CLARICE PEREIRA DE PAIVA RIBEIRO

REFLEXOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE O CONTROLE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM MINAS GERAIS

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae.*

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2012

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e Classificação da Biblioteca Central da UFV

T
R484r
2012

Ribeiro, Clarice Pereira de Paiva, 1979-
Reflexos da lei de responsabilidade fiscal sobre o controle fiscal e a transparência na gestão pública municipal em Minas Gerais / Clarice Pereira de Paiva Ribeiro. – Viçosa, MG, 2012.
xviii, 217f. : il. (algumas col.) ; 29cm.

Inclui apêndices.
Orientador: Luiz Antônio Abrantes.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Inclui bibliografia.

1. Finanças públicas - Brasil. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Administração pública - Minas Gerais. 4. Transparência na administração pública. 5. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22. ed. 658.153

CLARICE PEREIRA DE PAIVA RIBEIRO

REFLEXOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE O CONTROLE FISCAL E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL EM MINAS GERAIS

Dissertação apresentada à Universidade de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para a obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Aprovada em: 14 de fevereiro de 2012.

Prof. Jader Fernandes Cirino

Prof. Edson Arlindo Silva

Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira
(Co-orientador)

Prof. Luiz Antônio Abrantes
(Orientador)

*Ao **Carlos Pedro**, meu companheiro*
para todas as horas, com muito
amor e gratidão.

Se deves julgar, investiga!
Seneca.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter conseguido chegar até aqui.

À minha família, Maria Aparecida minha mãe, José Paulino meu pai, Marcelo meu irmão, por terem me ajudado a construir as bases desta caminhada.

Ao grande mestre Professor Luiz Antônio Abrantes, orientador desta dissertação, pelas valiosas contribuições, paciência, disponibilidade, acessibilidade e apoio durante o desenvolvimento deste trabalho. Meus sinceros agradecimentos!

Ao Professor Adriano por ensinar “os primeiros passos” da DEA e pela disponibilidade e ricas sugestões que marcaram sua orientação.

Ao Professor Marco Aurélio pelas preciosas contribuições na realização deste trabalho.

Aos professores Edson e Jader por suas valiosas contibuições ao trabalho.

Á Universidade Federal de Viçosa e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade de realização desta pesquisa.

Ao Programa Pro-REUNI pela concessão da bolsa de mestrado.

Aos Professores Thiago e Fernanda pelo companheirismo e compreensão no desenvolvimento das atividades.

A todos os colegas do mestrado, muito obrigada pela amizade e companheirismo. Foram tantas experiências compartilhadas e lutas vividas diante dos desafios apontados.

A alguns amigos em especial, que muito me auxiliaram nesta caminhada, Simone, Patrícia Juliana, Luciano e Roberto.

Ao Professor Robson, que foi a pessoa que mais me incentivou a fazer o mestrado. Obrigada por acreditar em mim.

Agradeço, especialmente, ao Carlos Pedro pela paciência e compreensão nos diversos momentos deste trabalho. Sei que você incondicionalmente torce e acredita em mim. Obrigada por tudo!

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS **viii**
LISTA DE TABELAS **x**
LISTA DE SIGLAS **xiii**
RESUMO **xv**
ABSTRACT **xvii**
APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO **1**
1. INTRODUÇÃO GERAL **2**
1.1. O Problema e sua Importância 6
1.2. Objetivos Geral e Específicos 9
CONTROLE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICIPIOS MINEIROS Á LUZ DOS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL **11**
1. Introdução 12
2 Revisão de Literatura 13
2.1. Teoria das finanças públicas e as funções do Estado 13
2.2. Indicadores de desempenho na Administração Pública 17
2.3. Receita e Despesa Públicas 19
3 Metodologia 21
3.1. Definição e delimitação do estudo 21
3.2. Coleta e operacionalização dos dados 21
3.3. Procedimentos analíticos 22
4. Resultados e Discussão 26
4.1. Evolução histórica e composição das finanças públicas municipais 26
4.2. Impacto da LRF sobre o desempenho fiscal dos municípios mineiros 32
4.3. Análise do desempenho fiscal das microrregiões mineiras 36
5. Conclusão 54
Referências Bibliográficas 55
TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS **59**
1. Introdução 60
2 Revisão de Literatura 63
2.1. A Teoria da Agência 63
2.2. Transparência Fiscal 66
3.Metodologia 70
3.1 Unidades de análise 70
3.2. Fonte de dados 70
3.3 Procedimentos analíticos 71
4. Resultados e Discussão 75
4.1 Divulgação das contas municipais na página eletrônica do Tesouro Nacional 75
4.2. Aprovação das contas públicas dos municípios mineiros pelo Tribunal de Contas 79
4.3. A avaliação da transparência fiscal no Estado de Minas Gerais 87
5. Conclusão 95
Referências Bibliográficas 96
EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE, HABITAÇÃO E EMPREGO NO ESTADO DE MINAS GERAIS **101**
1.Introdução 102
2. Revisão de Literatura 104

2.1. Federalismo Fiscal, Política Fiscal e Funções do Governo 104
2.2. Estado do Bem-estar social e Gasto Social 108
3. Metodologia 111
3.1 Unidades de análise 112
3.2. Fonte de dados 112
3.3 Procedimentos analíticos 113
3.3.1. Construção do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) 117
4. Resultado e Discussões 120
4.1. Descrição das dimensões do indicador de eficiência 120
4.2. Análise da eficiência na alocação de recursos no Estado de Minas Gerais 125
5.Conclusão 130
Referências Bibliográficas 132
A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS 137
1.Introdução 138
2.Revisão de Literatura 140
2.1. Estado, Políticas Públicas e Sociedade 140
2.2 Gestão Pública e Desenvolvimento Socioeconômico 144
3.Metodologia 148
3.1.Unidades de análise 148
3.2. Fonte de dados 148
3.3. Procedimentos analíticos 149
4.Resultados 154
4.1. Análise da influência dos indicadores fiscais sobre os sociais, considerando as seis categorias socioeconômicas 154
4.2. Análise da eficiência e da transparência na gestão fiscal dos municípios mineiros 167
5. Conclusões 172
Referências Bibliográficas 175
CONCLUSÕES GERAIS 179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 185
APÊNDICES 187
APÊNDICE A – Características das variáveis do controle fiscal 188
APÊNDICE B – Etapas para realização de teste de hipótese 189
APÊNDICE C –Distribuição dos dados para as variáveis do controle fiscal 190
APÊNDICE D – Teste de médias para as variáveis do controle fiscal 191
APÊNDICE E – Representatividade das microrregiões na pesquisa 193
APÊNDICE F – Municípios que infringiram os limites legais 194
APÊNDICE G – Localização das micrroregiões no estado de Minas Gerais 195
APÊNDICE H – Testes para a variável divulgação fiscal 196
APÊNDICE I - Testes para a variável aprovação das contas 197
APÊNDICE J – Teste para a responsabilidade fiscal nas microrregiões mineiras 199
APÊNDICE K - Testes para a variável transparência fiscal 200
APÊNDICE L - Os 80 municípios que apresentaram maior IEGS de 2000 a 2007 202
APÊNDICE M - Os 80 municípios que apresentaram menor IEGS de 2000 a 2007 203
APÊNDICE N – Pressupostos para a análise do modelo de Regressão Linear 204
APÊNDICE O – Testes dos pressupostos para o modelo de Regressão Linear 206
APÊNDICE P – Análise de Correlação 210
APÊNDICE Q – Conceito das funções e subfunções para o IEGS 212

LISTA DE FIGURAS

1. INTRODUÇÃO GERAL 2
Figura 1: Taxa(real) de crescimento de variáveis orçamentárias estaduais, no período de 1988 a 2008. 4
Figura 2 – Evolução de variáveis orçamentárias estaduais, a preços correntes de 2005, referente ao período de 1988 a 2008. 5

CONTROLE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICIPIOS MINEIROS Á LUZ DOS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 11
Figura 1: Composição da estrutura das receitas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009. 28
Figura 2: Comparação entre a receita tributária, FPM e ICMS, de 1989 a 2009. 28
Figura 3: Composição da estrutura das despesas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009. 30
Figura 4: Classificação das microrregiões segundo suas receitas tributárias, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 38
Figura 5: Classificação das microrregiões segundo suas receitas de transferências correntes, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 38
Figura 6: Classificação das microrregiões de acordo com a representatividade do FPM, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 40
Figura 7: Classificação das microrregiões conforme a representatividade do ICMS, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 40
Figura 8: Classificação das microrregiões segundo suas receitas de capital, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 41
Figura 9: Classificação das microrregiões segundo suas despesas correntes, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 43
Figura 10: Classificação das microrregiões segundo suas despesas de capital, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 44
Figura 11: Classificação das microrregiões segundo suas despesas de custeio, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 45
Figura 12: Classificação das microrregiões segundo suas despesas com pessoal, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 45
Figura 13: Classificação das microrregiões de acordo com o seu nível de endividamento, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 48
Figura 14: Classificação das microrregiões segundo sua capacidade de pagamento, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 49
Figura 15: Classificação das microrregiões segundo suas despesas com pessoal, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 50
Figura 16: Classificação das microrregiões conforme índice de resultado orçamentário, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente. 52
Figura 17: Movimentação dos recursos públicos dentro do Orçamento dos municípios mineiros, em percentuais médios, considerando o período de 1989 a 2009 (equilíbrio orçamentário). 53

TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS 59
Figura 1: Classificação das microrregiões mineiras de acordo com o seu nível de divulgação fiscal para os períodos de 1989 a 1999, e, 2000 a 2009, respectivamente. 78

Figura 2: Resultados da análise do TCEMG sobre as contas municipais, no período de 1996 a 2008. 80
Figura 3: Comportamento dos municípios mineiros analisados para o período de 1996 a 2008, com relação à aprovação de suas contas. 80
Figura 4: Comportamento dos municípios mineiros analisados para os períodos de 1996 a 1999 (antes da Lei) e, 2000 a 2008 (depois da Lei), com relação à aprovação de suas contas. 81
Figura 5: Médias das microrregiões mineiras com relação à aprovação de suas contas, para os períodos antes e depois da LRF. 85
Figura 6: Classificação das microrregiões a partir da aprovação das contas para os períodos de 1996 a 1999, e, 2000 a 2008, respectivamente. 87
Figura 7: Classificação das microrregiões segundo o seu nível de transparência fiscal externa para os períodos de 1996 a 1999, e, 2000 a 2008, respectivamente. 92
Figura 8: Comparação do nível de transparência fiscal externa dos municípios entre os períodos de 2000 a 2008, e, 1996 a 1999, e, respectivamente. 92

EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE, HABITAÇÃO E EMPREGO NO ESTADO DE MINAS GERAIS 101
Figura 1: Evolução do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) nos municípios mineiros. 128
Figura 2: Categorização do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) para as microrregiões mineiras, considerando suas taxas médias. 130

APÊNDICES 187
Figura 1: Localização das microrregiões mineiras de acordo com o IBGE. 195
Figura 2: Região de aceitação do teste Durbin-Watson. 205

LISTA DE QUADROS

CONTROLE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICIPIOS MINEIROS Á LUZ DOS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 11
Quadro 1: Classificação das microrregiões mineiras segundo suas receitas municipais, considerando os escores médios no período de 1989 a 1999. 36
Quadro 2: Classificação das microrregiões mineiras segundo suas receitas municipais, considerando os escores médios no período de 2000 a 2009. 37
Quadro 3: Classificação das microrregiões mineiras de acordo com suas despesas municipais, considerando os escores médios no período de 1989 a 1999. 42
Quadro 4: Classificação das microrregiões mineiras de acordo com suas despesas municipais, considerando os escores médios no período de 2000 a 2009. 43
Quadro 5: Classificação das microrregiões mineiras conforme sua responsabilidade fiscal, considerando os escores médios no período de 1989 a 1999. 47
Quadro 6: Classificação das microrregiões mineiras conforme sua responsabilidade fiscal, considerando os escores médios no período de 2000 a 2009. 47

TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS 59
Quadro 1: Percentual de municípios mineiros que prestaram contas ao Tesouro Nacional, no período de 1989 a 2009. 76
Quadro 2: classificação das microrregiões mineiros analisados, segundo o nível de divulgação fiscal, no período de 1989 a 2009. 78
Quadro 3: Critérios para classificação das microrregiões mineiras, no período de 1996 a 2008. 86
Quadro 4: Critérios para classificação das microrregiões mineiras, no período de 1996 a 2008. 91

EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE, HABITAÇÃO E EMPREGO NO ESTADO DE MINAS GERAIS 101
Quadro 1: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em educação e cultura 118
Quadro 2: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em emprego e renda 119
Quadro 3: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em saúde e saneamento 119
Quadro 4: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em habitação e urbanismo 120
Quadro 5: Critérios para classificação das microrregiões mineiras. 129

A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS 137
Quadro 1: Relação entre os indicadores fiscais e sociais, considerando o ano de 2000 (antes da LRF). 165
Quadro 2: Relação entre os indicadores fiscais e sociais, considerando o ano de 2007 (depois da LRF). 166
Quadro 3: Análise de correlação entre as variáveis considerando os anos de 2000 e 2007. 168

Quadro 4: Matriz transparência e eficiência, considerando o ano de 2000 171
Quadro5: Matriz eficiência e transparência, considerando o ano de 2007. 172

APÊNDICES **187**
Quadro 1: Teste de normalidade, Kolmogorov-Smirnov, para as variáveis analisadas, no artigo I. 190
Quadro 2: Teste de médias emparelhadas, t-Student, para as variáveis analisadas, no artigo I. 192
Quadro 3: Teste de médias emparelhadas, teste de Wilcoxon, para as variáveis analisadas, no artigo I. 192
Quadro 4: Quantidade de municípios que ultrapassaram o limite de endividamento, o limite de gasto com pessoal, apresentaram déficit orçamentário e alta capacidade de pagamento a curto prazo, no período de 1989 a 2009. 194
Quadro 5: Características descritivas da divulgação fiscal dos municípios mineiros, de 1989 a 2009. 196
Quadro 6: Teste de normalidade para os 715 municípios mineiros, considerando as médias dos dois períodos analisados. 196
Quadro 7: Teste de Wilcoxon e de Sinais para os 715 municípios mineiros, considerando as duas médias. 196
Quadro 8: Características descritivas das médias para a aprovação das contas dos 844 municípios mineiros. 197
Quadro 9: Teste de normalidade para os 844 municípios mineiros, considerando as médias para os três períodos analisados. 197
Quadro 10: Teste de Wilcoxon e de Sinais para os 844 municípios mineiros, considerando os períodos antes (1996-1999) e após a Lei (2000-2008). 198
Quadro 11: Características descritivas das médias para a transparência fiscal dos municípios mineiros, nos períodos anterior e posterior a Lei. 200
Quadro 12: Teste de Wilcoxon para os municípios mineiros, considerando os períodos antes (1996-1999) e após a Lei (2000-2008). 200

LISTA DE TABELAS

CONTROLE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICIPIOS MINEIROS Á LUZ DOS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 11
Tabela1: Regras para a convergência de moedas no período de 1989 a 1994. 23
Tabela 2: Evolução das receitas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009. 27
Tabela 3: Evolução das despesas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009. 29
Tabela 4: Índice de despesa com pessoal, de resultado orçamentário, endividamento e capacidade de pagamento, de 1989 a 2009. 32

TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS 59
Tabela 1: Relação das microrregiões que aumentaram o seu nível de divulgação fiscal. 79
Tabela 2: Os 10 municípios que obtiveram os melhores escores para a variável aprovação de suas contas, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008. 83
Tabela 3: Os .10 municípios que obtiveram os piores escores para a variável aprovação de suas contas, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008. 83
Tabela 4: Os 10 municípios que obtiveram os melhores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente. 89
Tabela 5: Os 10 municípios que obtiveram os piores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente. 89
Tabela 6: As 10 microrregiões que obtiveram os melhores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente. 93
Tabela 7: As 10 microrregiões que obtiveram os piores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente. 94

EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE, HABITAÇÃO E EMPREGO NO ESTADO DE MINAS GERAIS 101
Tabela 1: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em educação e cultura. 121
Tabela 2: Percentual de municípios referencia quanto a eficiência do gasto em educação e cultura (IEec), no período de 2000 a 2007. 121
Tabela 3: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em saúde e saneamento. 122
Tabela 4: Percentual de municípios referência quanto a eficiência do gasto em saúde e saneamento (IEss), no período de 2000 a 2007. 122
Tabela 5: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em habitação e urbanismo. 123
Tabela 6: Percentual de municípios referência quanto a eficiência do gasto em habitação e urbanismo (IEhu), no período de 2000 a 2007. 123
Tabela 7: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em emprego e renda. 124
Tabela 8: Percentual de municípios referência quanto a eficiência do gasto em emprego e renda (IEer) 124

Tabela 9: Características descritivas do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), de 2000 a 2007. 126
Tabela 10: características das taxas médias para os indicadores e o índice de eficiência. 127

A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS 137
Tabela 1: indicadores fiscais utilizados como *proxy* da LRF, nos anos de 2000 e 2007. 151
Tabela 2: indicadores socioeconômicos utilizados como *proxy* da qualidade de vida, nos anos de 2000 e 2007 153
Tabela 3: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente taxa de urbanização, para o ano de 2000. 155
Tabela 4: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente taxa de urbanização, para o ano de 2007. 156
Tabela 5: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente rendimento médio formal, para o ano de 2000. 157
Tabela 6: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente rendimento médio formal, para o ano de 2007. 157
Tabela 7: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente imrs-renda158
Tabela 8: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente imrs-renda, para o ano de 2007. 158
Tabela 9: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente imrs-educação 160
Tabela 10: Resultado da regressão (stepwise) para a variável dependente imrs-educação, para o ano de 2007. 160
Tabela 11: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente ifdm-saúde 161
Tabela 12: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente ifdm-saúde,2007 161
Tabela 13: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IFDM. 162
Tabela 14: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IFDM. 163
Tabela 15: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IMRS. 164
Tabela 16: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IMRS. 164
Tabela 17: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente eficiência 169
Tabela 18: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente eficiência. 169
Tabela 19: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente transparência 170
Tabela 20: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente transparência 170

APÊNDICES 187
Tabela 1: Características descritivas das variáveis analisadas, médias antes e após a Lei. 188
Tabela 2: Quantidade de municípios que compuseram a amostra para as microrregiões, considerando os dois períodos, período 1 de 1989 a 1999, e, período 2 de 2000 a 2009, para o artigo I. 193

Tabela 3: Resultados do teste de médias para as microrregiões, para os períodos de 1996-1999 e 2000-2008. 199
Tabela 4: Teste de médias para as microrregiões, para os períodos de 1996-1999 e 2000-2008. 201
Tabela 5: Os 80 municípios com maior Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), de 2000 a 2007. 202
Tabela 6: Os 80 municípios com menor Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), de 2000 a 2007. 203
Tabela 7: Testes dos pressupostos da regressão para a variável taxa de urbanização. 206
Tabela 8: Testes dos pressupostos da regressão para a variável rendimento médio formal. 206
Tabela 9: Testes dos pressupostos da regressão para a variável imrs-renda. 207
Tabela 10: Testes dos pressupostos da regressão para a variável imrs-educação. 207
Tabela 11: Testes dos pressupostos da regressão para a variável ifdm-saúde. 207
Tabela 12: Testes dos pressupostos da regressão para a variável IFDM. 208
Tabela 13: Testes dos pressupostos da regressão para a variável IMRS. 208
Tabela 14: Testes dos pressupostos da regressão para a variável eficiência. 208
Tabela 15: Testes dos pressupostos da regressão para a variável transparência. 209

LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Exploratória de Dados
ANOVA	Analysis of Variance
CF/88	Constituição Federal De 1988
CNM	Confederação Nacional Dos Municípios
CRS	Constant Returns to Scale
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil
DEA	Data Envelopment Analysis
DMU	Decision Making Units
EMS	Efficiency Measurement System
et al.	et alia
EUA	Estados Unidos Da América
FAPEMIG	Fundação De Amparo À Pesquisa Do Estado De Minas Gerais
FINBRA	Finanças Brasil
FIRJAN	Fundação Das Indústrias Do Estado Do Rio De Janeiro
FIV	Fator de Inflação de Variância
FJP	Fundação João Pinheiro
FOIA	Freedom Information Act
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IEGS	Índice de Eficiência do Gasto Social
IDH	Índice De Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice De Desenvolvimento Humano - Municipal
IDTE	Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico
IFDM	Índice Firjan De Desenvolvimento Municipal
IGP-DI	Índice Geral de Preço – Disponibilidade Interna
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IMRS	Índe Mineiro de Responsabilidade Social
IPEA	Instituto De Pesquisa E Estatística Avançada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITFE	Índice de Transparência Fiscal Externa
NIRS	Non-Increasing Returns to Scale
LC	Lei Complementar
LDO	Lei De Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei De Responsabilidade Fiscal
MQO	Mínimo Quadrados Ordinários
MRLM	Modelo de Regressão Linear Múltipla
OECD	Organização Econômica De Cooperação E Desenvolvimento
ONU	Organizações das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa Nações Unidas Pelo Desenvolvimento
RCL	Receita Corrente Líquida
SIACE	Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo / Lei de
LRF	Responsabilidade Fiscal
SIACE	Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo / Prestação de
PCA	Contas Anual
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
Stata	Statistics Data Analysis
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado d e Minas Gerais
VAF	Valor Adicionado Fiscal
VRS	Variable Returns to Scale
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
WHOQOL	World Health Organization Quality of Life

RESUMO

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2012. **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o controle fiscal e a transparência na gestão pública municipal em Minas Gerais.** Orientador: Luiz Antônio Abrantes. Coorientadores: Adriano Provezano Gomes e Marco Aurélio Marques Ferreira.

O foco principal da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF é o equilíbrio das contas públicas com uma gestão pautada no planejamento, responsabilidade, controle e transparência, como pré-requisitos para propiciar melhores condições econômico-financeiras. Assim, esta pesquisa é norteada pelo seguinte questionamento: A gestão fiscal pautada no cumprimento das exigências estabelecidas pela LRF implica na melhoria dos indicadores sociais e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida da população? Como objetivos específicos pretende-se: avaliar o controle fiscal dos municípios considerando os indicadores de desempenho fiscal dos municípios mineiros no período de 1989 a 2009; avaliar o nível de transparência fiscal no período de 1996 a 2008; analisar a eficiência relativa na alocação dos recursos destinados às áreas sociais no período de 2000 a 2007; e, analisar as possíveis influências dos indicadores fiscais sobre os indicadores sociais nos períodos de 2000 e 2007. Como procedimentos metodológicos foram utilizados: testes de Wilcoxon e t-Student, teste do Qui-quadrado, análise de correlação, *Data Envelopment Analysis* com análise de janelas, taxa média geométrica de crescimento e Modelo de regressão linear múltipla estimado pelo método Mínimos Quadrados Ordinários. Verificou-se o cumprimento das regras estabelecidas pela LRF na maioria dos municípios. Observou-se redução nos níveis de endividamento, porém é evidente o aumento das despesas de custeio em contraponto com pequeno esforço tributário municipal no aumento de receitas. Embora os municípios tenham apresentado equilíbrio orçamentário a partir de 2003, esta estratégia não se converteu em melhoria da situação econômico-financeira.

Observou-se que os índices de despesa com pessoal tem se elevado após a LRF, contribuindo para redução de investimentos nas áreas sociais. Em relação à tendência de transparência fiscal, constatou-se que os municípios apresentaram menor nível de transparência após a edição da LRF, fato que a princípio colaboraria para aumentar a assimetria informacional. O Índice de Eficiência do Gasto Social construído para os municípios mineiros, mostrou que há limitações na ação do Poder Local, pois verficou-se ineficiência na alocação de recuros públicos na área social. Apurou-se disparidade entre os muncipios mineiros quanto aos indicadores de habitação, urbanismo, emprego e renda. Para avaliar se o desempenho fiscal dos municípios, considerando os preceitos da LRF, causam influência na qualidade de vida da população, foram consideradas seis categorias do desenvolvimento socioeconômico: dimensão demográfica, saúde, educação, renda, panorama econômico e dinâmica social. O desempenho fiscal foi analisado a partir de seis categorias: receitas, despesas, transparência, desenvolvimento tributário, eficiência e limites legais. Observou-se que em cinco das seis dimensões socioeconômicas analisadas houve impacto da austeridade fiscal, portanto, pode-se inferir que a LRF também é um dos fatores que influenciam a qualidade de vida da população nos municípios mineiros. Assim, quanto maior o desempenho fiscal do município mineiro maior é a probabilidade de que se confirme aumentos na renda e geração de empregos, melhoria da qualidade na prestação de serviços de saúde e educação e maior concentração da população urbana. Esta pesquisa fomenta o debate sobre aliar responsabilidade fiscal e social, construídas a partir de técnicas de planejamento considerando diagnósticos sobre o desenvolvimento socioeconômico do município.

ABSTRACT

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva, M. Sc, Universidade Federal de Viçosa, February, 2012. **An evaluation of fiscal transparency, efficiency in resource allocation and socio-economic performance of the mining municipalities in light of the Fiscal Responsibility Law**. Advisor: Luiz Antônio Abrantes. Co-advisors: Adriano Provezano Gomes and Marco Aurélio Marques Ferreira.

The main focus of the Fiscal Responsibility Law - LRF is the balance of public accounts with management based on planning, accountability, control and transparency as prerequisites to provide better economic and financial conditions. This research is guided by the following question: The fiscal management based on compliance with the requirements set by the LRF implies the improvement of social indicators and, consequently, improve the quality of life? The specific objectives it is intended: to evaluate the fiscal control of the cities considering the indicators of fiscal performance of the mining municipalities in the period 1989-2009, assess the level of fiscal transparency in the period 1996 to 2008, analyze the relative efficiency in resource allocation for the social sciences in the period 2000 to 2007, and to analyze the possible influences of fiscal indicators on social indicators for the periods 2000 and 2007. The methodological procedures were used: Wilcoxon and t- Student , Chi-square, correlation analysis, Data Envelopment Analysis with analysis window, the average geometric growth and multiple linear regression model estimated by OLS. It was found that the rules established by the LRF in most municipalities. A reduction in debt levels, but it is clear increased funding costs as opposed to little effort in municipal tax revenue increase. Although municipalities have submitted a balanced budget from 2003, this strategy did not result in improved financial situation. It was observed that the rate of personnel expenditure has risen after the LRF, contributing to reduce investment in social areas. Regarding the trend of fiscal transparency, it was found that the counties had a lower level of transparency after the release of

LRF, a fact that initially collaborate to increase the informational asymmetry. The Efficiency Ratio of Social Spending built for the municipalities of Minas Gerais, showed that there are limitations in the action of Local Government, as verficou is inefficiency in the allocation of public recuros in the social area. It was found muncipios disparity between the miners and the indicators of housing, urban planning, employment and income. To evaluate the fiscal performance of municipalities, considering the precepts of the LRF, causing influence on the quality of life were considered six categories of socioeconomic development, population size, health, education, income, economic outlook and social dynamics. Fiscal performance was analyzed from six categories: revenues, expenses, transparency, development tax, efficiency and legal limits. It was observed that in five of the six dimensions were analyzed socioeconomic impact of fiscal austerity can therefore be inferred that the LRF is also one of the factors that influence the quality of life in mining towns. Thus, the higher the fiscal performance of the mining town the more likely it is confirmed that increases in income and employment generation, improvement of quality in the provision of health services and education and the largest concentration of urban population.This research promotes the debate on fiscal responsibility and social alliance, built from planning techniques considering diagnoses on the socioeconomic development of the municipality.

APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação é composta por quatro artigos, abordando os seguintes temas:

I. Avaliação do controle fiscal dos municípios mineiros considerando seus indicadores de desempenho fiscal para o período entre 1989 a 2009;

II. Avaliação da transparência fiscal dos municípios mineiros no período entre 1996 a 2009;

III. Análise da eficiência relativa na alocação dos recursos destinados à área social no período de 2000 a 2007; e

IV. Análise de possíveis influências dos indicadores fiscais sobre os indicadores sociais para os períodos de 2000 e 2007.

1. INTRODUÇÃO GERAL

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme estabelece o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia político-administrativa.

O federalismo, entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas (MENDES, 2004).

Com a preponderância do governo central sobre as demais esferas, principalmente no que diz respeito à soberania e integração nacional, a constituição estabeleceu a competência privativa de cada ente federativo. Entretanto, em seu artigo 23º concedeu competência comum entre eles para atuarem em cooperação administrativa recíproca, visando o aumento da eficiência do setor público e o alcance dos objetivos constitucionais.

Para Bresser Pereira (2005) a eficiência no setor público resultou de uma exigência da nova tendência mundial em atender os interesses coletivos de forma mais ágil e com resultados efetivos. Esta necessidade inicia-se à medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em boa parte do mundo, se tornara cada vez mais claro que era preciso reformar o Estado, transformações que visavam promover mudanças em preceitos do regime democrático e da Administração Pública no sentido de proteger o patrimônio público. A democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a Administração Pública burocrática deveria ser substituída por uma Administração Pública gerencial.

Nesse sentido governos de países como: Grã-Bretanha, Estados Unidos da América, França, Nova Zelândia entre outros, desenvolveram um modelo de Administração Pública gerencial voltado para a eficiência e transparência das ações do Estado, visto que foram os problemas de gerenciamento de recursos que causaram a crise mundial do endividamento na segunda metade do século

XX. Depois da grande crise dos anos 80, na década de 90, os países que pretendiam promover o ajuste fiscal do Estado começaram a importar o modelo inglês de Administração Pública. Buscava-se um Estado que planeje, desenvolva e execute suas funções de forma eficaz e com mais efetividade, fazendo uso de novas técnicas e hábitos que visem resultados perenes e satisfatórios(BRESSER PEREIRA, 2005).

Desta forma o sistema federativo consiste na partilha de atribuições e distribuição de competências entre entes federados, buscando atender as demandas orientadas do setor público em cada nível de governo ou unidade federativa. Estas demandas, considerando a grande extensão territorial do país e heterogeneidade entre as regiões, implicam diferentes níveis de capacidade fiscal e administrativa de cada governo local. Para Bremaeker (2010) estes governos tiveram reforçada a sua autonomia, passando a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico.

Nesta mesma linha, Giambiagi e Além (2008) afirmaram que os municípios, com a Constituição de 1988, foram reconhecidos como membros da federação, postos em condição de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres. Além disto, os referidos autores avaliaram que o processo de descentralização baseou-se no aumento das transferências do governo federal para Estados e municípios, através de seus fundos de participação. Supostamente estas transferências podem ter estimulado gastos excessivos das esferas menores de governo, já que não apresentam vinculação a algum tipo de gasto específico.

Este fato é confirmado por Pardini (1988) quando destaca que para o desenvolvimento do Estado Brasileiro, uma expressiva política de expansão das despesas públicas e financiamento de investimentos internos aumentaram o déficit público consideravelmente, gerando, ainda, maior desequilíbrio nas contas da União, dos Estados e dos Municípios.

Segundo Nazareth (2010) a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, principalmente por intermédio do aumento das

transferências constitucionais aos Estados e municípios, pode ter impulsionado o aumento excessivo dos gastos nas esferas subnacionais de governo, não havendo transferência de responsabilidades de gasto às esferas locais de governo na mesma proporção da transmissão de receitas.

Este fato, como constatado pelo referido autor, pode ser observado quando se compara o comportamento de algumas variáveis orçamentárias. Como exemplo, a taxa real de crescimento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) em relação às Despesas Correntes e Despesas com Pessoal nos Estados após 1988 (figura 1).

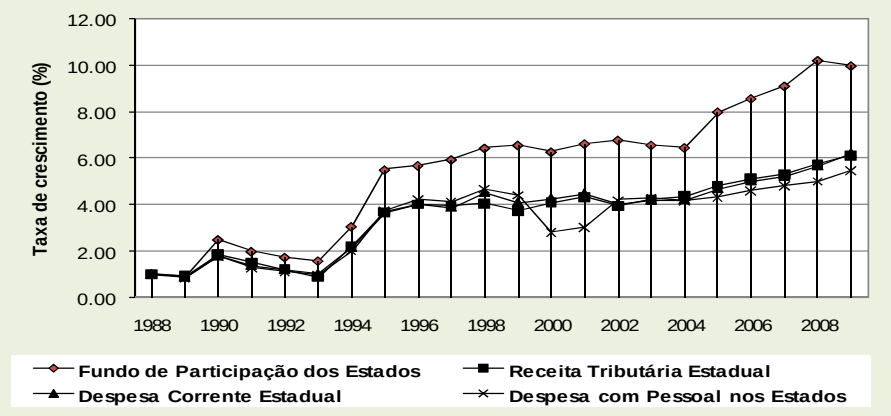

Figura 1: Taxa(real) de crescimento de variáveis orçamentárias estaduais, no período de 1988 a 2008.
Fonte: IPEAdata, Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2012).

Embora, a taxa de crescimento do Fundo tenha sido maior que a das despesas, em valores absolutos a preços de 2005, a soma do FPE e das receitas tributárias estaduais ficou abaixo das despesas correntes em todos os anos do período (Figura 2). O aumento das despesas com pessoal, rubrica que compõe as despesas correntes, a partir de 2002, certamente foi um dos responsáveis pelo agravamento das dificuldades financeiras dos Estados.

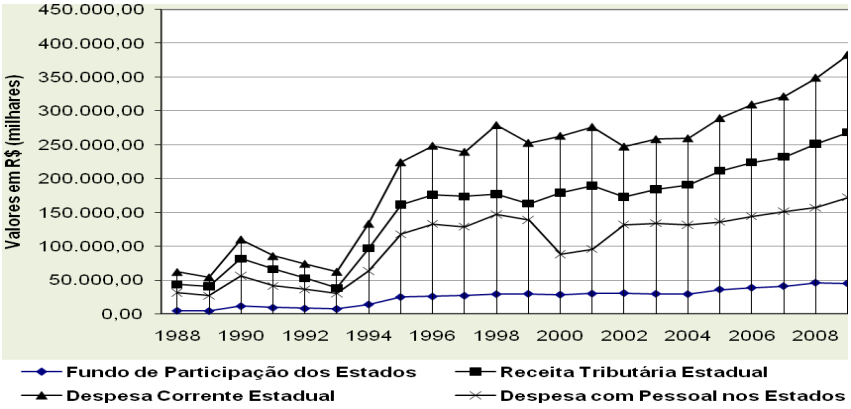

Figura 2 – Evolução de variáveis orçamentárias estaduais, a preços correntes de 2005, referente ao período de 1988 a 2008.
Fonte: IPEAdata, Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2012).

Para Siqueira (2006) a sustentabilidade das finanças públicas de uma nação é condição indispensável à sua estabilidade econômica, bem como ao seu desenvolvimento a médio e a longo prazos. A deterioração da saúde financeira de um governo vem acompanhada, em geral, de instabilidade no mercado financeiro, do recuo dos investimentos privados externos e internos e do enfraquecimento da capacidade governamental de investimento em infraestrutura e em áreas sociais.

Para manutenção do equilíbrio fiscal e da gestão financeira, o Governo Federal instituiu a Lei 9.496/97 e a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A primeira implementou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, estabelecendo o pacto federativo, que disciplinava e ordenava a forma da quitação do endividamento dos governos estaduais junto à União, determinando metas e limites a serem seguidos enquanto a segunda, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

Neste contexto tornou-se um desafio para os gestores públicos conciliar o atendimento da demanda pelos direitos sociais, conforme preceitua o artigo 6º da Constituição Federal/88, visando proporcionar melhor qualidade de vida à população, com um maior rigor orçamentário, considerando a equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos.

Com base nestas considerações a expectativa é de que a Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tenha combatido o desequilíbrio fiscal da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal. E, que a busca pela transparência e os esforços despendidos para o controle das despesas, do endividamento e da gestão do patrimônio público tenham criado condições para aumentar a disponibilidade de recursos e sua melhor forma de investimento na melhoria dos indicadores fiscais e sociais.

Para Siqueira (2006) a experiência internacional demonstra que as regras fiscais – restrições à atuação governamental no campo das finanças públicas – por meio de lei, não são suficientes para diminuir os gastos públicos e evitar o déficit de um país ou de um Estado. Além delas, é preciso que ocorra o envolvimento da população e que os governantes tenham o compromisso político em conter os gastos.

Neste aspecto, por preceito constitucional, está prevista a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Para Matias-Pereira (2010) a busca da transparência, conforme definida na Lei de Responsabilidade Fiscal, está sendo gradativamente assegurada no país – onde alguns Estados e Municípios já estão regulamentando – pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração, bem como no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. O envolvimento crescente da população com o orçamento participativo, nas localidades onde ele é adotado, é uma evidência de que está havendo uma mudança cultural nessa área.

1.1. O Problema e sua Importância

Pode-se citar diversos trabalhos, a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que analisaram a eficiência na apliação de recursos públicos a exemplo de Marinho (2001), Herrera e Pang (2005), Rezende, Slomski e Corrar (2005), Marinho *et al*. (2004), Bezerra e Diwan (2001), Souza

Jr. e Gasparini (2006), Piancastelli e Boueri (2008), Faria, Jannuzzi e Silva (2008) e Ferreira e Pitta (2008).

Constatou-se nestes trabalhos que a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se muito importante para o desenvolvimento de um sistema de finanças públicas equilibrado a partir do qual o desenvolvimentos econômico e social possam ser sustentados. No entanto, para que tal desenvolvimento possa realmente avançar, é preciso que a lei também avance no sentido de tornar o gasto público não só transparente, mas também eficiente e eficaz.

Eficácia diz respeito ao alcance de objetivos e metas, ou seja, do resultado ou da mudança pretendida em uma dada realidade, em determinado tempo, independentemente dos custos envolvidos. Eficiência é a capacidade de selecionar e usar os meios efetivos e de menor desperdício a fim de realizar uma tarefa ou um propósito. É a relação entre os custos e os produtos obtidos (CNM, 2008).

Entretanto, o limite de gastos impostos a partir da LRF inibe o poder discricionário do gestor público e pode sobrepor o papel principal do Estado como provedor de bens públicos. Para Arretche (2004) o governo federal como principal financiador dos Estados e municípios usa mecanismos de incentivos na forma de transferências vinculadas, para conduzir a implantação de programas ou procedimentos específicos e a definição de regras uniformes para todos os governos locais, o que pode prejudicar a alocação dos recursos ao desconsiderar aspectos peculiares de cada município.

O aperfeiçoamento da legislação sobre finanças públicas no Brasil tem sido um processo gradual e cumulativo, em que os agentes sociais definem os limites de sua atuação e estabelecem regras para o seu relacionamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta como objetivos: ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; combater o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação

para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas; e reduzir o nível da dívida pública induzindo a obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento, nele incluído o dos Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua, para a dívida consolidada (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, a referida Lei para combater o desequilíbrio fiscal reforça os mecanismos de compatibilização entre os instrumentos de planejmaento, que está previsto no texto constitucional sob a forma de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual consubstancia o planejamento de médio prazo elaborado pela Administração Pública para os investimentos a serem realizados nos próximos quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a função de orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre as metas e prioridades da Administração Pública e elegendo os investimentos que serão executados no exercício financeiro subseqüente. A Lei Orçamentária Anual estima a receita e fixa a despesa para o ano seguinte.

De acordo com Silva (2005) na LRF tornam-se componentes adicionais da LDO: a análise sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas governamentais e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Já a LOA deve demonstrar sua compatibilidade com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO e contemplar a estimativa e medidas de compensação da renúncia de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, bem como a reserva de contingência, definida a partir da receita corrente líquida.

A LFR para combater a má gerência dos recursos públicos e promover o equilíbrio das contas públicas, vem pautada em quatro alicerces: o planejamento, a responsabilidade, o controle e a transparência. Por isso, acrescenta novos elementos à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei

Orçamentária Anual, reforçando compatibilização e a consistência entre esses instrumentos e os planos plurianuais de investimentos, orientando as políticas públicas. Determina a publicação das contas públicas em meios eletrônicos de acesso público e responsabiliza os gestores pelo descumprimento de seus dispositivos. Adicionalmente, reafirma os mecanismos de controle estabelecidos pela Lei 4.320/1964 e estabelece diretrizes para o controle social, tornando a utilização de indicadores como principal mecanismo para comparar as metas estabelecidas e realizadas na gestão pública (SILVA, 2005).

Diante deste cenário uma questão é levantada: A gestão fiscal pautada no cumprimento das exigências estabelecidas pela LRF implica na melhoria dos indicadores sociais e, consequentemente, na melhoria da qualidade de vida da população?

Como espaço de análise, neste estudo, foi adotado o conjunto de municípios do Estado de Minas Gerais. Esta escolha se justifica considerando as disparidades regionais com reflexos nos níveis intra e inter-regionais de qualidade de vida no Estado e por coexistir em um mesmo escopo territorial, regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Além disso, é o maior estado em área da região sudeste, o segundo estado brasileiro mais populoso, e com a terceira economia do País, ficando atrás de São Paulo e Rio de Janeiro. Possui mais de 20 milhões de habitantes distribuídos em 853 municípios numa área de 586.528,294 km^2 (IBGE, 2010).

1.2. Objetivos Geral e Específicos

O objetivo geral deste estudo consistiu em identificar a relação entre os requisitos da LRF e a qualidade de vida da população, considerando os indicadores socioeconômicos dos municípios mineiros. Buscou-se verificar se a responsabilidade fiscal estimulada pela Lei colabora para o desenvolvimento social.

Especificamente pretendeu-se:

Avaliar o controle fiscal dos municípios mineiros considerando seus indicadores de desempenho fiscal para o período entre 1989 a 2009;

Avaliar a transparência fiscal dos municípios mineiros no período entre 1996 a 2008;

Analisar a eficiência relativa na alocação dos recursos destinados à área social no período de 2000 a 2007; e

Analisar possíveis influências dos indicadores fiscais sobre os indicadores sociais para os períodos de 2000 e 2007.

