaram os resultados do iCFM. Ou seja, os resultados apresentados demonstraram que a atenção na elaboração da LOA e o acompanhamento da execução orçamentária são boas medidas para se obter bons desempenhos financeiros nos municípios, contrariando a ênfase dada, por este trabalho, as afirmações proferidas pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, que o sufocamento financeiro dos municípios, é provocado, principalmente pelas decisões do governo federal, e que as regras postas dentro do pacto federativo sem a participação, dos municípios, na sua concepção seriam ineficientes enquanto ferramentas de planejamento.

Outro fato que merece destaque é a limitação do presente trabalho que analisou apenas os anos de 2015 e 2016, sendo necessário aplicar tal análise e um maior período de tempo, já que poderíamos constituir melhores análises num espaço temporal maior, para obtermos além de resultados específicos, as variações e o comportamento dos desempenhos do iCFM.

Este é um primeiro passo para testar a hipótese do presente trabalho de que existe um hiato entre as regras postas à administração pública municipal através de leis aprovadas na federação, sem a participação direta dos entes federados, com o desempenho nos índices sociais. Ao criarmos condições de analisar se o desempenho na área contábil/fiscal está ou não diretamente relacionado ao desempenho nas áreas sociais, e qual o nível dessa relação, caso ela exista. Ou seja, responder o questionamento de que atender as normas e regras contábeis impostas dentro do pacto federativo seria sinônimo de um bom desempenho em políticas públicas. O que trás outras questões como o PPA, LDO, LOA, LRF enquanto regras e normas constituídas dentro da federação, viabilizam a efetividade das políticas públicas, ou são meramente obrigações a serem cumpridas e com finalidades apenas punitivas.

Assim a participação dos entes federados na elaboração das normas e regras que regem o pacto federativo pode resultar numa melhor efetividade entre as regras e normas contábeis e a condição administrativa, possibilitando aos municípios as melhores maneiras de gerir os recursos públicos dentro de suas próprias necessidades, com a finalidade de dar efetividade às políticas públicas. Este cenário idealizado daria ao federalismo brasileiro, uma das mais importantes premissas federativas, a cooperação entre os membros. Porém não podemos dizer que o contrário ocorra atualmente, ou seja, que as regras e normas que são utilizadas são apenas punitivas, e não funcionam como geradoras das condições administrativas almejadas. A discussão sobre o impacto dos arranjos federativos junto às unidades nacionais, são mais amplas e complexas do que apenas a discussão sobre o veto player das unidades subnacionais, compete antes de tudo, avaliar as regras atuais em suas finalidades e como são empregadas. De nada adianta boas ferramentas se seu uso é negligenciado, independente do processo de sua elaboração. Mesmo que haja participação direta na construção de normas e regras junto ao pacto federativo, as mesmas só terão bons resultados com a aceitação e utilização adequada por todos envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** *Revista Serviço Público*, ano 51, n. 4, out./ dez. 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. O Estado no Brasil Contemporâneo. Um passeio pela história. In: Melo, Carlos Ranulfo; Sáez Manuel Alcântara (orgs). *A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 17–31.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de, e SANTOS, Manoel Leonardo . O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia;

ANDRADE, Nilton de Aquino. Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade. 6ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

_____, Marta; CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney Cielici; BITTAR, Mariana. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.

_____, Marta. **A Qualidade da Democracia e a Questão Social.** QD-Qualidade da Democracia, IEA-USP, 21/9/2015.

_____, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** Revista Dados. Rio de Janeiro, 53 (3): p. 587-620, 2010.

BARRETO, Helena Motta Salles. As relações entre Estado e sociedade no Brasil. In: Crise e reforma do Estado brasileiro. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999

BID, 2007. A política das políticas públicas. Rio de Janeiro: Elsevier. IBGE, 2015. Munic. Perfil de Informações Básicas Municipais. RFB. Receita Federal do Brasil, 2014.

Brasil, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

____, 2000. Lei Complementar Nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo. In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Orgs. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. 2. ed. , rev. e ampl. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e outra, 2007., p. 211-223.

Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais. Acesso em: 20 dez. 2017.

GUIMARÃES, J. R. S; JANNUZZI, P. M.. **Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica**. Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais, Salvador 7 (1):73-89, 2005.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Alínea Editora, Campinas, SP, 2001.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MARENCO, André. **Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros**. Dados, Rio de Janeiro, v. 60, n.4, p.1025-1058, Dec. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582017000401025&lng=en&nrm=iso>. accesson 09 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017141>.

REZENDE, João Batista. **Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. Lavras: UFLA, 2011. Tese de doutoramento em Administração.

SOUZA, Celina. **Administração Pública, Federalismo e Relações Intergovernamentais em um Contexto de Desenvolvimento Desigual**. Belo Horizonte: FJP, 1998.