ARTIGO I

CONTROLE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICIPIOS MINEIROS Á LUZ DOS EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Resumo

A partir da década de 1990 as dívidas acumuladas resultante do descontrole fiscal das entidades governamentais tornaram-se motivo de preocupação para todos os níveis de Governo, considerando a incerteza a respeito da capacidade dos governos em cumprir seus compromissos. Neste cenário, a necessidade de se controlar de modo mais estreito o gasto público e evitar novas crises fiscais impulsionou a União a promulgar a Lei de Responsabilidade (LRF), que criou um sistema de planejamento com a finalidade controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável e permitir o aumento dos recursos financeiros garantindo o investimento em programas que atendam às necessidades coletivas. Neste contexto uma questão é levantada: A implementação da LRF impactou a gestão pública dos municípios mineiros e ocasionou reflexos positivos nos indicadores de desempenho no período de 1989 a 2009? Para avaliar o controle fiscal, foram analisadas três categorias de indicadores de desempenho fiscal relativos a estrutura de receitas, despesas e limites estabelecidos LRF. Analisou-se o impacto da legislação sobre os indicadores fiscais através de testes de médias emparelhadas de Wilcoxon e t-Student, considerando as peculiaridades de cada indicador fiscal. Foi possível verificar o cumprimento das regras estabelecidas pela LRF por parte da maioria dos governos municipais Constatou-se como reflexos positivos da LRF na gestão municipal em Minas Gerais a redução dos níveis de endividamento e a tendência ao equilíbrio orçamentário. Como impactos negativos, percebeu-se a diminuição da capacidade de pagamento e aumento dos gastos com pessoal. Quanto à estrutura fiscal, apurou-se redução dos investimentos, baixo esforço tributário, elevação das despesas de custeio e aumento da dependência de recuros de outras esferas de governo, que podem comprometer a sustentabilidade fiscal dos municípios a longo prazo. Os resultados apurados, neste estudo, permitem inferir que a LRF contribuiu para mudanças no padrão de gestão pública dos municípios mineiros com relação à responsabilidade fiscal.

1. Introdução

No século XX, as dívidas acumuladas resultante do descontrole fiscal das entidades governamentais tornaram-se motivo de preocupação para todos os níveis de Governo, considerando a incerteza a respeito da capacidade dos governos em cumprir seus compromissos. Como exemplo desta situação tem-se a renegociação das dívidas dos Estados no final da década de 1990, quando quase falidos necessitaram recorrer ao Governo Federal. Este episódio evidencia as consequências dos gastos excessivos, bem como a falta de controle da União sobre os demais entes federados.

Assim, as razões que levaram o Brasil a uma situação de desequilíbrio fiscal, encontram-se, em grande parte, na indisciplina fiscal e na falta de diretrizes e de uma mentalidade voltada para o planejamento, para a busca de eficiência e de coordenação entre as esferas de governo. “Esta realidade levou as finanças públicas a uma situação tal, que acabou por limitar o atendimento de necessidades fundamentais da população” (RAFAEL e SILVA; 2003, p.14).

Neste cenário, a necessidade de se controlar de modo mais estreito o gasto público e evitar novas crises fiscais impulsionou a União a promulgar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que representou um marco na história de finanças públicas no Brasil. Aprovada em maio de 2000, a Lei Complementar nº101, LRF, tem por objetivo a manutenção e equilíbrio das contas públicas, inserindo limites e controles para as contas de receitas e despesas, utilizando-se de instrumentos para ampla divulgação (REZENDE e CUNHA, 2005).

A LRF inicia no Brasil um novo regime de administração dos recursos públicos – a *Gestão Fiscal Responsável* - caracterizado em seu artigo 1º, §1º, como uma ação planejada e transparente, com a finalidade de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Também incorpora algumas normas aos procedimentos de natureza orçamentária através do fortalecimento de quatro pilares: planejamento, controle, transparência e responsabilidade. Desta forma cria um sistema de planejamento que tem por finalidade controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável e permitir o aumento dos recursos financeiros garantindo o investimento em programas que atendam às necessidades coletivas. Assim, a Administração Pública terá que manter suas contas ajustadas, controlar o crescimento da máquina, melhorar a qualidade dos serviços prestados sem penalizar o cidadão com aumentos da carga tributária.

Nascimento (2003) considera que a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma importante ferramenta gerencial a serviço da Administração Pública. Ela harmoniza e consolida muitos dos objetivos do processo de mudança do regime fiscal empreendido a partir da década de 1990, no Brasil. É consequência de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias do país, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada e deve administrar de forma responsável os recursos públicos.

Diversos estudos tem buscado compreender relações entre receitas públicas, despesas públicas, endividamento e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exemplo de Pereira (2002), Nascimento (2003), Ramos, Loch e Oliveira (2004), Piltelckow, Faroni e Vieira (2005), Freire e Freire Filho (2006), Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), Santos (2007), e Zuccollotto, Ribeiro e Abrantes (2008).

É consenso nestes estudos que a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal modificou o perfil da gestão pública brasileira, permitindo que o princípio do equilíbrio se tornasse uma meta na execução orçamentária contribuindo para a sustentabilidade econômico-financeira dos municípios.

Neste contexto questiona-se: A implementação da LRF impactou a gestão pública dos municípios mineiros e ocasionou reflexos positivos nos indicadores de desempenho fiscal no período de 1989 a 2009? Neste aspecto, este artigo objetivou analisar o comportamento das finanças públicas nos municípios mineiros, utilizando como parâmetro os preceitos e limites estabelecidos pela LRF.

2 Revisão de Literatura

2.1. Teoria das finanças públicas e as funções do Estado

No âmbito econômico, o federalismo como extensão da teoria da oferta de bens públicos, justifica a divisão do Estado em diferentes níveis de governo por critérios de eficiência econômica, relativos à alocação de recursos e à estabilização da economia. A teoria das finanças públicas foca o estudo da relação federativa em seus aspectos fiscais, a relação entre receita e capacidade de gasto dos entes que compõem a federação (BARATTO, 2005).

O atual conceito de finanças públicas está relacionado a duas correntes do pensamento econômico: a Escola Cameralista e a Escola Clássica. Para a primeira corrente, o estudo das finanças públicas está direcionado para os meios pelos quais se

pode criar e administrar o patrimônio público e social. Os cameralistas centravam sua análise na atividade financeira, como parte da economia do Estado, do qual dependia o desenvolvimento da economia nacional. O orçamento, que resume o plano de receitas e despesas públicas, não era considerado algo estranho à economia privada, mas sim como parcela do patrimônio nacional disponível, necessário para a manutenção do Estado e para sua ação dinamizadora da economia do país (VICECONTI e NEVES, 2003).

Já a segunda Escola se opôs à economia de Estado, que deveria ser reduzida aos limites mínimos necessários para assegurar a execução de suas funções primordiais, como exemplo, segurança nacional e educação. Além disso, propuseram os princípios da neutralidade econômica e do equilíbrio orçamentário. A neutralidade ocorrerá quando a ação dos agentes públicos não prejudicar o desenvolvimento econômico, enquanto que, o equilíbrio orçamentário evita o endividamento do Estado e torna possível a acumulação do capital, que poderá possibilitar o desenvolvimento socioeconômico (MANKIN, 2010).

A partir do século XX, principalmente, as Escolas Keynesiana e Monetarista acrescentam novos enfoques para o estudo das finanças públicas. De acordo com o pensamento de John Maynard Keynes, o Estado tem como objetivo prioritário evitar o desemprego e a inflação. Para isso, junto a política monetária, atribui-se à política fiscal um importante papel na obtenção da estabilização econômica. O principal instrumento desta política está em um orçamento em que a planificação das despesas está direcionada ao atendimento das necessidades sociais, em vez, de atender apenas aos recursos financeiros (VICECONTI e NEVES, 2003). Um princípio inerente a esta política conduz ao gasto anticíclico, isto é, em períodos de recessão utiliza-se de um orçamento deficitário, e, em períodos próperos um orçamento superavitário.

O Monetarismo foi a principal teoria de oposição ao keynesianismo criticando a excessiva importância que o keynesianismo atribuiu ao Estado, o que acarretaria distorção no livre jogo da oferta e da procura. Os monetaristas defendiam a manutenção da estabilidade de uma economia capitalista através de instrumentos monetários, pelo controle do volume de moeda disponível e de outros meios de pagamento (MANKIN, 2010).

Para Támez (2007), de uma forma geral, a teoria das finanças públicas gira em torno da existência das falhas de mercado que tornam necessária a presença do governo, o estudo das funções do governo, da teoria da tributação e do gasto público.

As falhas de mercado são representadas pela existência de bens públicos, de monopólios naturais, externalidades, e níveis de desenvolvimento, emprego e manutenção da estabilidade. Os bens públicos que são aqueles consumidos por diversas pessoas ao mesmo tempo (ex. rua), sendo seu consumo indivisível e não excludente. Assim, uma pessoa adquirindo um bem público não tira o direito de outra adquiri-lo também. Os monopólios naturais tendem a surgir devido ao ganho de escala que o setor oferece (ex. água, energia). O governo acaba sendo obrigado a assumir a produção ou criar agências que impeçam a exploração dos consumidores. Como exemplo de externalidades, tem-se uma fábrica que pode poluir um rio e ao mesmo tempo gerar empregos. Assim, a poluição é uma externalidade negativa porque causa danos ao meio ambiente e a geração de empregos é uma externalidade positiva por aumentar o bem estar e diminuir a criminalidade. O governo deverá agir no sentido de inibir atividades que causem externalidades negativas e incentivar atividades causadoras de externalidades positivas. Quanto aos níveis de desenvolvimento, emprego e estabilidade, principalmente em economias em desenvolvimento, a ação governamental é muito importante no sentido de gerar crescimento econômico através de bancos de desenvolvimento, criar postos de trabalho e de buscar a estabilidade econômica (MUSGRAVE e MUSGRAVE ,1980; GIAMBIAGI e ALEM, 2008; e; RESENDE, 2001).

Dentro dessa abordagem entende-se porque um sistema baseado no federalismo fiscal é caracterizado por vários níveis de governo (União, Estados e Municípios) no qual a responsabilidade fiscal encontra-se distribuída no sentido de criar condições para que o Estado desempenhe as suas funções de maneira mais eficiente (MEDEIROS, 2006).

De acordo com Musgrave e Musgrave (1980), a teoria do federalismo fiscal reserva aos governos subnacionais um papel restrito a questões referentes à alocação eficiente de recursos, quando seus beneficiários são locais, cabendo ao governo federal as funções redistributivas e estabilizadoras da economia.

Para cumprir estas funções, é necessário que o governo gere recursos, em que a arrecadação tributária seja uma das principais fontes de obtenção de receitas e que dentro dos limites de suas competências, estabeleça políticas públicas que sejam consubstanciadas ao planejamento (SOUZA, 2007).

Para Vescovi Jr (2003), em um sistema federativo como o do Brasil, as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras são distribuídas de forma concorrente entre

os diversos níveis de governo, cabendo a cada um, dentro de suas competências, estabelecer políticas públicas e consubstanciá-las ao orçamento.

Segundo Musgrave & Musgrave (1980), a função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos ou como os recursos são divididos para utilização nos setores públicos e privados. Os bens públicos, na visão de Giambiagi e Além (2008), diferentemente dos bens privados, não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem disponíveis para todos os consumidores faz com que não haja pagamentos voluntários aos fornecedores desses bens. Ao se perder o vínculo entre produtores e governo, há a necessidade de intervenção do governo para garantir o fornecimento dos bens públicos.

A função alocativa, segundo Brião (2006), está relacionada ao tipo do serviço ou bem fornecido em questão e da dimensão que estes atingem, justificando-se nos casos em que o sistema de mercado não os fornece adequadamente. Logo, o Estado deve prover os bens ou serviços denominados públicos, isto é, aqueles caracterizados pela não rivalidade e pela não exclusão.

Os investimentos em infra-estrutura, por demandarem grande capital inicial e longo prazo de maturação e por sua importância para o desenvolvimento nacional, são exemplos de bens/serviços que devem ser providos pelo setor público, já que não há estímulo para o setor privado produzi-los. Seguindo o mesmo raciocínio, os bens semi-públicos ou meritórios (bens mistos), isto é, aqueles bens com características de bens privados mas que podem ser providos também pelo setor público devido sua relevância para a sociedade, também devem ser providos pelo Estado dado a sua natureza social. São exemplos de bens/serviços meritórios: saúde, educação, habitação, saneamento, entre outros (RESENDE, 2001)

Para Guimarães (2003), a função distributiva resulta da incapacidade do sistema de mercado em conduzir a sociedade a uma estrutura de distribuição de renda justa e equitativa. Para corrigir esta falha, atribuiu-se ao Estado, mesmo às custas da eficiência do sistema, o papel de intervir para correção da desigualdade na repartição do Produto Nacional.

Támez (2007) esclarece que nesta função, o governo necessita intervir na economia para tentar corrigir a desigualdade existente na divisão da renda nacional, visto que essa divisão, normalmente, não é igualitária, sendo que a intervenção do governo nesse caso pode acontecer em função de transferência, impostos e subsídios.

Nesta mesma linha, Souza (2007), aponta que cabe ao Estado promover, dentro da concepção de desenvolvimento econômico, a melhoria na distribuição da renda. Para isso, utiliza todos os instrumentos legais disponíveis, como os impostos, subsídios, incentivos, isenções, transferências e outras.

Quanto à função estabilizadora, o objetivo principal da invervenção do governo é controlar a demanda agregada, através, por exemplo, do controle dos gastos públicos e do crédito, e do aumento da tributação, de forma que o impacto causado pelas crises inflacionárias ou de recessão econômica seja atenuado (TÁMEZ, 2007).

Além disso, a função estabilizadora se ocupa de quatro objetivos macroeconômicos: aumento dos níveis de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. A função estabilizadora tornou-se maior com o movimento da abertura das economias nacionais ao mercado internacional, implicando em aumento nos fluxos de comércio e de capitais, sendo este, em grande parte integrado ao circuito especulativo. Neste contexto e na ausência de uma política orientadora, a economia tende a estar mais vulnerável às flutuações, seja em termos de níveis de renda, de taxa de desemprego, ou de taxa de inflação (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

2.2. Indicadores de desempenho na Administração Pública

A noção de Administração Pública pode ser visualizada em sentido amplo ou em sentido estrito. A Administração Pública em sentido amplo compreende tanto a função política, que estabelece as diretrizes governamentais, quanto à função administrativa, que as executa. A Administração Pública em sentido estrito se refere somente a função propriamente administrativa, de execução de atividades administrativas e gestão dos recursos públicos (ANDRADE, 2007).

Continuando o autor esclarece que a acepção da palavra administrar é gerir os serviços públicos. Significa não só prestar serviços e controlá-los, mas também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Para gerir a *res pública* o governante utiliza instrumentos, como tributos e renúncias fiscais, para promover a oferta de serviços de consumo coletivo como educação, segurança, saúde, lazer, saneamento, habitação, transporte ou tudo aquilo que pode contribuir para o bem-estar social. Sendo assim, o governo que é o representante da nação e

administrador dos recursos públicos, personificando o Estado ao exercer as suas funções.

Neste contexto, os indicadores de desempenho representam meios ou modelos que oferecem condições para a mensuração dos serviços prestados (e dos benefícios gerados) à população (KOHAMA, 2003). São ferramentas para mensurar quantitativamente ou qualitativamente determinada situação e tem sido utilizados em diversos campos das ciências, como a social ou a econômica, para prover parâmetros para a sociedade que permitissem avaliar o progresso ou comparar realidades (FONSECA *et al*, 2008).

Campello e Matias (2000, p. 237) afirmam que os indicadores "explicam que aspectos financeiros referem-se às necessidades e a utilização dos recursos financeiros pela localidade, relacionando, ainda, à natureza e estrutura da captação com a natureza e estrutura da aplicação". Assim, os indicadores são unidades de medida que permitem o acompanhamento e avaliação periódica das variáveis significativas de uma organização, mediante sua comparação com as correspondentes referências internas e externas, constituindo peças fundamentais em qualquer sistema de planejamento (BARACHO, 2002).

Para Lourenço (2006), a utilização de indicadores é imprescindível para mensurar o desenvolvimento de um país. Mas para cumprir tal papel, é desejável que os indicadores possuam as seguintes propriedades (JANUZZI, 2004, p.26-32): relevância social, validade, sensibilidade, especificidade, cobertura e desagregação, confiabilidade, periodicidade e tempestividade, historicidade e comparabilidade, inteligibilidade, comunicabilidade e reprodutibilidade e factibilidade dos custos de obtenção.

Segundo o referido autor, para seu emprego na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas o indicador além da sua relevância para discussão da agenda da política pública, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível a políticas públicas implementadas, específico a efeitos de programas setoriais, inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo.

2.3. Receita e Despesa Públicas

O volume e a natureza dos gastos públicos são determinados pelo sistema econômico predominante num país, sintetizados na peça orçamentária. O Orçamento, do ponto de vista financeiro, é a expressão geral das receitas e despesas públicas. Do ponto de vista jurídico, é uma lei que autoriza o governo a receber certos recursos e a efetuar determinadas despesas (ANDRADE, 2007).

Kohama (2003) define como receita pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado - quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário de valores que não lhe pertencerem.

Cabe à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional. Assim de acordo com o artigo 35, inciso I, da Lei 4.320 de 17.03.1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas caracterizando-se, dessa forma, o regime de caixa para a contabilização das receitas.

A Receita Pública, segundo Kohama (2003), classifica-se em orçamentária e extraorçamentária. A Receita Orçamentária, por sua vez, divide-se em Corrente e de Capital. As Receitas Correntes abrangem as Receitas Tributárias, de Contribuições, Patrimoniais, Agropecuárias, Industriais, Serviços e Outras Receitas Correntes. As Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado, e, ainda, o superávit do orçamento corrente. A Receita Extraorçamentária abrange os valores de toda e qualquer arrecadação que figure no Orçamento do Estado (ANDRADE, 2007).

A Receita Corrente Líquida (RCL) é definida pela LRF em seu artigo 2º, inciso IV, alínea a, como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, as receitas provenientes da compensação financeira entre regimes de previdência e as duplicidades. A sua apuração se dará, somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores.

A RCL é utilizada para o cálculo de limites nos relatórios que compõem a execução orçamentária e a gestão fiscal dos entes da federação, como exemplos, a despesa com pessoal, a dívida consolidada líquida e as operações de créditos.

A despesa pública é definida por Andrade (2007) como toda saída de recursos ou todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos.

A Despesa Pública ao contrário da receita deve ser registrada segundo regime de competência, ou seja, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele, legalmente, empenhadas (art. 35 da lei 4.320/1964).

As Despesas Públicas também se classificam em orçamentárias e extraorçamentárias. A despesa orçamentária de acordo com a categoria econômica pode ser dividida em despesas correntes e de capital. As despesas correntes correspondem a gastos operacionais realizados que tem por fim a manutenção das atividades da Administração, entre eles, despesa com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Já as despesas de capital contribuem para a formação de um bem de capital ou representam acréscimos de valor a um bem já existente como investimentos, inversões financeiras ou amortização de dívidas. A Despesa Extraorçamentária são os pagamentos realizados pelo Estado que independem de autorização legislativa (KOHAMA, 2003).

Conforme determinam os artigos 15 e 16 da LRF, as despesas deverão ser acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa de que está de acordo com a especificação da Lei Orçamentária Anual, sob pena de ser considerada ilegal, não autorizada, irregular e, portanto lesiva ao patrimônio público.

A despesa com pessoal representa a despesa de maior vulto para a Administração Pública. O limite para ser gasto com pessoal não pode ultrapassar o percentual estipulado da receita corrente líquida. O percentual fixado pela LC 101/2000 que os entes públicos deverão obedecer é o seguinte: União: 50%, Estados: 60% e Municípios: 60%. Na esfera municipal, o limite global é repartido da seguinte forma: 6% para o Legislativo, incluindo Tribunal de Contas do Município (quando houver) e 54% para o Executivo. Caso ultrapasse os limites, o município deverá proceder à limitação de despesas bem como ficará proibido de receber transferências

voluntárias, obter garantias e contratar operação de crédito (LIANA e CASTRO, 2003).

Para Giambiagi e Além (2008) e Rezende (2001) nas últimas décadas, no Brasil e no Mundo, houve diversas variações no comportamento das despesas públicas, culminando em seu crescimento. Diversos fatores explicam esse aumento: fatores demográficos, envelhecimento progressivo e crescimento da população, crescimento das necessidades relacionadas à promoção do bem-estar social, urbanização, aumento do numero de bens públicos, crescimento das funções administrativas e de segurança que acompanham o processo de industrialização, modificações tecnológicas e crescente necessidade de investimentos vultuosos para a expansão de alguns setores industriais.

3 Metodologia

3.1. Definição e delimitação do estudo

Este estudo adotou como espaço de análise o conjunto de municípios do estado de Minas Gerais. Esta escolha se justifica considerando as disparidades regionais com reflexos nos níveis intra e inter-regionais de qualidade de vida no estado e por coexistir em um mesmo escopo territorial, regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Além disso, é o maior estado em área da região sudeste, o segundo Estado brasileiro mais populoso, e com a terceira economia do País, ficando atrás de São Paulo e Rio de Janeiro. Possui mais de 20 milhões de habitantes distribuídos em 853 municípios numa área de 586.528,294 km^2 (IBGE, 2010).

Destes 853 municípios, a amostra que compõe este estudo é composta por 825, correspondendo a 96,70% do total dos municípios do estado de Minas Gerais. O estado é dividido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em doze mesorregiões e sessenta e seis microrregiões.

3.2. Coleta e operacionalização dos dados

Foram utilizados dados secundários e informações de organismos oficiais extraídos da base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das demonstrações contábeis publicadas pelo Poder Executivo na página do FINBRA

– Finanças Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN); correspondentes aos dados de receitas, despesas, passivo e ativo referentes ao período de 1989 a 2009 para os municípios de Minas Gerais.

3.3. Procedimentos analíticos

Para atingir o objetivo deste estudo foram utilizados indicadores de desempenho extraídos das demonstrações contábeis dos municípios, relativas ao período de 1989 a 2009. Inicialmente dividiu-se estes indicadores em três categorias: estrutura das receitas, estrutura das despesas e limites da LRF.

A primeira categoria referiu-se aos indicadores de estrutura de receitas, utilizados por Campello e Matias (2000) e Kohama (2003), e permitiram determinar o perfil das receitas, obtendo-se o grau de autonomia dos municípios em relação às outras esferas de governo, estando assim definidos:

a) Participação das receitas tributárias (RT): receitas tributárias/receitas orçamentárias;
b) Participação das receitas de transferências (RTR): receitas de transferências correntes/receitas orçamentárias;
c) Participação das receitas de capital (RK): receitas de capital/receitas orçamentárias;
d) Participação das receitas de FPM- Fundo de Participação dos Municípios (RFPM): receitas de FPM/receitas orçamentárias; e
e) Participação das receitas de ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (RICMS): receitas de ICMS/receitas orçamentárias.

A segunda categoria formada pelos indicadores de estrutura de despesas, utilizados por Matias e Campello (2000) e Andrade (2007), permitiram a identificação da estrutura das despesas governamentais em função da sua categoria econômica, a saber:

a) Participação das despesas correntes (DCR): despesas correntes/despesa orçamentária;
b) Participação das despesas de capital (DK): despesas de capital/despesa orçamentária;
c) Participação das despesas de custeio (DCTR): despesas de custeio/receita orçamentária; e
d) Participação das despesas de pessoal (DP): despesas de pessoal/despesa orçamentária.

A terceira categoria consisitiu na análise do cumprimento dos dispositivos da LRF, que em seu artigo 1º, §1º disciplina que:

> a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos** e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de **metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, **geração de despesas com pessoal**, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (**grifos nossos**), (BRASIL, 2000).

Nesse contexto, foram selecionados indicadores que possibilitassem identificar se os limites estabelecidos pela LRF com relação ao equilíbrio orçamentário e aos gastos com folhas de pagamento, contratação de dívidas e capacidade de pagamento estavam sendo cumpridos pelos municípios. Foram considerados apenas 4 indicadores devido a limitação de dados informacionais para períodos anteriores a 1996. Os indicadores foram adaptados de Matias e Campello (2000), Andrade (2007) e da LC 101/2000, sendo assim determinados:

a) Índice de resultado orçamentário (IRO): receitas – despesas/receitas;
b) Índice de despesa com pessoal (IDP): despesas com pessoal/receita corrente líquida;
c) Índice de capacidade de pagamento (ICP): receitas tributárias/despesas de custeio;
d) Índice de endividamento (IE): operações de crédito/receitas correntes.

Considerando que no período analisado havia diferentes moedas em vigência no país, todas as moedas foram padronizadas de acordo com a moeda vigente em 2009, reais (R$), e a convergência nominal das moedas deu-se conforme tabela 1:

Tabela1: Regras para a convergência de moedas no período de 1989 a 1994.

Moeda	Real R$ - desde 01/07/94
Real R$ desde 01/07/94	R$ = R$/(1)
Cruzeiro Real CR$ de 01/08/93 a 30/06/94	R$ = CR$/(1000*2,75)
Cruzeiro Cr$ de 16/03/90 a 31/07/93	R$ = Cr$/(1000^2*2,75)
Cruzado Novo NCz$ de 16/01/89 a 15/03/90	R$ = NCz$/(1000^2*2,75)
Cruzado Cz$ de 28/02/86 a 15/01/89	R$ = Cz$/(1000^3*2,75)

Fonte: FINBRA, 2012.

Os valores monetários também foram deflacionados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna) da Fundação Getúlio Vargas, a preços de dezembro de 2009, utilizando o seguinte critério adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

$$Deflator\ _ano\ _t = \frac{\text{IGP - DI ano de 2009}}{\text{IGP - DI ano t}}$$

Foi realizada a Análise Exploratória dos Dados (AED), baseada em estatíticas descritivas, para identificar as características e propriedades de cada indicador como medidas de tendência central, outliers, medidas de dispersão, entre outros. Segundo Triola (2008) a estatística descritiva tem como objetivo básico sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo dessa forma que se tenha uma visão global da variação desses valores, possibilitando organizá-los e descrevê-los (análise univariada dos dados). Nessa abordagem, a finalidade é obter dos dados a maior quantidade possível de informação, que indique modelos adequados ao comportamento dos dados a serem utilizados numa fase posterior, como exemplo, a inferência estatística.

A Estatística Inferencial postula um conjunto de técnicas que permitem utilizar dados oriundos de uma amostra para generalizações sobre a população. Constitui esse conjunto de técnicas: a determinação do número de observações (tamanho da amostra); o esquema de seleção das unidades observacionais; o cálculo das medidas estatísticas; a determinação da confiança nas estimativas; a significância dos testes estatísticos; a precisão das estimativas; dentre outras (PESTANA e GAGEIRO, 2000).

Neste estudo, primeiramente foi analisada a evolução histórica do desempenho fiscal dos municípios mineiros, para o período de 1989 a 2009, considerando as três categorias de indicadores propostas: receitas, despesas e responsabilidade fiscal. A análise da evolução é feita a partir das médias destes indicadores para cada um dos 21 anos analisados. Assim, foi possível construir o perfil das finanças municipais para cada município mineiro.

Em seguida, com o intuito de avaliar o impacto da LRF sobre a gestão dos municípios mineiros foi utilizado o procedimento estatístico de testes de hipótese. Um Teste de Hipóteses pode ser paramétrico ou não-paramétrico. Os paramétricos são aqueles que utilizam os parâmetros da distribuição, ou uma estimativa destes, para o cálculo de sua estatística, por exemplo, média e desvio padrão. Normalmente, estes testes são mais rigorosos e possuem mais pressuposições para sua validação. Já os não paramétricos utilizam, para o cálculo de sua estatística, postos atribuídos aos dados ordenados e são livres da distribuição de probabilidades dos dados estudados. O uso tanto dos testes paramétricos como dos não-paramétricos está condicionado à dimensão da amostra e à respectiva distribuição da variável em estudo (HAIR et al.., 2005).

Como teste de médias pode-se destacar o t-student. É um teste paramétrico que usa a distribuição t (distribuição simétrica em forma de sino) com uma média zero e

desvio-padrão igual a 1 (um). O teste t para duas amostras emparelhadas compara as médias de duas variáveis ou características para uma mesma amostra de indivíduos, assim, a hipótese nula é de que não há diferença entre as médias para as observações (PESTANA e GAGEIRO, 2000).

Segundo Triola (2008), nos testes paramétricos, como o teste t-Student, os valores da variável estudada devem ter distribuição normal ou aproximação normal. Já os testes não-paramétricos, também chamados por testes de distribuição livre, não têm exigências quanto ao conhecimento da distribuição da variável na população. Nos casos em que a variável apresentou distribuição não-paramétrica, foi utilizado o teste não-paramétrico de Wilcoxon.

O teste de Wilcoxon é utilizado na análise de dados emparelhados. Os dados para esse teste consistem dos diferentes registos das medições repetidas. Essas diferenças são então classificadas da menor para a maior em valores absolutos (sem considerar o sinal). Se existir uma diferença real entre as duas medições, ou tratamentos, então os diferentes registos serão consistentemente positivos ou negativos. Por outro lado, se não houver diferença entre os tratamentos, então os diferentes registos serão permutados regularmente. A hipótese nula é que a diferença entre os registos não é sistemática e, deste modo, não existe diferença entre os tratamentos(PESTANA e GAGEIRO, 2000).

O impacto da LRF sobre os indicadores fiscais foi apurado por meio dos testes de médias emparelhadas para dois períodos: antes e após a LRF, respectivamente, 1989 a 1999 (*período 1*) , e, 2000 a 2009 (*período 2*). Assim a hipótese nula é de que não há diferença entre as médias dos indicadores antes e após a edição da Lei, e, a hipótese alternativa pressupõe a existência de diferença entre estas médias.

Em seguida, foram determinados três grupos para análise do desempenho relativo em cada indicador fiscal: baixo, médio e alto, a partir da amplitude dos escores considerando faixas homogêneas. Outras formas de agrupamento foram testadas, como média, desvio-padrão, cluster com agrupamentos hierárquicos e quebras naturais, mas não mostraram bom potencial para o agrupamento. O objetivo, com o agrupamento dos escores, foi mostrar a situação de cada município em relação aos demais quando se considera a análise global do estado de Minas Gerais. Todos os dados foram compilados no SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) e para os testes foi utilizado o nível de 95% de confiança.

4. Resultados e Discussão

4.1. Evolução histórica e composição das finanças públicas municipais

Considerando a evolução das receitas, conforme demonstrado na tabela 2, percebeu-se que não há um comportamento homogêneo no período analisado. As receitas tributárias exibiram quedas em 1990 (65,70%) e 1994 (39,80%) e aumentos em 1991(36,99%) e 1994 (79,41%). A partir de 1995 intercala oscilações que representaram em média uma elevação de 0,78%. As receitas de transferências apresentaram queda em 1993 (39,43%) e aumento em 1994 (55,72%) e, no período de 1995 a 2009 mostraram aumento médio de 0,50%. As receitas de capital exibiram uma inconstância em sua arrecadação, intercalando variações ao longo de todo o período analisado. Destacaram-se os aumentos nos anos de 1998 (152,58%) e 2006 (121%) e as quedas em 1992 (72,26%) e 2003 (56,49%).

Dentre as receitas de transferências correntes foram selecionadas duas para análise: o FPM – Fundo de Participação dos Municípios e o ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, devido a sua representatividade na arrecadação municipal. Para o FPM, verifica-se elevações em 1992 (25,99%) e 1994 (49,06%) e também quedas em 1993 (41,26%) e 1998 (20,76%). A partir de 1995 mostra variações com aumento médio de 0,28%. As receitas de ICMS exibiram uma inconstância em sua arrecadação, destacando-se os aumentos em 1989 (51,91%), 1994 (45,83%) e 1996 (52,90%) e as quedas em 1993(38,57%) e 1998 (23,20%).

Tabela 2: Evolução das receitas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009.

ANO	Receita Tributária	Transferências Correntes	Receita de Capital	FPM	ICMS
1989	***	***	***	***	***
1990	-65,70%	23,05%	-20,36%	15,12%	51,91%
1991	36,99%	0,86%	-9,69%	-0,05%	-4,86%
1992	-10,44%	16,03%	-72,26%	25,99%	-7,84%
1993	-39,80%	-39,43%	10,64%	-41,26%	-38,57%
1994	79,41%	55,72%	32,22%	49,06%	45,83%
1995	29,41%	1,89%	-16,38%	4,18%	-4,48%
1996	-11,07%	2,76%	-18,42%	-9,02%	52,90%
1997	3,32%	0,72%	-12,37%	-1,62%	2,59%
1998	-13,41%	-5,79%	152,58%	-20,76%	-23,20%
1999	0,92%	4,88%	-37,66%	3,73%	4,01%
2000	-6,09%	0,95%	-4,65%	-2,56%	2,83%
2001	-3,83%	2,25%	-30,32%	4,46%	4,47%
2002	10,71%	-2,12%	22,58%	2,00%	-12,12%
2003	6,59%	2,26%	-56,49%	2,02%	7,31%
2004	-12,82%	-0,13%	20,59%	-4,17%	0,69%
2005	-1,97%	1,01%	-18,29%	1,58%	-0,92%
2006	3,07%	-3,09%	121,00%	-4,47%	-5,33%
2007	-0,24%	1,36%	-23,09%	2,01%	-0,49%
2008	-3,90%	-0,84%	34,38%	0,57%	-4,16%
2009	11,09%	1,32%	-34,39%	-2,05%	-4,72%
MEDIA G	**4,10%**	**2,14%**	**3,16%**	**0,51%**	**0,73%**
MEDIA P1	**8,37%**	**4,18%**	**3,18%**	**1,14%**	**2,93%**
MEDIA P2	**0,32%**	**0,71%**	**-0,58%**	**0,28%**	**-0,77%**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: Média G – média geral do indicador, Média P1 – média antes da LRF e Média P2 – média após a LRF.

Considerando o comportamento das receitas tributárias, de transferências, de capital e outras receitas foi possível demonstrar a composição da receita orçamentária. As receitas tributárias representam o poder arrecadatório municipal. As receitas de transferências, neste estudo, consideradas as transferências correntes correspondem a dependência de recursos externos. As receitas de capital referem-se aos convênios e alienações realizados pelo município, expressando sua capacidade de buscar recursos. No Estado de Minas Gerais, a composição das receitas dos municípios está demonstrada na figura 1. Observou-se que em média 5,24% correspondem às receitas tributárias, 80,60% às transferências correntes e 6,85% às receitas de capital, indicando dependência financeira, por parte dos municípios mineiros, de recursos externos – como as transferências provenientes de outras esferas da Federação, a exemplo do FPM (União) e o ICMS (Estado). Esta condição corroborou os estudos de Pereira (2002), Ramos, Loch e Oliveira (2004) e Zuccoloto, Ribeiro e Abrantes (2008), que também apuraram alta dependência dos municípios e estados brasileiros com relação aos recursos externos, principalmente, provenientes de transferências de esferas superiores do Governo.

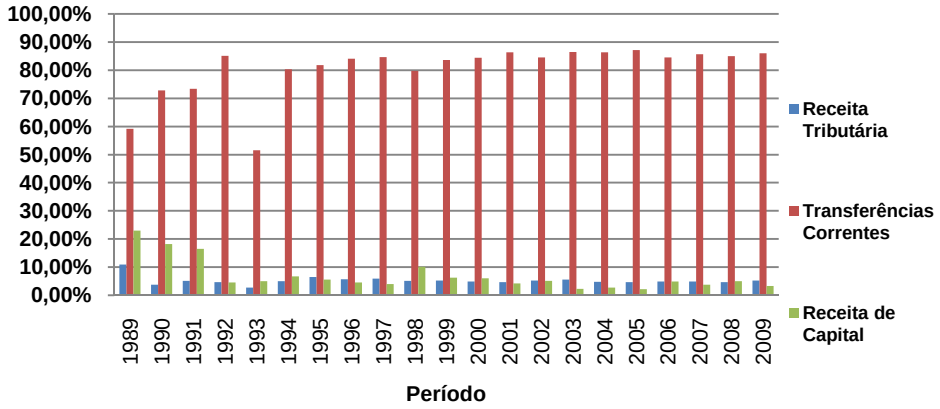

Figura 1: Composição da estrutura das receitas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

A taxa de esforço arrecadatório municipal, representada neste estudo pela receita tributária, é baixa, principalmente, quando comparada as receitas de FPM e ICMS. Pois enquanto a taxa de esforço correspondeu em média a 5,24% da arrecadação total o FPM e ICMS, juntos, perfazem 65,19%, o que corrobora a dependência municipal de recursos externos (figura 2). Comprovou-se, também, que a taxa de esforço arrecadatório municipal se manteve constante ao longo do período analisado. A baixa representatividade da receita tributária na arrecadação municipal também foi apurada por Pereira (2002), Vescovi Jr (2003), Ramos, Loch e Oliveira (2004) e Zuccoloto, Ribeiro e Abrantes (2008), tando para os municípios quanto para os estados brasileiros. Segundo os autores a insuficiência na arrecadação de tributos é fruto da ineficiência do sistema de arrecadação, comprovada por altos níveis de inadimplência.

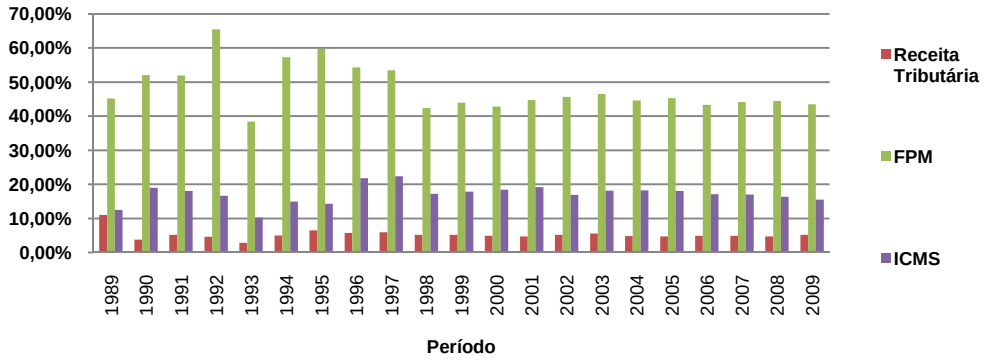

Figura 2: Comparação entre a receita tributária, FPM e ICMS, de 1989 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

A segunda categoria de indicadores expressa o comportamento das despesas municipais ao longo do período de 1989 a 2009. A evolução destas despesas está demonstrada na tabela 3. Percebeu-se um comportamento heterogêneo para as despesas municipais no período analisado. As despesas de capital exibem uma inconstância em sua arrecadação, intercalando oscilações ao longo de todo o período analisado. Destacam-se o aumento no ano de 1990 (50,24%%) e a queda em 2009 (37,44%). As despesas correntes exibiram uma evolução homogênea, o que representa uma variação constante ao longo do período estudado.

Devido à sua representatividade no gasto público, dentre as despesas correntes foram selecionadas as despesas de custeio e de capital para análise. Verifica-se que as despesas de custeio da máquina estatal apresentaram queda em 1993 (50,93%) e aumento em 1994 (85,42%). As despesas com folha de pagamentos e seus encargos exibem oscilação ao longo dos anos, com quedas em 1990 (25,69%) e em 1994(15,34%), e aumentos em 1991 (12,79%) e em 2009 (13,26%).

Tabela 3: Evolução das despesas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009.

ANO	Despesa de Capital	Despesa Corrente	Despesa de Custeio	Despesa de Pessoal
1989	***	***	***	***
1990	60,24%	-11,82%	-8,09%	-25,69%
1991	-23,76%	8,47%	7,72%	12,79%
1992	-12,48%	3,13%	8,17%	-2,75%
1993	-13,46%	2,86%	-50,93%	11,85%
1994	20,54%	-3,68%	85,42%	-15,34%
1995	4,49%	-1,01%	-4,03%	-0,88%
1996	-5,91%	1,40%	10,87%	1,61%
1997	-18,93%	4,15%	-3,35%	11,17%
1998	27,81%	-0,86%	-11,85%	-4,82%
1999	-23,41%	4,92%	0,40%	2,39%
2000	-10,22%	-1,87%	4,58%	2,82%
2001	-13,94%	2,05%	3,95%	5,24%
2002	39,66%	-4,92%	10,53%	8,12%
2003	-25,97%	4,73%	2,97%	9,44%
2004	1,47%	-0,19%	-4,77%	0,25%
2005	-8,64%	1,13%	-0,73%	-0,24%
2006	35,63%	-4,21%	0,07%	-3,13%
2007	-10,21%	1,71%	-0,95%	1,89%
2008	20,68%	-3,06%	-4,79%	-3,86%
2009	-37,44%	6,89%	8,04%	13,26%
MEDIA G	0,31%	0,49%	2,66%	1,21%
MEDIA P1	-5,01%	2,15%	4,71%	1,78%
MEDIA P2	-0,79%	0,25%	1,96%	3,18%

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: Média G – média geral do indicador, Média P1 – média antes da LRF e Média P2 – média após a LRF.

De acordo com a evolução das despesas municipais e considerando sua categoria econômica, sua composição é demonstrada a partir de duas modalidades: despesas correntes e de capital. As despesas correntes são destinadas para a

manutenção das atividades operacionais do órgão. Já as despesas de capital representam a realização de investimentos, obras, aquisições de materiais e equipamentos, etc. Os municípios mineiros apresentaram a estrutura de despesa conforme descrito na figura 3.

A composição da estrutura das despesas municipais pode-se ser sintetizada da seguinte forma: em média, 15,41%% representam as despesas de capital, e, 84,90% as despesas correntes. Corrobora este comportamento, a representatividade das despesas custeio, que em média correspondem a 72,95% do gasto municipal, englobando as despesas com pessoal. Ao longo do período de 1989 a 2009, verificou-se que as despesas correntes permaneceram constante, e, relativamente altas quando comparadas aos níveis de arrecadação municipal, corroborando os levantamentos realizados por Pitelckow, Faroni e Vieira (2005) e Fioravante e Pinheiro (2006). O aumento continuado desta natureza de despesa, segundo os autores, pode vir a comprometer a sutentabilidade financeira do ente público.

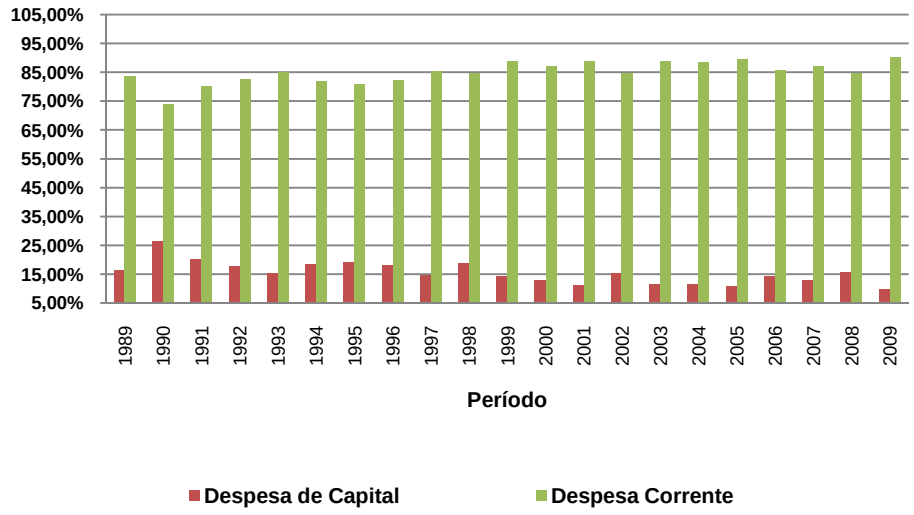

Figura 3: Composição da estrutura das despesas municipais, em percentuais, de 1989 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

A terceira categoria refere-se a análise do cumprimento dos dispositivos da LRF. Embora esta Lei só tenha entrado em vigor a partir de 2000, foram definidos quatro indicadores que pudessem ser calculados para todo o período estudado, com a finalidade de ser utilizado como referência comparativa da evolução das finanças públicas municipais. Os indicadores são: índice de resultado orçamentário, índice de despesa com pessoal, índice de endividamento (representado pelas operações de

créditos) e índice de capacidade pagamento (representado pelo financiamento das despesas de custeio) e seus respectivos valores estão evidenciados na tabela 4.

Em relação ao índice de despesa com pessoal notou-se pequenas oscilações ao longo dos anos, mantendo-se um nível médio de 0,4225, sendo que a Lei fixa como limite máximo para este índice 0,60. Portanto, pode-se inferir que em média os municípios mineiros não descumpriram a legislação, embora, percebeu-se que houve aumento nos iíndices de gasto com pessoal a partir do ano de 2000.

O índice de endividamento exibiu quedas no período de 1989 a 1993, e, de 1999 a 2009; entre 1994 e 1998 apresentou elevação. Em média, observou-se que após a edição da Lei houve queda nos índices de endividamento chegando à média de 0,0017, dessa forma, tem-se a expectativa de que com a normatização os municípios reduziram suas dívidas e começaram a honrar seus compromissos. Nos termos da norma, o ideal para este índice é zero, ou seja, nenhuma dívida.

Analisando a capacidade de pagamento dos municípios a partir de seu esforço de arrecadação constatou-se sua redução ao longo dos anos, isto é, a geração de receitas próprias pelos municípios não cobre suas despesas de curto prazo e decresceu a partir do ano de 2001. Tal situação corrobora a dependência dos municípios de recursos externos para financiar seus gastos. Em média, as receitas próprias dos municípios estão conseguindo financiar 7,47% de seus gastos. O ideal para este índice é 100%.

Quanto ao índice de resultado orçamentário, para o qual quanto maior o seu valor positivo melhor é a situação do município, percebeu-se que até o exercício de 2001 os municípios, em média, apresentaram déficit orçamentário. Somente a partir de 2002 começaram a exibir superávits. Logo, tem-se a expectativa de que a legislação promoveu mudanças no comportamento das finanças municipais fazendo com que os municípios mantenham seus orçamentos mais equilibrados.

Tabela 4: Índice de despesa com pessoal, de resultado orçamentário, endividamento e capacidade de pagamento, de 1989 a 2009.

ANO	Índice de Despesa com Pessoal	Índice de Resultado Orçamentário	Índice de Endividamento	Índice de Capacidade de Pagamento
1989	0,5704	0,0179	0,0331	0,1667
1990	0,4089	-0,0208	0,0063	0,0594
1991	0,4557	-0,0248	0,0032	0,0761
1992	0,4042	-0,0847	0,0019	0,0629
1993	0,4214	0,3427	0,0020	0,0665
1994	0,3628	-0,0105	0,0049	0,0722
1995	0,3810	-0,0816	0,0096	0,0888
1996	0,3855	-0,0945	0,0063	0,0780
1997	0,3996	-0,0226	0,0134	0,0827
1998	0,4017	-0,0094	0,0065	0,0809
1999	0,3839	0,0186	0,0053	0,0822
2000	0,4078	-0,0140	0,0037	0,0731
2001	0,4253	-0,0263	0,0009	0,0674
2002	0,4278	0,0545	0,0006	0,0652
2003	0,4490	0,0693	0,0010	0,0675
2004	0,4321	0,1120	0,0013	0,0621
2005	0,4199	0,1294	0,0009	0,0616
2006	0,4366	0,0896	0,0013	0,0628
2007	0,4284	0,1139	0,0018	0,0632
2008	0,4097	0,1297	0,0014	0,0637
2009	0,4614	0,1194	0,0040	0,0666
MEGIA G	0,4225	0,0385	0,0052	0,0747
MEDIA P1	0,4159	0,0028	0,0084	0,0833
MEDIA P2	0,4298	0,0777	0,0017	0,0653

Fonte**:** Dados da pesquisa, 2012.

Nota: Média G – média geral do indicador, Média P1 – média antes da LRF e Média P2 – média após a LRF.

A análise do comportamento das finanças municipais sugere que a Legislação tenha causado reflexos positivos nos indicadores fiscais dos municípios mineiros. Diante desta perspectiva, a próxima seção tem por objetivo verificar se a LRF é um dos fatores que causou mudanças positivas na gestão pública municipal em Minas Gerais.

4.2. Impacto da LRF sobre o desempenho fiscal dos municípios mineiros

Após análise exploratória dos dados, verificou-se grande heterogeneidade nos indicadores (alto coeficiente de variação) e com a finalidade de amenizar esse efeito, procedeu-se a exclusão dos outliers. Assim, foram considerados para análise 715 municípios, representando 86,67% do total.

Para verificar o efeito da Legislação sobre os indicadores foram calculadas médias antes e após a LRF, *período 1 (antes da Lei)*: 1989 a 1999, e, *período 2 (depois da Lei)*: 2000 a 2009, cujas estatísticas descritivas encontram-se no apêndice A. Notou-se diferenças entre todas as médias do período 1 para o período 2. Com relação às receitas tributárias, receitas de capital, receitas de FPM, índice de endividamento, índice de capacidade de pagamento, despesas de capital, as alterações apuradas

sugerem um decréscimo destes indicadores após a sanção da Lei. Enquanto que, para as receitas de transferências correntes, receitas de ICMS, índice de despesa com pessoal, despesas correntes, despesas de custeio, despesas com pessoal e encargos sociais e índice de resultado orçamentário indicam aumentos após a normatização.

Logo após, foi analisada a distribuição dos dados para cada variável, verificando se o seu comportamento correspondia a uma distribuição normal (simétrica em forma de sino). A análise da distribuição deu-se com a utilização do teste Kolmogorov-Smirnov, com confiabilidade de 95% (Os resultados estão demonstrados no apêndice C). A caracterização da distribuição dos dados é pré-requisito essencial para a definição de qual tipo de teste para médias emparelhadas é mais apropriado à análise dos dados.

Em consonância com os atributos da distribuição das variáveis foram realizados dois tipos de teste de médias emparelhadas, paramétrico e não-paramétrico. Para as variáveis cuja distribuição dos dados era normal utilizou-se o teste t-Student e para as que apresentavam distribuição livre procedeu-se ao teste de Wilcoxon. A hipótese nula consistia na premissa de que as médias não se alteraram, ou seja, as médias de 1989 a 1999 são iguais às médias de 2000 a 2009. A hipótese alternativa é de que haja diferença entre as médias dos períodos analisados (os resultados estão demonstrados no apêndice D).

Os reflexos da legislação foram percebidos de maneira diferenciada nas três categorias de indicadores. Com relação à primeira categoria notou-se que as receitas de transferências correntes e de ICMS aumentaram sua participação na arrecadação municipal após a LRF. Fato que pode justificar tal comportamento é o aumento de transferências de recursos aos municípios por parte da União, fruto de uma política distributiva do governo federal para amenizar desigualdades sociais, como bolsa família, bolsa trabalho, renda mínima, entre outras de cunho assistencial. Já o acréscimo no ICMS pode indicar um aumento da atividade econômica nos municípios, principalmente para os de grande porte.

A LRF disciplina que não se pode iniciar novas obras antes de terminar as já iniciadas nas administrações anteriores, sendo assim os gestores municipais só podem contratar novos convênios quando estiverem com suas prestações de contas de convênios aprovadas pela União. Tal normatização funciona como fato inibidor do aumento de obras inacabadas e desperdício dos recursos de convênio, fato verificado

na redução das receitas de capital, após a aprovação da LC 101/2000, no montante das receitas orçamentárias. Este é um efeito direto de uma política regulatória.

Verificou-se também a diminuição da participação das receitas de FPM após a normatização. Em média, o FPM tem se tornado menos representativo no total das receitas municipais, embora ainda correspondenda a 45% das receitas orçamentárias.

As receitas tributárias não apresentaram alterações em seu comportamento após a aprovação da LC 101/2000. Como explicação tem-se a ineficiência do sistema de arrecadação municipal colaborando para aumento da dívida ativa e baixo recebimento de impostos (IPTU e ISSQN) . O baixo percentual de participação das receitas tributárias aliado à alta representatividade das receitas de transferências correntes, sejam provenientes do Estado ou da União, corroboram para a inferência de que os municípios mineiros são dependentes de recursos externos e possuem baixa autonomia tributária. Este fato comprova os efeitos das políticas de transferência de redistribuição de renda preconizadas pelo Governo Federal no período de 2004 a 2010.

Analisando o impacto da legislação na segunda categoria de indicadores, observou-se elevação nas despesas correntes e redução das despesas de capital, no período 2. A elevação da primeira categoria econômica da despesa é explicada pelos aumentos ocorridos nas despesas de custeio da máquina pública, principalmente, referente às despesas com folhas de pagamentos e encargos sociais, após sanção da referida Lei. Também se verifica aumentos relativos à prestação de serviços de terceiros, tanto por pessoa física quanto jurídica. Portanto, pode-se dizer que o governo municipal destina a maior parte de seus recursos (aproximadamente 87,70%) para a manutenção da máquina pública.

A redução nas despesas de capital pode ser proveniente de menor volume de aquisições de materiais e equipamentos, bem como redução de obras de edificações e infraestrutura inacabadas. Geralmente, são despesas vinculadas ao recebimento de receitas de capital e como estas receitas diminuíram sua participação na arrecadação municipal, consequentemente, há o corte de despesas desta natureza. Salienta-se que na LRF há proibição da contratação de obras municipais a partir do mês de maio em anos de eleições.

A terceira categoria refere-se a quatro dos parâmetros estabelecidos pela legislação e que pudessem ser aplicados aos anos anteriores à sua promulgação. Verificou-se que de forma geral a Lei impactou o comportamento das finanças públicas municipais com relação à responsabilidade fiscal.

Quanto ao equilíbrio das contas públicas determinado em seu artigo 1º, observou-se que ainda existem municípios com déficit fiscal. Porém, constata-se que o índice de resultado orçamentário apresentou aumento médio de 11,75%, do período 1 (antes) para o período 2 (depois da Lei). Assim, pode-se inferir que os municípios estão assimilando os preceitos quanto à diretriz de não gastar mais do que arrecada, mantendo seus orçamentos mais equilibrados.

O nível de endividamento mostrou-se decrescente após a vigência da norma. Fato que pode ser explicado pela vedação de contratação de dívidas que ultrapassem 16% da receita corrente líquida (RCL) do município. Constatou-se que os municípios vem contratando menos operações de crédito e diminuindo seu financiamento por empréstimos diretos, assim reduzindo o montante de suas dívidas. Ressalta-se que não foram verificadas todas as formas de endividamento municipal, apenas operações de créditos e financiamentos diretos.

O índice de despesa com pessoal apresentou elevações após a referida Lei, que determinou o teto de 60% da receita corrente líquida (Poder Legislativo + Poder Executivo), o que leva a inferir um impacto negativo quanto a este parâmetro. Os aumentos podem ser explicados pelos acréscimos vegetativos da folha de pagamentos bem como das contratações após eleições, como concursos, terceirizações de mão-de-obra e a criação de cargos comissionados (de livre nomeação e exoneração), incluindo as contratações para os programas governamentais como Programa Saúde da Família (PSF) e Programa Agente Comunitário (PAC).

Notou-se que após a aprovação da LC 101/2000, a capacidade de pagamento dos municípios das despesas de curto prazo a partir de sua arrecadação tributária diminuiu, levando a inferência de que as despesas de curto prazo estão aumentando em maior proporção do que a arrecadação municipal. Consequência desta situação, a médio ou longo prazos, é o aumento das dívidas municipais, principalmente, se houver redução de repasses de recursos dos governos federal e estadual. Fato que também pode colaborar para baixa arrecadação tributária são as práticas de muitos governos municipais de isentar, periodicamente, cidadãos de pagar tributos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), assim como anistias da dívida ativa tributária.

Considerando a heterogeneidade entre os municípios do estado de Minas Gerais e procurando entender o perfil das finanças municipais mais detalhadamente,

na próxima seção foram analisadas as três categorias de indicadores para as microrregiões mineiras.

4.3. Análise do desempenho fiscal das microrregiões mineiras

O estado de Minas Gerais possui 853 municípios agrupados em 66 microrregiões. Neste estudo, todas as microrregiões foram representadas e a amostra é composta por 94,37% do total de município, conforme discriminado no apêndice E.

Com a finalidade de identificar o perfil de cada microrregião mineira quanto às três categorias analisadas, foram calculadas as médias para treze indicadores distribuídos em três categorias com a finalidade de se estruturar o comportamento das finanças dos municípios quanto às suas receitas, despesas e responsabilidade fiscal.

Em seguida, foram determinados três grupos para análise do desempenho em cada indicador fiscal: baixo, médio e alto, a partir da amplitude dos escores considerando faixas homogêneas. O objetivo foi mostrar a situação de cada município em relação aos demais quando se considera a análise global do estado de Minas Gerais.

Analisando a estrutura das receitas municipais quanto à sua representatividade na arrecadação municipal, foram criados três grupos considerando o baixo, médio e alto desempenho quanto a estrutura destas receitas no orçamento municipal. No quadro 1 estão descritas as categorias de receitas para o período de 1989 a 1999, em que o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para a receita tributária (mais de 7,77%), receita de capital (mais de 10,70%) , receitas de ICMS (mais de 23,70%); receita de transferências correntes (mais de 79,80%) e receitas de FPM (mais de 48,30%). A situação é inversa no grupo de baixo desempenho fiscal. Assim, esta estratificação em alto, médio e baixo desempenho representa a comparação da situação do município em relação a todos os outros que compõem a amostra analisada, é um desempenho relativo.

Grupo	RT	TR	RK	FPM	ICMS
Alto	E>0,077	E>0, 798	E>0,107	E>0,483	E>0,237
Médio	0,042<E<0,076	0,510<E<0,797	0,076<E<0,106	0,343<E<0,482	0,145<E<0,236
Baixo	E<0,041	E<0,509	E<0,075	E<0,342	E<0,144

Quadro 1: Classificação das microrregiões mineiras segundo suas receitas municipais, considerando os escores médios no período de 1989 a 1999.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

No quadro 2 estão descritas as categorias de receitas para o período de 2000 a 2009, em que o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para a receita tributária (mais de 8,80%), receitas de capital (mais de 4,80%), receitas de ICMS (mais de 25,40%); receita de transferências correntes (mais de 84,80%) e receitas de FPM (mais de 45,80%). No grupo de alto desempenho estão situados os municípios que apresentaram aumento da autonomia na arrecadação de tributos, da atividade econômica, do recebimentos de transferências governamentais, dos nívies investimentos, e da representatividade do FPM na arrecadação municipal. A situação é inversa no grupo de baixo desempenho fiscal.

Grupo	RT	TR	RK	FPM	ICMS
Alto	E>0,088	E>0,848	E>0,048	E>0,458	E>0,254
Médio	0,056<E<0,087	0,783<E<0,847	0,032<E<0,047	0,345<E<0,457	0,176<E<0,253
Baixo	E<0,055	E<0,782	E<0,031	E<0,344	E<0,175

Quadro 2: Classificação das microrregiões mineiras segundo suas receitas municipais, considerando os escores médios no período de 2000 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: RT = Receita Tributária, TR = Transferências Correntes, K = Receitas de Capital, FPM= Fundo de Participação do Município, e, ICMS = Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

Em relação à representatividade de suas receitas tributárias a maioria das microrregiões encontram-se situadas na faixa abaixo de 5,58%. Isto significa que apenas 5,58% de suas receitas totais são originadas pela arrecadação de impostos como IPTU, ISSQN, ITBI e IRRF e de taxas para prestação de serviços locais (figura 4). Destacam-se como microrregiões com o menor esforço arrecadatório durante todo o período analisado Almenara, Araçuaí, Diamantina, Peçanha e Viçosa, em que a arrecadação tributária não ultrapassa 3,25% das receitas orçamentárias. A baixa automonia na arrecadação municipal leva à dependência contínua, da gestão municipal, das políticas de transferência de renda de outras esferas de governo.

A microrregião Metropolitana de Belo Horizonte se destaca como a de maior arrecadação tributária ao longo dos anos, sendo a única que se manteve no grupo de alto desempenho quanto a arrecadação tributária. Seu recolhimento de tributos tem representado em torno de 12,12% de suas receitas totais, fato explicando pelo nível de desenvolvimento sócioeconômico desta área.

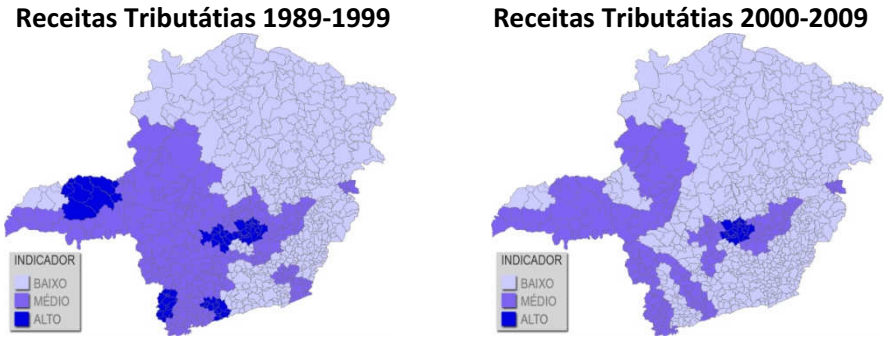

Figura 4: Classificação das microrregiões segundo suas receitas tributárias, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Verificou-se que, em média, a arrecadação de tributos não se alterou ao longo do período de 1989 a 2009. Com base nestes dados, percebeu-se que as administrações locais não exploraram adequadamente as potencialidades de suas receitas próprias. Esta ineficiência quanto ao esforço tributário pode ser explicada pelos mesmos fatores elencados por Pereira (2002) e Vescovi Jr (2003): isenção total ou parcial de IPTU, ITBI e ISS, tributação sobre valores venais simbólicos, prescrição da dívida ativa e ausência de qualificação técnica dos recursos humanos. Pereira (2002) defende a obrigatoriedade legal em cumprir um mínimo de arrecadação própria, como exemplo, progressividade para a cobrança de IPTU, com a finalidade de garantir a automonia na arrecadação municipal.

Constatou-se que as médias relativas à participação das receitas de transferências correntes na arrecadação total tem aumentado significativamente ao longo dos anos, conforme demonstrado na figura 5. No primeiro período (1989-1999), estes recursos correspondiam a um mínimo de 36,55% dos recursos totais, enquanto que no segundo período de tempo (2000-2009), já correspondia a pelo menos 71,90% das receitas totais.

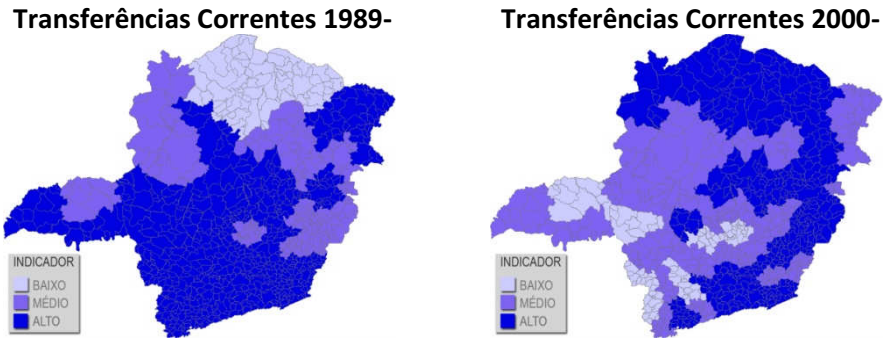

Figura 5: Classificação das microrregiões segundo suas receitas de transferências correntes, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Com exceção das microrregiões de Uberlândia, Poços de Caldas e Metropolitana de Belo Horizonte que apresentaram, em média, 73,291%, 71,171% e 73,708%, de suas receitas provenientes de transferências intergovernamentais, todas as demais encontram-se no extrato dos Grupos de médio e alto desempenho. Isto que dizer que em grande maioria das microrregiões do Estado de Minas Gerais as receitas de transferências de outras esferas de governo tem representado de 78,34% a 91,22% das receitas totais dos municípios. Logo, comprovou-se a alta dependência de recursos externos.

O aumento da representatividade das receitas provenientes de transferências correntes sugerem que, a partir de 2003, tem-se constituído estratégia do governo federal para suprir as demandas por serviços públicos a expansão de políticas de transferência de renda aos municípios. Fato que no entendimento de Guimarães (2003) e Támez (2007) representa a intervenção do Estado para correção da desigualdade na distribuição da renda nacional. Como esta distribuição não é igualitária, apurou-se nesta pesquisa que alguns municipíos são exclusivamente dependentes dos recursos dos níveis superiores de governo.

Como constatado, das receitas de transferências correntes as mais expressivas são o FPM e o ICMS. Também constituem fonte de recursos para a manutenção das principais atividades dos municípios, por isso, receberam atenção especial nesta análise das receitas municipais. Analisando o FPM, buscou-se averiguar a dependência exclusiva das regiões com relação a esta receita. Também verificou-se que maioria das microrregiões situaram-se nos extratos de médio desempenho, conforme mostrado na figura 6.

Verifica-se que as microrregiões de Uberlândia, Araxá, Frutal, Ituiutaba, Ouro Preto, Passos, Uberaba e Metropolitana de Belo Horizonte se situam no extrato em que esta receita não representa mais que 34,96% de suas receitas orçamentárias. Portanto, nestas localidades, os municípios não são totalmente dependentes das transferências externas para atender às demandas da população. Enquanto que para Andrelândia, Viçosa, Conceição do Mato Dentro, Diamantina, Governador Valadares, Itajubá, Juiz de Fora, Peçanha e Santa Rita do Sapucaí o FPM corresponde de 45,76% a 62,32% do total da arrecadação municipal, o que representou uma relação de alta dependência deste recurso para financiar os programas de governo dos municípios nestas microrregiões.

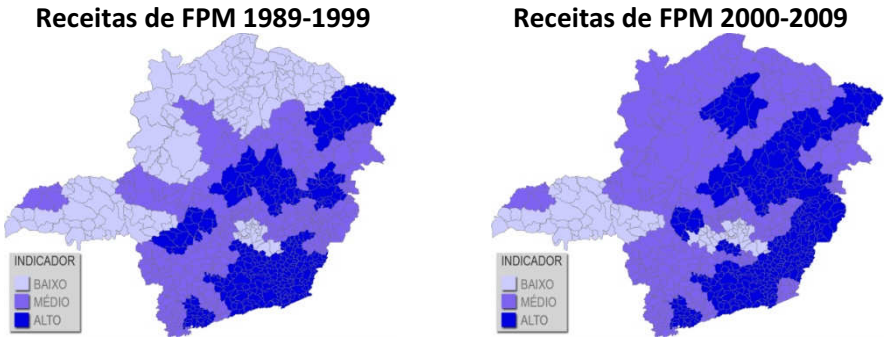

Figura 6: Classificação das microrregiões de acordo com a representatividade do FPM, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

O ICMS é um indicativo da atividade econômica da localidade, quanto maior o fluxo de transações maior o índice VAF – Valor Adicionado Fiscal e, consequentemente, maior o repasse do Estado ao Município. De forma geral verificou-se o aumento nos repasses deste recursos, pois antes da Lei contribuía para a arrecadação com um mínimo de 5,45%, já após 2000, este mínimo passou a corresponder a 9,88% das receitas totais (figura 7). Quanto à representatividade do ICMS para as regiões notou-se que a maioria das microrregiões se enquadram no extrato em que esta receita corresponde até 17,65% das receitas totais.

Porém há localidades em que o ICMS representou até 33,22% da arrecadação municipal como as microrregiões de Araxá, Uberlândia, Uberaba, Passos, Ituiutaba e Frutal. Também observou-se que a microrregião de Ouro Preto e Paracatu aumentaram suas receitas provenientes da arrecadação de ICMS. Em consonância com estes dados, pode-se inferir que nestas microrregiões estão aumentando os fluxos de transações econômicas.

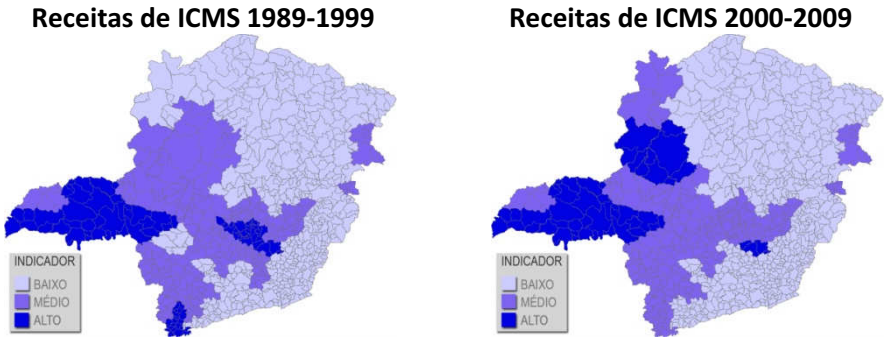

Figura 7: Classificação das microrregiões conforme a representatividade do ICMS, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Embora seja de grande importância para o município o recebimento de recursos proveniente de receitas de capital, principalmente, os derivados de convênios, observou-se que houve redução da representatividade desta natureza de receita nas receitas totais. Em termos gerais, antes da Lei, essa participação na arrecadação municipal era de 10,65%, e, após 2000, correspondeu a 4,80% (figura 8). A redução desta receita indica diminuição dos investimentos municipais e da aquisição de equipamentos para manutenção dos serviços públicos, impactando negativamente os investimentos nas áreas sociais.

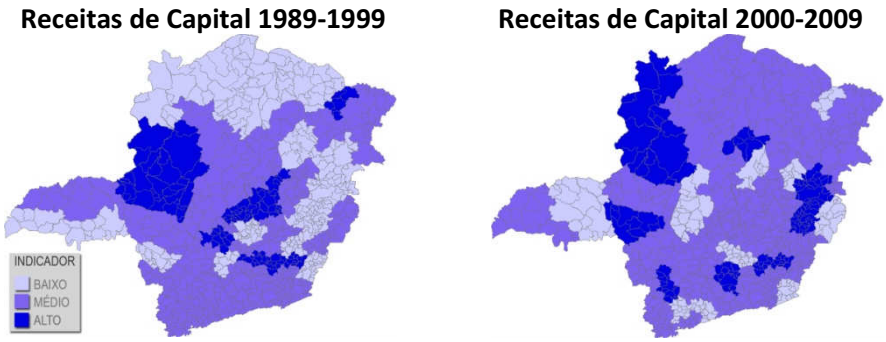

Figura 8: Classificação das microrregiões segundo suas receitas de capital, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Destacou-se a microrregião de Viçosa que tem conseguido manter-se no grupo de alto desempenho ao longo dos anos analisados (1989-2009), ou seja, tem buscado recursos externos provenientes de convênios para auxiliar na execução dos programas do governo municipal.Os convênios representam uma importante fonte de financiamentos para as demandas municipais. Obviamente, o rigor da legislação para a adequada prestação de contas quanto à utilização desta fonte de recursos, tem ocasionado um volume menor de convênios aditados. Mas, a administração municipal deve buscar a aliança entre a responsabilidade fiscal e a captação de recursos para auxiliar no financiamento das carências do município

De forma generalizada, observou-se mudança no comportamento das receitas das microrregiões de Unaí, Janaúba, Januária, Salinas e Grão Mogol, que fazem parte das mesorregiões do noroeste e norte de Minas Gerais. Antes de 2000, estas microrregiões enquadravam-se no grupo de baixo desempenho fiscal, migrando para os grupos de médio e alto desempenho fiscal após 2001, considerando suas receitas de transferências correntes e de capital. Sendo assim, pode-se afirmar que estas localidade

foram beneficiadas por maior transferência de renda da União, principalmente, quanto ao repasse financeiro do FPM, mas também, buscaram recursos de outras fontes governamentais como convênios para construção de obras e aquisição de bens de capital. Estas fontes de receita tem como finalidade promover redistribuição da renda nos municípios onde há desigualdade social.

Analisando a estrutura das despesas municipais quanto à sua natureza econômica, foram criados três grupos a partir dos escores das despesas (baixo, médio e alto desempenho) considerando como critério a amplitude dos escores entre os valores mínimos e máximos apurados.

No quadro 3 estão descritas as categorias de despesas para o período de 1989 a 1999, em que o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para a despesa de custeio (mais de 59,20%), despesa corrente (mais de 67,90%) , despesas com pessoal (mais de 30,20%) e despesa de capital (mais de 18,40%). A situação é inversa no grupo de baixo desempenho fiscal. Assim, esta estratificação em alto, médio e baixo desempenho representa a comparação da situação do município em relação a todos os outros que compõem a amostra analisada, é um desempenho relativo.

Grupo	DCT	DCR	DK	DP
Alto	E>0,592	E>0,679	E>0,184	E>0,302
Médio	0,448<E<0,591	0,517<E<0,678	0,139<E<0,183	0,209<E<0,301
Baixo	E<0,447	E<0,516	E<0,138	E<0,208

Quadro 3: Classificação das microrregiões mineiras de acordo com suas despesas municipais, considerando os escores médios no período de 1989 a 1999.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: DCT = Despesa de Custeio, DCR = Despesas Correntes, DK = Despesas de Capital, e, DP= Despesa de Pessoal.

No quadro 4 estão descritas as categorias de despesas para o período de 2000 a 2009, em que o grupo de baixo desempenho apresentou altos escores para a despesa de custeio (mais de 75,90%), despesa corrente (mais de 86,90%) e despesa de pessoal (mais de 44,10%) e despesa de capital (mais de 15,10%). No grupo de alto desempenho estão situados os municípios que apresentaram elevação em seus gastos correntes, com aumento do gasto total com pessoal e maiores níveis de investimento. A situação é inversa no grupo de baixo desempenho fiscal.

Grupo	DCT	DCR	DK	DP
Alto	E>0,759	E>0,869	E>0,151	E>0,441
Médio	0,725<E<0,758	0,835<E<0,868	0,119<E<0,150	0,406<E<0,440
Baixo	E<0,724	E<0,834	E<0,118	E<0,405

Quadro 4: Classificação das microrregiões mineiras de acordo com suas despesas municipais, considerando os escores médios no período de 2000 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Observou-se, de modo geral, que nas microrregiões tem aumentado os gastos com despesas correntes em detrimento das despesas de capital ao longo do período analisado. Verifica-se que a maioria das microrregiões que apresentaram escores de alto desempenho no período 1(1989-1999) migraram para o grupo de médio desempenho no segundo período de tempo (2000-2009), situação evidenciada na figura 9. Esta migração quanto ao desempenho relativo dos municípios, não representou redução no montante dos gastos nesta categoria econômica de despesa, ao contrário, houve aumento de forma generalizada.

Assim, observou-se que nas administrações municipais as despesas correntes consumiam pelo menos 67,80% dos recursos municipais antes da LRF, e após sua vigência, os municípios tem apresentado dispêndios de pelo menos 83,50% dos recursos orçamentários com esta categoria de despesa. Verifica-se que este percentual está em elevação atingindo mais de 86,90% em algumas regiões a partir do ano de 2004. Assim, a sobra de recursos para investimentos em equipamentos e construção de obras tem diminuído a cada ano para a maioria dos municípios mineiros.

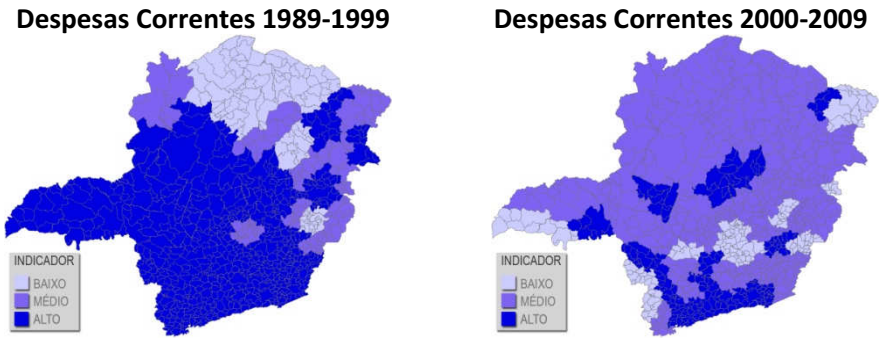

Figura 9: Classificação das microrregiões segundo suas despesas correntes, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Considerando o comportamento característico das despesas correntes e de capital, nota-se direcionamentos diferenciados quando a sua representatividade. Esta

situação é confirmada na figura 10, em que se notou a redução destas despesas ao longo dos períodos analisados neste estudo.

Antes do ano de 2000, esta categoria de despesa representava pelo menos 10% dos dispêndios municipais chegando, em alguns casos, a 22,90% dos orçamentos. Situação inversa foi presenciada no segundo período analisado (2000-2009), em que a maioria das microrregiões exibiram escores nas faixas de 11 a 15% para despesas de capital. Este fato significa que houve menos gastos com obras e investimentos originários de recursos de convênios, bem como tem diminuído a aquisição de equipamentos e materiais permanentes.

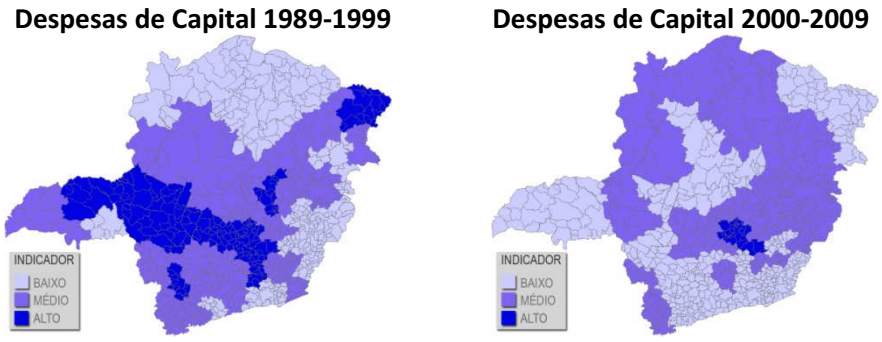

Figura 10: Classificação das microrregiões segundo suas despesas de capital, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

O aumento das despesas correntes e a conseqüente redução das despesas de capital, segundo Guimarães (2003) e Fioravente, Pinheiro e Vieira (2006) pode indicar a tendência de elevação da dívida no longo prazo, além de comprometer a sustentabilidade financeira e o financiamento das áreas mais carentes nos municípios.

Analisando as despesas de custeio que representam o principal componente das despesas correntes apurou-se que a maioria das microrregiões que apresentavam altos desempenho para este indicador, a partir de 2000 exibiram escores de médio desempenho para a despesa de custeio (figura 11). No primeiro período analisado (1989-1999), esta despesa correspondia no máximo a 73,54% dos gastos totais. Já no segundo período (2000-2009), verificou-se elevação nesta modalidade de despesa. A microrregião que menos gastou para custear sua máquina administrativa desembolsou 69,28% do total dos recursos auferidos. Para a grande maioria das microrregiões mineiras esta despesa tem correspondido a pelo menos 72,53% dos gastos municipais atingindo o percentual de 79,07% em algumas regiões, a partir do ano de 2006.

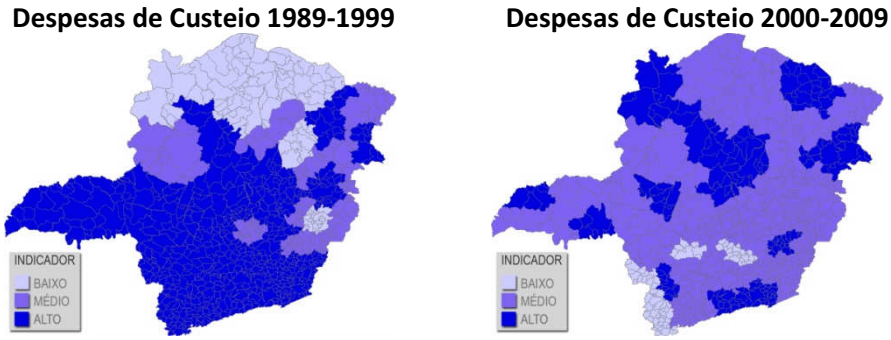

Figura 11: Classificação das microrregiões segundo suas despesas de custeio, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Constatou-se que das despesas de custeio a mais representativa são as despesas de pessoal, que obtiveram seção com destaque na Lei de Responsabilidade Fiscal. Verificou-se uma tendência de mudança comportamental das microrregiões quanto a este tipo de despesa. Até o ano de 2000 todas as microrregiões não ultrapassavam 39,50% dos gastos totais com a folha de pagamentos. Porém, a partir deste ano observou-se que todas as microrregiões apresentaram aumento com sua despesa de pessoal (figura 12).

Especificamente, no segundo período analisado (2000-2009) os municípios gastaram pelo menos 37,10% de seus recursos com o pagamento de servidores públicos. Na maioria das localidades este percentual esteve na faixa de 40 a 44%. Algumas microrregiões chegaram a gastar em torno de 47,50% de seus recursos com a folha de pagamentos.

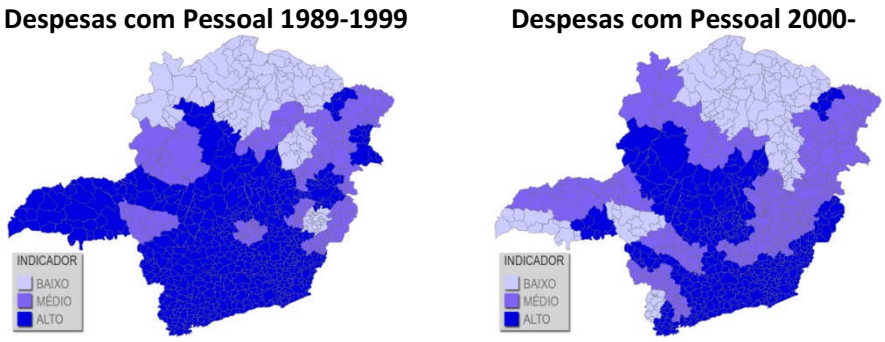

Figura 12: Classificação das microrregiões segundo suas despesas com pessoal, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

De forma generalizada, observou-se mudança no comportamento das despesas municipais das microrregiões de Janaúba, Januária, Salinas e Montes Claros, que

fazem parte da mesorregião do Norte de Minas Gerais. Antes de 2000, estas microrregiões enquadravam-se no grupo de baixo desempenho fiscal, migrando para os grupos de médio e desempenho fiscal após 2001, considerando suas despesas correntes e de capital. Sendo assim, pode-se afirmar que nestas localidade tem havido maior investimentos e aquisição de bens de capital bem como maior contratação de pessoal pela administração municipal, quando comparadas à demais microrregiões. Estes dispêndios são explicados pela maior parcela de receitas de transferências correntes e de capital que estas microrregiões tem recebido após o ano de 2001.

Com relação às despesas municipais, após a vigência da LRF, notou-se aumento das despesas correntes e queda das despesas de capital, o que representou redução de investimentos e elevação dos gastos para a manutenção da Administração Pública. Esta estrutura da despesa pública dos municípios mineiros, revela segundo Nascimento (2003) as variáveis importantes na realização das políticas do programa de governo. Sendo assim, o evidente aumento das despesas de custeio nos municípios mineiros face ao seu insuficiente esforço tributário, pode comprometer a sua sustentabilidade econômico-financeira. Para melhorar este cenário, propõe-se como alternativa, maior autonomia tributária por parte dos municípios, corroborando as pesquisas de Pereira (2002), Ramos, Loch e Oliveira (2004) e Souza (2007).

A responsabilidade fiscal, nesta pesquisa, é avaliada através de quatro indicadores determinados pela LC 101/2000, a saber: indicador de endividamento, indicador da capacidade de pagamentos, indicador de despesa total com pessoal e indicador de resultado orçamentário. A partir da amplitude dos escores entre apurados foram criados três grupos (baixo, médio e alto desempenho) para a categorização das microrregiões mineiras .

No quadro 5 estão descritas as categorias dos indicadores de responsabilidade fiscal para o período de 1989 a 1999, em que o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para os indicadores de endividamento (mais de 2,60%), despesa com pessoal (mais de 35,50%), resultado orçamentário (déficit abaixo de R$ 0,04) e capacidade de pagamento (mais de 11,90%). A situação é inversa no grupo de baixo desempenho fiscal. Assim, esta estratificação em alto, médio e baixo desempenho representa a comparação da situação do município em relação a todos os outros que compõem a amostra analisada, é um desempenho relativo.

Grupo	IE	ICP	IDP	IRO
Alto	E>0,026	E>0,119	E>0,355	E>-0,043
Médio	0,016<E<0,025	0,063<E<0,118	0,244<E<0,354	-0,008<E<-0,042
Baixo	E<0,015	E<0,062	E<0,243	E<-0,009

Quadro 5: Classificação das microrregiões mineiras conforme sua responsabilidade fiscal, considerando os escores médios no período de 1989 a 1999.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: IE = Índice de Endividamento, ICP = Índice de Capacidade de Pagamento, IDP =Índice de Despesa com Pessoal, e, IRO= Índice de Resultado Orçamentário.

No quadro 6 estão descritas as categorias dos indicadores de responsabilidade fiscal para o período de 2000 a 2009, em que o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para os indicadores de endividamento (mais de 1,20%), despesa com pessoal (mais de 42,40%), resultado orçamentário (superávit acima de R$ 0,11) e capacidade de pagamento (mais de 11,90%).. No grupo de alto desempenho estão situados os municípios que apresentaram elevação em sua folha de pagamentos, aumento de dívidas, maiores superávit orçamentário e maior capacidade de pagamento a curto prazo. A situação é inversa no grupo de baixo desempenho fiscal.

Grupo	IE	ICP	IDP	IRO
Alto	E>0,012	E>0,119	E>0,424	E>0,113
Médio	0,006<E<0,011	0,074<E<0,118	0,391<E<0,423	0,099<E<0,112
Baixo	E<0,005	E<0,073	E<0,390	E<0,098

Quadro 6: Classificação das microrregiões mineiras conforme sua responsabilidade fiscal, considerando os escores médios no período de 2000 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Os limites para o endividamento dos entes são fixados pelas resoluções 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal. Para fins de verificação dos limites de endividamento, a Resolução nº 43/01 do Senado Federal introduziu o conceito de Dívida Consolidada Líquida. Neste conceito, considera-se a dívida consolidada deduzida dos valores relativos a disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros. O parâmetro utilizado é a relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida. Nos termos da Resolução nº 40/01, a Dívida Consolidada Líquida dos Municípios não poderá ultrapassar a 1,2 vezes a RCL anual. Esta resolução também estabelece limites para contratação de operações de crédito e para o pagamento do serviço da dívida, sendo o limite de, respectivamente, 16% e 11,5% da RCL.

A LRF destaca atenção especial ao controle das dívidas, endossando esses limites. Neste estudo o indicador de endividamento foi representado pela contratação de novas dívidas como operações de crédito e empréstimos. Não foram consideradas as amortizações das dívidas e o pagamento de juros e encargos por motivo de ausência de dados para o período anterior a 1997. Considerando a aquisição de novas dívidas foi utilizado para o indicador o valor de fronteira 0,00, isto significa que o município que apresentar valor superior a este limite assumiu novas formas de financiamento para o ano analisado. Verificou-se que todos os municípios adquiriram novas dívidas.

Analisando o índice de endividamento percebeu-se que até o exercício de 2000 as microrregiões se encontravam na faixa de médio desempenho, significando que os municípios contrataram dívidas no montante de até 2,5% de sua Receita Corrente Líquida (RCL). Todavia, a partir deste ano várias microrregiões reduziram este percentual, em que a contratação de novas dívidas não ultrapassaram a fronteira de 1,1% de sua RCL (figura 13). Assim, verificou-se maior controle das dívidas por parte das administrações municipais, o que pode colaborar para acúmulo de capital nos cofres públicos que podem ser destinados a outros programas do governo municipal.

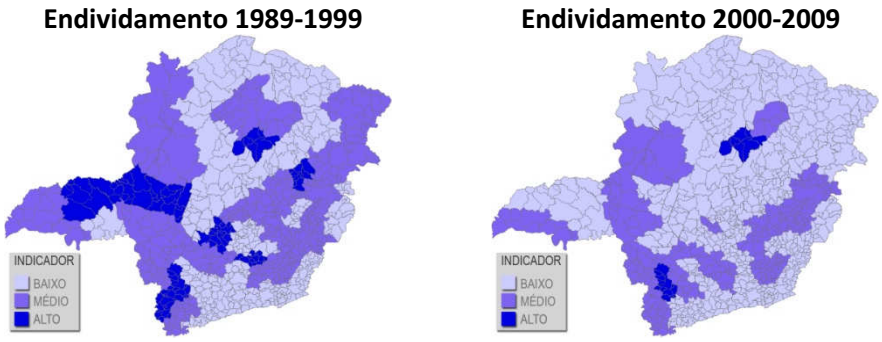

Figura 13: Classificação das microrregiões de acordo com o seu nível de endividamento, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

De maneira geral, observou-se um efeito positivo da edição da Lei sobre o comportamento dos municípios quanto à tendência de endividamento, visto que houve redução nos percentuais de contratação de dívidas. Na percepção de Guimarães (2003) o controle da dívida é condição imprescindível para promover uma situação econômica-financeira sustentável e , de acordo com Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) este controle deve ser realizado de maneira eficiente.

A capacidade de pagamento dos municípios foi analisada considerando sua arrecadação tributária face aos seus compromissos de curto prazo. Para este indicador não há limite, mas quanto maior o seu valor melhor é o controle financeiro do município. Quanto à capacidade de pagamento a curto prazo a grande maioria das microrregiões conseguiram saldar com os recursos próprios no máximo 11,80% de suas despesas, no período de 1989 a 1999. A partir de 2000, verificou-se uma redução na capacidade de pagamento, ou seja, a maioria dos municípios não conseguiram saldar mais que 6,30% de seus gastos de curto prazo, conforme pode ser visualizado na figura 14. São exceções, no primeiro período (1989-1999), as microrregiões de: Metropolitana de Belo Horizonte, Divinópolis, Poços de Caldas e Uberlândia que possuem capacidade de saldar no curto prazo de até 17,30% de seus gastos. A partir de 2000, só a microrregião de Belo Horizonte mantém-se com alto controle financeiro.

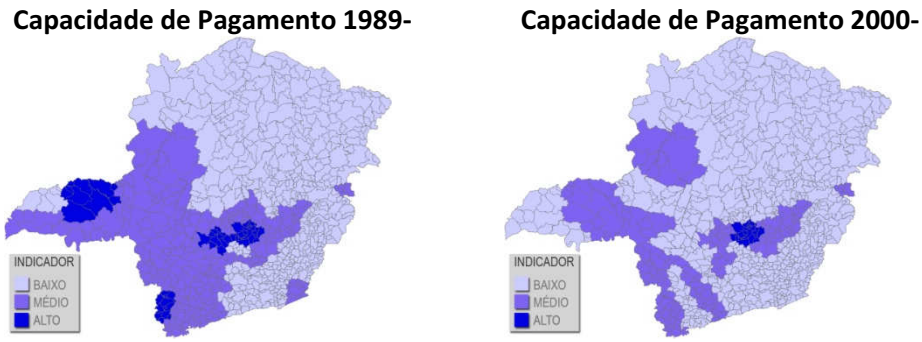

Figura 14: Classificação das microrregiões segundo sua capacidade de pagamento, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Portanto, embora preconize a sustentabilidade financeira das finanças municipais, mesmo após a vigência da LRF esta condição não foi comprovada para os municípios mineiros, que demostraram baixa automonia financeira com relação aos recursos próprios. Segundo Vescovi Jr (2003) esta situação é explicada pela ineficiência da arrecadação municipal, a qual o autor creditou à falta de qualificação dos servidores da área fazendária. Já Pereira (2002) defende a reformulação do sistema de arrecadação tributária como solução para a ineficiência, incluindo uma reforma tributária de abrangência nacional. Zuccolotto, Ribeiro e Abrantes (2008) explicam que o baixo esforço tributário está ligado ao fato de que a entrada de recursos via transferências, estimula a baixa exploração de sua base fiscal própria aliada a dependência de recursos externos.

Com relação ao indicador de despesa total com pessoal verificou-se que as microrregiões estão migrando dos grupos de alto para médio desempenho, conforme demonstrado na Figura 15. Embora se verificou queda no desempenho relativo dos municípios, absolutamente, isto significou que os municípios tem comprometido mais recursos para quitar sua folha de pagamentos. Até o ano de 2000 a grande maioria dos municípios mantinha esta despesa na faixa de 25 a 40% da RCL, após 2001 constatou-se a elevação da faixa do gasto para faixas entre 39 a 45% da RCL. Tal aumento pode ser explicado, principalmente, pelo aumento de concursos públicos realizados, pelo crescimento natural da folha de pagamentos e pelo aumento de cargos em comissão.

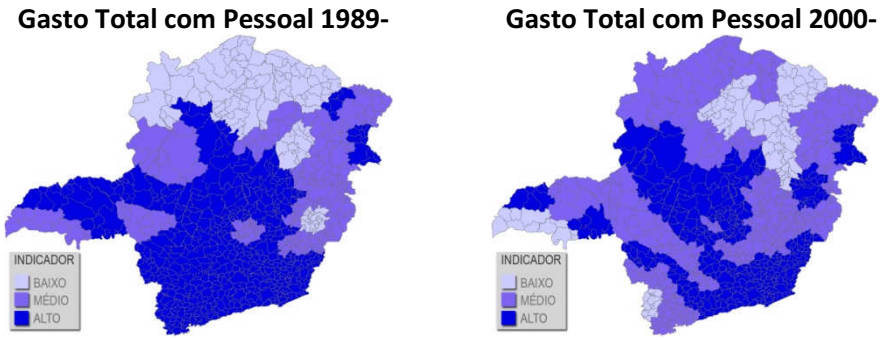

Figura 15: Classificação das microrregiões segundo suas despesas com pessoal, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

As microrregiões de Capelinha, Caratinga, Janaúba, Januária, Montes Claros, Peçanha e Salinas mantiveram seus indicadores entre 33,28 a 41,70%, o que pode ser considerado como bom controle deste tipo de despesa. Quanto maior o controle da despesa com pessoal, maior é a possibilidade de sobra financeira para aplicação de recursos em outros setores municpais que demandem investimentos, como saúde, educação, infraestrutura urbana e social, entre outros.

Com relação às despesas com pessoal apurou-se o aumento nos níveis mínimos deste gasto em 10% a partir de 2001. Embora os empregos públicos sejam uma importante fonte de renda para os munícipes, destaca-se que a elevação desta modalidade de despesa pode prejudicar o investimento em outras áreas, desta forma descumprindo o princípio da neutralidade econômica, o que reprenta um reflexo negativo da Lei sob o ponto de vista econômico-clássico.

Os maiores indicador de despesa com pessoal (IDP) foram apresentados pelos seguintes municípios: em 2001, por Lamabari (86,40%), em 2002, por Catas Altas da

Noruega (94,50%), em 2003, por Campos Gerais (65,40%), em 2004, por Santana do Riacho (70,40%), em 2006, por Esmeralda (91,30%), em 2007, por Santa Efigênia de Minas (80,30%), em 2008, por Itambacuri (75,60%) e, em 2009, por São Felix de Minas (104,20%). Segundo Ramos, Loch e Oliveira (2004) o aumento continuado da despesa com pessoal pode comprometer o equilíbrio fiscal, principalmente, a longo prazo.

Ultrapassando o Limite de 60% da RCL para o IDP, os municípios são notificados pelo Tribunal de Contas e deverão cumprir o disposto no artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso contário ficaram impedidos de receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3o e 4o do art. 169 da Constituição.
>
> § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos (BRASIL, 2000).

Outro parâmetro analisado foi o resultado orçamentário, cujo objetivo foi apurar se houve equilíbrio nas contas públicas municipais. O comportamento deste indicador pode ser visualizado na Figura 16, onde verficou-se que os municípios em relação ao orçamento estão se equilibrando, embora ainda seja uma incipiente tendência.

Considerando o resultado orçamentário ao longo do período percebeu-se que a partir do ano de 2001 as microrregiões se enquadram no grupo de médio desempenho. Embora pareça que não houve alterações na gestão, importante lembrar que o grupo de médio desempenho antes da LRF possuía déficits orçamentários, enquanto que após a Lei este grupo representa superávits. Isto significou que os municípios que apresentavam déficits orçamentários, a partir de 2003, estão evidenciando superávits orçamentários. Esta situação traduz uma mudança no comportamento da gestão orçamentária dos municípios que passaram a incorporar o princípio do equilíbrio orçamentário: não gastar mais do que arrecadam.

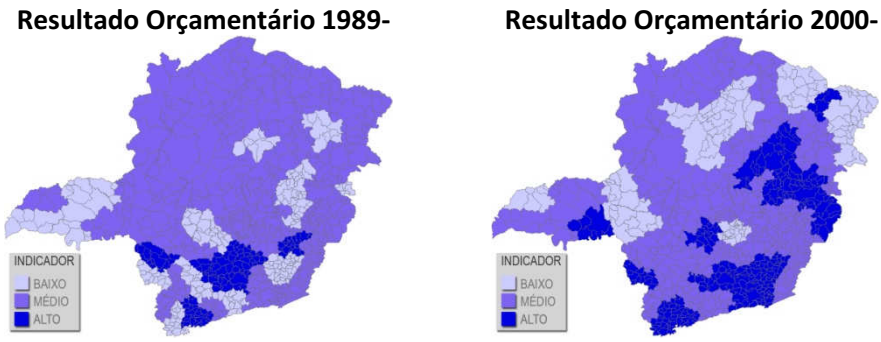

Figura 16: Classificação das microrregiões conforme índice de resultado orçamentário, nos períodos de 1989-1999 e 2000-2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Constatou-se, neste estudo, que a partir do ano de 2003 reduziu o número de municípios com desequilíbrio orçamentário, traduzindo um reflexo positivo da LRF. Como o IRO – Índice de Resultado Orçamentário nulo ou positivo é exigido só a partir de 2000, verificou-se que alguns municípios se destacaram obtendo os maiores superávits apurados, entre eles: em 2001, Carandaí (R$ 0,30), em 2002, Frei Inocêncio (R$ 0,29), em 2003, Braúna (R$ 0,33), em 2004, Poços de Caldas (R$ 0,31), em 2005, São Sebatião do Oeste (R$ 0,30), em 2006, Santa Efigênia de Minas (R$ 1,00), em 2007, Romaria (R$ 0,32), em 2008, Santa Rita do Itueto (R$ 0,32), em 2009, Camacho (R$ 1,00) e Frutal (R$ 1,00). Portanto, verificou-se uma influência positiva da legislação quanto ao equilíbrio orçamentário dos municípios mineiros. Ressaltam Zuccoloto, Ribeiro e Abrantes(2008) que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um importante instrumento na promoção do ajuste fiscal para todos os níveis de governo.

Conforme determinação legal, o equilíbrio orçamentário é pautado no gasto ponderado e restrito ao limite de suas fontes de receita (princípio orçamentário da Escola Clássica). A partir da análise dos dados, pode-se estruturar com maior detalhe a movimentação dos recursos públicos na gestão pública municipal considerando suas receitas e despesas orçamentárias (entradas e saídas de dinheiro). A composição das receitas e despesas como suas respectivas fontes e destinações estão demonstrados na figura 17. Embora, em média, os municípios ao longo do período analisado (1989-2009) apresentaram equilíbrio orçamentário (receitas – despesas = zero), verificou-se que esta ainda não é uma situação consolidada para todos os municípios mineiros.

Constatou-se que esta situação equilibrada foi proveniente mais do controle das despesas e do que da eficiência na arrecadação tributária. Pitelckow, Faroni e Vieira (2005), Freire e Freire Filho (2006), Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) defendem a

importância do controle da despesa pública para promover um sistema de finanças públicas equilibrado. Já Pereira (2002), Vescovi Jr (2003) e Souza (2007) afirmam que para financiar as demandas municipais é necessário que os gestores públicos desenvolvam o sistema de arrecadação tributária eficiente para possibilitar automonia finaceira na execução de seus orçamentos.

Conforme prescrito pelo princípio orçamentário introduzido pela Escola Clássica, mantendo este comportamento, *o equilíbrio das contas públicas*, os municípios terão condições de acumular capital gerando fundos para investir em áreas sociais e, consequentemente, promover o seu desenvolvimento socioeconômico.

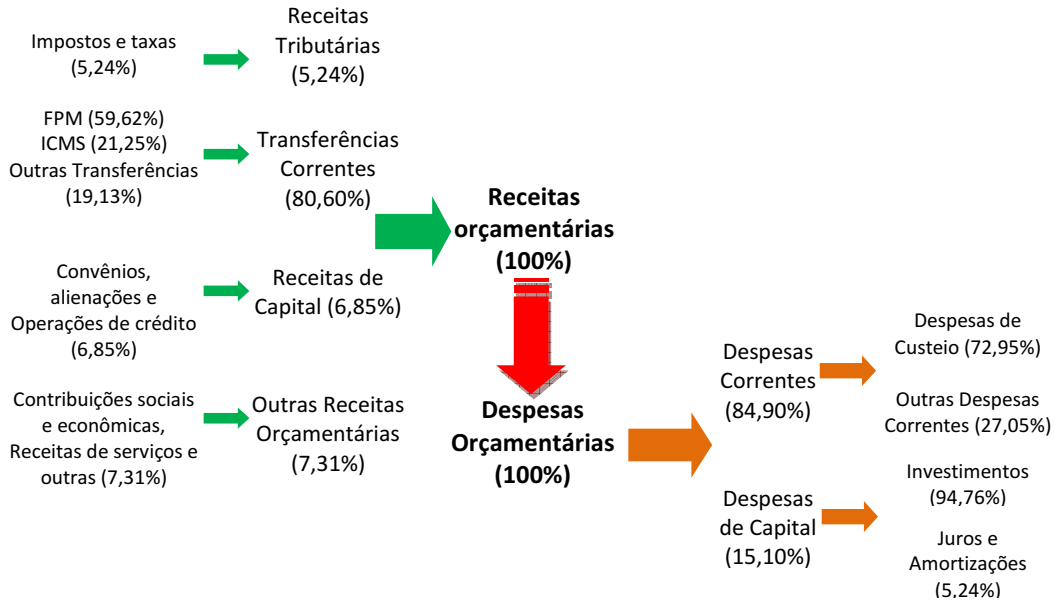

Figura 17: Movimentação dos recursos públicos dentro do Orçamento dos municípios mineiros, em percentuais médios, considerando o período de 1989 a 2009 (equilíbrio orçamentário).
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Com relação à responsabilide fiscal preconizada pela LRF, de forma generalizada, observou-se que as microrregiões de Ituiutaba, Frutal, Uberlândia e Uberada, que fazem parte da mesorregião do Triângulo Mineiro melhoraram seu desempenho fiscal. Pois, a partir do ano de 2001, diminuíram suas dívidas em 2,0%, aumentaram sua capacidade de pagamento a curto prazo em 1,10%, passaram de uma situação deficitária em seus orçamentos para uma posição de superávit e elevaram sua despesa com pessoal em 7,00%, mas sem comprometer os limites legais. Sendo assim, pode-se afirmar que o superávit orçamentário aliado ao controle da dívida possibilitou

que nestes municípios houvesse sobra financeira, melhorando sua capacidade de quitar seus compromissos a curto prazo, e permitindo reajustar os salários dos servidos públicos já contratados bem como contratar agentes para execução dos programas de governo, como exemplo, agentes de PSF.

5. Conclusão

Esta pesquisa objetivou responder se a sustentabilidade fiscal preconizada por um instrumento regulador, mais especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tornou-se uma realidade para as administrações municipais; causando reflexos positivos nos indicadores de desempenho fiscal. A LRF é fruto de uma medida centralizadora da União e está em vigor desde o ano de 2000.

Foi possível verificar o cumprimento das regras estabelecidas pela LRF por parte da maioria dos governos municipais. Constatou-se como reflexos positivos da LRF na gestão municipal em Minas Gerais a redução dos níveis de endividamento e a tendência ao equilíbrio orçamentário. Como impactos negativos, percebeu-se a diminuição da capacidade de pagamento e aumento dos gastos com pessoal. Quanto à estrutura fiscal, apurou-se redução dos investimentos, baixo esforço tributário, elevação das despesas de custeio e aumento da dependência de recuros de outras esferas de governo. Esta situação, a longo prazo, poderá comprometer a sustentabilidade fiscal dos municípios mineiros.

As microrregiões de Unaí, Salinas, Januária, Janaúba, Grão Mogol e Montes Claros destacaram-se com relação a arrecadação e aos gastos municipais. Devido ao aporte de receitas provenientes de transferências e convênios promoveram maiores investimentos em obras e aquisição de equipamentos, bem como melhoraram seu quadro de pessoal. Já as microrregiões de Ituiutaba, Frutal, Uberlândia e Uberada se sobressaíram com o maior nível de responsabilidade fiscal de suas administrações, exibindo uma situação econômico-financeira sustentável.

Os resultados apurados neste estudo permitem inferir que a LRF contribuiu para mudanças no padrão de gestão pública municipal em Minas Gerais com relação à responsabilidade fiscal. Ressalta-se que a LRF não é o único fator que explica a mudança de comportamento na gestão pública municipal, entretanto, a imposição de limites ao endividamento, de tetos para gastos com pessoal dos muncípios em 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) e de regras rigorosas para a administração dos

recursos públicos forçou a introdução de uma nova cultura política no Estado de Minas Gerais, voltada para o equilíbrio das contas públicas.

A consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal colabora para o desenvolvimento de um sistema de finanças públicas equilibrado, a partir do qual o desenvolvimento econômico e social possam ser sustentados. Nesse sentido, recomenda-se estudos voltados para a apuração dos efeitos das políticas fiscais preconizadas pela LRF sobre o desenvolvimento social e humano dos municípios, considerando suas peculiaridades como região, microrregião, políticas públicas, dependência do FPM, atividade econômica entre outros aspectos locais.

Destaca-se que além da lisura administrativa referente aos gastos públicos e responsabilidade no aspecto fiscal, é necessário a promoção de resultados esperados dos benefícios almejados. Seguindo essa visão, o próximo passo para o aprimoramento da Lei de Responsabilidade Fiscal consiste na avaliação da qualidade dos gastos, a partir da definição de parâmetros de bem-estar da população que balizariam essas avaliações. Ainda que a LRF não tenha como foco principal a qualidade da gestão pública, e sim o equilíbrio das contas públicas.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

BARACHO, M. A. P. **A importância da gestão das contas públicas municipais sob as premissas da gorvenance accountability**. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/02/-sumario?next=1. Acesso: 11 jun. 2008**.**

BARATTO, G. **ICMS – Alternativas para tributar as operações e prestações interestaduais e para partilhar o produto da arrecadação**. Universidade Federal do Paraná, UFPA. Curitiba. 2005. 418p. (Dissertação de Mestrado)

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 28 de out 2011.

BRIÃO, S. F. **Federalismo fiscal e as disparidades regionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, 2006

CAMPELLO, C. A. G. B. e MATIAS, A. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413p

FIORAVANTE, D. G., PINHEIRO M. M. S. e VIEIRA, R. S. **LRF e finanças públicas municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento.** IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1223.pdf. Acesso: 20 out. 2010.

FONSECA, A. M.; SPECHT, J. R.M.; ANDRADE, J.C.O.S. e OKAZAKI, T. M. S. **Os Indicadores do Desenvolvimento Sustentável para a Formulação de Políticas Públicas na Visão do Estado**, **Sociedade Civil e Empresas Privadas:** Complementares ou Antagônicos?. Acesso: 20 nov. 2010. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario//indicadores_01.pdf.>

FREIRE, F. S.; FREIRE FILHO, R. Análise do Endividamento dos Estados Brasileiros. In: XIII Congresso Brasileiro de Custos, Belo Horizonte, 2006, **Anais**..., ABEPRO: 2006 (CD-ROM).

GIAMBIAGI, F; ALEM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3 ed.rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUMARÃES, R. M., **A dívida pública do Estado de Minas:** Os limites do Ajuste. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2003. (Dissertação de Mestrado).

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de I**ndicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/Estadossat/default.php> Acesso em: 27 jan. 2012.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. Alínea, 3ª edição, 2004.

KOHAMA, H. **Balanços públicos**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

LOURENÇO, M. S. Questões Técnicas na Elaboração de Indicadores de Sustentabilidade. Anais... In: **1º. Seminário UNIFAE de Sustentabilidade, 2006,** Curitiba. 1o. Seminário UNIFAE de Sustentabilidade. Curitiba: UNIFAE Centro Universitário, 2006.

LIANA, D. V. . CASTRO, R. G. **Contabilidade pública**: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). 2ª ed. São Paulo:Atlas, 2003.

MANKIN, N.G. **Introdução a Economia**. 5ª ed. São Paulo: Cengage Learning. 2010. 575p.

MEDEIROS, E. P. **Política fiscal e seus efeitos no desenvolvimento regional do Estado da Bahia**: um estudo sobre os incentivos fiscais no Estado da Bahia no período de 1994 a 2005. Dissertação apresentada ao curso de análise regional da UNIFACS. Salvador, 2006.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas**: teoria e prática. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NASCIMENTO, E. R. **Três anos da LRF**. Brasília: Banco Federativo, 2003. Disponível em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002124.pdf Acesso: 7 nov. 2010.

PEREIRA, J. A. M. **Finanças públicas municipais: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.** 2002. Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_9_pereira.pdf. Acesso: 5 set. 2010.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para Ciências Sociais**: a complementaridade do SPSS. Lisboa: Edições Silabo, 2000.

PILTELCKOW, E. S. FARONI, W.; VIEIRA, R. S. O Comportamento das finanças públicas municipais nos três primeiros anos da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo das capitais brasileiras. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, Florianópolis, 2005, **Anais**..., ABEPRO: 2005 (CD-ROM).

RAFAEL, E. M. G.; SILVA, V. E. **A transparência governamental sob o aspecto da LRF**. 2003. Dissertação (Especialização em Contabilidade Governamental). Faculdade de Ciências Contábeis, Salvador, 2003.

RAMOS, L. S., LOCH, C. e OLIVEIRA, R. Estrutura e aspectos das finanças públicas dos municípios do Estado do Pará. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, **UFSC**... Florianópolis,2004.

REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público**: Fundamentos da Reforma Orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SANTOS, S.R.T. **O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Orçamentos**: uma análise do desempenho financeiro dos municípios do Rio Grande Sul de 1997 a 2004. UNISINOS. São Leopoldo, 2007.

SOUZA, C.O. de. **Esforço Fiscal e Alocação nos Municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.** Dissertação de mestrado-UFV. Viçosa. MG, 2007. Disponível em <http://bases.bireme.br>. acessado em 10 de janeiro de 2012.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estados e Municípios**: Indicadores fiscais e de endividamento. Disponível em:< http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>Acesso em: 20 jan. 2011.

TÁMEZ, C. A. S. **Finaças pública: teoria e mais de 350** questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2008. 696 p.

VESCOVI Jr., J. **O perfil da administração tributária em municípios com até 30.000 habitantes: o esforço fiscal e viabilidade municipal**. 98p. Dissertação (mestrado em Administração Pública), FGV. São Paulo, 2003.

VICECONTI , P. E. V e NEVES, S. **Introdução à Economia**. São Paulo: Frase Editora, 6a. Edição, 2003.

ZUCCOLOTTO, R. ; RIBEIRO, C.P.P. e ABRANTES, L.A. O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos Estados brasileiros. In: XV Congresso Brasileiro de Custos, Curitiba, **Anais**. ABC (CR –ROOM). 2008.

ARTIGO II

TRANSPARÊNCIA FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Resumo

A disseminação de um número cada vez maior de tecnologias de comunicação e divulgação de informações faz parte de instrumentos da chamada sociedade da informação. Essa sociedade pressupõe a disseminação da informação acerca da gestão administrativa para a coletividade como um atributo necessário para a transparência governamental, de modo que a população tenha condições de fiscalizar se a equidade, o bem-estar coletivo e a probidade administrativa estão sendo praticados. Neste contexto, questiona-se: Houve elevação no nível de transparência fiscal da gestão pública municipal após a vigência da LRF? Como fonte de dados foram utilizadas as informações disponibilizadas na *internet* pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e pela Secretaria do Tesouro Nacional. Para avaliar o nível de transparência fiscal dos governos municipais em Minas Gerais utilizou como *proxy* a transparência fiscal externa a partir da análise de órgãos de controle externo sobre prestação de contas dos municípios e a divulgação dos demonstrativos contábeis no site do Tesouro, a partir dos quais foi construído o Índice de Transparência Fiscal Externa (ITFE). Este índice tem por objetivo medir a têndencia dos gestores a divulgar a análise de suas contas. Por meio de teste de médias emparelhadas, apurou-se que em 93,84% das microrregiões, houve influência da legislação sobre o nível de transparência fiscal. Observou-se que apóso ano de 2001 aumentou o número de municípios com contas reprovadas pela Corte de Contas, o que a princípio colaboraria para que os gestores destas localidades não utilizassem ferramentas de transparência para divulgar tal situação a sua população. Em síntese, os municípios apresentaram menor nível de transparência fiscal externa após a edição da LRF, situação que parece contribuir para o aumento da assimetria informacional nestas localidades.

1. Introdução

Desde a década de 1980 a Administração Pública tem evoluído no direcionamento do ordenamento jurídico para incorporar o acesso à informação como um direito expressamente assegurado ao cidadão instituindo meios para que o acesso à informação seja garantido, em seus diversos níveis.

No Brasil, com a Constituição de 1988 consolidou-se a estrutura de um novo sistema de controle do Estado, fundamentado nos princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência. O princípio da publicidade foi introduzido com o intuito de possibilitar o acesso do público às informações veiculadas nos documentos orçamentários, contábeis e financeiros, bem como a publicidade dos atos praticados no curso da gestão das finanças públicas.

No entanto, a existência de normatização sobre a publicidade dos atos oficiais não foi suficiente para que ela fosse realmente executada por todas as esferas governamentais. Os municípios, em particular, não desenvolveram políticas de transparência em seu processo de gestão, e, em função de má gestão, muitos municípios apresentavam desequilíbrios fiscais que acarretavam prejuízo no atendimento das necessidades e nos interesses de sua população. (BANDEIRA, 2005).

Em vista desta realidade a transparência na evidenciação dos atos e das contas da gestão pública tornou-se uma questão que encerra relevância social e que ganhou maior notoriedade no país a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000 (CRUZ, 2010). Além disso, esta norma insere no código de conduta do governante a obrigatoriedade de uma gestão ética e transparente determinando a divulgação de dados sobre sua gestão fiscal via meios eletrônicos de acesso público, a exemplo da *internet*. Segundo Bandeira (2005, p.3) as "Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), no cenário digital, apresentam-se como instrumentos hábeis para que os atores sociais possam exigir dos representantes da Administração Pública o gerenciamento dos órgãos estatais de forma transparente".

Considerando a tecnologia e a transparência como frutos da era da informação, representando conceitos de modernização, a transparência "eletrônica" insere-se como mecanismo promotor do controle social em sociedades modernas. Bentham *apud* Meijer (2007, p.8) defende "a publicação das contas públicas bem como de todos os atos governamentais que, nesse novo cenário, deveria ser feita em site oficial do

Governo" como meio de evitar omissão direta e aumentar a confiança dos cidadãos em seus governantes.

Nesta mesma linha, foi aprovada a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Vários autores buscaram conceituar, interpretar, examinar e relacionar os efeitos e causas da transparência em diversos ambientes. A maioria das literaturas enfatizaram o papel da transparência na prevenção de crises financeiras como Rahman (1998), Fracasso et al. (2003), OECD (2003) e Erbas (2004). Outros estudos focaram-na como um potente redutor de assimetria informacional, como é o caso de Vishwanath e Kaufmann (1999), Kaufmann e Kraay (2002), OECD (2002) e Islam (2003 e 2004). Mais recentemente tem sido dada atenção ao estudo da transparência como um dos fatores para melhorar a eficiência na provisão de serviços públicos, como constatado nos trabalhos de Mehmet (2001), Reinikka e Svensson (2003), Mauro (2004) e Yan e Wykes (2005).

Esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência nos atos da Administração Pública, com destaque para acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento estão sendo gradativamente implementados no Brasil, inclusive com iniciativas de regulação própria por parte de diversos entes federados (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Alguns estudos realizados no Brasil a exemplo de Akutsu e Pinho, 2002; Lock, 2003; Silva, 2005; Pinho, 2006; Sacramento e Pinho, 2007; Oliveira, Silva e Moraes, 2008; Santana Júnior, 2008; Souza *et al.*, 2008; Boina et al., 2008; Paiva e Zuccolotto, 2009; comprovaram que a transparência da gestão pública ainda encontra-se em um estágio incipiente. No exterior podem ser citados os trabalhos de Icerman e Sinason, 1996; Welch e Wong, 2001, Alt, Lassen e Rose (2005); Bellver e Kaufmann (2005); Justice, Melitski e Smith, 2006; Herawaty e Hoque, 2007; Styles e Tennyson, 2007. Estes trabalhos demonstram a existência de déficit de *accountability* na gestão pública, nos diferentes níveis governamentais e após avaliarem a divulgação de informações sobre a gestão pública constataram baixo nível de divulgação de informações, considerando diferentes modelos de análise.

No entanto, mesmo neste cenário, a transparência fiscal tem sido vista como uma possível solução para problemas como desequilíbrio fiscal, aumento da dívida

pública e corrupção. Tanto acadêmicos como profissionais vêem "a transparência nas operações do governo como uma condição importante para a sustentabilidade macroeconômica, a boa governança, e retidão fiscal dos países." (KOPITS e CRAIG 1998, p.1).

Neste contexto e de acordo com os ditames dos dispositivos legais que regulamentam a transparência na gestão dos recursos públicos, chega-se a questão norteadora desta pesquisa: Houve elevação no nível de transparência fiscal da gestão pública municipal após a vigência da LRF? Assim, o objetivo deste trabalho consiste na avaliação do nível de transparência fiscal dos municípios mineiros, durante o período de 1996 a 2008. Para tanto utilizou-se como fonte de dados secundária as informações disponibilizadas na *internet* pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e pela Secretaria do Tesouro Nacional. Para avaliar o nível de transparência fiscal dos governos municipais em Minas Gerais utilizou-se como *proxy* a transparência fiscal externa a partir da análise de órgãos de controle externo sobre prestação de contas dos municípios.

Esta p*roxy* é adequada ao estudo considerando que, além da facilidade de acesso às informações fiscais municipais no site do Tesouro Nacional, o parecer do Tribunal de Contas é uma análise sintética das contas municipais que leva em consideração o rigor fiscal. Assim, para o cidadão é uma informação de fácil assimilação e confiável. Além disto, na pesquisa realizada por Paiva e Zuccoloto (2009), foi comprovado para uma amostra representativa do Estado, que a maioria dos municípios mineiros menos desenvolvidos não possuem website e aqueles que possuem não divulgam suas contas, o que impossibilita a análise da transparência fiscal eletrônica para todos os municípios mineiros. Os autores constaram que nestas localidades há deficiências nas políticas públicas voltadas para a transparência de sua gestão fiscal, apesar da tendência à implementação de mecanismos que viabilizem a materialização do direito à informação.

Mais especificamente, almeja-se com este trabalho mensurar a transparência fiscal dos municípios mineiros no período de 1996 a 2008; identificar o impacto da LRF sobre as prestações de contas dos municípios e a divulgação fiscal; e analisar a transparência fiscal nas microrregiões mineiras.

2 Revisão de Literatura

2.1. A Teoria da Agência

A Teoria da Agência, desenvolvida a priori avaliando os fins lucrativos das corporações, considera que os interesses dos diretores e agentes são intrinsecamente desalinhados, devido à suposição da teoria da racionalidade, ou seja, indivíduos são oportunistas que buscam seus próprios interesses, por vezes, à custa dos outros. Esta teoria forma a base teórica que busca analisar as relações entre os participantes de um sistema (principal e agente), onde propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos (ROSS, 1973; MECKLING & JENSEN, 1976 *apud* SLOMSKI, 2008 e FAMA, 1980).

Para Hendriksen e Breda (1999) a Teoria da Agência tem um enfoque prescritivo, embasado num modelo normativo que envolve a teoria da utilidade. Neste modelo, onde um dos indivíduos é o agente e o outro é o principal, o primeiro cumpre certas tarefas para o segundo, o qual se compromete a remunerá-lo. O principal é o avaliador das informações e o responsável pela escolha do sistema de informação e o agente assume o papel de tomador de decisão, optando pelas melhores alternativas de decisão do ponto de vista do proprietário e das informações que a eles estarão disponíveis.

Em linhas gerais, a Teoria da Agência tem seus pressupostos baseados na relação contratual em que o proprietário dos recursos (o *principal*) encarrega outra parte (o *agente*) de desenvolver alguma atividade em seu interesse, por meio da delegação de alguma forma de poder de decisão. Assim, a Teoria da Agência tem nas relações contratuais o seu sistema de referência, no qual o contrato é considerado um acordo por meio do qual as partes, agente e principal, se obrigam uns para com os outros a ceder ou se apropriar, realizar ou não determinadas atividades (BROUSSEAU,1993 *apud* SLOMSKI, 2005). A relação de agência existe quando uma parte delega a responsabilidade da tomada de decisão para uma segunda parte por uma compensação (HENDRIKSEN E BREDA, 1999).

Uma relação de agência apresenta as seguintes características: a) na relação contratual o principal delega ao agente poder ou autoridade para tomar decisões em nome e/ou de acordo com os seus interesses, e, b) há a possibilidade de maximização de utilidade, já que são partes relacionadas, mas independentes e possuem interesses

distintos que podem gerar conflitos (JENSEN e MECKLING, 1976 *apud* SLOMSKI, 2008).

Nos sistemas democráticos, a população, através do voto, é soberana e, portanto, o principal, o povo, que elege pessoas para representá-lo, bem como, direta ou indiretamente conduzir a Administração Pública. A execução pelo Estado das atividades para as quais foi criado exige a disponibilidade de recursos financeiros. Em decorrência disso, o cidadão contribui compulsoriamente, por meio de tributos, para a manutenção da estrutura administrativa governamental, bem como para a realização dos investimentos nas áreas de sua competência que considerar mais prioritárias (educação, saúde, saneamento básico, transporte, infraestrutura, segurança pública, tecnologia e outras) de acordo com o seu plano de governo.

Santana Júnior (2008) afirma que quando os cidadãos são compungidos a pagar tributos, também passam a cobrar do Estado, por meio dos seus governantes e gestores públicos, o cumprimento do "contrato social". Com o isso, os cidadãos objetivam assegurar que os recursos provenientes dos seus tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais) estejam sendo empregados de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

Os cidadãos (no papel de *principal,* porque são proprietários dos recursos públicos e, portanto, financiadores das atividades governamentais), não conseguem monitorar todas as ações do gestor público (*agente,* que recebeu por delegação o poder de gerir os recursos), que detém muito mais informação sobre os riscos, oportunidades e resultados na gestão do que o *principal*, portanto, no ambiente estatal/governamental há condições para se caracterizar uma relação de agência, em que se observa assimetria informacional (CRUZ, 2010).

Para Albuquerque *et al.* (2007) a existência de assimetria informacional não se dá apenas pela incapacidade do *principal* de monitorar o comportamento e o trabalho do *agente*, mas também em decorrência dos interesses conflitantes. O *agente* recebe poder e autoridade para gerir recursos organizacionais que não são de sua propriedade, porém desenvolve interesses relacionados à organização que podem entrar em conflito com os interesses dos proprietários (*principal*) e da própria organização. Devido ao poder que recebeu de gerir os recursos, o *agente*, ao tomar decisões, pode optar por alternativas que lhe favoreçam mais, em detrimento dos interesses do *principal*. Como os resultados do trabalho do *agente* será avaliado em relatórios de desempenho e outras informações a serem analisadas pelo *principal*, o agente tende a revelar

informação incompleta ou assimétrica. A quantidade e o tipo de informação revelada pelo *agente a priori* deve favorecer a sua permanência como *agente*, o que assegura também a continuidade da defesa dos seus interesses.

Nesse contexto, surge a necessidade da criação de mecanismos de governança que assegurem uma prestação de contas responsável (*accountability*) dos atos da gestão pública por parte dos gestores nos mais diversos níveis governamentais, com a finalidade de reduzir a assimetria informacional e minimizar o distanciamento entre o Estado e a Sociedade através de mecanismos de transparência governamental.

Os recursos administrados pela gestão pública são oriundos das contribuições da sociedade, por isso, é natural e lógico o direito do cidadão a ter acesso às contas públicas. Com a finalidade de garantir a participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos foram elaborados diversos instrumentos legais como, lei, decretos e portarias.

O Decreto 2.134/97 regulamentou a classificação, reprodução e o acesso dos documentos públicos de natureza sigilosa e dispôs que todos têm o direito de acessar mediante requerimento protocolado na instituição custodiadora, documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos ou banco de dados públicos. Complementado, a LRF determina os instrumentos de transparência da gestão fiscal e a disponibilidade e ampla divulgação das contas apresentadas pelos gestores públicos.

Nesse sentido, surge um novo termo na discussão sobre a administração de recursos públicos: *accountability*. Segundo Santos e Cardoso (2001, p. 213) a palavra responsabilização é uma expressão que tenta traduzir a noção inglesa de *accountability*, a qual não tem um equivalente direto nos idiomas latinos. Porém, sua utilização na América Latina modificou em parte o seu sentido para referir-se tanto ao dever da Administração Pública de prestar contas frente a sociedade como ao direito dos cidadãos de controlar a ação do governo. Pederiva (1998) afirma que:

> ... embora seja de tradução difícil, pode-se atribuir esse conceito, próprio do sistema anglo-saxão, a ideia de que, para o cidadão fiscalizar competentemente o Estado, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade, e da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda população, expandindo assim o número de controladores e reforçando, pela prestação de contas direta titular do poder (o povo), a legitimidade das políticas públicas a segurança de seus atos (transparência) (PEDERIVA, 1998, p.17).

Dessa forma, a avaliação e o monitoramento do desempenho constituem partes da gestão moderna, ao lado da fixação de metas, contratos e ajustes para controlar a prestação de serviços públicos. Para Santos e Cardoso (2001) informações adequadas sobre o funcionamento da Administração Pública podem ajudar os órgãos administrativos a desenvolver suas políticas, administrar seus custos de forma mais eficiente e promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau da *accountability*.

Valle (2001) complementa afirmando que controle social e transparência da Administração Pública guardam relação intrínseca: não há como se avaliar a conformidade da atuação do Estado com o Direito e com as aspirações da sociedade que o justifica, conhecendo só o que se decidiu, mas também se faz necessário saber como e porque se decidiu. Nesse aspecto, desenvolve-se uma nova concepção de transparência, distanciada daquele viés antigo, em que para o Estado prevalecia uma espécie de princípio de autoridade, que o desonerava de explicitar com maiores detalhes, o conjunto de elementos determinantes do seu processo decisório. Assim, a transparência torna-se uma ferramenta imprescindível para o acompanhamento daqueles que representam o povo – os governantes.

2.2. Transparência Fiscal

Transparência, como usado nas ciências humanas, é uma extensão metafórica do significado usado nas ciências físicas: um objeto "transparente" é através do qual se pode ver, o que é demonstrado a seguir:

> Nas Ciências Humanas transparência significa acessibilidade, comunicação e prestação de contas (responsabilidade). A transparência voltada para a Administração Pública representa uma gestão responsável e de combate à corrupção. A transparência governamental pode ser conceituada como o acesso do público aos orçamentos, relatórios financeiros, leis, normas, regras, procedimentos, bem como a participação diária do cidadão nas discussões do processo político de tomada de decisões (HEALD, 2003, p.732-734).

Corroborando, Santos (2005) afirma que a transparência na Administração Pública, como um pressuposto para a gestão democrática depende, essencialmente, do grau e da forma como se dá o acesso dos agentes econômicos e da sociedade organizada, e do próprio cidadão, à informação que sustenta os processos decisórios e garante o exercício dos direitos dos administrados.

Nesse sentido, o final da década de 90 é marcado por uma preocupação crescente com políticas públicas direcionadas para transparência fiscal. Hood (2001) dividiu os antecedentes de transparência em duas correntes de pensamento: a primeira direcionada para o arcabouço legal (*role-in-law*) que determina uma "Administração Pública transparente" centrada em princípios como a publicidade, e a segunda considera a transparência como agente principal dentro das instituições, discutindo que maior *diclousure* contribui para uma melhor governança. Assim, o autor resume a relevância da transparência no cenário contemporâneo da seguinte forma:

> Transparência é. . . um elemento fundamental tanto nas doutrinas econocráticas das políticas públicas, minimizando os custos das transações como também nas abordagens de uma Administração Pública transparente representando um vínculo necessário entre a democracia e a legalidade. Transparência é um tema central nas discussões contemporâneas sobre governança democrática e reforma do serviço público, desde que o acesso à informação e a eliminação do sigilo governamental sejam condições necessárias para a prevenção da corrupção e a promoção da responsabilidade pública (HOOD, 2001, P-700-701).

A cooperação entre Estado e sociedade se materializa principalmente pelo compartilhamento de informação através da conjugação de esforços na compreensão dos problemas e na formação de soluções que igualmente não podem prescindir da participação da sociedade. Na atualidade o procedimento do administrador público em veicular informação de sua gestão para a coletividade, assim como no sentido de prestar contas acerca do erário é visto como um instrumento de transparência fiscal. Kopits e Craig (1998) conceituam a transparência fiscal assim:

> Transparência fiscal é definida... como o acesso do público à estrutura e às funções governamentais, aos seus planos de política fiscal, às suas contas públicas e de suas projeções. Também abarca o pronto acesso às informações das atividades governamentais de modo confiável, compreensível, comparativo e tempestivo. Só assim o eleitorado e o mercado podem avaliar a situação financeira dos governos bem como os custos e benefícios reais de suas atividades, incluindo as implicações sociais e econômicas no presente e no futuro (KOPITS e CRAIG, 1998, p.1).

Os autores afirmam que a transparência fiscal tem sido considerada como solução potencial para os problemas relativos ao desequilíbrio fiscal do governo, promovendo uma política fiscal sustentável, boa governança e diminuindo a corrupção. Salientam que são aspectos da transparência a utilização de linguagem não arbitrária (palavras e conceitos devem estar explicados), a possibilidade de verificação

independente, e que mais informações e justificativas devem constar nos documentos fiscais.

De acordo com Heald (2006, p. 29-31) existem algumas variedades de transparência, por exemplo, transparência retroativa *versus* tempestiva, e, transparência nominal *versus* efetiva. Transparência retroativa refere-se à disponibilização *ex post*, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos. Esses dados sobre a avaliação do desempenho do Estado podem ser manipulados, e ainda, referem-se a fatos já ocorridos os quais não podem ser modificados ou ajustados. Na verdade, percebe-se que o período abordado na *disclousure* é cíclico, há sempre um atraso informacional e a sociedade não participa das decisões (HEALD, 2006). Como exemplo, pode-se citar a publicação das demonstrações contábeis na *internet*.

Já a transparência tempestiva é relativa ao contínuo acesso aos processos internos da administração e à disponibilidade de informações em tempo real. Assim as decisões e operações do Estado podem ser modificadas significativamente de acordo com a participação social, o que melhora o seu desempenho nas tarefas fundamentais. Percebe-se nesse modelo maior *accountability* e fortalecimento do controle social (HEALD, 2006). Ilustrativamente, tem-se o orçamento participativo.

Obviamente, um sistema baseado na transparência em tempo real é muito mais oneroso para a administração do que outro em que predomina a transparência retroativa. Logo, cabe ao Estado escolher qual dos dois modelos adotar utilizando como parâmetro as características de cada atividade e de cada processo e ainda a circunstância em que ocorrem. Independentemente do modelo escolhido o gestor deve estar atento se os mecanismos que adotou estão provendo transparência efetiva ou nominal.

Heald (2006, p. 34-35) afirma que para haver transparência efetiva, os receptores das informações, disponibilizadas pelo governo, devem ser capazes de processá-las, compreendê-las e utilizá-las. Quando a informação é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão, observa-se a existência de transparência nominal. Isto quer dizer que o governo teve a intenção de ser transparente, mas efetivamente não conseguiu, trata-se apenas de publicidade.

Oliver *apud* Meijer (2007, p. 10) relaciona diretamente a propulsão da transparência fiscal com o desenvolvimento das tecnologias de informação. Ele discute que o uso de ferramentas tecnológicas (*internet* e *www*) facilita o acesso e a análise da

informação, e como resultado, tem-se o baixo custo da informação e sua distribuição em níveis globais aos indivíduos (que reagem imediatamente a esta informação). É indiscutível que a tecnologia aumentou significativamente a transparência e, nesse sentido, o autor enfatiza que a *Internet* e a *Wolrd Wide Web* possibilitam ao governo disponibilizar para os cidadãos informação sobre suas operações e que podem ser acessadas a qualquer hora e de qualquer local.

Transparência sugere que a informação esteja disponível "sem travas ou requisitos de forma compreensível incluindo todos os elementos relevantes, que seja confiável e de qualidade e que permita uma contribuição ao desenvolvimento das políticas públicas." (SANTOS, 2005, p.220).

No caso da divulgação de informações de prestação de contas (*accountability*) ao público em geral, Alesina e Perotti (1996) ressaltam que a transparência na elaboração e na execução do orçamento garante a divulgação dos procedimentos e resultados orçamentários para o público e, possivelmente, elimina a assimetria de informação que normalmente existe entre os governos e a sociedade. Neste sentido, o artigo 48 (capítulo IX, seção I) da LRF estabelece que os governos das três esferas estão obrigados a disponibilizar em "meio eletrônico de acesso público" seus respectivos atos de gestão: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Por sua vez, a prestação de contas e a emissão do respectivo parecer diz respeito à avaliação dos resultados da gestão pública. Com periodicidade anual, as prestações de contas são objeto de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, que deve ocorrer no prazo máximo de sessenta dias, contados da data do recebimento das contas. Conforme Andrade (2007), a análise das Prestações de Contas, embora busque avaliar pontos relacionados à gestão de recursos, tem seu foco nos aspectos contábeis e no atendimento às normas legais, observados, dentre outros: o equilíbrio orçamentário e financeiro;

- o cumprimento das metas físicas previstas; e
- a existência de aporte financeiro às inscrições em restos a pagar;
- atendimento das leis infraconstitucionais quanto a aplicação do mínimo legal em saúde e educação, bem com os recursos vinculados;

- realização de despesas sem prévia autorização legislativa,
- compatibilidade entre os resultados nos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial; entre outras irregularidades.

3.Metodologia

3.1 Unidades de análise

A composição atual do Estado de Minas Gerais em 853 municípios é fruto da última emancipação em 1995. Em conformidade com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) está dividido em doze mesorregiões e geograficamente (mas não politicamente) em sessenta e seis microrregiões (conforme demonstrado no apêndice F).

A amostra deste estudo foi determinada a partir da exclusão dos municípios para os quais faltavam dados para algum dos anos analisados. Assim dos 853 municípios mineiros, foram considerados 844 válidos, que possuíam dados para todo o período analisado (1996 a 2008) – 14 anos consecutivos. Esta amostra representa 98,94% da população do Estado de Minas Gerais, distribuídos pelas 66 microrregiões de Minas Gerais.

3.2. Fonte de dados

Os dados foram coletados no período de 19 de outubro de 2010 a 28 de abril de 2011, na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Foram analisados os pareceres do TCEMG sobre as contas públicas considerando o período de 1996 a 2009 (14 prestações anuais). Considerando que ainda não foi disponibilizado pelo tribunal os dados de 2009 para todos os municípios este ano foi desconsiderado na análise dos dados.

No período analisado apurou-se ausência de dados em todos os anos para os municípios de Contagem, Dona Eusébia, Ervália, Ibertioga, Jacutinga, Poço Fundo, Santa Bárbara do Tugúrio, São Joaquim de Bicas. Não havia dados para o município de Belo Horizonte no período de 1996 a 1999. Por isso, estes nove municípios foram excluídos da análise.

Não possui dados para o ano de 1996: Alto do Caparaó, Angelândia , Aricanduva, Berizal, Bonito de Minas, Brasolândia, Campo Azul, Cantagalo, Catuti,

Chapada Gaúcha, Cônego Marinho, Confins, Delta, Divisa Alegre, Dom Bosco, Frei Lagonegro, Fruta de Leite, Galileia, Guaraciama, Japonvar, Jenipapo de Minas, Jequitibá, José Gonçalves de Minas, José Raydam, Josenópolis, Juvenília, Leme do Prado, Luisburgo, Luislândia, Mário Campos, Martins Soares, Miravânia, Monte Formoso, Naque, Natalândia, Ninheira, Nova Belém, Novo Oriente de Minas, Novorizonte, Olhos d'água, Oratórios, Orizânia (1997), Padre Carvalho (não disponível), Pai Pedro (21.12.1995), Patis, Pedra Bonita, Periquito, Piedade de Caratinga, Pintópolis, Ponto Chique, Ponto dos Volantes, Reduto, Rosário da Limeira, Santa Bárbara do Monte Verde, Santa Cruz de Minas, Santa Cruz de Salinas, Santa Helena de Minas, Santo Antônio do Retiro, São Domingos das Dores, São Felix de Minas, São Geraldo do Baixio, São João da Lagoa, São João das Missões, São João do Pacuí, São José da Barra, São Sebastião da Vargem Alegre, São Sebastião do Anta, Sarzedo, Sem-Peixe, Serranópolis de Minas, Setubinha, Taparuba, Tocos do Moji, União de Minas, Uruana de Minas, Vargem Alegre, Vargem Grande do Rio Pardo, Varjão de Minas, Verdelândia, Veredinha, Vermelho Novo. Devido a sua recente criação estes municípios iniciaram prestação de contas a partir do exercício de 1997, sendo que para a ponderação foram consideradas 13 prestações de contas.

3.3 Procedimentos analíticos

O objetivo deste trabalho consistiu na avaliação do nível de transparência fiscal dos municípios mineiros, durante o período de 1996 a 2008. Para atingir este objetivo, utilizou-se como *proxy* a transparência fiscal externa a partir da análise de órgãos de controle externo sobre prestação de contas dos municípios.

Assim, a construção do índice para medir a transparência fiscal dos municípios da amostra foi baseada em dois critérios gerais: quantidade e qualidade da informação. O critério quantitativo é referente à quantidade de informações que o município disponibilizou na *internet* sobre sua gestão fiscal, representando a divulgação fiscal, e foi estabelecido em consonância com o artigo 51 da LRF:

> Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, **inclusive por meio eletrônico de acesso público.**
> § 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:
>
> I - **Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;** (grifos nossos), (BRASIL, 2000)

Já o critério qualitativo é relativo à qualidade da informação, representando a aprovação das contas municipais, que neste estudo foi avaliado a partir dos dados dos pareceres prévios, considerando as premissas do artigo 48 da LRF:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (grifos nossos), (BRASIL, 2000).

O próximo passo foi a elaboração de dois questionários englobando os seguintes temas: receitas, despesas, balanços, decisão do Tribunal de Contas sobre as contas municipais. As questões se apresentaram de forma a quantificar e a qualificar os dados disponibilizados (como um intervalo) e a escala de mensuração deste intervalo é dicotômico (primeiro) e politômio (segundo), possibilitando classificar as respostas em intervalos precisos com valor numérico específico e o zero corresponde realmente à ausência de dados na observação analisada.

O primeiro questionário (variável divulgação fiscal) foi feito para avaliar quais municípios mineiros cumpriram o instrumento legal publicando dados sobre suas contas para a consolidação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para cada ano, o município que enviou recebeu nota 1 (um), e, consequentemente, aquele que não enviou receberá nota 0 (zero).

O segundo (variável aprovação das contas municipais) foi feito para verificar qual era a situação das contas municipais, considerando os pareceres sobre o julgamento das contas municipais que foram encontrados no site oficial do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerias (TCEMG). Estão disponíveis as análises para o período de 1996 a 2008. As decisões do TCEMG são de quatro tipos e serão ponderadas conforme descrito a seguir (escala politômica): aprovada ou regular, recebe nota 3 (três); aprovada com ressalvas, recomendações ou advertências, recebe nota 2 (dois); em julgamento, outra decisão ou não julgada, recebe nota 1 (um); e, rejeitada ou irregular, ou julgamento não acessível, recebe nota 0 (zero), considerando cada ano analisado.

Após a definição dos critérios, indicadores, e questões, procedeu-se a formulação de um índice para medir a tendência de transparência fiscal de cada município mineiro, chegando-se a seguinte equação:

ITFE = $\frac{\sum wDF+\sum vAPC}{\sum wv}$, onde:

ITFE = Indicador de Transparência a partir da análise do controle externo
w = peso para a variável divulgação fiscal
DF = variável Divulgação Fiscal
V = peso para a variável aprovação das contas municipais
APC = variável Aprovação das Contas municipais

O Índice de Transparência Fiscal Externa é obtido pela média ponderada dos dois subíndices. O indicador *divulgação fiscal* (DF) do município recebe peso 1 (***w***), porque representa a disponibilização de informações municipais em veículo do governo federal considerado de fácil acesso pela Secretaria de Tesouro Nacional, porém não foi possível verificar a tempestividade das informações. O indicador *aprovação das contas* (APC) do município recebe peso 2 (***v***), porque representa disponibilização de informação confiável em veículo de fácil acesso (site do Tribunal), de forma tempestiva e com baixo custo. Os pesos dos indicadores foram determinados de acordo com os conceitos de transparência ativa, passiva, nominal, efetiva, retroativa e tempestiva definidos por Heald (2006).

Este índice (ITFE) varia de 0 (zero) a 1 (um). Obtém escore zero o município que não apresentar tendência para a transparência de suas contas, e, um, aquele que se apresentar total tendência para a transparência de suas contas, considerando a disponibilização das suas informações fiscais analisadas pelos órgãos de controle externo.

Primeiramente, realizou-se uma Análise Exploratória dos Dados (AED) para identificar as características e propriedades de cada indicador como medidas de tendência central, outliers, medidas de dispersão, entre outros. Logo após foram extraídas médias, dos indicadores divulgação fiscal, aprovação das contas e do índice ITFE para dois períodos: antes (1989 a 1999) e depois da LRF (2000 a 2008) para fins de comparação. Para apurar o impacto da LRF sobre os indicadores de tendência de transparência dos municípios mineiros utilizou-se de testes de médias emparelhadas. O teste de médias é aplicável nas situações onde pretende verificar se uma variável na população pode ser considerada, em média igual a certo valor de acordo com Triola (2008).

Segundo o referido autor, nos testes paramétricos, como o teste t-Student, os valores da variável estudada devem ter distribuição normal ou aproximação normal. Já os testes não-paramétricos, também chamados por testes de distribuição livre, não têm exigências quanto ao conhecimento da distribuição da variável na população. Nos casos em que a variável apresentou distribuição não-paramétrica, foi utilizado o teste não-paramétrico de Wilcoxon.

O teste de Wilcoxon é utilizado na análise de dados emparelhados. Os dados para esse teste consistem dos diferentes registos das medições repetidas. Essas diferenças são então classificadas da menor para a maior em valores absolutos (sem considerar o sinal). Se existir uma diferença real entre as duas medições, ou tratamentos, então os diferentes registos serão consistentemente positivos ou negativos. Por outro lado, se não houver diferença entre os tratamentos, então os diferentes registos serão permutados regularmente. A hipótese nula é que a diferença entre os registos não é sistemática e, deste modo, não existe diferença entre os tratamentos(PESTANA e GAGEIRO, 2000).

O impacto da LRF sobre os indicadores de tendência de transparência foi apurado por meio dos testes de médias emparelhadas para dois períodos: antes e após a LRF, respectivamente, 1989 a 1999 (*período 1*) , e, 2000 a 2009 (*período 2*). Assim a hipótese nula é de que não há diferença entre as médias dos indicadores antes e após a edição da Lei, e, a hipótese alternativa pressupõe a existência de diferença entre estas médias.

Em seguida, foram determinados três grupos para análise do desempenho relativo dos indicadores e do índice ITFE: baixo, médio e alto, a partir da média e do desvio-padrão da amostra. O objetivo, com o agrupamento dos escores, foi mostrar a situação de cada município em relação aos demais quando se considera a análise global do estado de Minas Gerais. Todos os dados foram compilados no SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) e para os testes foi utilizado o nível de 95% de confiança.

4. Resultados e Discussão

Os órgãos públicos são obrigados a prestar contas à sociedade. Estas prestações são sintetizadas em demonstrativos contábeis, como os balanços patrimoniais e financeiros. No papel de principal na relação de agência, o cidadão deve fiscalizar o gestor dos recursos públicos.

A Secretaria do Tesouro Nacional dentre outras funções consolida as prestações de contas enviadas pelos Poderes Executivos e Legislativos. Após receber essas prestações a Secretaria disponibiliza em sua página eletrônica as informações sobre as contas municipais, garantindo que se cumpra o princípio da publicidade e da transparência, facilitando o acesso de qualquer cidadão as contas de qualquer município brasileiro.

No entanto a incapacidade técnica e operacional impede que cada cidadão se ocupe da investigação permanente das prestações de contas dos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos. Neste contexto, faz-se necessária a existência de órgãos especializados para a verificação e análise das contas públicas. Estes órgãos técnicos, como o Tribunal de Contas do Estado, possuem a função de decidir sobre a regularidade ou não quanto ao uso do dinheiro público nas despesas realizadas para manutenção dos serviços públicos e para investimentos em obras e equipamentos duráveis, em nome do cidadão. Os resultados destas análises são os pareceres que relatam e descrevem documentos e fatos sobre a situação técnica da gestão pública municipal.

4.1 Divulgação das contas municipais na página eletrônica do Tesouro Nacional

Com relação à disponibilização de suas contas para acesso público no site da Secretaria do Tesouro Nacional, verificou-se que a maioria dos municípios que compõem o Estado de Minas Gerais cumpriram este dispositivo legal (quadro 1), para o período de 21 anos analisados neste estudo. Salienta-se que o percentual de envio dos demonstrativos contábeis foi calculado considerando a quantidade total de municípios do Estado para cada ano.

Ano	Nº de municípios	Percentual	Ano	Nº de municípios	Percentual
1989	722	99,86%	**2000**	842	98,70%
1990	721	99,72%	**2001**	849	99,50%
1991	717	99,30%	**2002**	837	98,10%
1992	722	99,86%	**2003**	840	98,50%
1993	755	99,87%	**2004**	836	98,00%
1994	756	100,00%	**2005**	827	97,00%
1995	728	96,30%	**2006**	841	98,60%
1996	752	88,20%	**2007**	825	96,70%
1997	796	93,30%	**2008**	801	93,90%
1998	754	88,40%	**2009**	827	97,00%
1999	764	89,60%			

Quadro 1: Percentual de municípios mineiros que prestaram contas ao Tesouro Nacional, no período de 1989 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Não foi possível constatar se a divulgação dos dados deu-se de forma oportuna e tempestiva, ou seja, no período a que se referem, ou se foi enviada em data posterior para fins de regularização da situação fiscal do município, cuja exigência se deu a partir de 2001.

Pode-se inferir que apenas para o ano de 1994 houve pleno atendimento do princípio constitucional da publicidade. Isto significa que, mesmo sendo o contribuinte o principal nesta relação contratual, a discricionariedade do gestor municipal é que determina se o cidadão terá ou não acesso as contas dos municípios, gerando assimetria no nível de informações.

Com relação ao envio dos demonstrativos contábeis verifica-se baixa assimetria informacional, já que pelo menos 88,40% tem cumprido os dispositivos legais. Porém, o ideal era que 100% dos municípios, em todo o período analisado, tivessem colocado à disposição do contribuinte suas demonstrações contábeis. Uma das explicações para o alto percentual de divulgação é a penalidade imposta no parágrafo 2º do artigo 51 da LRF. Este dispositivo determina o bloqueio do recebimento das transferências voluntárias, como o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, e o impedimento da contratação de operações de crédito, a partir do ano de 2000, para o órgão público que não enviar suas contas para consolidação. A penalidade só é suspensa após regularização fiscal do ente.

De acordo com as carcterísticas descritivas da variável *divulgação fiscal* para os 853 municípios mineiros, descritas no Apêndice H, percebeu-se que a média de 0,874 para o período de 1989 a 1999 é inferior à média obtida no período de 2000 a 2009, que corresponde a 0,977. Este fato sugere que há uma elevação no nível de divulgação fiscal dos municípios mineiros, após o ano de 2000.

Para analisar este fato mais detalhadamente, considerou-se como amostra 715 municípios que estavam presentes em todos os 21 períodos analisados (1989 a 2009). Foi realizado o teste Kolmogorov-Smirnov para verficar as características da distribuição dos dados para a variável nos dois períodos (1989-1999 e 2000-2009).. Apurou-se que a variável não apresentou comportamento de acordo com uma distribuição normal (conforme resultados no Apêndice H).

Em seguida, procedeu-se ao teste de Wilcoxon para médias emparelhadas, cuja hipótese nula é de que não há diferença entre as médias, antes e após a edição da Lei, e ahipótese alterantiva de que há diferenças entre as médias nestes períodos. De acordo com os resultados do teste, pode-se inferir que não houve diferenças entre as médias, e, portanto, não há diferença no nível de divulgação deste municípios quando se compara os períodos de 1989-1999 e 2000-2009 (Apêndice H). Fato explicado pela falta de comprovação da tempestividade da divulgação das informações fiscais por estes municípios.

Com a finalidade de compreender melhor como se deu a divulgação de informações fiscais no Estado de Minas Gerais, foram criados três grupos considerando o baixo, médio e alto desempenho quanto à divulgação fiscal, a partir das medidas descritivas média e desvio-padrão. No quadro 2 estão descritas as categorias de divulgação fiscal para os períodos de 1989 a 1999, e, 2000 a 2009, respectivamente. O grupo de alto desempenho, no período de 1989-1999, apresentou altos escores com relação à divulgação de seus demonstrativos contábeis (mais de 0,942). A situação é inversa no grupo de baixo desempenho (menos de 0,805). Assim, esta estratificação em alto, médio e baixo desempenho representa a comparação da situação do município em relação a todos os outros que compõem a amostra analisada, é um desempenho relativo. O objetivo foi compará-los considerando o mesmo período, e, não comparar com os escores do segurndo período. Portanto, o escore para está variável que foi avaliado como alto no primeiro período, pode ser baixo no segundo, pois dependeu do desempenho das demais micrrorregiões.

Para o período de 2000-2009, o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para a divulgação fiscal (mais de 0,986). No grupo de alto desempenho estão situados os municípios que apresentaram maiores níveis de divulgação de suas contas públicas quando comparados aos demais no mesmo período.

Divulgação Fiscal	Escores 1989-1999 (Período 1 – antes da Lei)	Escores 2000-2009 (Período 2 – depois da Lei)
Alta (média mais um desvio padrão)	E>0,942	E>0,986
Média (média mais ou menos um desvio	0,806<E<0,941	0,968<E<0,985
Baixa (média menos um desvio padrão)	E<0,805	E<0,968

Quadro 2: classificação das microrregiões mineiros analisados, segundo o nível de divulgação fiscal, no período de 1989 a 2009.
Fonte: dados da pesquisa, 2012.

Verificou-se que não houve mudança comportamental quanto à divulgação das contas públicas em 77,27% das microrregiões, ou seja, o nível de divulgação fiscal não se alterou ao longo dos anos (figura 2). Assim, considerando a maioria das microrregiões, pode-se inferir que não há evidências da influência positiva da legislação sobre a divulgação de informações fiscais no site da STN por parte dos municípios mineiros, embora haja pequena redução da assimetria informacional no que se refere a disponibilização de demonstrativos contábeis. (figura2).

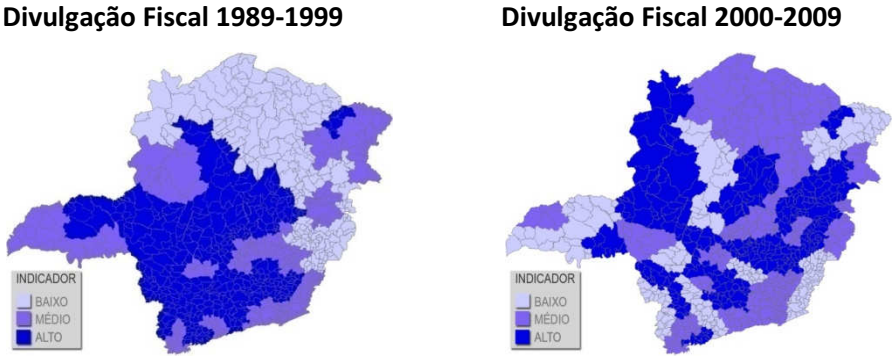

Figura 1: Classificação das microrregiões mineiras de acordo com o seu nível de divulgação fiscal para os períodos de 1989 a 1999, e, 2000 a 2009, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Já para as outras 22,73% microrregiões, percebeu-se um efeito positivo da legislação sobre o nível de divulgação fiscal, visto que obtiveram maiores escores no segundo período quando comparado ao primeiro período de tempo, conforme detalhado na na tabela 1. A microrregião de Salinas foi a que mais se destacou com relação a diminuição da assimetria informacional, ou seja, deixou de ser uma área de baixo desempenho para tornar-se de alto desempenho, embora ainda tenha que melhorar o seu nível de divulgação. Destacaram-se as microrregiões de Araxá, Varginha e Patrocínio que exibiram escore igual a 1,0. Isto significa que todos os seus

municípios divulgaram suas demonstrações contábeis, propiciando aos cidadãos acesso às suas contas.

Tabela 1: Relação das microrregiões que aumentaram o seu nível de divulgação fiscal.

Microrregião	Escore 1989 a 1999	Escore 1989 a 1999	Diferença
Salinas	0,6845	0,9647	0,2802
Unaí	0,7172	0,9889	0,2717
Ponte Nova	0,7677	0,9899	0,2222
São Sebastião do Paraíso	0,7727	0,9857	0,2130
Araxá	0,8091	1,0000	0,1909
Caratinga	0,7955	0,9850	0,1895
Januária	0,7955	0,9743	0,1788
Juiz de Fora	0,8072	0,9818	0,1746
Belo Horizonte	0,8144	0,9792	0,1598
Montes Claros	0,8485	0,9905	0,1420
Manhuaçu	0,8455	0,9750	0,1295
Varginha	0,8920	1,0000	0,1080
Governador Valadares	0,8945	0,9760	0,0815
Sete Lagoas	0,9091	0,9750	0,0659
Patrocínio	0,9421	1,0000	0,0579

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Resumidamente, percebeu-se que algumas microrregiões pertencentes à mesorregião do Norte de Minas aumentaram sua divulgação fiscal, migrando do grupo de baixo para médio desempenho. Enquanto que para certas microrregiões da mesorregião do Triângulo Mineiro, notou que pertencial ao grupo de alto desempenho e passaram, após o ano de 2000, para o grupo de baixo desempenho. Isto significa maior grau de assimetria informacional, já que os gestores destas localiddes não divulgaram suas informações fiscais, restringindo o acesso do cidadão às contas públicas.

4.2. Aprovação das contas públicas dos municípios mineiros pelo Tribunal de Contas

Para análise da situação fiscal dos municípios de Minas Gerais foi considerado o parecer sobre as contas públicas do período de 1996 a 2008, cujos dados encontram-se disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Neste período foram analisados 14 processos de prestação de contas anuais para 844 municípios e o resultado desta análise está demonstrado na Figura 2.

Ao longo deste período, nos anos de 1997 a 1999 e 2007 e 2008, a maioria das contas municipais foram aprovadas integralmente sem recomendações. No ano de 1998 foram aprovados 607 processos municipais, e, em 2008, 593 prestações de

contas. De 2002 a 2006 verificou-se um grande número de processos em julgamento, o que significa que estes municípios pediram reanálise de suas contas após um primeiro parecer desfavorável.

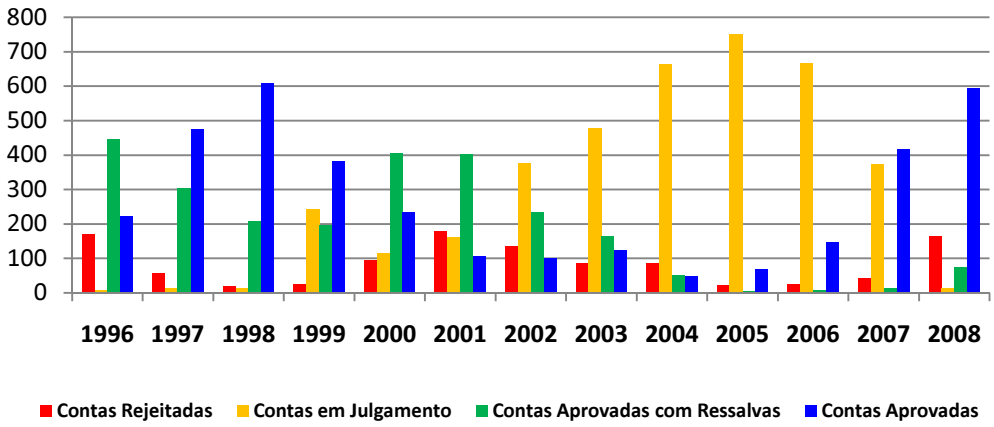

Figura 2: Resultados da análise do TCEMG sobre as contas municipais, no período de 1996 a 2008.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em síntese, no período de 1996 a 2008 o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais analisou 10.972 processos de contas municipais, dos quais 9,97% foram reprovados, 35,23% estão em processo de julgamento, 22,79% foram aprovados com recomendações e 32,05% aprovados integralmente.

Considerando os escores apurados ao longo de todo o período analisado, de 1996 a 2008, constatou-se que 56,52% da amostra analisada, 477 municípios, tiveram suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas conforme demonstrado na Figura 3. Destes, nenhum município obteve aprovação de suas contas sem recomendações para todos os 14 anos.

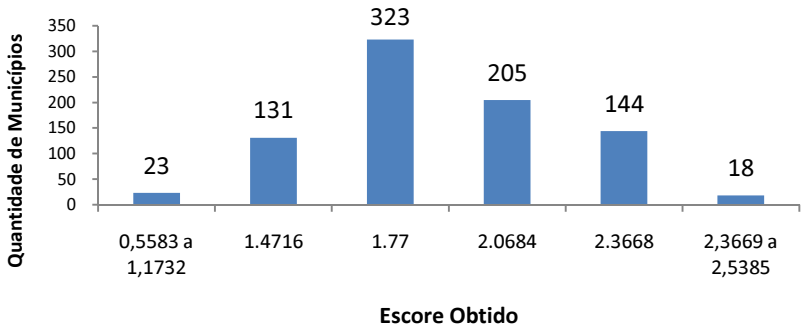

Figura 3: Comportamento dos municípios mineiros analisados para o período de 1996 a 2008, com relação à aprovação de suas contas.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Para o período de 1996 a 1999, verificou-se que 83,18% dos municípios analisados, 702 localidades, obtiveram parecer favorável com relação às suas contas (Figura 5) Destes, 96 municípios obtiveram indicador a igual a 3,00, portanto, obtiveram aprovação de suas contas municipais sem nenhum tipo de ressalva.

De 2000 a 2008, observou-se-se que 86,26% da amostra analisada, 728 municípios não obtiveram parecer favorável às suas contas, ou seja, não atenderam os dispositivos legais vigentes e tiveram suas contas reprovadas em pelo menos um exercício, conforme evidenciado na Figura 4. Dos 116 municípios que obtiveram aprovação de suas contas municipais, nenhum conseguiu média igual a 3,00, ou seja, aprovação integral de suas contas nos nove anos após a LRF. Fato explicado pelo aumento do rigor, após o ano de 2000, na análise das contas municipais pela Corte de Contas.

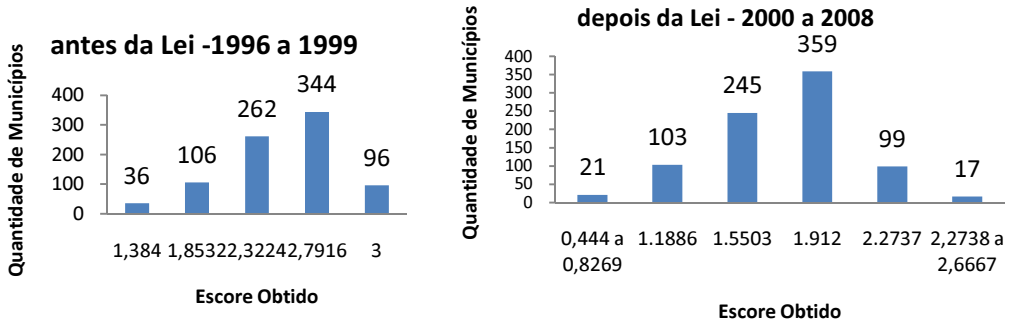

Figura 4: Comportamento dos municípios mineiros analisados para os períodos de 1996 a 1999 (antes da Lei) e, 2000 a 2008 (depois da Lei), com relação à aprovação de suas contas.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Neste contexto, parece lícito propor que os municípios ao obterem pareceres favoráveis às suas contas estariam mais propensos a divulgar o resultado do parecer do Tribunal de Contas. Assim, facilitariam o acesso do cidadão à situação fiscal da Administração Municipal, reduzindo a lacuna de informações entre a administração municipal e o contribuinte.

Analisando as características descritivas da variável *aprovação das contas* municipais para os 844 municípios (Apêndice I), percebeu-se que a média para todo o período (1996-2008) não ultrapassa 1,77, significando que, em geral, os municípios não obtiveram aprovação de suas contas. Também, verificou-se que a média para o período de 1996 a 1999 é de 2,32 maior que a média obtida no período de 2000 a 2008, que correspondeu a 1,55. Assim, a princípio tem-se a percepção de que houve diminuição na aprovação das contas.

Em seguida, procedeu-se ao teste Kolmogorov-Smirnov para verficiar a normalidade das distribuição dos dados das amostras para a variável *aprovação das contas* municipais. Observou-se que a variável não apresentou comportamento de distribuição normal, conforme resultados dos testes no apêndice I. Assim, para analisar se a diferença matemática entre a médias nos períodos antes e após a edição da LRF são relevantes estatisticamente, utilizou-se do teste não paramétrico de Wilcoxon. Este teste é indicado para o teste de médias emparelhadas quando a distribuição dos dados não apresentar-se em forma de sino. A hipótese nula é de que haja diferenças entre a médias do *período 1* (1996-1999) e do *período 2* (2000-2008), e, a hipótese alternativa é de que as médias são diferentes.

De acordo com os resultados deste teste (Apêndice I), pode-se inferir que os municípios obtiveram mais pareceres favoráveis para a aprovação de suas contas antes da edição da LRF, pois as médias são estatisticamente diferentes e maiores do que no segundo período analisado (2000-2008). A redução das médias pode ser atribuída aoaumento do rigor na análise das contas municipais por parte do Tribunal de Contas, justificando o maior número de contas aprovadas antes da edição da LRF. Assim, pode-se considerar que um maior número de municípios, a partir de 2001, não cumpriu os dispositivos legais já que com a vigência da LC 101/2000, aumentou-se o rigor fiscal e por isso tiveram suas contas rejeitadas pelo Tribunal.

Em consonância com os escores obtidos nesta etapa da pesquisa foi possível classificar os 10 municípios com os piores e melhores índices, comparando os períodos antes e após a LRF, conforme demonstrado nas tabelas 2 e 3. Percebeu-se que não há uma tendência de comportamento, já que as duas relações de municípios são totalmente distintas. Entretanto, verificou-se que antes da LRF havia menos rigor na obtenção de parecer favorável em relação as contas. Este fato pode ser creditado ao grande número de municípios que apresentaram média igual a 3,00, relacionada a aprovação das contas. Exceção feita ao município de Indaiabira, que mesmo em um ambiente com pouco rigor fiscal, ainda obteve o menor indicador de 0,67.

Tabela 2: Os 10 municípios que obtiveram os melhores escores para a variável aprovação de suas contas, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008.

Município	Microrregião	APC 96-99	Município	Microrregião	APC 00-08
Presidente Kubitschek	DIAMANTINA	**3,00**	Inconfidentes	POCOS DE CALDAS	**2,67**
Inhapim	CARATINGA	**3,00**	São Domingos das Dores	CARATINGA	**2,67**
Wenceslau Braz	ITAJUBA	**3,00**	Teixeiras	VICOSA	**2,56**
Paraguaçu	ALFENAS	**3,00**	Senhora de Oliveira	VICOSA	**2,44**
Desterro de Entre Rios	CONSELHEIRO LAFAIETE	**3,00**	Dom Bosco	UNAI	**2,44**
Ewbank da Câmara	JUIZ DE FORA	**3,00**	Santa Cruz do Escalvado	PONTE NOVA	**2,44**
Prados	SAO JOAO DEL REI	**3,00**	Presidente Kubitschek	DIAMANTINA	**2,33**
Mutum	AIMORES	**3,00**	Itamogi	SAO SEBASTIAO DO PARAISO	**2,33**
Caldas	POCOS DE CALDAS	**3,00**	Turvolândia	SANTA RITA DO SAPUCAI	**2,33**
Olaria	JUIZ DE FORA	**3,00**	Congonhal	POUSO ALEGRE	**2,33**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Após o ano de 2000, dos 844 municípios analisados, 92 municípios (10,90%) pioraram sua situação fiscal, e 128 municípios; 15,16% melhoraram; ou seja, demonstraram que estão incorporando os preceitos da responsabilidade fiscal. Os municípios com maiores escores foram São Domingos das Dores e Inconfidentes, com média de 2,67, e , o pior escores foi encontrado para o município de Alpercata, com 0,44. Considerando que o maior escore foi inferior a 3,00, pode-se afirmar que nenhum dos municípios que compuseram a amostra analisada obteve aprovação integral de suas contas para todos anos analisado no período de 2000 a 2008.

Tabela 3: Os .10 municípios que obtiveram os piores escores para a variável aprovação de suas contas, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008.

Município	Microrregião	APC 96-99	Município	Microrregião	APC 00-08
Indaiabira	SALINAS	**0,67**	Alpercata	GOVERNADOR VALADARES	**0,44**
Alpercata	GOVERNADOR VALADARES	**0,75**	Sete Lagoas	SETE LAGOAS	**0,56**
Seritinga	ANDRELANDIA	**1,00**	Vargem Alegre	CARATINGA	**0,67**
Munhoz	POUSO ALEGRE	**1,00**	Itaverava	CONSELHEIRO LAFAIETE	**0,67**
Confins	BELO HORIZONTE	**1,00**	Lontra	MONTES CLAROS	**0,67**
Nova Era	ITABIRA	**1,00**	Leandro Ferreira	BOM DESPACHO	**0,67**
Patrocínio do Muriaé	MURIAE	**1,00**	Rio Acima	BELO HORIZONTE	**0,78**
Rosário da Limeira	MURIAE	**1,00**	Luminárias	LAVRAS	**0,78**
Virgem da Lapa	ARACUAI	**1,00**	Ribeirão das Neves	BELO HORIZONTE	**0,78**
Jampruca	GOVERNADOR VALADARES	**1,00**	Umburatiba	NANUQUE	**0,78**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

De forma geral, pode-se inferir que a Lei de Responsabilidade Fiscal empreendeu maior rigor na aprovação das contas municipais, considerando que a maioria dos municípios teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas. Como infrações a legislação vigente para as finanças públicas municipais, estes gestores podem ter cometido a não reserva de caixa para pagar dívidas de restos a pagar do exercício anterior, descumprimento dos limites de gastos com pessoal, contratação de serviços e compra de materiais por meio de inexigibilidade ou dispensa de licitação quando não caberia tal procedimento, não aplicação do mínimo legal para a manutenção dos serviços de saúde e educação, entre outros.

Em consonância com os pressupostos da Teoria da Agência, os benefícios auferidos pelos agentes que resultaram da não aprovação das contas pelo órgão de controle, são maiores que as sanções definidas na Lei e aplicadas pelo órgão de controle. Sendo assim, para manter uma situação favorável na gestão municipal, o adminsitrador municipal opta por não divulgar o resultado do parecer, conforme demonstrada na pesquisa de Paiva e Zuccolotto (2009). O parecer desfavorável poderia levar o cidadão a questionar a legitimidade do gestor bem como o cumprimento de seu programa de governo, e, consequentemente acarretaria em uma desaprovação nas eleições.

Essas evidências assinalaram assimetria informacional neste contrato social, em que o *principal* é o contribuinte mineiro e o *agente* é o prefeito, corroborando as pesquisas de Cruz (2010), Souza *et al (* 2008), Sacramento e Pinho (2007), Santos (2005), Akutsu e Pinho (2002) que identificam nesta situação uma relação de agência. A assimetria informacional existe porque há informações que os gestores públicos optam por não divulgar, em decorrência de interesses que possuem que são conflitantes com os interesses coletivos dos cidadãos; as informações são divulgadas nas quantidades, formas e períodos estratégicos, que favoreçam a permanência dos gestores e assegurem a realização dos seus interesses.

Como os resultados obtidos até esta etapa são genéricos, suavizam as discrepâncias existente no Estado de Minas Gerais, para relativizar o impacto de indicadores médios e entender a realidade mais próxima dos municípios mineiros procedeu-se a análise das prestações de contas considerando também cada microrregião mineira. Das 66 microrregiões mineiras, a amostra foi composta por 100% dos municípios para 60 microrregiões. As microrregiões de Alfenas, Barbacena, Belo Horizonte, Cataguases, Poços de Caldas e Viçosa tiveram amostras com

representatividade de 91,67%, 83,33%, 87,50%, 92,86%, 92,31% e 95,00%, respectivamente.

Considerando a ponderação proposta nesta pesquisa para o parecer prévio do Tribunal de Contas, foram calculadas as respectivas médias para dois períodos: primeiro, de 1996 a 1999, e; segundo, de 2000 a 2008. Antes da Lei, no período de 1996 a 1999, 100% das microrregiões apresentaram escores igual ou acima de 2,07, ou seja, obtiveram 100% de aprovação por parte do Tribunal de Contas (Figura 5). Enquanto que no segundo período de 2000 a 2008, verificou-se que nenhuma microrregião obteve aprovação de suas contas em todos os anos do período analisado, já que a média não ultrapassa 1,912.

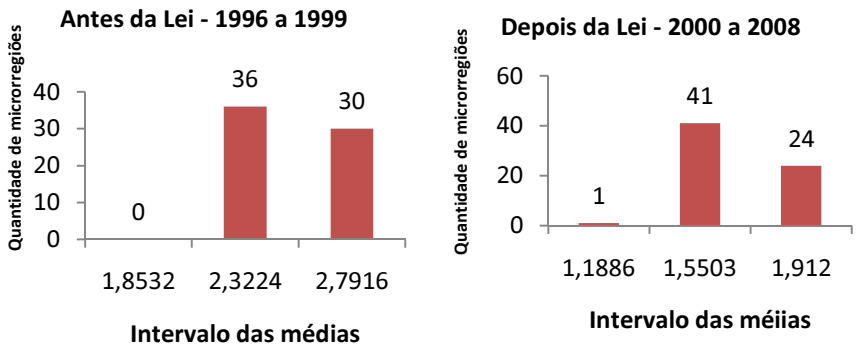

Figura 5: Médias das microrregiões mineiras com relação à aprovação de suas contas, para os períodos antes e depois da LRF.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Depois de verificada a normalidade da distribuição dos dados de todas as microrregiões através do teste Kolmogorov-Simirnov, procedeu-se ao teste de médias emparelhadas paramétrico de t-Student com a finalidade de apurar se após a vigência de LRF houve mudança no comportamento das microrregiões quanto à sua responsabilidade fiscal. Os resultados do teste demonstram que para 63 microrregiões comprovou-se que sua situação fiscal piorou, ou seja, não estão cumprimento os requisitos legais necessários para obter a aprovação de suas contas junto ao Tribunal (conforme descrito no Apêndice J). Destacaram-se as microrregiões de Oliveira, Ituiutaba e Campo Belo, em que as diferenças numéricas entre as médias, antes (1996-1999) e após a Lei (2000-2008), não representaram significância estatística. Sendo assim, nestas microrregiões a edição da Lei não influenciou o nível de aprovação das contas públicas dos municípios, que permaneceu constante ao longo do período de 1996 a 2008.

Com a finalidade de compreender melhor o comportamento da variável aprovação das contas municipais no Estado de Minas Gerais, foram criados três grupos considerando o baixo, médio e alto desempenho quanto à aprovação das contas, a partir das medidas descritivas média e desvio-padrão. No quadro 3 estão descritas as categorias de divulgação fiscal para os períodos de 1996 a 1999, e, 2000 a 2008, respectivamente. O grupo de alto desempenho, no período de 1996-1999, apresentou altos escores com relação à aprovação das contas (mais de 2,3272), já para o grupo de baixo desempenho os escores não ultrapassaram 2,0176. Assim, esta estratificação em alto, médio e baixo desempenho representa a comparação da situação do município em relação a todos os outros que compõem a amostra analisada, é um desempenho relativo. O objetivo foi compará-los considerando o mesmo período, e, não comparar com os escores do segundo período..

Para o período de 2000-2008, o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para a aprovação das contas (mais de 1,6563). No grupo de alto desempenho estão situados os municípios que apresentaram maiores níveis de aprovação de suas contas públicas quando comparados aos demais no mesmo período, o que permitiu verificar que a maioria dos municípios não obteve parecer favorável a aplicação dos recursos públicos.

Critério	Aprovação das Contas Públicas	Escores 1996-1999	Escores 2000-2008
Superior à média mais um desvio-padrão	**Alta**	E>2,3272	E>1,6563
Média mais ou menos um desvio-padrão	**Média**	2,0177<E<2,3271	1,3227<E<1,6562
Inferior à média menos um desvio-padrão	**Baixa**	E<2,0176	E<1,3226

Quadro 3: Critérios para classificação das microrregiões mineiras, no período de 1996 a 2008.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Verificou-se que no período anterior a legislação todas as microrregiões demonstraram médio ou alto desempenho quanto à obtenção de parecer favorável às suas contas (figura 6). Já no período após a edição da Lei, embora a maioria das microrregiões apresentou desempenho mediano, apurou-se a queda dos escores de aprovação fiscal. Antes da Lei, a microrregião de Ipatinga obteve o menor índice, com 2,07; e Diamantina, o maior, com 2,7188. Enquanto que, depois da Lei, no período de 2000 a 2008, o menor escore foi apresentado pela microrregião de Viçosa com 0,4356; e o maior para Itajubá com 1,9145.

Constatou-se que antes de 2000, havia 27 microrregiões com alto desempenho, e, após a Lei este extrato é composto por apenas 15. Algumas microrregiões que

obtiveram bons escores no primeiro período apresentaram baixos no segundo período. Considerando o ranqueamento para as 66 microrregiões, destacaram-se com as piores alterações Teófilo Otoni (de 12° para 61° lugar), Patrocínio (de 9° para 56°) e Ouro Preto (de 2° para 46°). Outras obtiveram melhorias em seu posicionamento como as microrregiões de Guanhães (de 60° para 10°), Ponte Nova (de 51° para 3°) e Ubá (de 59° para 12°).

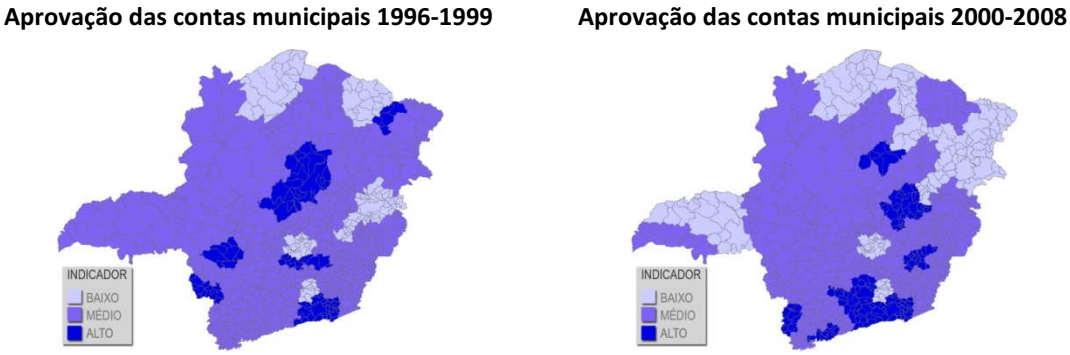

Figura 6: Classificação das microrregiões a partir da aprovação das contas para os períodos de 1996 a 1999, e, 2000 a 2008, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Em síntese, constatou-se que a legislação influenciou o nível de aprovação das contas municipais nas microrregiões mineiras, contribuindo para a sua redução. Pode-se atribuir esta mudança no perfil das microrregiões à maior austeridade fiscal imposta pela Legislação, o que levou o Tribunal de Contas a ter maior rigor para analisar as prestações de contas anuais enviadas pelos prefeitos municipais. Antes do ano de 2000, haviam poucas normatizações regulamentando o comportamento dos gestores quanto à aplicação dos recursos públicos, era mais fácil obter a aprovação das contas junto ao Tribunal.

Assim, pode-se inferir que com o aumento da austeridade implementado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, haverá tendência de os gestores municipais ocultarem as decisões negativas do Tribunal a respeito de suas contas. Assim, pode haver aumento da assimetria informacional, devido a não divulgação para a sociedade do resultado da análise técnica do órgão de controle externo.

4.3. A avaliação da transparência fiscal no Estado de Minas Gerais

Para a avaliação da transparência fiscal foram considerados os critérios divulgação fiscal e aprovação das contas públicas. Logo, o indicador de transparência fiscal externa foi obtido a partir da ponderação destes critérios, para o período de 1996

a 2008. Este indicador é uma *proxy* para avaliar o nível de tendência à transparência fiscal dos municípios mineiros. De acordo com as características descritivas do indicador (sintetizadas no Apêndice K), percebeu-se que houve redução das médias, que no período de 1996-1999 era de 0,768; e, no período de 2000-2008 passou a ser de 0,578; sugerindo que a transparência fiscal a partir da análise do controle externo tem diminuído a partir da edição da LRF.

A seguir para testar a distribuição dos dados para este indicador, procedeu-se ao teste de Kolmogorov-Smirnov, para as duas médias nos dois períodos para os municípios. Observou-se que os dados apresentaram comportamento de acordo com uma distribuição livre. Assim, para verificar se a diferença matemática entre as médias entre os períodos analisados são relevantes estatisticamente, foi utilizado o teste não paramétricos de Wilcoxon. A hipótese nula é de que não há diferença entre as médias antes e após a LRF e a hipótese alternativa é de que existe diferenças entre elas. De acordo com os resultados deste teste (Apêndice K), pode-se inferir que os municípios apresentavam maior tendência à transparência fiscal antes da edição da LRF, pois as médias são estatisticamente diferentes e maiores do que no segundo período analisado.

Sendo assim, é possível afirmar que com a austeridade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal os municípios tendem a diminuir o seu nível de transparência fiscal, pois se a situação fiscal for negativa, o agente político poderá considerar como benefício para o seu trabalho ocultar tais informações. Desta forma, aumentaria o nível de assimetria de informações entre o Estado e a Sociedade, conforme destacado por Alesina e Perotti (1996), Santos e Cardoso (2001) e Paiva e Zuccolotto (2009),visto que, quanto maior o acesso dos cidadãos as informações fiscais do Município mais criterioso deverá ser o seu julgamento a respeito do trabalho desenvolvido pelo gestor público.

Em consonância com os escores obtidos nesta etapa da pesquisa foi possível classificar os 10 municípios com os melhores indicadores, comparando os períodos antes e após a LRF, conforme demonstrado na tabela 4. Verificou-se que os municípios de Inconfidentes e São Domingos das Dores obtiveram os maiores índices de ITFE após o ano de 2000, isto signifiocu que mesmo em um ambiente com alto rigor fiscal, estes municípios se destacaram por cumprir os dispositivos legais tanto na divulgação de suas contas como na obtenção de parecer favorável quanto à responsabilidade fiscal de suas administrações. Portanto, são exemplo de referência

para os demais municípios mineiros quanto a execução de uma gestão fical responsável.

Tabela 4: Os 10 municípios que obtiveram os melhores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente.

Município	Microrregião	ITFE 00-08	Município	Microrregião	ITFE 96-99
Inconfidentes	Poços de Caldas	**0,905**	Alfredo Vasconcelos	Barbacena	**1,000**
São Domingos das Dores	Caratinga	**0,905**	Araçaí	Sete Lagoas	**1,000**
Teixeiras	Viçosa	**0,873**	Ataléia	Teofilo Otoni	**1,000**
Dom Bosco	Unaí	**0,841**	Bambuí	Piui	**1,000**
Santa Cruz do Escalvado	Ponte Nova	**0,841**	Bonfinópolis de Minas	Unaí	**1,000**
Senhora de Oliveira	Viçosa	**0,841**	Brás Pires	Viçosa	**1,000**
Congonhal	Pouso Alegre	**0,810**	Cachoeira de Minas	Santa Rita do Sapucaí	**1,000**
Itamogi	São Sebastião do Paraíso	**0,810**	Caiana	Muriaé	**1,000**
Presidente Kubitschek	Diamantina	**0,810**	Caldas	Poços de Caldas	**1,000**
Rio Pomba	Ubá	**0,810**	Carmópolis de Minas	Oliveira	**1,000**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Também foi possível classificar os 10 municípios com os piores indicadores, comparando os períodos antes e após a LRF, conforme demonstrado na tabela 5. O smunicípios de Ervália e São Joaquim de Bicas foram os que apresentaram pior desempenho, ou seja, descumpriram os ditames da legislação. O município de Belo Horizonte destacou-se entre os de piores indicadores no período de 1996 a 1999, que pode ser creditado a ausência de informações deste município no site do Tribunal de Contas para este período. Os dados desta etapa, corroboram as discussões anteriores de que a austeridade fiscal influencia o nível de transparência fiscal.

Tabela 5: Os 10 municípios que obtiveram os piores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente.

Município	Microrregião	ITFE 00-08	Município	Microrregião	ITFE 96-99
Alpercata	Governador Valadares	**0,270**	Rosário da Limeira	Muriaé	**0,321**
Itaverava	Conselheiro Lafaiete	**0,270**	Belo Horizonte	Belo Horizonte	**0,143**
Contagem	Belo Horizonte	**0,143**	Contagem	Belo Horizonte	**0,143**
Dona Eusébia	Cataguases	**0,143**	Dona Eusébia	Cataguases	**0,143**
Ibertioga	Barbacena	**0,143**	Ervália	Viçosa	**0,143**
Jacutinga	Poços de Caldas	**0,143**	Ibertioga	Barbacena	**0,143**
Poço Fundo	Alfenas	**0,143**	Jacutinga	Poços de Caldas	**0,143**
Santa Bárbara do Tugúrio	Barbacena	**0,143**	Poço Fundo	Alfenas	**0,143**
São Joaquim de Bicas	Belo Horizonte	**0,143**	Santa Bárbara do Tugúrio	Barbacena	**0,143**
Ervália	Viçosa	**0,127**	São Joaquim de Bicas	Belo Horizonte	**0,036**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Para verificar uma possível convergência no comportamento dos municípios quanto ao nível de tendência transparência fiscal e relativizar o impacto de indicadores médios, procedeu-se a análise deste indicador considerando também cada microrregião mineira das 66 que compõem o Estado de Minas Gerais. Para tanto, considerando a ponderação proposta nesta pesquisa para o Índice de Transparência Fiscal Externa (ITFE), foram calculadas as respectivas médias para dois períodos: primeiro, de 1996 a 1999, para cada microrregião.

Depois de constatada a normalidade da distribuição dos dados de todas as microrregiões através do teste Kolmogorov-Simirnov para o ITFE, procedeu-se ao teste de médias emparelhadas paramétrico de t-Student com a finalidade de apurar se após a vigência de LRF houve mudança no comportamento das microrregiões quanto à sua tendência à transparência fiscal a partir da análise externa. Os resultados do teste demonstraram que para 61 microrregiões houve redução da transparência fiscal externa após a vigência da LRF, ou seja, considerando as análises dos órgãos de controle externo estas localidades estão mais propensas a não divulgar suas informações fiscais já que obtiveram pareceres desfavoráveis às suas contas no período de 2000 a 2008 (conforme demonstrado no Apêndice K). Para as microrregiões de Ponte Nova, Salinas, Unaí, Ituiutaba e Campo Belo, não se apurou significância estatística entre as diferenças das médias, o que permitiu a inferência de que nestas microrregiões a edição da Lei não influenciou o nível de transparências fiscal externa dos municípios.

Com a finalidade de compreender melhor o comportamento do Índice de Trasnparência Fiscal (ITFE) no Estado de Minas Gerais, foram criados três grupos considerando o baixo, médio e alto desempenho quanto à aprovação das contas, a partir das medidas descritivas média e desvio-padrão. No quadro 4 estão descritas as categorias de trasnparência fiscal externa para os períodos de 1996 a 1999, e, 2000 a 2008, respectivamente. O grupo de alto desempenho, no período de 1996-1999, apresentou altos escores para o ITFE (mais de 0,818), já para o grupo de baixo desempenho os escores não ultrapassaram 0,718. Assim, esta estratificação em alto, médio e baixo desempenho representa a comparação da situação do município em relação a todos os outros que compõem a amostra analisada, é um desempenho relativo. O objetivo foi compará-los considerando o mesmo período, e, não comparar com os escores do segundo período..

Para o período de 2000-2008, o grupo de alto desempenho apresentou altos escores para a aprovação das contas (mais de 0,613). No grupo de alto desempenho estão situados os municípios que apresentaram maiores níveis de tendência para a transparência fiscal externa quando comparados aos demais no mesmo período. Para o grupo de baixo desempenho o ITFE não ultrapassou 0,542, o que permitiu verificar que a maioria dos municípios não obteve parecer favorável a aplicação dos recursos públicos e a partir desta análise negativa das contas municipais estariam propensos a não divulgar tal resultado para a sua população.

Critério	Transparência Fiscal Externa	Escores 1996-1999	Escores 2000-2008
Superior à média mais um desvio-padrão	**Alta**	E>0,818	E>0,613
Média mais ou menos um desvio-padrão	**Média**	0,719<E<0,817	0,543<E<0,612
Inferior à média menos um desvio-padrão	**Baixa**	E<0,718	E<0,542

Quadro 4: Critérios para classificação das microrregiões mineiras, no período de 1996 a 2008.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Verificou-se que no período anterior a legislação todas as microrregiões demonstraram indicador acima de 0,687, o que representa um nível razoável de transparência fiscal externa. Já no período após a edição da Lei apurou-se a queda dos escores deste indicador. Neste período, o maior escore corresponde a 0,710, e pertenceu à microrregião de Curvelo. Na figura 7 pode-se visualizar a classificação das microrregiões quanto aos grupos de categorização, e apurou-se que nenhuma das microrregiões manteve o mesmo desempenho nos dois períodos analisados. Mas, a maioria das microrregiões apresentou médio desempenho quanto ao seu nível de tendência a divulgar o resultado da análise de suas contas ao contribuinte. Antes da Lei, este grupo apresentou uma tendência elevada à transparêncai fiscal externa, acima de 0,719; após 2001, o grupo de médio desempenho apresentou uma tendência acima de 0,542 e abaixo de 0,612. Fato que caracteriza a redução da transparência fiscal externa para as microrregiões mineiras.

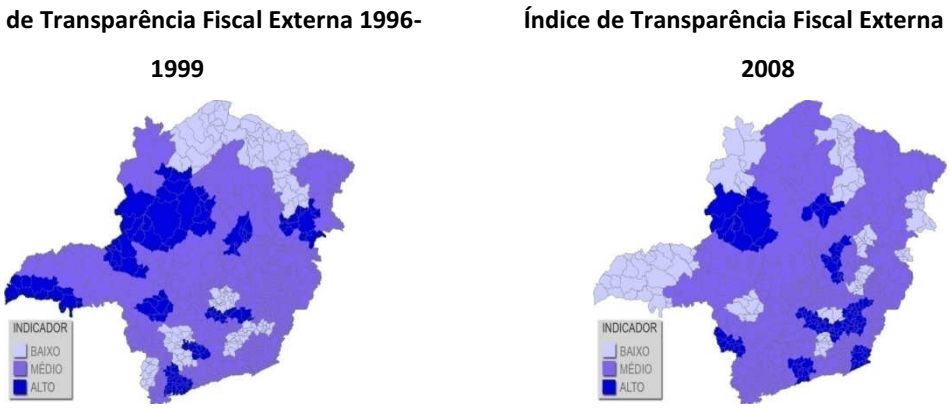

Figura 7: Classificação das microrregiões segundo o seu nível de transparência fiscal externa para os períodos de 1996 a 1999, e, 2000 a 2008, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Embora, comprovada a redução no nível de transparência fiscal externa para a maioria das microrregiões, apurou-se que algumas regiões melhoram o seu nível de transparência fiscal em relação ao primeiro período analisado (figura 8). Destacou-se com aumento do nível de transparência fiscal externa os municípios de São Joaquim de Bicas, Belo Horizonte, Confins, Rosário de Lima e Sem-Peixe. Estes municípios demosntraram maior preocupação com a responsabilidade fiscal na aplicação dos recursos públicos cumprindo os limites legais. Já os municípios de Itaverava, Leandro Ferreira, Ataleia, Paineiras e Lontra apresentaram maior redução para o Índice ITFE no período analisado, demonstrando menor responsabilidade fiscal.

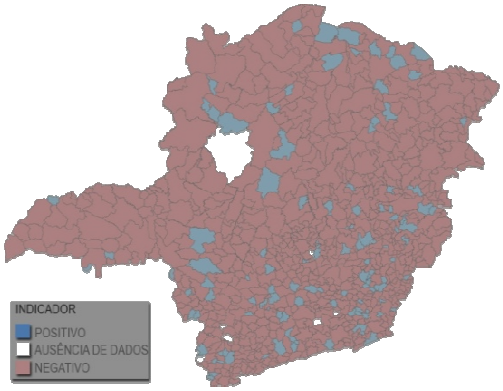

Figura 8: Comparação do nível de transparência fiscal externa dos municípios entre os períodos de 2000 a 2008, e, 1996 a 1999, e, respectivamente.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Em consonância com os escores obtidos nesta etapa da pesquisa foi possível classificar as 10 microrregiões com os melhores índices (ITFE), comparando os períodos antes e após a LRF, conforme demonstrado na tabela 6. Verificou-se que as

microrregiões de Curvelo e Araxá obtiveram os maiores índices de ITFE após o ano de 2000, isto signifiocu que mesmo em um ambiente com alto rigor fiscal, estas microrregiões se destacaram por cumprir os dispositivos legais tanto na divulgação de suas contas como na obtenção de parecer favorável quanto à responsabilidade fiscal de suas administrações. Portanto, são exemplo de referência para os demais municípios mineiros quanto a execução de uma gestão fical responsável.

Tabela 6: As 10 microrregiões que obtiveram os melhores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente.

Microrregião	ITFE 2000-2008	Microrregião	ITFE 1999-1996
Curvelo	0,710	Barbacena	0,879
Araxá	0,702	Araxá	0,865
Campo Belo	0,698	Araçuaí	0,860
Belo Horizonte	0,694	Governador Valadares	0,860
Conselheiro Lafaiete	0,689	Frutal	0,857
Bocaiúva	0,689	Andrelândia	0,849
Caratinga	0,683	Belo Horizonte	0,849
Diamantina	0,683	Grão Mogol	0,849
Itabira	0,679	Curvelo	0,846
Andrelândia	0,672	Diamantina	0,846

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Também foi possível classificar as 10 microrregiões com os piores indicadores, comparando os períodos antes e após a LRF, conforme demonstrado na tabela 7. As microrregiões de Viçosa e Salinas foram as que apresentaram pior desempenho, ou seja, descumpriram os ditames da legislação quanto a aplicação responsável dos recursos públicos. Constatou-se que a legislação influenciou o nível de transparências fiscal das contas municipais nas microrregiões mineiras, contribuindo para a redução deste índice. Pode-se atribuir esta mudança no perfil das microrregiões à maior austeridade fiscal imposta pela Legislação. Assim, verificou-se que com o maior rigor fiscal, os gestores que descumprirem os dispositivos legais estarão mais direcionados a não disponibilizar informações fiscais sobre a análise de sua gestão (parecer do Tribunal). Com esta atitude há um aumento da assimetria informacional entre o Estado e a Sociedade explicado pela relação de agência, conforme destacado por Paiva e Zuccoloto (2009), Sacramento e Pinho (2007) e Santos (2005).

Tabela 7: As 10 microrregiões que obtiveram os piores indicadores para a transparência fiscal externa, nos períodos de 1996 a 1999 e 2000 a 2008, em ordem decrescente.

Microrregião	ITFE 2000-2008	Microrregião	ITFE 1996-1999
Teófilo Otoni	0,488	Uberaba	0,728
Unaí	0,478	Poços de Caldas	0,723
Peçanha	0,476	São Sebastião do Paraíso	0,720
São Sebastião do Paraíso	0,473	Unaí	0,712
Ubá	0,457	Ubá	0,709
Uberaba	0,438	Santa Rita do Sapucaí	0,706
Uberlândia	0,414	Teófilo Otoni	0,706
Bom Despacho	0,402	Varginha	0,695
Varginha	0,402	Três Marias	0,690
Viçosa	0,392	Salinas	0,687

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em consonância com as apurações de Lock (2003); Pinho (2006); Oliveira, Silva e Moraes (2008) e Boina *et al* (2008) verificou-se que a transparência governamental ainda é incipiente na gestão pública, fato que pode ser explicado pelo conflito de interesses existente entre Gestor e Cidadão, em que a transparência poderia comprometer a reeleição de gestores públicos, na medida em que pode evidenciar a má administração dos recursos públicos, mostrar a não aplicação legal exigida nas áreas de saúde e educação, comprovar a execução de despesas irregulares e lesivas ao patrimônios públicos, apontar o desequilíbrio fiscal, revelar indícios de fraudes, entre outras ações que demonstram a falta de responsabilidade pública na conduta do gestor municipal.

Os dados da pesquisa revelam que como assegura Oliver *apud* Meijer (2007) o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a exemplo da *internet*, tem facilitado o acesso a informações governamentais a um baixo custo para o contribuinte. As informações coletadas possibilitaram verificação de forma independente, com linguagem técnica (mas, compreensível) e de distribuição global (24 horas por dia, 7 dias por semana e em qualquer lugar), como preceituam Kopits e Craig (1998), nos websites do Tribunal de Contas e do Tesouro Nacional.

Políticas municipais direcionadas ao desenvolvimento das TICs, a exemplo destes dois órgãos públicos, são desejáveis no convívio entre gestor/cidadão nos muncípios mineiros. Pois segundo Mejer (2007), Hood (2001), Heald (2003) e Valle (2001) a cooperação entre Estado e Sociedade se materializa através da conjugação de

esforços na compreensão dos problemas e formulação de soluções que necessitam da participação social.

5. Conclusão

A Lei de Responsabilidade Fiscal inseriu uma série de dispositivos de forma a aumentar os controles sobre as contas públicas. Tais dispositivos auxiliaram na regulamentação para a transparência da gestão pública, uma vez que demandam uma série de obrigações relacionadas à divulgação de informações sobre a atuação dos governos em suas diferentes esferas (municipal, estadual e federal).

Nesse sentido, esta pesquisa visou analisar se houve elevação no nível de transparência fiscal da gestão pública mineira após a vigência da LRF. Para alcançar o objetivo foi construído um índice de tendência de transparência fiscal (ITFE) a apartir da ponderação de duas variáveis: divulgação fiscal e aprovação de contas municipais. Constatou-se redução no nível de transparência fiscal externa após o ano de 2000. Os resultados mostraram que, em 93,84% da amostra analisada, os níveis de transparência fiscal externa foram baixos, isto significou que a tendência de promover o acesso da população às análise do Tribunal sobre as contas municipais (parecer) é mínima. Os piores desempenhos foram observados nas microrregiões de Viçosa, Varginha e Bom Despacho.

A queda nos níveis de transparência fiscal externa (ITFE), após 2001, pode ser explicada pelo aumento do rigor na análise das contas imposto pelas disposições legais. Assim,o Tribunal de Contas passou a emitir grande número de pareceres contrários às contas públicas municipais. Diante deste fato, e, considerando os pressupostos da Teoria da Agência, observa-se interesses conflitantes na relação Estado/Sociedade, em que o gestor detentor de informações privilegiadas e negativas sobre sua administração poderá decidir por ocultá-las da população, desta forma gerando déficit de *accountability* .Os maiores déficits foram observados para os municípios de Alpercata, Sete Lagoas e Vargem Alegre.

Verificou-se que a transparência governamental ainda é incipiente na gestão pública mineira, fato que pode ser explicado pelo conflito de interesses existente entre Gestor e Cidadão, em que a transparência poderia comprometer a reeleição de gestores públicos, na medida em que pode evidenciar a má administração dos recursos públicos, mostrar a não aplicação legal exigidas nas áreas de saúde e educação,

comprovar a execução de despesas irregulares lesivas ao patrimônio público, apontar o desequilíbrio fiscal, revelar indícios de fraudes, enre outras ações que demonstram a falta de responsabilidade fiscal na conduta do gestor.

Os dados da pesquisa revelaram que desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a exemplo da *internet*, tem facilitado o acesso a informações governamentais a um baixo custo para o contribuinte. O estudo realizado analisou apenas as informações divulgadas nos sítios do Tribunal de Contas e da Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de sua completude, conformidade, dentre outros atributos específicos de cada município. Assim, estudos futuros poderiam explorar com maior profundidade o tema abordado neste trabalho. Como exemplo, abordar com mais ênfase o estudo em municípios específicos de uma mesorregião mineira ou, até mesmo, conseguir informações de municípios de outros Estados do país para fins de comparativos. Ademais, novos estudos também poderiam averiguar os motivos que explicariam a aprovação e/ou reprovação das contas dos municípios e relacioná-las aos atributos do gestor.

Referências Bibliográficas

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, accountability, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALBUQUERQUE, J. H. M. de *et al.*. Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-Sociedade. In: 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007, São Paulo. **Anais...**, FEA/USP, 2007.

ALESINA, A. e PEROTTI, R. Fiscal Discipline and the Budget Process."**American Economic Review 86**, pp. 401-407, 1996.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D. e SKILING, D. Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States. Danish National Research Foundation, 2001, 43p.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

BANDEIRA, A. A. Informação e exercício da accountability. In: **CINFORM**, 6, 2005, Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2004. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/alinealvesbandeira.pdf>. Acesso: 20 set. 2010.

BELLVER, A. e KAUFMANN, D. **Transparenting Transparency**: Initial Empirics and Policy Applications. The World Bank, 2005.

BIRKINSHAW, P.J. **Freedom of Information and Openness**: Fundamental Human Rights, Administrative Law Review, Vol. 58, Nr. 1, pp. 177 – 218. 2006.

BOINA,T. M. ; AVELAR, E. A.; GOMIDE, P. L. R. E SOUZA, A. A. Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao artigo 48 daLei de Responsabilidade Fiscal. IN: **Congresso Brasileiro de Contabilidade**. 2008

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm>. Acesso: 01 set. 2010 .

CRUZ, C. F. da *et al.*. Transparência da Gestão Pública Municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. In: XXXIV EnANPAD, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro : ANPAD, 2010.

ERBAŞ, S.N. **Ambiguity, Transparency and Institutional Strength**, IMF Working Paper, WP/04/115. 2004.

FERREIRA, C. M. C. e GOMES, A. P. Introdução à Análise Envoltória de Dados: Teoria, Modelos e Aplicações. Editora UFV, 2009. 389p.

FRACASSO, A., GENBERG, H., WYPLOSZ, C. **How do Central banks write?** An evaluationof inflation Targeting Central Banks, Geneva Reports on the World Economic Special Report, International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB) and Centre for Economic Policy Research (CEPR),Geneva. 2003.

HERAWATY, M.; HOQUE, Z. Disclosure in the annual reports of Australian government departments. **Journal of Accounting & Organizational Change**, Victoria - Australia, v. 3 n. 2, p. 147-168, 2007.

HEALD, D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. **Public Administration,** *v. 81,n.* 4, 732-759, 2003.

HOOD, C. Transparency, in P. B. Clarke and J. Foweraker (eds), **Encyclopaedia of Democratic Thought**. London: Routledge, 2001. pp. 700–704

ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. **Public Fund DIEGSt**, v. VII, nº 1, p. 64-80, 1996.Disponível em: <http://www.icgfm.org/downloads/total.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Microrregiões do Estado de Minas Gerais**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/Estadossat/default.php> Acesso em: 20 mai. 2011.

ISLAM, R . **Do more transparent Governments govern better?,** Policy Research Working Paper 3077, World Bank. 2003.

ISLAM, R. "**Into the Looking Glass**: What the Media Tell and Why" in The Right to Tell: the Role of Mass Media in Economic Development, World Bank Institute. 2002.

JUSTICE, J. B.; MELITSKI, J.; SMITH, D. L.. E-Government as na instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the 16 best practices? **The American Review of Public Administration**, v. 36, nº 3, Sept., 2006.Disponível em: <http://arp.sagepub.com/cgi/reprint/36/3/301>. Acesso em: 14 jan. 2009.

KAUFMANN, D. and KRAAY, A. **Growth without Governance**, Policy Research Working Paper 2928, World Bank. 2002.

KOPITS, G. e SYMANSKY, S. "**Transparency in Government Operations**." IMF Occasional Paper 158. 1998.

LOCK, F.do N. **Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet**. 2003. 111f. (Dissertação – Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco.Recife, 2003.

MATIAS - PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

MAURO, P. **The persistence of corruption and slow economic growth**, IMF Staff papers, vol.51, no.1. 2004.

MEHMET, B. "Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?", **Public Choice** num. 107, pp. 87–96. 2001.

MEIJER, A. Understanding mediated transparency using cultural sociology and media theory to understand the new transparency in the public sector. Utrecht School of Governance Bijlhouwerstraat 6 3511 ZC Utrecht (Netherlands).IN: **Annual EGPA** Conference, Madrid, 2007.

OECD. Foreign Direct Investment for Development- Maximising Benefits, Minimising Costs, OECD Secretariat. 2002.

OECD. Public Sector Transparency and International Investment Policy, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. 2003.

OLIVEIRA, K.V. de; CARVALHO, F. A. A. de. A contabilidade governamental e a teoria dos ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil sobre os municípios do Estado do Rio de Janeiro 1998 / 2006. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2008, Gramado. **Anais...**, CFC, 2008a.

OLIVEIRA, R. R.; SILVA, A. M. C. da; MORAES, M. C. Corrêa de. Transparência do orçamento governamental dos países: um estudo acerca da associação entre IAO, IDH, PIB e IPSAS. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 42, p. 5- 11, out./dez. 2008b.

PAIVA, C. P. de R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo, 2009. **Anais...**, ANPAD, 2009.

PEDERIVA, J. H. *Accountability*, constituição e contabilidade. **Revista de informação legislativa**. Brasília a.35, n 140: 17-39, out/dez. 1998.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para Ciências Sociais**: a complementaridade do SPSS. Lisboa: Edições Silabo, 2000.

PINHO, J. A. G. de. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: II Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo, 2006. **Anais…**, São Paulo, ANPAD, 2006.

RAHMAN, M.Z. **The role of accounting disclosure in the East Asian financial cris is** : lessons learned. Transnational Corporations, 7(3), 1–52, 1998. Disponível em: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research/pages306108/p306108-14.php. Acesso em: 12 set 2011.

REINIKKA, R. and SVENSSON, J.**The power of information***:* evidence from anewspaper campaign to reduce capture, Policy Research Working Paper num.3239, World Bank. 2003.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, 2007.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. **Transparência fiscal eletrônica**: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. 2008. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Recife, 2008.

SANTOS E CARDOSO in PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001: Monografias vencedoras: **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública.** Tribunal de contas da união. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. 364p.

SANTOS, L. A. Prestação de contas, acesso a informação e participação e processo decisório governamental. IN: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da *internet* pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, Outubro, p. 450-468, 2005.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo, Atlas, 2005.

SLOMSKI, V; MELLO, G. R. de; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. de Q. G**overnança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo, Atlas, 2008.

SOUZA, A. A.; BOINA, T.M.; AVELAR, E. A.; GOMIDE, P.L. R. Evidenciação contábil nos municípios mineiros: atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2008, Gramado. **Anais…**, CFC, 2008.

STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. mmunicipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística**. 10 ª ed. Rio de Janeiro: LTC. 2008.722p

VALE in PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001: Monografias vencedoras: **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Tribunal de contas da união. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. 364p.

VISHWANATH, T. and D. KAUFMANN. *Towards Transparency in Finance and Governance*, World Bank.1999.

WELCH, Eric W.; WONG, Wilson. Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, London, v. 11, n. 4, p. 509-538, Oct. 2001.

WYKES, S. **Transparency in Managing Oil Revenues in Congo Brazzaville**, Global Witness. 2005.

YANG, D. **Integrity for Hire**: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption, Ford School of Public Policy, University of Michigan. 2005

.

ARTIGO III

EFICIÊNCIA NA GESTÃO DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE, HABITAÇÃO E EMPREGO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Resumo

Um dos grandes desafios na gestão pública consiste em encontrar o equilíbrio entre a escassez de recursos e o atendimento às demandas sociais, considerando os anseios da sociedade e sua cobrança pela equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos. Nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, pode modificar as estruturas e a direção do gasto público. Este fato torna-se mais complexo ao se considerar a ineficiência de algumas políticas públicas. Neste sentido, este trabalho foi norteado pela seguinte questão: Os recursos públicos foram aplicados eficientemente nas áreas sociais no Estado de Minas Gerais? Mais especificamente, pretendeu-se construir um índice de eficiência da gestão dos recursos nas áreas sociais em Minas Gerais, através da metodologia DEA com análise de janela, e sua evolução ao longo dos anos foi obtida com o auxílio da taxa média geométrica de crescimento. Os resultados do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) expõem as limitações na ação do poder local no estado de Minas Gerais, quanto ao provimento dos serviços na área social, já que os escores não ultrapassam em média 0,80, representando que a alocação de recursos na área social não tem se dado de forma eficeinte. A análise isolada das dimensões que compõem o IEGS, permitiu verficar disparidade entre as microrregiões e municípios mineiros, principalmente, com relação aos indicadores de habitação, urbanismo, emprego e renda. Assim, pode-se inferir que a baixa capacidade para a geração de emprego e inclusão social do indivíduo, gerou redução na renda. Quanto às condições de infraestrutura básica para a mordadia dos cidadãos apurou-se evolução positiva, embora ainda haja localidades em condições subumanas. Também verificou-se aumento nas médias dos indicadores de eficiência nas áreas de educação, cultura, saúde e saneamento, indicando melhorias nas prestação deste serviços. Neste estudo, constatou-se que as regiões menos populosas tem se destacado quanto à eficiência do gasto social, atendendo suas demandas de acesso a educação e saúde, bem como fornecendo melhores condições de habitação e empregabilidade.

1.Introdução

Desde a década de 1990 existe maior consciência nacional acerca da necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário (GIAMBIAGI E ALEM, 2000), principalmente em um momento em que se discute no cenário nacional, a equidade, a transparência e a eficiência na alocação de recursos públicos. Nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, podem modificar as estruturas e a direção do gasto público (CASTRO, *et al* , 2008).

Desta forma é grande o desafio para os gestores públicos encontrar respostas de como superar a escassez de recursos públicos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza. Este fato é reforçado pela carência de políticas sociais eficientes, em razão da necessidade de otimização dos recursos existentes, muito aquém das amplas necessidades sociais brasileiras.

Atribui-se ao Estado três funções básicas, quais sejam, a de promover estabilidade e crescimento da economia, a de alocar de forma eficiente os recursos e, por fim, a de propiciar a eqüidade na distribuição de oportunidades no acesso a bens e serviços fornecidos pelo setor público. Nesta última função citada, o gasto social é uma importante ferramenta que os governos podem utilizar para alcançar uma melhoria do padrão geral de vida da população, tentando reduzir as disparidades regionais normalmente provocadas por uma distribuição desigual de recursos naturais, de bases industriais e agrícolas, dentre outros recursos (GIAMBIAGI e ALEM, 2008).

As políticas governamentais realizadas no Brasil, nos último oito anos, priorizaram ações voltadas para o desenvolvimento social norteadas para a alocação dos recursos públicos e a realização de conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar bens e serviços à população.

Assim é dentro das principais transformações na política social, inclusive daquelas voltadas para o combate à pobreza e a fome, que configuram uma nova ótica das políticas de governo, em que estão presentes os principais eixos: descentralização financeira e administrativa, ampliação da participação e do controle social, direito social enquanto fundamento da política, busca por maior equidade, efetividade e eficácia do gasto social (DRAIBE, 1998; RODRIGUES, 2005).

Alguns trabalhos vêm investigando as causas da heterogeneidade em Minas Gerais e são importantes no sentido de guiar a política pública para a promoção do

desenvolvimento econômico e da melhoria da qualidade de vida da população. Romero (2006) analisou a distribuição espacial do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e seus componentes em Minas Gerais (longevidade, educação e renda); Silva, *et al*. (2005) estudaram o crescimento e a desigualdade em Minas Gerais sob a ótica da convergência de renda; e Simões *et al*. (2005) discutiram as disparidades regionais em Minas Gerais na oferta de serviços de saúde.

Para Cruz Neto e Moreira (1999) o Estado, em suas diferentes estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento da qualidade de vida de uma população. Direitos básicos dos indivíduos como o acesso à alimentação, educação e saúde, são pelo Estado influenciados, definidos e implementados, através dos investimentos e das políticas públicas.

Entretanto, Martins e Luque (1999) ponderam que, certamente, a reversão desse quadro de discrepâncias existente passa pela drástica redução do grau de ineficiência dos gastos governamentais. Sobre a utilização eficiente de recursos públicos tem-se os trabalhos de Resti (1997) em Finanças; Kassai (2002), Souza Jr. E Gasparini (2006) em Administração; e Martié e Savié (2001), Marinho (2001), Bezerra e Diwan (2001), Afonso e Aubyn (2004), Wilson (2004), Herrera e Pang (2005), Souza (2007), Faria, Jannuzzi e Silva (2008), Lopes e Toyoshima (2008) em Administração Pública. Destaca-se que todos os autores analisaram a eficiência utilizando a metodologia DEA (Análise Envoltória de Dados).

O objetivo geral do trabalho é analisar a alocação dos recursos financeiros e a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à áreas de saúde, educação, saneamento, cultura, habitação, renda e emprego nos municípios mineiros. Para tanto, os gastos serão analisados do ponto de vista da função governamental.

A função de governo é o maior nível de agregação das despesas ao setor público e essa classificação é necessária para aumentar a eficiência e eficácia na programação do gasto. (REZENDE, 2001). E na visão de Castro *et al* (2008) essa classificação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou finalidade das despesas. Neste estudo serão considerados os gastos sociais, que segundo Souza (2007) são destinados à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase públicos, ou seja, aqueles que provêem de bens e serviços para a "coletividade". De acordo com Rezende (2001) e Souza (2007) os gastos sociais podem ser mensurados através das despesas com assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, urbanismo, habitação, saneamento. Foram incluídas as

despesas com trabalho e renda por entender que contribuem para o desenvolvimento social propiciando bem-estar da população.

Neste sentido, este trabalho será norteado pela seguinte questão: Os recursos públicos foram aplicados eficientemente nas áreas sociais no Estado de Minas Gerais? Mais especificamente, pretende-se construir um Índice de Eficiência do Gasto Social, analisar suas dimensões, e, finalmente, quantificar os ganhos e perdas em eficiências para os municípios mineiros.

A conceituação de eficiência na literatura é acompanhada das definições diferenciadoras e complementares de eficácia e de efetividade. A eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-produto. Eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. A efetividade, por sua vez, refere-se ao efeito da decisão pública e sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1990; e, CNM, 2008).

Para Cruz (1997) e Ribeiro (2006) ao se considerar os programas de governo, a eficiência diz respeito à capacidade de uma organização em obter o máximo de produto a partir de um dado conjunto de insumos. A eficácia é obter resultados dentro dos objetivos propostos. A efetividade do programa social diria respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa.

2. Revisão de Literatura

2.1. Federalismo Fiscal, Política Fiscal e Funções do Governo

Quando se reflete a respeito da forma federativa do Estado, a primeira ideia que se associa é que se trata de uma união de Estados. As formas de organização dos Estados mais conhecidas , atualmente, são: sistemas confederados, Estados unitários e sistemas federativos, ou federalismo. Os sistemas confederados se caracterizam pela forte descentralização, ou seja, os estados membros são politicamente mais fortes que o governo central, como na União Européia. (MENDES, 2005).

Já os Estados unitários são sistemas em que sua estrutura de governo é centralizada, isto é, o governo central, exclusivamente, detém o poder e o exerce de maneira unilateral, ou, da mesma forma, apenas um nível soberano de governo toma as decisões. Adotam este tipo de sistema países como Japão, Portugal, Espanha e Nova Zelândia (BRIÃO, 2006).

O sistema federativo de governo é uma forma de organização dos Estados caracterizada pela divisão hierárquica de poderes políticos e econômicos entre os diferentes níveis de governo que são completamente independentes entre si. Como fenômeno jurídico-político se origina no século XVIII, a partir da independência e integração das treze colônias em 1776. Inicialmente formaram uma confederação que, posteriormente, através de uma constituição federal em 1787 foi alterada para uma nova forma de Estado - a Federação.

> A partir deste contexto, o federalismo passa a representar uma forma de governo, baseada em certo modo de distribuir e exercer o poder político numa sociedade, sobre um determinado território, que resulta da necessidade de preservar a diversidade de culturas ou da constatação das origens diferenciadas da história e das tradições políticas dos Estados-Membros, necessitando, portanto, de um estatuto que garanta a autonomia local (MEDEIROS, 2006, p.8).

Nesse sentido, o sistema federativo de um país consiste na partilha de atribuições e distribuição de competências entre entes federados, buscando atender as demandas orientadas do setor público em cada nível de governo ou unidade federativa. Alguns Estados, como África do Sul, Alemanha, Argentina, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Índia, Malásia, México, Nigéria, Suíça, Rússia, Venezuela e Brasil, copiaram o modelo federativo americano.

A dimensão política do federalismo considera três principais modelos federalistas: federalismo econômico, cooperativo e democrático. Nestes modelos a eficiência econômica é adotada sob a lógica do modelo de Tiebout, em que os cidadãos escolhem como jurisdição para fixar residência a que melhor prover os bens e serviços públicos segundo suas preferências. Para estes modelos a provisão, pelas camadas menores de governos, dos bens públicos está sujeito a congestionamentos, ou seja, a adição de um consumidor extra irá diminuir a qualidade dos serviços fornecidos ao antigo conjunto de consumidores. (INMAN e RUBINFELD, 1997).

A dimensão econômica do federalismo, ou federalismo fiscal, trata das competências tributárias dentro do território nacional, e, portanto, das regras que regem o desenvolvimento econômico das regiões. Desta forma explicita as relações de

distribuição de receitas e atribuições no regime federativo, através de duas teorias: das finanças públicas e da tributação.

A primeira destas teorias refere-se aos gastos do setor público e às formas de financiamento desses gastos. Pode-se dizer que as Finanças Públicas abrangem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto para atender às necessidades da coletividade e do próprio Estado. De uma forma geral, a teoria das finanças públicas gira em torno da existência das falhas de mercado que torna necessária a presença do governo identificando o cenário em que serão desempenhadas as funções do governo (REZENDE, 2001).

A segunda busca através do uso de instrumentos fiscais, com observância dos princípios básicos de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade, e da questão do compartilhamento das competências tributárias, dar suporte ao governo para desempenhar suas funções (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

Assim, no modelo federativo descentralizado reside os desafios para o exercício das funções econômicas do Estado. Se por um lado a descentralização confere autonomia às unidades subnacionais para se auto-organizar, se autoadministrar e se autogovernar na busca por maior eficiência, por outro lado pode gerar dificuldades de conciliação entre os interesses individuais e coletivos (MEDEIROS, 2006).

A autora ressalta que dentro dessa abordagem entende-se porque um sistema baseado no federalismo fiscal é caracterizado por vários níveis de governo (União, Estados e Municípios) no qual a responsabilidade fiscal encontra-se distribuída no sentido de criar condições para que o Estado desempenhe as suas funções de maneira mais eficiente.

Para Lagemann *et al* (1993) o modelo de federalismo fiscal brasileiro apresenta dois problemas principais: do lado das competências sobre os gastos públicos, apesar dos avanços na década de 1990, ainda não há uma clara definição sobre as responsabilidades de cada nível de governo; e do lado das competências tributárias, por falta de coordenação da política fiscal entre os três níveis de governo, existe uma disputa por receita tributária.

Segundo os referidos autores esta disputa é representada pelo jogo da política fiscal entre União, Estados e municípios que se estabeleceu a partir da Constituição Federal de 1988, período em que se constatou uma mudança da postura fiscal dos três níveis de governo, saindo-se de uma situação de “frouxidão” orçamentária para uma

de geração de superávits primários e controle da dívida pública. Desta forma explicita as relações de distribuição de receitas e atribuições no regime federativo, através das teorias das finanças públicas e da tributação.

Na percepção de Cavalcanti (2006) diante da necessidade de expansão das despesas públicas nos governos locais, e da inadequação de sua capacidade de arrecadação, o Estado tem assumido predominante funções econômicas com a finalidade de promover ajustamentos na alocação de recursos.

Por intermédio do orçamento público, os governos perseguem os objetivos de satisfazer as necessidades sociais, de induzir a uma eficiente utilização dos recursos e de corrigir a distribuição de renda em uma sociedade (NASCIMENTO, 2006).

A atuação dos entes federativos se dá pela gestão de três funções básicas, a alocativa, distributiva e estabilizadora. Segundo Musgrave & Musgrave (1980), a função alocativa diz respeito à alocação de recursos pela atividade estatal, quando não houver eficiência da iniciativa privada ou quando a natureza da atividade indicar a necessidade da presença do Estado. É o processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde, entre outros, aos cidadãos. Os bens públicos, diferentemente dos bens privados, não podem ser fornecidos por meio do sistema de mercado devido a falhas do sistema. Isto ocorre pelo fato dos benefícios gerados pelo consumo dos bens públicos serem externalizados de forma a permanecerem disponíveis aos outros indivíduos, ao passo que os bens privados são internalizados por um consumidor particular, de forma a excluir a possibilidade de outro indivíduo se beneficiar do bem (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008). É neste contexto que o processo político substitui o sistema de mercado. No caso de países de organização federativa, esta função está relacionada com o grau de descentralização e de autonomia concedida aos governos subnacionais para estruturar e cobrar os impostos locais.

A função distributiva está relacionada à redistribuição de rendas realizada através de alguns instrumentos como as transferências, os impostos e dos subsídios governamentais. Para Giambiagi e Além (2008) esses três instrumentos estão estreitamente relacionados, havendo várias formas de promover uma redistribuição de renda.

A função estabilizadora refere-se à aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da

incapacidade do mercado em assegurar o alcance de tais objetivos. É atribuída tradicionalmente ao governo central, pois este possui domínio sobre o conjunto das políticas macroeconômicas. A intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas pelo alto nível de desemprego e, ou alto nível de inflação, utilizando para isso seus principais instrumentos macroeconômicos: políticas fiscais e monetárias (NASCIMENTO, 2006)

Para o bom desempenho dessas funções econômicas, o sistema tributário deve estar estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar as condições para atender as demandas que lhe são exigidas de forma a preservar o equilíbrio federativo (MEDEIROS, 2006).

Na teoria do federalismo fiscal, todas as esferas governamentais devem-se encarregar de todas as funções econômicas (como definido por Musgrave e Musgrave, 1980). Contudo, o governo central realiza mais eficientemente as funções redistributivas e estabilizadoras, porque sua operacionalização em nível local pode ser comprometida por deslocamentos populacionais, sendo necessária uma política de caráter nacional, já a função alocativa, sob o ponto de vista teórico-normativo, deve ser compartilhada entre os diferentes níveis de governo. Musgrave e Musgrave (1980) considera como um papel restrito dos governos subnacionacionais a alocação eficiente dos recursos, quando os beneficiários são locais.

Segundo Oliveira (2007), o modelo de federalismo fiscal adotado pela Constituição de 1988, ampliou as competências tributárias dos Estados e municípios, reatribuiu-lhes maior autonomia para legislar sobre seus próprios tributos e aumentou, consideravelmente, as transferências de receitas de impostos para essas esferas, o que resultou na redução da capacidade financeira da União. Para cumprir estas funções, é necessário que o governo gere recursos, em que a arrecadação tributária seja uma das principais fontes de obtenção de receitas e que dentro dos limites de suas competências, estabeleça políticas públicas que sejam consubstanciadas ao planejamento (SOUZA, 2007).

2.2. Estado do Bem-estar social e Gasto Social

O *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar Social é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim

de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população (MEDEIROS, 2001).

A maioria dos sistemas de proteção social dos países foram construídos em conformidade com os interesses políticos, econômicos variados e a existência dos variados modelos de Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* que têm, como referência, o estágio de desenvolvimento de uma dada sociedade (PASTORINI E GALIZIA, 2006).

Nesse sentido, o Estado do Bem-Estar social é caracterizado pela presença da oferta de serviços públicos universais e particulares, por organizações públicas e privadas, para um público que não possui acessibilidade ao sistema privado, além de apresentar-se com programas compensatórios e emergenciais.

A constituição brasileira de 1988 representou um marco em direção a construção de uma nova concepção de política social enquanto ‘um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência, à assistência social, conformando assim, uma perspectiva de seguridade social pautada nos direitos de cidadania (RODRIGUES, 2005).

Nessa nova constituição houve a ampliação de alguns desses direitos sociais como, por exemplo, os benefícios previdenciários e assistenciais. Durante a década de 90, ocorreu a regulamentação das áreas de saúde, educação, previdência e assistência social através de leis orgânicas surgindo uma definição mais clara do conjunto de diretrizes e princípios que regem estas áreas (RODRIGUES, 2005). Assim, conforme Ferreira (2007) foram contempladas principalmente as áreas da saúde, educação, previdência, trabalho e assistência social.

Na percepção de Aguiar e Araújo (2008) os direitos sociais são definidos pela participação de todos na riqueza do país. Neles estão incluídos os direitos à educação, saúde, informação, trabalho, salário justo, habitação, alimentação, cultura, lazer e aposentadoria. A efetivação dos direitos sociais permite às sociedades reduzirem os excessos de desigualdades e garantir um mínimo de bem-estar para todos. Para atingir este objetivo, segundo Rezende (2001) o gasto social constitui uma das formas mais efetivas de atuação do Estado.

Nesse sentido, a Carta Magna promoveu alterações sobre os gastos e a política social. Primeira, a incorporação do espírito de descentralização e promovendo redefinições de funções,recursos e competências tributárias. Assim, aprovou-se o

aumento da repartição de recursos do imposto de renda e do IPI em favor dos estados e municípios. Segunda, foi determinada a universalização de serviços sociais básicos, como saúde, previdência, assistência e educação. Criou-se o orçamento da seguridade social com receitas das contribuições sociais (Cofins, CSLL, PIS/Pasep) e os gastos destinados à saúde, previdência e assistência social, que eram constantemente pressionadas devido à ampliação significativa dos direitos sociais (Oliveira, 1999).

Como finalidade dos gatos sociais Rezende (2001) ressalta a redução as desigualdades sociais existentes e a melhoria do padrão de vida da população através de um maior acesso aos bens e serviços públicos. O gasto social, na percepção de Martins e Luque (1999), influencia tanto em questões sociais como econômicas. A maior alocação dos gastos públicos em áreas como educação, saneamento básico, saúde preventiva, habitação, qualificação profissional e transferências de renda à população mais carente (quando conjugado com a manutenção das crianças na escola), são fundamentais para a promoção do desenvolvimento e para a redução das distorções existentes.

Segundo Rezende (2001), os gastos sociais no Brasil normalmente são afetados pela atividade econômica, por fatores políticos e demográficos. A melhoria das condições sanitárias, o acesso a moradias e à alimentação adequadas são medidas que elevam o padrão de vida da população, melhorando a qualidade dos recursos humanos. O autor argumenta que, comprovadamente, os programas do governo e de empresas que complementam a dieta alimentar em populações carentes tornam as pessoas mais produtivas. A merenda escolar também é um exemplo de investimento em capital humano, dado que reduz a taxa de evasão escolar e de repetência.

Todavia, Martins e Luque (1999) ponderam que apesar de nos últimos anos os orçamentos públicos em nosso país, de um modo geral, terem dedicado substanciais recursos às áreas sociais, se conseguiu pouco avanço. Para estes autores, essa ineficiência dos gastos públicos deve-se fundamentalmente ao fato de que eles não estão direcionados para combater as causas básicas dos problemas, mas meramente para dar soluções paliativas às questões mais profundas, conjugados a baixos nívies de investimento.

A ocorrência de uma série de mudanças na filosofia social, bem como o surgimento de novas composições no equilíbrio das forças políticas ao longo do século XX, tiveram um profundo efeito, não só nas preferências individuais em relação ao tamanho do Estado na economia, mas também na influência que os diversos grupos

sociais exercem no processo decisório da política, gerando, assim, novas demandas por empreendimentos públicos e causando o aumento dos dispêndios públicos nas áreas sociais (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

Ao analisarem a evolução dos gastos públicos federais, a partir do início da década de 1990, Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006) confirmam um aumento substancial nos gastos direcionados às áreas sociais, principalmente aqueles relacionados a aposentadorias e pensões, ao mesmo tempo em que há uma compressão das despesas com investimentos públicos, o que denota opção política por um modelo assistencialista que, apesar de legítimo, está intrinsecamente associado a uma carga tributária elevada e a um crescimento modesto.

Para Castro et al.. (2008) apesar do aumento dos gastos sociais nos últimos anos, fruto da significativa expansão no sistema de proteção social vigente, muito ainda se tem por fazer. Pois parte razoável das necessidades sociais da população brasileira ainda não foi atendida, o que exige ampliação e melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais já existentes; bem como daqueles que ainda deverão ser criados. Assim sendo, a tendência é que haja um aumento da demanda por gastos sociais em dimensão ainda a ser estimada.

Considerando o montante do gasto social brasileiro, comparativamente a outros países, Rocha (2001). destaca que o mesmo não é insuficiente mas ineficiente. Neste contexto, argumenta que além da insuficiência de recursos, pode haver também a má distribuição dos recursos existentes, que acabam não chegando ao seu público alvo e compromento a provisão de bens e serviços públicos.

Os gastos sociais podem ser mensurados através das despesas com assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, urbanismo, habitação, saneamento, conforme preceituam Rezende (2001) e Souza (2007). Nesta pesquisa, foram incluídas as despesas com trabalho e renda por entender que também contribuem para o desenvolvimento social podendo promover o bem-estar da população.

3. Metodologia

Esta seção encontra-se dividida em três partes, na primeira, está definida a área de estudo e amostra, na segunda tem-se as fontes de onde os dados foram coletados e finaliza-se com os procedimentos analíticos utilizados no estudo.

3.1 Unidades de análise

A escolha do Estado de Minas Gerais se justifica pelo fato de apresentar expressivas disparidades regionais com reflexos nos níveis intra e inter-regionais de qualidade de vida. Coexistem em um mesmo escopo territorial, regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Além disso, é o maior Estado da região sudeste em área, o segundo Estado brasileiro mais populoso, quarto do País em área e possui a terceira economia do País, ficando atrás de São Paulo e Rio de Janeiro. Possui mais de 20 milhões de habitantes que se distribuem em 853 municípios numa área de 586.528,294 km^2 (IBGE, 2010).

Para esta pesquisa serão considerados 560 municípios, que representa 65,65% do total. A exclusão se deu por motivo de ausência de dados e outliers.

3.2. Fonte de dados

Os dados foram coletados no período de 30 de março a 30 de junho de 2011, referentes ao período de 2000 a 2007. Para a operacionalização da pesquisa, foram utilizados dados secundários e informações de organismos oficiais. As variáveis cujas informações foram coletadas caracterizam as seguintes dimensões:

- Gasto per capita do município – o gasto por função e subfunção governamental foi calculado a partir dos dados coletados no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), CD FINBRA – Finanças Brasil;

- Demografia e Geografia – no site do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística serão coletadas informações sobre Número total de residentes em cada município; e as meso e microrregiões a que pertencem;

- Renda e Emprego - da página do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada foram utilizados os dados referentes ao VAF (Valor Adicionado Fiscal) per capita, Rendimento Médio no Setor Formal, Taxa de Emprego no setor formal e da página do DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil utilizou os dados referentes ao consumo geral per capita de energia elétrica;

- Saúde e Saneamento: a partir das páginas do DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil e da FJP-Fundação João Pinheiro foram coletados: População atendida pelos PSFs, Taxa

da População com doenças por saneamento inadequado, Índice População com acesso a água e banheiro, cobertura vacinal, Proporção de Internações Hospitalares por condições sensíveis a atenção ambulatorial, Proporção das internações para o parto de pacientes do SUS encaminhada para outro município, Proporção das internações de média complexidade de pacientes do SUS encaminhados para outro município, e Percentual de nascidos vivos com baixo peso;

- Educação e Cultura: a partir do endereço eletrônico do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira coletou-se a Taxa de matrícula do ensino básico – 0 a 6 anos, Taxa de matrícula do ensino fundamental – 7 a 17 anos, Taxa de matrícula do ensino médio – 17 a 25 anos, População na faixa etária de 0 a 6 anos, 7 a 17 anos e 17 a 25 anos, taxa de rendimento no ensino fundamental e taxa de rendimento do ensino médio;

- Habitação e Urbanismo: do endereço eletrônico do DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil foram utilizados os seguintes dados: Consumo residencial per capita de energia elétrica, Índice da população com acesso ao saneamento sanitário, Percentual da população com lixo coletado, Percentual da população que tem acesso a água filtrada, e Percentual da população com casa de tijolo.

3.3 Procedimentos analíticos

Com este trabalho pretende verificar as mudanças aos longos dos anos (2000 a 20070 nas eficiências técnicas dos municípios de Minas Gerais, considerando a aplicação de recursos públicos na área social. Logo, a metodologia utilizada consiste, inicialmente, na verificação de mudanças na eficiência técnica entre os períodos analisados. Para isso será realizada a análise de janelas na técnica não paramétrica conhecida como Análise Envoltória de Dados (DEA).

A Análise Envoltória de Dados (DEA, do inglês Data Envelopment Analysis) é utilizada para a identificação de relacionamentos sistemáticos entre variáveis quando não existem expectativas a priori acerca da natureza destes relacionamentos ou estas são incompletas. A DEA é uma filosofia que consiste “no estudo dos dados a partir de todas as perspectivas e com todas as ferramentas possíveis. “O propósito e extrair toda

a informação possível, gerar novas hipóteses no sentido de construir conjecturas sobre as observações que dispomos"(KRZANOWSKY, 1998, p.2).

A Análise Envoltória de Dados (DEA) se apresenta como metodologia mais utilizada para avaliar a eficiência do emprego dos recursos dos municípios em seus diversos serviços prestados, uma vez que identifica o desempenho das unidades de análises e a comparação entre elas, possibilitando identificar as melhores práticas de políticas públicas, bem como identificar as melhorias na qualidade de bens e serviços prestados.

A DEA é uma ferramenta não-paramétrica que avalia a eficiência técnica relativa de unidades produtivas, chamadas de Unidades tomadoras de decisão (DMU, da sigla em inglês Decision Making Units), comparando entidades que realizam tarefas similares e se diferenciam pela quantidade de recursos utilizados (inputs) e de bens produzidos (outputs). É uma ferramenta adequada tanto para avaliar a eficiência relativa das DMUs quanto para o estabelecimento de metas para DMUs consideradas ineficientes. As DMUs são comparadas de acordo com o conceito de eficiência de Farrel, que consiste na razão entre a soma ponderada dos outputs y e a soma ponderada dos inputs x de cada DMU. As variáveis de decisão são o vetor u, que representa os pesos relacionados aos outputs y, e o vetor v, que representa os pesos relacionados aos inputs x. (GOMES e FERREIRA, 2009)

O índice da eficiência técnica pode então, ser mensurado considerando-se diferentes fronteiras de produção e diferentes retornos de escala (constantes - CRS, não crescentes - NIRS e variáveis - VRS). Além disso, o que difere um índice do outro é a orientação da projeção, que pode ser orientação insumo, orientação produto e orientação insumo-produto

O modelo DEA com orientação produto e pressuposição de retornos constantes à escala, procura maximizar o aumento proporcional nos níveis de produção, mantendo fixas as quantidades de insumos. Considerando um sistema com m produtos, k insumos e n municípios, o modelo para o cálculo da eficiência do i-ésimo município pode ser representado da seguinte forma:

$$
\begin{aligned}
&\text{MAX} \quad \phi, \\
&\text{sujeito a :} \\
&\quad -\phi y_i + Y\lambda \geq 0 \\
&\quad x_i - X\lambda \geq 0 \\
&\quad \lambda \geq 0
\end{aligned}
\qquad (1)
$$

em que yi é um vetor (m x 1) de quantidades de produto do i-ésimo município; xi é um vetor (k x 1) de quantidades de insumo do i-ésimo município; Y é uma matriz (n x m) de produtos dos n municípios; X é uma matriz (n x k) de insumos dos n municípios; e λ é um vetor (n x 1) de pesos. Nos modelos com orientação produto, o valor encontrado na solução dos problemas (ϕ) é maior ou igual a 1, indicando a máxima expansão possível da produção, mantendo fixas as quantidades de insumos. Nesse sentido, para obter a medida de eficiência basta considerar o inverso deste número, ou seja, $1/\phi$.

O Problema de Programação Linear (PPL) apresentado anteriormente é resolvido n vezes, uma vez para cada município, e, como resultado, apresenta os valores de ϕ e λ. Caso o município seja ineficiente, os valores de λ fornecem os "pares" daquela unidade, ou seja, os municípios eficientes que serviram de referência (ou benchmark) para o município ineficiente.

No intuito de incorporar a possibilidade de retornos variáveis, basta adicionar ao PPL anterior a restrição de convexidade $N1'\lambda = 1$, em que N1 é um vetor (nx1) de números uns. Essa abordagem forma uma superfície convexa de planos em interseção, a qual envolve os dados de forma mais compacta do que a superfície formada pelo modelo com retornos constantes. Com isto, os valores obtidos para eficiência técnica, com a pressuposição de retornos variáveis, são maiores ou iguais aos obtidos com retornos constantes. Isso porque a medida de eficiência técnica, obtida no modelo com retornos constantes, é composta pela medida de eficiência técnica no modelo com retornos variáveis e pela medida de eficiência de escala.

De acordo com o objetivo desta pesquisa e a constatação de que, em geral, as relações que se estabelecem no campo das políticas públicas não supõem retornos constantes de escalas, opta-se por aplicar o modelo BCC da DEA. Tal modelo utiliza a fronteira VRS, que considera rendimentos variáveis de escala, com orientação output. Trata-se, pois, de maximizar os outputs sem diminuir os inputs, ou seja, responder à questãos: dados os recursos orçamentários limitados, quais municípios conseguem utilizá-los de forma mais eficiente?

Para calcular a eficiência relativa na alocação dos recursos destinados à educação, saúde, saneamento, cultura, habitação, urbanismo, emprego e renda dos municípios mineiros será utilizadas a abordagem (DEA) por ser apropriada à análise de eficiência em organizações, que atuam em uma mesma área.

Neste estudo, as variáveis serão divididas em inputs (insumos ou entradas do sistema) e outputs (produtos ou saídas do sistema). As variáveis utilizadas para o cálculo da eficiência relativa foram escolhidas com base na função alocativa do Estado, pautando-se nas dimensões do gasto social determinadas pela Portaria 42/1999. Utilizou-se como *input* uma variável que sintetize as despesas per capita nos municípios, por exemplo, gasto anual per capita considerando cada função de governo analisada. Também, propôs-se como *outputs* a utilização variáveis representativas de desempenho do setor de Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Habitação e Urbanismo, e Emprego e Renda.

Com os modelos de DEA é possível analisar a evolução de eficiência no tempo em unidades organizacionais. Um destes processos de análise dinâmica da DEA é denominado de Análise de Janelas e foi realizado em um dos trabalhos de Chames at al (1985). Nesta abordagem cada unidade organizacional é tratada separadamente, em um determinado período de tempo, como se fosse uma unidade distinta. Deste modo, ela é comparada com ela mesma sendo apresentadas as mudanças ocorridas em sua eficiência no tempo. A Análise de Janela permite analisar a performance da DMU no decorrer do tempo, oferecendo evidências de estabilidade e sensibilidade dos escorres de eficiência e a tendência da eficiência da DMU. O período de tempo pode ser mensal, bimestral, anual, dependendo do tipo de organização e da disponibilidade dos dados.

O processo de troca dos dados é similar ao da média móvel, ou seja,: cada vez que entra uma nova unidade de tempo na análise, sai outra, que, geralmente, é a primeira que entrou na análise anterior. Esta abordagem permite que as unidades sob análise apenas sejam comparadas com outras que se encontram relativamente perto no tempo, portanto, tecnologicamente semelhantes. Segundo Gomes e Ferreira (2009), para se calcular o tamanho das janelas em uma análise, pode-se utilizar a seguinte equação 3:

$$\boldsymbol{w} = \frac{p+1}{2}$$, onde: (1)

p = número de períodos

w = tamanho (dimensão) da janela

Caso o número de períodos seja par, pode-se optar por um tamanho imediatamente superior ou inferior ao obtido na fórmula. Com isso, o modelo DEA terá (P–W+1) janelas com (nW).

Obtidas as fronteiras de produção nas janelas dos anos de 2000 a 2007, será calculada a variação do nível de eficiência considerando a taxa média geométrica de crescimento ao longo deste período. Segundo Munhoz (1989), essa taxa é apropriada a situações em que uma variável qualquer registra tendência de crescimento (positivo ou negativo) a taxas não homogênea, como nas séries relativas a produção, nível de emprego, faturamento, salários, arrecadação tributária, carga transportada, etc., onde uma infinidade de fatores tende a contribuir para que a evolução do fenômeno obedeça a ritmos diferenciados, em distintos períodos. O cálculo da taxa média geométrica de crescimento será possível é dado pela equação 2:

$$\boldsymbol{TMGC} = \left(\frac{vf}{vi}\right)^{\frac{1}{n}} - 1, \text{ onde:} \qquad (2)$$

TMGC = Taxa média geométrica de crescimento;
vf = valor final;
vi = valor inicial;
n = número de períodos de variação

Para a manipulação quantitativa dos dados, foram utilizados os softwares SPSS- Statistical Package for the Social Sciences e EMS- Efficiency Measurement System. Para todos os testes foi utilizado o nível de confiança de 95%.

3.3.1. Construção do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS)

Os termos índice e indicador são, muitas vezes, erroneamente utilizados como sinônimos, porém, estes dois conceitos podem ser diferenciados. Segundo Mitchell (1996) um indicador é uma ferramenta que permite a obtenção de informações sobre uma dada realidade. Por outro lado, um índice, para Prabhu et al.. (1996) pode ser construído para analisar dados através da junção de elementos com relacionamentos estabelecidos. Logo, um índice é o valor agregado final resultante de cálculo onde se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis para sua composição, enquanto o indicador é um parâmetro selecionado e considerado isoladamente ou em combinação com outros para refletir uma realidade.

Considerando o exposto, o IEGS – Índice de Eficiência do Gasto Social recebeu definição de índice, enquanto suas dimensões foram consideradas indicadores. O IEGS permitirá aos gestores públicos e a sociedade avaliar e monitorar sobre a eficiência na aplicação dos recursos públicos nas áreas sociais. Além de fornecer importantes informações para diagnósticos do município, permitirá que, através do acompanhamento de sua evolução, seja possível comparar ao longo do tempo ou com outros municípios, contribuindo para o estabelecimento de prioridades e metas do governo municipal.

O IEGS foi calculado a partir dos dados da pesquisa e abrange quatro dimensões: Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Habitação e Urbanismo, e Emprego e Renda. Os resultados de cada dimensão são obtidos pela análise de eficiência, com orientação-produto, realizada por meio da metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA), levando em conta a relação produto-insumo, e compara o desempenho de cada município em relação aos demais.

Para cada uma das quatros dimensões consideradas, foram criados, para o período de 2000 a 2007 , indicadores sintéticos, IEec- Educação e Cultura, IEss – Saúde e Saneamento, IEhu – Habitação e Urbanismo, IEer – Emprego e Renda, que permitiram a hierarquização dos municípios mineiros conforme seus níveis de alocação de recursos de educação, saúde, habitação e desenvolvimento econômico e os benefícios gerados por estes recursos. Após gerados os indicadores sintéticos, obtém-se o IEGS através da média aritmética destes indicadores . Os resultados deste índice variam de 0 a 1, sendo quanto mais próximo de 1, melhor a capacidade de manutenção e promoção de qualidade de vida.

IEec – Educação e Cultura – composto por 5 variáveis produtos (outputs) e 1variável insumo (input) (Quadro 1). Nesta dimensão, foram incluídos indicadores de taxa de matrícula de 0 a 25 anos e rendimento em prova anual dos alunos do Ensino Fundamental e Médio. A escolha de tais variáveis deve-se ao fato de ser de obrigação constitucional dos gestores públicos promoverem acesso da população à educação básica, fundamental e média.

Inputs	Outputs
Gec - Gasto per capital em Educação e Cultura	TxEB - Taxa de matrícula possível de 0 a 6 anos TxEF - Taxa de matrícula possível de 7 a 17 anos TxEM - Taxa de matrícula possível de 15 a 25 anos Ref – Rendimento dos alunos do Ensino Fundamental Rem – Rendimento dos alunos do Ensino Médio

Quadro 1: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em educação e cultura
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

IEer – Emprego e Renda – composto por 4 variáveis produtos (outputs) e 1 variável insumo (input) (Quadro 2). Nesta dimensão, foram incluídos indicadores de ocupação formal, nível de emprego, atividade econômica e capital de estoque físico. O gasto com desenvolvimento econômico engloba os gastos nas funções de trabalho, agricultura, comércio, serviços e indústria, ciência e tecnologia, consideradas na portaria 42 como indutoras de desenvolvimento.

Inputs	Outputs
Gde - Gasto per capita em Desenvolvimento Econômico	TxSF - Taxa de emprego no setor formal Ioc – Índice de ocupações no setor formal VAFp – Valor adicionado fiscal per capita Celp – Consumo per capita de energia elétrica

Quadro 2: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em emprego e renda
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

IEss – Saúde e Saneamento – composto por 7 variáveis produtos (outputs) e 1variável insumo (input) (Quadro 3). Nesta dimensão, foram incluídos indicadores de atenção a saúde básica, saneamento básico e demanda de atendimento . Para os outputs indesejáveis, ou seja, aqueles cuja produção deve ser minimizada, como Taxa da População com doenças por saneamento inadequado, Proporção das internações para o parto de pacientes do SUS encaminhada para outro município e Proporção das internações de média complexidade de pacientes do SUS encaminhados para outro município foi dado o tratamento da abordagem da função não paramétrica de distância direcional de Fare e Grosskopf (2004)., baseado na redução dos outputs indesejáveis. A aplicação de recursos públicos em saúde também é uma obrigação constitucional para o administrador municipal.

Inputs	Outputs
Gss - Gasto per capita em Saúde e Saneamento	Ppsf – População atendida pelos PSFs Txds – Taxa da População com doenças por saneamento inadequado TxAB- Indice População com acesso a água e banheiro PihA - Proporção de internações hospitalares por condições sensíveis à atenção ambulatorial PipM - Proporção das internações para o parto de pacientes do SUS encaminhada para outro município PimcM -Proporção das internações de média complexidade de pacientes do SUS encaminhados para outro município Cbv – cobertura vacinal

Quadro 3: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em saúde e saneamento
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

IEhu – Habitação e Urbanismo – composto por 6 variáveis produtos (outputs) e 1 variável insumo (input) (Quadro 4). Nesta dimensão, foram incluídos indicadores de habitação, infraestrutura e urbanização.

Inputs	Outputs
Ghu - Gasto per capita em Habitação e Urbanismo	Crpel – Consumo residencial per capita de energia elétrica Iplxt – Índice de população com lixo tratado Ipss- Índice população com saneamento sanitário Iflc – Índice de famílias com lixo coletado Ifaf – Índice de famílias com acesso a água filtrada Pfct –Percentual de famílias com casa de tijolos

Quadro 4: Input e outputs utilizados para o cálculo de eficiência em habitação e urbanismo
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

O IEGS é obtido pela média dos indicadores isolados em cada área de alocação dos recursos públicos, conforme descrito na equação 1.

$$\boldsymbol{IEGS} = \frac{(IEss)+(IEhu)+(IEec)+(IEer)}{4}$$, onde:

IEGS = Índice de eficiência com gastos sociais;

IEss = Indicador de eficiência em saúde e saneamento;

IEhu = Indicador de eficiência em habitação e urbanismo;

IEec = Indicador de eficiência em educação e cultura;

IEer = Indicador de eficiência em emprego e renda.

4. Resultado e Discussões

4.1. Descrição das dimensões do indicador de eficiência

Neste estudo foram determinadas quatro dimensões para o cálculo do índice técnico de eficiência do gasto social, no período de 2000 a 2007. Estas dimensões referem-se às áreas de educação, cultura, emprego, renda, saúde, saneamento, habitação e urbanismo.

Considerando a dimensão educação e cultura, observou-se ao longo do período analisado, que os valores mínimos de escores de eficiência demonstraram que a maioria dos municípios apresentou bons escores de eficiência (tabela 1), o que representou pouca disparidade entre os municípios. Estes resultados são explicados pelo fato de muitos municípios terem conseguido utilizar seus recursos promovendo

maior acessibilidade dos alunos de 0 a 25 anos às salas de aula, obtendo bons desempenhos nas provas de avaliação do ensino fundamental e médio e garantindo acesso dos estudantes à biblioteca. Embora, tenha ocorrido melhorias no provimento de serviços básicos de educação infanto-juvenil, ainda houve falhas na gestão e alocação dos recursos, demonstrando a necessidade de melhor desempenho da Administração Pública.

Tabela 1: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em educação e cultura.

Ano	Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
2000	**IEec**	0,711	1,000	0,9044	0,0592
2001	**IEec**	0,619	1,000	0,9341	0,0563
2002	**IEec**	0,720	1,000	0,9230	0,0558
2003	**IEec**	0,691	1,000	0,9376	0,0501
2004	**IEec**	0,746	1,000	0,9234	0,0523
2005	**IEec**	0,762	1,000	0,9310	0,0519
2006	**IEec**	0,774	1,000	0,9191	0,0498
2007	**IEec**	0,609	1,000	0,9169	0,0582

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

*Nota***:** IEec = Indicador de eficiência em educação e cultura.

Considerando a amostra analisada, alguns municípios serviram de pares para os demais, ou seja, são aqueles que constaram como modelos a serem seguidos por municípios ineficientes. O percentual de "municípios referências", municípios com escore igual a 1,0; está descrito na tabela 2.

Tabela 2: Percentual de municípios referencia quanto a eficiência do gasto em educação e cultura (IEec), no período de 2000 a 2007.

Ano	N° de Municípios Referência	Percentual na amostra
2000	66	11,95%
2001	114	20,65%
2002	77	13,95%
2003	87	15,76%
2004	78	14,13%
2005	99	17,93%
2006	59	10,68%
2007	89	16,12%

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Embora não se tenha identificado uma tendência no comportamento do indicador de eficiência do gasto em educação e cultura, ressalta-se que a eficiência na alocação de recursos públicos é condição que pode melhorar a oferta de serviços públicos de qualidade e atendimento da população. Consequentemente, quanto melhor o indicador maior seria a probabilidade de superação das desigualdades, ampliação de oportunidades e melhoria na qualidade de vida nos municípios.

Para a dimensão saúde e saneamento notou-se altas médias nos escores, porém os escores mínimos são medianos (tabela 3), revelando maior disparidade na área de saúde e sanemaento do que para as áreas de educação e cultura. Ao considerar os investimentos em saúde e saneamento, verificou-se que uma parte dos municípios precisa melhorar sua eficiência quanto ao atendimento de questões de saúde e saneamentos básicos. Como por exemplo, casas que ainda não tem acesso à rede de saneamento sanitário e grande número de municípios que recorrem a pólos regionais para atender suas demandas quanto a realização de partos, causando congestionamento dos serviços de saúde básica nos pólos regionais.

Tabela 3: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em saúde e saneamento.

Ano	Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
2000	**IEss**	0,511	1,000	0,9314	0,08365
2001	**IEss**	0,658	1,000	0,9500	0,06853
2002	**IEss**	0,679	1,000	0,9596	0,04972
2003	**IEss**	0,746	1,000	0,9405	0,06028
2004	**IEss**	0,724	1,000	0,9583	0,04919
2005	**IEss**	0,679	1,000	0,9423	0,06069
2006	**IEss**	0,797	1,000	0,9635	0,04231
2007	**IEss**	0,791	1,000	0,9768	0,03595

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

*Nota***:** IEss = Indicador de eficiência em saúde e saneamento.

O que explicou estas médias altas, foi a existência de muitos municípios modelos, isto é, que serviram como referências a serem seguidas pelos ineficientes (tabela 4). Assim, pode-se inferir que tem melhorado a alocação de recursos na área de saúde e saneamento, fato mais evidenciado no ano de 2007. Pois, para 46,19% da amostra analisada os gestores conseguiram atender as demandas básicas de saúde e saneamento, resolvendo problemas como garantir banheiros nas residências. Medidas como estas, reduzem o número de doenças, e contribuem para a melhoria das condições de vida da população local.

Tabela 4: Percentual de municípios referência quanto a eficiência do gasto em saúde e saneamento (IEss), no período de 2000 a 2007.

Ano	N° de Municípios Referência	Percentual na amostra
2000	109	19,75%
2001	223	40,39%
2002	137	24,81%
2003	81	14,67%
2004	98	17,75%
2005	91	16,48%
2006	160	28,98%
2007	255	46,19%

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Verificou-se aumento nas médias dos indicadores de eficiência nas áreas de educação, cultura, saúde e saneamento. Fato creditado ao atendimento eficiente das demandas de atenção básica em saúde, saneamento básico urbano, acesso dos alunos à educação e aprovação em exames para o ensino fundamental e médio.Segundo Rezende (2001) melhorias nestas áreas são essenciais para promoção do desenvolvimento humano no município.

Considerando a área de habitação e urbanismo, verificou-se grande disparidade entre os municípios. Fato devido a coexistência em um mesmo espaço geográfico de municípios com escores mínimos muito baixos ao lado de outros que apresentaram máxima eficiência(tabela 5). Neste contexto, nota-se que ainda há municípios carentes quanto ao acesso a água filtrada, bem como a coleta dos resíduos gerados.

Tabela 5: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em habitação e urbanismo.

Ano	Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
2000	**IEhu**	0,189	1,000	0,8393	0,2236
2001	**IEhu**	0,193	1,000	0,8774	0,2154
2002	**IEhu**	0,187	1,000	0,9037	0,1877
2003	**IEhu**	0,247	1,000	0,9269	0,1582
2004	**IEhu**	0,192	1,000	0,9216	0,1752
2005	**IEhu**	0,286	1,000	0,9520	0,1243
2006	**IEhu**	0,333	1,000	0,9682	0,0881
2007	**IEhu**	0,355	1,000	0,9736	0,0729

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Apesar da constatação de municípios cuja alocação de recursos tenha violado os direitos humanos, também se apurou que as médias tem evoluído ao longo dos anos. Esta evolução possibilitou aferir que os requisitos mínimos para que as pessoas tenham melhores condições de moradia tem sido atendidos no planejamento de municípios. Na tabela 6 está demonstrada esta realidade, e, para 2007 a maioria dos municípios conseguiram atender as demandas locais, em que os gestores gastaram de forma eficiente os recursos destinados a habitação e urbanismo.

Tabela 6: Percentual de municípios referência quanto a eficiência do gasto em habitação e urbanismo (IEhu), no período de 2000 a 2007.

Ano	N° de Municípios Referência	Percentual na amostra
2000	181	32,78%
2001	233	42,21%
2002	251	45,47%
2003	279	50,54%
2004	290	52,53%
2005	315	57,06%
2006	329	59,60%
2007	344	62,31%

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

A dimensão emprego e renda teve por objetivo avaliar se o município está desenvolvendo políticas que possam aumentar o nível de emprego, e, consequentemente melhorar a renda dos habitantes. Para este indicador constatou-se alta amplitude dos escores, o que representou grande desigualdade entre os municípios analisados (tabela 7). Verificou-se médias muito baixas para os municípios, situação que evidenciou a desigualdade de renda no Estado de Minas Gerais. Coexistem em um mesmo espaço geográfico municípios com indicadores de renda ínfimos e altíssimos. O nível de renda impacta diretamente as condições de vida da população quanto ao acesso a melhores condições de educação, saúde e moradia. Esta situação contribui para a precarização da qualidade de vida da população e concentração de renda por poucos extratos sociais, situação também observada nos estudos de Silva (2005), Lopes e Toyoshima (2001) e Souza (2007).

Tabela 7: Características descritivas para os escores de eficiência do gasto em emprego e renda.

Ano	Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
2000	**IEer**	0,013	1,000	0,2821	0,1882
2001	**IEer**	0,013	1,000	0,3067	0,1869
2002	**IEer**	0,030	1,000	0,3149	0,1904
2003	**IEer**	0,030	1,000	0,3267	0,1904
2004	**IEer**	0,036	1,000	0,3138	0,1899
2005	**IEer**	0,024	1,000	0,3075	0,1801
2006	**IEer**	0,051	1,000	0,3003	0,1813
2007	**IEer**	0,047	1,000	0,2869	0,1739

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

*Nota***:** IEer = Indicador de eficiência em emprego e renda.

Corrobora a situação supracitada o fato de que pouquíssimos municípios foram considerados municípios de referência para os demais ineficientes (tabela 8). Para esta dimensão, observou-se que os municípios não tem alocado de forma eficiente seus recursos para aumentar o número de postos de trabalho. É preciso rever as políticas destinadas a inclusão social do indivíduo, para que se possa tentar diminuir a concentração da renda e aumentar a empregabilidade.

Tabela 8: Percentual de municípios referência quanto a eficiência do gasto em emprego e renda (IEer)

Ano	N° de Municípios Referência	Percentual na amostra
2000	8	1,44%
2001	2	0,36%
2002	3	0,54%
2003	3	0,54%
2004	2	0,36%
2005	3	0,54%
2006	4	0,72%
2007	3	0,54%

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

As dimensões habitação, urbanismo, emprego e renda exibiram grande disparidade para o Estado de Minas Gerais, corroborando as pesquisas de Lopes e Toyoshima (2001) e Silva (2005). Quanto as condições de infraestrutura básica para a habitação dos cidadãos apurou-se a maior média de evolução da eficiência na alocação dos recursos públicos, embora, ainda haja extratos populacionais com sérias carências que precisam ser supridas e demandem mais investimentos. Condições que segundo Martins e Luque(1999) podem reduzir as desiguldades sociais.

Constatou -se neste estudo que as difereças matemáticas entre as médias dos períodos analisados são estatisticamente significantes. Também, apurou-se que há associação entre elas, e, a partir da análise destas quatro dimensões foi possível construir um índice de eficiência técnica para os municípios mineiros, apresentado a seguir.

4.2. Análise da eficiência na alocação de recursos no Estado de Minas Gerais

Este estudo buscou analisar a alocação dos recursos financeiros e a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à áreas de saúde, educação, saneamento, cultura, habitação, renda e emprego nos municípios mineiros, que na concepção de Souza (2007) e Rezende(2001) são funções sociais. O IEGS – Índice de Eficiência do Gasto Social para os municípios foi obtido através da média aritmética dos escores de eficiência destas quatro dimensões. As características deste índice ao longo dos anos estão descritas na tabela 9. O objetivo deste indicador foi avaliar a eficiência da administração municipal na alocação dos recursos relativos às funções sociais. A amplitude dos dados é mediana, significando que embora haja disparidades, não são tão acentuadas neste índice.

Tecnicamente, notou-se que até o ano de 2006, nenhum município atingiu escore igual a 1,00; ou seja, não houve município plenamente eficiente neste período quanto a aplicação de recursos na área social. Em 2007, o município de Belo Oriente, situado na microrregião de Ipatinga, obteve escore igual a 1,00. Logo, este município conseguiu alocar de forma eficiente seus recursos de maneira a apresentar a maior quantidade de produtos possíveis para as variáveis analisadas neste estudo. É o município modelo para o Estado de Minas Gerais, e, serviu de referência para os demais.

Tabela 9: Características descritivas do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), de 2000 a 2007.

Ano	Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Coeficiente de Curtose	Coeficiente de Assimetria
2000	IEGS	0,407	0,988	0,7393	0,0884	2,851	-3,201
2001	IEGS	0,491	0,990	0,7671	0,0820	2,057	-3,557
2002	IEGS	0,499	0,988	0,7753	0,0774	4,855	-2,884
2003	IEGS	0,538	0,981	0,7829	0,0742	3,879	-1,798
2004	IEGS	0,512	0,990	0,7793	0,0764	6,341	-4,971
2005	IEGS	0,540	0,987	0,7832	0,0665	5,519	-0,962
2006	IEGS	0,585	0,992	0,7878	0,0582	7,139	-4,932
2007	IEGS	0,588	1,000	0,7885	0,0528	11,360	-4,375

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

*Nota***:** IEGS = Índice de Eficiência do Gasto Social;

Considerando os escores mínimos e máximos apresentados pelos municípios, pode-se identificar quais foram os 10 municípios mineiros que mais se destacaram, obtendo os maiores e menores índices, durante os 8 anos analisados (conforme demonstrado nos Apêndices L e M). Observou-se que os municípios de Belo Oriente (24.000 hab), Bias Fortes (4.000 hab) e Três Pontas (54.000 hab) sempre se mantiveram entre os mais eficientes ao longo do período analisado. Assim, pode-se inferir que nestes municípios o programa de governo tem priorizado em suas metas a aplicação de recursos de forma eficiente a atender as demandas sociais da localidade. Estes municípios possuem menos de 54.000 habitantes e apresentam IDH razoável, em torno de 0,7. Por serem de pequeno porte, nestes municípios, a distribuição dos recursos bem como a identificação dos principais problemas sociais é facilitada.

Com relação aos baixos escores de eficiência, não se verificou a presença de um mesmo municípios nos 8 anos analisados. Mas, observou-se que os municípios mais ineficientes apresentaram índice em tono de 0,5; ou seja, apenas 50% dos recursos são alocados de maneira racional. Isto significou que precisam melhorar a forma de aplicar os recursos para que possam atender as necessidades básicas da população concernentes aos requisitos básicos de saúde, saneamento, habitação, urbanismo, educação, cultura, renda e emprego. Estes dados comprovam a necessidade de se uttilizar de forma eficiente os recursos públicos destinados á área social conforme discutido nos trabalhos de Rocha (2001), Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006), Martins e Luque (1999), Herrera e Pang (2005) e Marinho (2001).

Como o objetivo primordial foi analisar a evolução dos escores de eficiência técnica ao longo dos anos, esta foi obtida através da aplicação da taxa média geométrica. Assim, a partir das taxas calculadas foi possível identificar quais municípios diminuíram ou aumentaram os escores de eficiência. As características

descritivas deste comportamento para as quatro dimensões supracitadas estão descritas na tabela 12. De acordo com as taxas, notou-se que alguns municípios diminuíram seu nível de eficiência ao longo do período (taxas negativas), enquanto outros melhoram (taxas positivas).

Para a área de educação e cultura verificou-se uma evolução média de 0,241%, que foi considerado um valor baixo. Provavelmente, explicado pelo fato de que os municípios apresentaram altos escores de eficiência nesta função. Comportamento similar foi notado para a área de saúde e saneamento, com evolução média de 0,875%, para a melhoria de serviços básicos. Nesta área foram apuradas as maiores médias para os escores de eficiência.

Considerando a ação pública quanto à função habitação e urbanismo, destinadas a promoção de melhores condições de moradia à população, notou-se a maior taxa entre as dimensões do Índice de Eficiência do Gasto Social, que é de 3,531%. Neste requisito, percebeu-se constante evolução nas médias dos escores de eficiência, o que demonstrou investimento crescente e mais eficiente. Já para a dimensão emprego e renda, apurou-se uma evolução média de 1,454%. É um valor muito baixo, quando se considera que a grande amplitude dos escores de eficiência para esta área. As taxas baixas de evolução corroboraram a necessidade de revisão das políticas para inclusão do indivíduo no mercado de trabalho.

Tabela 10: características das taxas médias para os indicadores e o índice de eficiência.

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
TmgIEGS	**0,0432**	**0,1095**	**0,01185**	**0,01795**
TmgIEec	-0,0595	0,0438	0,00241	0,01492
TmgIEss	-0,0318	0,1039	0,00875	0,01713
TmgIEhu	-0,1586	0,3060	0,03531	0,06735
TmgIEer	-0,2007	0,4055	0,01454	0,06849

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: **TmgIEGS** – taxa média geométrica para o Índice de Eficiência do Gasto Social, **TmgIEec** – taxa média geométrica para o indicador de eficiência do gasto em educação e cultura, **TmgIEss** – taxa média geométrica para o indicador de eficiência do gasto em saúde e saneamento, **TmgIEhu** – taxa média geométrica para o indicador de eficiência do gasto em habitação e urbanismo,**TmgIEer** – taxa média geométrica para o indicador de eficiência do gasto em emprego e renda.

Com relação ao Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), percebeu-se uma evolução média de 1,185%, que também foi considerada baixa. Pois as médias dos escores de eficiência não ultrapassaram 0,80, representando que ainda há falhas na gestão e alocação dos recursos que precisam ser revistas, por parte da Administração

Pública. O comportamento dos municípios quanto aos ganhos e perdas de eficiência pode ser visualizado na figura 1.

De modo geral, percebeu-se que a maioria dos municípios analisados melhorou seu Índice de Eficiência do Gasto Social, pois apenas 133 municípios (24,09% da amostra) obtiveram taxas negativas para a evolução do índice IEGS. Embora 75,91% dos municípios analisados mostraram evolução dos escores de eficiência para o IEGS, ainda há muito para melhorar, pois as taxas de evolução são significativamente pequenas. Segundo Rezende (2001), uma das ações do governo municipal que levaria à superação das desigualdades, ampliação de oportunidades e melhoria na qualidade de vida nos municípios, é a alocação eficiente dos recursos visando à oferta de serviços públicos de qualidade e atendimento da população.

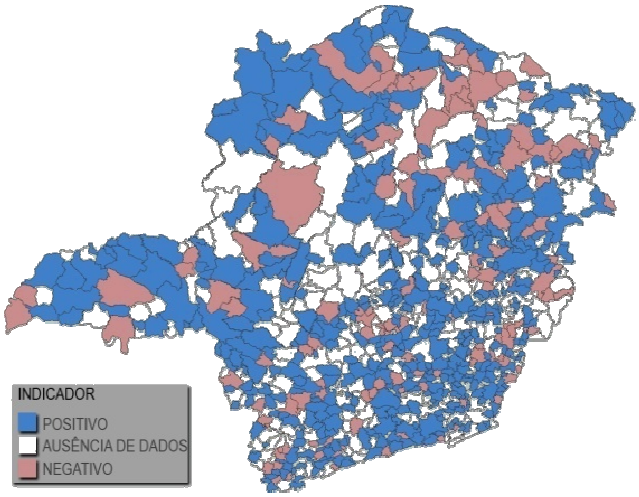

Figura 1: Evolução do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) nos municípios mineiros.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Todavia, quando se considera a localização geográfica dos municípios analisados como, por exemplo, suas 66 microrregiões; notou-se que maioria delas apresentara taxas de evolução positivas, ou seja, não houve queda do Índices de Eficiência do Gasto Social (IEGS). Para explicar melhor o comportamento desta taxa, foram criados três grupos considerando o baixo, médio e alto desempenho para categorização das microrregiões quanto à taxa de evolução da eficiência do gasto nas áreas sociais., a partir das medidas descritivas média e desvio-padrão. a partir da média e do desvio padrão destas, conforme descrito no quadro 5.

O grupo de alto desempenho, no período de 2000-2007, apresentou alta taxa média geométrica quanto a evolução da eficiência do gasto social (mais de 1,84%), já

para o grupo de baixo desempenho os escores não ultrapassaram 0,5%. Assim, esta estratificação em alto, médio e baixo desempenho representa a comparação da situação do município em relação a todos os outros que compõem a amostra analisada, é um desempenho relativo. No grupo de alto desempenho estão situados os municípios que apresentaram maiores taxas de evolução da eficiência na aplicação de recursos nas áreas sociais quando comparados aos demais no mesmo período, o que permitiu verificar que a maioria dos municípios obteve aumento de sua eficiência quanto a aplicação de recuros destinados às funções sociais.

Critério	Taxa de evolução do nível de eficiência	Escores 2000-2007
Superior à média mais um desvio-padrão	**Alta**	E>0,0184
Média mais ou menos um desvio-padrão	**Média**	0,0051<E<0,0183
Inferior à média menos um desvio-padrão	**Baixa**	E<0,0050

Quadro 5: Critérios para classificação das microrregiões mineiras.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

A análise da evolução desta taxa de eficiência é relativa, isto é, considera os menores e os maiores escores da amostra, independente de serem altos ou baixos. Portanto, de acordo com os critérios supracitados, a microrregião que obteve maior taxa de evolução na eficiência quanto a alocação de recursos na área social foi Mantena com 2,494%. É uma região pouco desenvolvida e conta com aproximadamente 59.000 habitantes, pertencente à mesorregião do Vale do Rio Doce.

Os piores desempenhos foram apresentados pelas microrregiões de Pedra Azul (-0,073%), Pirapora (-0,050%) e Nanuque (-0,020%), pois houve redução nos escores do IEGS destas regiões, que são áreas pouco desenvolvidas e pouco populosas. Na figura 2 pode ser visualizado o comportamento das taxas médias obtidas para cada microrregião mineira.

Embora tenha se verificado taxas positivas quanto aos “ganhos” de eficiência técnica na gestão dos recursos públicos destinados a área social, estes são ainda muito baixos, pois não ultrapassaram a 3%. Neste contexto, percebeu-se a necessidade de investimentos nas áreas sociais, embora o gasto social tenha evoluído ao longo dos anos, corroborando a opinião de Martins e Luque (1999), de que muito tem se investido mas ainda precisa-se avançar com relação do atendimento das demandas sociais. Castro et al. (2008) afirma que aumento dos gastos sociais nos últimos anos

muito ainda se tem por fazer para promover a melhoria das condições de vida população.

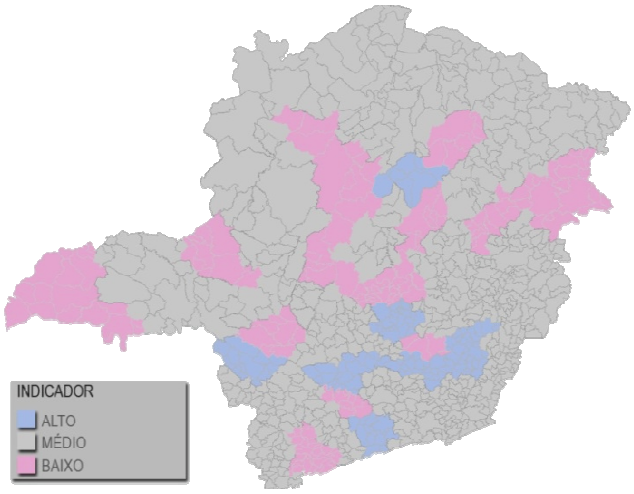

Figura 2: Categorização do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) para as microrregiões mineiras, considerando suas taxas médias.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Considerando os resultados desta pesquisa e as reflexões de Castro et al (2008), Cavalcanti (2006) e Nascimento (2006) é preciso que haja uma reformulação das práticas de gestão nos municípios mineiros, no intuito de aperfeiçoar os métodos adotados, para que os recursos públicos não sejam utilizados ineficientemente, podendo contribuir para busca de uma melhor alocação dos recursos públicos. Uma possível solução é levantada por Cavalcanti (2006) e Souza (2007) que é a autominia tributária dos municípios, com uma arrecadação própria eficiente podem gerar recursos para fazer face às suas necessidades de investimento.

5.Conclusão

Este estudo buscou analisar a eficiência na gestão dos recursos públicos destinados à áreas de saúde, educação, saneamento, cultura, habitação, renda e emprego nos municípios mineiros, que são funções sociais. Para tanto, foi construído um Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) para os municípios mineiros. Este índice reflete as decisões e ações políticas assumidas pelos governos municipais ao longo dos anos, podendo assim, se constituir numa ferramenta para o planejamento da gestão e mensuração dos resultados das ações dos governantes, permitindo a sociedade

conhecer estas ações e avaliar o seu impacto em relação ao cotidiano de seus municípios.

Neste sentido, o IGES contribuiu para uma análise mais detalhada da gestão do gasto público, já que aponta os governos municipais que são referências na capacidade de transformar recursos públicos em produtos e serviços para a sociedade, e que, portanto servem como modelos para as outras gestões. Esta ferramenta, o IGES, pode ser utilizada para o acompanhamento da eficiência na execução dos orçamentos municipais, contribuir para a transparência governamental e para a melhoria da gestão pública.

Os resultados expõem as limitações na ação do poder local no Estado de Minas Gerais, no que se refere ao provimento dos serviços básicos na área social. O IGES, em média, não ultrapassou 80%, representando que os municípios mineiros não estão alocando de forma eficiente os recursos destinados às áreas sociais. Observou-se que apenas o município de Belo Oriente, foi plenamente eficiente no ano de 2007. Estes dados comprovam a necessidade de se uttilizar de forma eficiente os recursos públicos destinados á área social.

Verificou-se aumento nas médias dos indicadores de eficiência nas áreas de educação, cultura, saúde e saneamento. Fato creditado ao atendimento eficiente das demandas de atenção básica em saúde, saneamento básico urbano, acesso dos alunos à educação e aprovação em exames para o ensino fundamental e médio. Para as dimensões habitação, urbanismo, emprego e renda constatou-se grande disparidade no Estado de Minas Gerais.

Quanto as condições de infraestrutura básica para a habitação dos cidadãos apurou-se a maior média de evolução da eficiência na alocação dos recursos públicos, embora, ainda haja extratos populacionais com sérias carências que precisam ser supridas e demandem mais investimentos. Já para os indicadores de emprego e renda, a situação é bastante desafiadora para a administração municipal. Percebeu-se médias muito baixas para os escores ao longo dos anos, representando que a alocação de recursos não tem se dado de forma eficiente. Além disso, não atendeu as demandas sociais com relação a geração de emprego e inclusão social do indivíduo, o que consequentemente gera redução na renda. Esta situação contribui para a precarização da qualidade de vida da população e concentração de renda por poucos extratos sociais.

Neste estudo, constatou-se que as microrregiões menos populosas tem se destacado quanto a menor ineficiência do gasto social, atendendo suas demandas de acesso a educação e saúde, bem como fornecendo melhores condições de habitação e empregabilidade, embora ainda sejam necessárias ações públicas destinadas ao aperfeiçoamento dos métodos adotados para a gestão dos recusos sociais buscando contribuir para uma alocação eficiente dos recursos públicos.

Neste panorama, recomenda-se estudos que possam aperfeiçoar o Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) avaliando as dimensões quanto a eficácia do gasto público. Agregando estas dimensões pode-se identificar onde há subutilização dos produtos na consecução das políticas públicas e as falhas do planejamento quanto à definição dos produtos necessários para o alcance dos resultados desejados.

Referências Bibliográficas

AFONSO, A. and St AUBYN, M. Non-parametric approaches to education and health:Expenditure efficiency in OECD countries". **Mimeo.** Technical University of Lisbon.2004.

AGUIAR, M. e ARAUJO, C.H. **Bolsa escola**: educação para enfrentar a pobreza. Brasília UNESCO, 2002.

ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. **Boletim de conjuntura/IPEA**, Brasília, nº 73, p. 89-98, jun. 2006.

BEZERRA, E. P. G.; DIWAN, J. R. **Uso de DEA como alternativa ao IDH namensuração do desenvolvimento humano nos maiores 132 municípios brasileiros.** Monografia (Programa de Graduação em Engenharia de Produção). UFRJ, Rio deJaneiro, 2001.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa doBrasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

CASTRO, J.A. RIBEIRO, J.A.; DUARTE, B.C. **Gasto Social e Política Macroeconômica**: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Texto para discussão nº 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

CAVALCANTI, M. C. B. **Análise dos Tributos Incidentes Sobre os CombustíveisAutomotivos no Brasil.** Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE. Rio deJaneiro 2006. 200p.(Dissertação de Mestrado)

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Avaliação da Gestão dos Municípios do Brasil pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social**. Brasília: CNM,2008.

CRUZ, F. O Método de Custeamento ABC Adaptado ao Controle Substantivo da Despesa Orçamentária ao Setor Público**. Contabilidade Vista & Revista**. v. 8, n. 1, p. 33-42, 1997.

CRUZ NETO, O. e MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas emdireção à prevenção da violência estrutural. **Ciênc. saúde coletiva**, 1999, vol.4, n.1,p.33-52. ISSN 1413-8123.

DRAIBE, S.M. **A construção institucional da política de combate à pobreza:** perfis, processos e agenda. Cadernos de pesquisa, n° 34. Campinas: UNICAMP/NEPP. 1998.

DRUCK,G. e FILGUEIRAS, L. **Política social focalizada e ajsute fiscal**: as duas faces do governo Lula. Ver. Katál. Florianópolis, v.10, n.1, p.24-34, jan/jun. 2007.

FARE, R. e GROSSKOPF,S. Modeling Undesirable factors in efficiency evaluation: Comment. **European Journal of Operational Research**, 157, pp. 242-245, 2004.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no Estado do Rio de Janeiro. **RAP**, Rio de Janeiro 42(1): 155-177, Jan./Fev. 2008

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal** – IFDM. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumChannelId=402880811F239D26011F23D727B311D9> Acesso em: 13 Mar. 2011.

FERREIRA, M.I.C. **Programa Bolsa Família e o sistema de proteção social no país**. Rev Bahia Análise & Dados Salvador, v.17, n.1, p.707-719, abr/jun. 2007.

FERREIRA, M. P.; PITTA, M. T. Avaliação da eficiência técnica nautilização dos recursos do Sistema Único de Saúde na produção ambulatorial. **SãoPaulo em Perspectiva,** São Paulo, Fundação Seade, v. 22, n. 2, p. 55-71, jul./dez. 2008.Disponível em: <http://www.seade.gov.br>; <http://www.scielo.br>.Acesso: 15 abr. 2011.

FONSECA, P. C. e FERREIRA, M. A. M.. Investigação dos níveis de eficiência na utilização de recursos no setor de saúde: uma análise dasmicrorregiões de Minas Gerais. **Saude soc.** Vol.18, n.2, pp. 199-213. 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**.Disponível em: <http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int_imrs.php> Acesso em: 18Nov. 2011.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. 2ªed.Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HERRERA, S., e PANG, G. **Efficiency of public spending in developing countries: An efficiency frontier.** Maio, 2005.

INMAN, R; RUBINFELD, D. Rethinking federalism. **The Journal of Economic Perspectives**; Fall; v.11; n. 4; pp. 43-64. 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de I**ndicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/Estadossat/default.php> Acesso em: 27 jan. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIOTEIXEIRA- INEP. **Censo escolar**. Disponível em: < http://www.inep.gov.br > Acessoem: 10 Mar. 2011.

IPEA, FUNDAÇÃO JOÃO PINEIRO, IBGE. **Desenvolvimento humano e condiçõesde vida: indicadores brasileiros.** Brasília: PNUD, IBGE, IPEA, Fundação JoãoPinheiro; 1998.

KASSAI, S. **Utilização da análise por envoltória de dados (DEA) na análise de demonstrações contábeis**. 318 f. Tese (Doutorado em Contabilidade e Controladoria) –Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2002.

LAGEMANN, E.; BORDIN, L. C. V. **Federalismo fiscal no mercosul**. Porto Alegre: Gráfica Editora Pallotti, 1993. p. 20-21).

LOPES, L. S. e TOYOSHIMA, S. H. . Eficiencia técnica municipal na gestãodos gastos com saúde e educação em Minas Gerais: seus impactos e determinantes. In:**XIII Seminário sobre a Economia Mineira,** 2008, Diamantina. Economia, História,Demografia e Políticas Públicas, 2008.

MARINHO, A. **Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.** Texto para discussão nº 842: IPEA. Rio de Janeiro, 2001.

MARTIÉ, M.; SAVIÉ, G. An aplication of DEA for comparative analysis and rankingof regions in Serbia with regards to social-economic development. **European Journalof Operational Research,** 2001, v. 132, p. 343-356.

MARTINS, V., e LUQUE, A. C. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. Os Municípios no Século XXI: **Cenários e Perspectivas**. Ed. Especial. São Paulo: CEPAM, 1999. P.79-85.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformasadministrativas do Brasil, EUA e União Européia. Rev. Adm. Pública, vol.42, nº1,jan./fev. 2008, p.61-82.

MEDEIROS, E. P. **Política fiscal e seus efeitos no desenvolvimento regional do Estado da Bahia**: um estudo sobre os incentivos fiscais no Estado da Bahia no período de 1994 a 2005. Dissertação apresentada ao curso de análise regional da UNIFACS. Salvador, 2006.

MEDEIROS, M. A **Trajetória do *Welfare State* no Brasil**: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: **Economia do Setor Público no Brasil.**
Biderman, C.; Avarte, P. (orgs). Editora Campus. 2005.

MITCHELL, G. Problems and fundamentals of sustainable development indicators.**Sustainable Development**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.

MOTTA, F. C. P. e BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrátic**a. Editora Brasiliense, 6ª edição, 1990.

MUSGRAVE, R.A. e MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática. SãoPaulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1980, 673 p.

NASCIMENTO, E.R. Gestão Pública. São Paulo. Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, A. C.; ALMEIDA, B.; GUIMARÃES, T. B.. A Integração Planejamento-Orçamento, in **O Choque de Gestão em Minas Gerais**, Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2006.

PASTORINI, A.C.; GALIZIA,S.V. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: **II Encontro nacional de Política Social e IV Seminário de práticas em serviço social**, 2007, Vitória. UFES, 2007.

PRABHU, R., COLFER, C. J. P., DUDLEY, R. G. **Guidelines for developing, testingand selecting criteria and indicators for sustainable forest management**. ToolboxSeries, n. 1. Indonesia: CIFOR, 1999.

RESTI, A. Evaluating the cost-efficiency of the Italian banking system: what can belearned from the joint application of parametric and non-parametric techniques. **Journalof Banking e Finance,** v. 21, p. 221-250, 1997.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.

RIBEIRO, E. A. W. Eficiência, Efetividade e Eficácia do Planejamento dos Gastos em Saúde. **Revista Hygeia**, v.2, n.2, p.27-46, jun/ 2006.

ROCHA, S. **Alguns Consensos sobre a Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz. 2001.

RODRIGUES, V.S. **Programa Bolsa Família: dilemas e avanços no combate à fome e à miséria.**. 191f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Saúde Pública) – fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, 2005

ROMERO, J. A. R. Análise Espacial da Pobreza Municipal no Estado de Minas Gerais 1991-2000. **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais** – ABEP, 18 – 22 de Setembro de 2006.

SANTOLIN, R. FONTES, R. e SILVA Jr., G. E. **Equalização Fiscal e Convergência de Renda em Minas Gerais.** In: Fontes, R., e Fontes, M. (Eds). Viçosa: Folha de Viçosa Ltda, cap. 9, 2005.

SILVA, E., SILVA Jr., G. E., e FONTES, R. **Capital Humano e Convergência de Renda Entre as Microrregiões de Minas Gerais**. In: Fontes, R., e Fontes, M. (Eds). Viçosa: Folha de ViçosaLtda, cap. 4, 2005.

SIMÕES, R. GUIMARÃES, C., GODOY, N., VELLOSO, T., Araújo, T., Galinari, R., e Chein, F. **Disparidades Regionais Mineiras na Oferta de Serviços de Saúde**. In: Fontes, R., e Fontes,M. (Eds). Viçosa: Folha de Viçosa Ltda, cap. 8, 2005.

SOUZA JR., C. V. N. de, GASPARINI, C. E. Análise da eqüidade e da eficiência dosEstados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos Econômicos,** São Paulo,v. 36, n. 4, P. 803- 832, outubro-dezembro, 2006

SOUZA, C.O. **Esforço Fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata**. 105p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2007.

VESCOVI Jr., J. **O perfil da administração tributária em municípios com até 30.000 habitantes: o esforço fiscal e viabilidade municipal**. 98p. Dissertação (mestrado em Administração Pública), FGV. São Paulo, 2003.

WILSON, P. "A preliminary non-parametric analysis of public education and healthexpenditures in developing countries". **Mimeo.** The World Bank. 2004.

ARTIGO IV

A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Resumo

Apesar do esforço das esferas governamentais e da sociedade civil organizada, são verificadas desigualdades sociais no Brasil ao longo de toda a sua história. Para auxiliar os gestores no desafio de concilicar rigor fiscal com desenvolvimento social foram e são editadas muitas normatizações, dentre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Diante desta contextualização formula-se a seguinte questão norteadora da pesquisa: A gestão fiscal pautada no cumprimento das exigências estabelecidas pela LRF implica na melhoria dos indicadores sociais e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida da população? Para tanto, foram consideradas seis categorias do desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineiros: dimensão demográfica, saúde, educação, renda, panorama econômico e dinâmica social, totalizando 13 indicadores sociais. A austeridade fiscal foi analisada a partir de seis categorias, a saber: receitas, despesas, transparência, desenvolvimento tributário, eficiência e limites legais, totalizando 17 indicadores fiscais. A abordagem metodológica utilizada foi o modelo regressivo estimado pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários. Em um segundo momento, com a metodologia do teste do Qui-quadrado analisou-se a associação entre estas variáveis para a construção da matriz de contingência. Observou-se que em cinco das seis categorias analisadas houve influência dos indicadores fiscais, portanto, pode-se inferir que há influência da LRF sobre a qualidade de vida da população nos municípios mineiros. Constatou-se que bom desempenho fiscal, maior grau de transparência fiscal externa e aplicação eficiente de recursos públicos podem contribuir para aumentar o nível de desenvolvimento do município. Embora a legislação não seja o único fator que influencia o comportamento dos indicadores sociais, sua influência precisa ser entendida e diagnosticada para que possa ser utilizada como ferramenta na elaboração e execução de um planejamento pautado nas possibilidades de investimento do município para reduzir as disparidades locais.

1.Introdução

A partir da promulgação da Constituição de 1988, Estados e municípios passaram a contar com uma maior fatia da receita pública, fruto das novas competências tributárias que assumiram e da maior participação nas receitas tributárias globais. Beneficiados com a criação de relevantes mecanismos distributivos, como as transferências intergovernamentais, os municípios passaram a concentrar uma parcela maior de recursos. Como contrapartida os municípios absorveram atribuições adicionais que resultaram em uma maior participação municipal nos gastos públicos globais, especialmente naqueles relacionados à educação básica e à saúde, considerando os percentuais mínimos de gastos em educação e saúde constitucionalmente definidos.

Um segundo momento de grande impacto sobre a administração das finanças municipais refere-se à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04 de maio de 2000, que estabeleceu limites aos gastos com pessoal e ao endividamento. O objetivo era garantir a estabilidade da economia brasileira, que até meados dos anos 1990 foi marcada por um ambiente de alta inflação, elevados déficit públicos e endividamento excessivo, mostrando ser um mecanismo bastante útil na busca do equilíbrio fiscal. A partir de então, consolida-se a ideia de responsabilidade na administração dos recursos públicos.

Neste contexto, aos municípios coube a adequação de suas administrações a todo um conjunto de regras envolvendo a gestão financeira e orçamentária municipal, aliados a uma ampla prestação de contas junto aos órgãos fiscalizadores e a sociedade. A finalidade é avaliar o produto do gasto público em relação ao seu custo, verificando a eficácia dos resultados do planejamento governamental em atender às demandas coletivas.

Assim, o tema qualidade de vida passa a ser uma preocupação generalizada de toda a sociedade. O lugar principal no qual esta preocupação se materializa é o município, menor unidade da estrutura política – administrativa brasileira e onde, em tese, a oferta de uma qualidade de vida deveria ser mais facilitada.

Mas, apesar do esforço das esferas governamentais e da sociedade civil organizada, são verificadas desigualdades sociais no Brasil ao longo de toda a sua história. Apesar do número de famílias com rendimento familiar *per capita* de até ½ salário mínimo ter caído de 32,4% para 22,6%, metade das famílias brasileiras ainda

vive com menos de R$ 415 *per capita*. Mesmo com as melhorias, 44,7% das crianças e adolescentes de até 17 anos vivem com uma renda familiar *per capita* de meio salário mínimo e 18,5% com renda *per capita* de ¼ de salário mínimo. Nesta situação, estes indivíduos não conseguem atender, minimamente, às suas necessidades diárias, em contraste com a elevada concentração de renda brasileira. O Brasil possui cerca de 191 milhões de habitantes, a sétima economia do mundial e a oitava maior concentração de renda do mundo, com índice de Gini próximo a 0,6. Os problemas sociais ficam claros com relação ao Indice de Desenvolvimento Humano, para o qual o Brasil, entre 187 nações, fica na 85ª posição de acordo com dados de 2010 divulgados pela Organização das Nações Unidas (IBGE, 2010; PNUD, 2010).

Sobre a análise da qualidade de vida no Brasil, destacam-se os trabalhos de Arouca (1975), Bemh (1980), Possas (1989), Breilh e Gandra (1990), Laurell (1995), Meeberg (2008), em que demonstram as relações saúde e qualidade de vida através de trabalhos empíricos. Já o trabalho de Dasgupta (1992), Minayo (1995), Monteiro (1995), Minayo, Hartz e Buss (2000), Seidl e Zannon (2004) exploraram as diversas dimensões do tema saúde e qualidade de vida.

Para Cruz Neto e Moreira (1999) o Estado, em suas diferentes estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento da qualidade de vida de uma população. Direitos básicos dos indivíduos como o acesso à alimentação, educação e saúde, são pelo Estado influenciados, definidos e implementados, através dos investimentos e das políticas públicas.

Diante desta contextualização formula-se a seguinte questão norteadora da pesquisa: A gestão fiscal pautada no cumprimento das exigências estabelecidas pela LRF implica na melhoria dos indicadores sociais e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida da população?

Visando responder à questão formulada, o objetivo geral deste trabalho consiste em verificar se os indicadores fiscais, estabelecidos nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal, influenciam os indicadores sociais dos municípios. Mais especificamente, objetiva-se: (1) verificar se há relação dos indicadores fiscais sobre os indicadores sociais; (2) identificar os fatores condicionantes da eficiência e transparência fiscal dos municpios; e (3) avaliar se há relacionamento entre a transparência e eficiência na gestão fiscal dos município. Devido à complexidade das variáveis a serem analisadas neste estudo, delimitou-se como unidade de análise os municípios do Estado de Minas Gerais.

Minas Gerais é uma das 27 unidades federativas do Brasil, sendo a quarta maior em extensão territorial. É o segundo Estado mais populoso do país, possuía em 2010, mais de 20 milhões de habitantes que se distribuíam em 853 municípios numa área de 586.528,294 km^2, sendo a unidade da federação brasileira com o maior número de municípios. Os municípios mineiros representam 51,2% dos existentes na região Sudeste e 15,5% dos existentes no Brasil. Sua capital é a cidade de Belo Horizonte, que reúne em sua região metropolitana cerca de cinco milhões de habitantes, sendo, assim, a terceira maior aglomeração populacional do país.

Minas Gerais possui o terceiro maior Produto Interno Bruto do Brasil atingindo aproximadamente R$ 282.522 bilhões de reais, superado apenas pelos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. A estrutura econômica do Estado apresenta um equilíbrio entre os setores industrial e de serviços, responsáveis respectivamente por 45,4% e 46,3% do PIB de Minas Gerais (IBGE, 2010).

2.Revisão de Literatura

2.1. Estado, Políticas Públicas e Sociedade

Na literatura é impreciso o conceito de Estado e é comum a confusão entre o termo Estado com governo, com estado-nação ou país, e mesmo com regime político, ou com sistema econômico. Contudo, tornou-se consenso que o Estado como sociedade política apresenta quatro características principais: a soberania, o território, o povo e a finalidade. E a partir destes elementos, pode ser conceituado como uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupando um território definido, normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. Um Estado soberano é sintetizado pela máxima "Um governo, um povo, um território" (BRESSER PEREIRA, 2005 e DALARI, 1998). Destarte, representa o objetivo supremo de qualquer Estado em qualquer tempo, promover a defesa, a ordem, o bem-estar e o progresso (GROPALLI, 1971 *apud* DALARI, 1998).

Ao longo da história, o Estado tem assumido as mais variadas feições, num processo de transformação constante para se conformar à dinâmica social. Nesse ínterim, o Estado Moderno, ao longo de sua evolução, foi levado a rever, por mais de uma vez, sua forma de intervenção na sociedade, implementando para tal fim processos de reforma do Estado.

Tais reformas representaram movimentos pendulares que conduziram o Estado ora à centralização administrativa, identificando-o com o tradicional Estado social-burocrático, ora a uma tendência descentralizadora, marcada por maior flexibilização da estrutura administrativa, com a redução do tamanho do Estado (BRESSER PEREIRA, 2005).

Nesse novo cenário de economia globalizada, intensa competição e reorganização da produção em escala mundial, a reforma busca solucionar a crise do Estado que pode ser entendida sob duas vertentes: a crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança negativa, tornando-o incapaz de realizar as políticas públicas; e a crise do modelo burocrático de gestão pública, marcado pelos altos custos e baixa qualidade dos serviços púbicos.

Com o propósito de fornecer serviços públicos de qualidade e promover o bem comum dos cidadãos o Estado propõe políticas públicas, que segundo Peters (1986) é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Nesta mesma linha Saravia e Ferrarezi (2006) consideram que as políticas públicas são um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Considerando a política pública como um campo holístico, Theodor Lowi (1972) desenvolveu um dos modelos explicativos mais conhecidos sobre sua tipologia, que pode assumir quatro formatos em consonância com o seu papel nas relação sociais : políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas (SOUZA, 2006).

As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos, diretamente perceptíveis, para os outros grupos, dessa forma, propõem a distribuição de benefícios individuais.

Enquanto que as políticas redistributivas atingem um maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa eqüidade, retirando recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos.

As políticas regulatórias são mais visíveis ao público e visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade. Trabalham com ordens e proibições, decretos, leis e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

Políticas constitutivas determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Assim, as políticas públicas constituem-se em ações do Estado para promover o bem comum da sociedade através do fornecimento de serviços públicos de qualidade. Segundo Rezende (2001) o gasto social constitui uma das formas mais efetivas de atuação do Estado. Gasto social é aquele gasto voltado para a melhoria, a curto e longo prazo, das condições de vida da população No entanto, as políticas de desenvolvimento econômico, implementadas no Brasil, sempre foram extremamente conservadoras, o que proporcionou o aumento da concentração de renda, ocasionando com isso problemas de exclusão social e cultural (FERNANDES, 1998). Na expectativa de minimizar esses efeitos foi promulgada a Carta Magna de 1988.

A Constituição Brasileira de 1988, ao assegurar a todos os direitos sociais a exemplo da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, aponta o papel do Estado na elaboração e implementação de políticas públicas para o atendimento destes direitos. Rezende (2001) destaca que a finalidade dos gastos sociais é a redução das desigualdades sociais existentes e a melhoria do padrão de vida da população através de um maior acesso aos bens e serviços públicos (MARTINS e LUQUE; 1999), que se materializam nos planos orçamentários.

Portanto, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos, representantes do povo perante o Estado, traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças na vida da população (SOUZA, 2006). Na visão de Gaetani (1997), a governança de um país, dada pela capacidade de governar é delimitada pelo aparato administrativo existente, é fundamental na modelagem dos limites e potencialidades dos processos de viabilização de políticas públicas.

Neste aspecto o desenvolvimento resulta de um processo contínuo e estruturado, com foco não apenas no crescimento econômico, mas também na diminuição da marginalização, das desigualdades sociais e regionais, sendo o Estado o seu principal condutor, através do planejamento de médio e longo prazos. Esse planejamento envolve a ampliação de oportunidades individuais e coletivas geradas pelo crescimento econômico. Mas, também passa pela observância de valores fundamentais balizados constitucionalmente, como a justiça e a redução da pobreza e das desigualdades (BERCOVICI, 2003).

Para Habermas (1997), a sociedade civil compõe-se de movimentos e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não-estatais e não-econômicas, as quais ancoram as estruturas da comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida.

Dessa forma, o desempenho da gestão de uma organização pública é aceitável ou satisfatório quando, por meio da utilização correta dos recursos, os objetivos estabelecidos no desenho da política pública são atingidos e as necessidades dos cidadãos são supridas. Isso porque cabe ao governo o provimento de políticas públicas (SOUZA , 2006). Portanto, não há um modelo único para a organização de um Estado, sua formação e organização deve levar em consideração as diversas possibilidades práticas e procurar adequá-las a realidade fática de cada sociedade (MEDEIROS, 2006; e GIAMBIAGI e ALEM, 2008).

Para alcançar resultados em diversas áreas, produzir bem-estar social e promover o desenvolvimento socioeconômico, torna-se relevante a formulação de políticas públicas pelo governo (RUA, 1998). Logo, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos, representantes do povo perante o Estado, traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças na vida da população (SOUZA, 2006).

O Estado, nessa nova ótica, reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços para assumir o caráter de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função seria promover a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção no mercado internacional,

evitando, assim, a precarização dos serviços públicos e uma maior exclusão social (GIAMBIAGI e ALEM, 2008; e BRESSER PEREIRA, 2005).

Matias-Pererira (2008) relata que a partir do aprofundamento e da expansão do processo democrático, a sociedade passou a exigir seus direitos e as responsabilidades do Estado se diversificaram, o que fez com que o país buscasse um sistema institucional mais democrático com justiça social, especialmente no que se refere às necessidades de transformações estruturais que venham a diminuir as desigualdades e as injustiças na distribuição da riqueza, da renda e do poder.

2.2 Gestão Pública e Desenvolvimento Socioeconômico

Não existe uma definição universal sobre desenvolvimento e o seu conceito tem se alterado ao longo do tempo. Souza (1993) destaca a existência de uma corrente que prega a similaridade de crescimento econômico com desenvolvimento, e ,uma segunda que considera o crescimento econômico indispensável ao desenvolvimento, mas o primeiro não garante o segundo e nem tampouco se confunde com ele.

Segundo o autor, para a primeira corrente um país é subdesenvolvido porque cresce menos que os desenvolvidos, e, isto acontece porque não utiliza integralmente os fatores de produção, o que leva sua economia a crescer menos do que poderia. Já a outra corrente, considera que o crescimento é uma variação quantitativa do produto, enquanto que o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas nas condições de vida das pessoas, das instituições e da estrutura produtiva. Nesse sentido, o desenvolvimento pressupõe uma economia moderna, eficiente, acompanhado de melhorias na qualidade de vida da população, abrangendo aspectos econômicos e sociais.

Com o debate sobre a escassez de recursos e a sustentabilidade das ações humanas surge um novo conceito, o de desenvolvimento sustentado, que consiste em uma série de transformações da sociedade que se realizam em cadeia de forma auto-sustentada (CLEMENTE, 1994).

Costa (2006) argumenta que o desenvolvimento só será verdadeiro se for sustentável, ou seja, para se ter um verdadeiro desenvolvimento deve haver a promoção humana nos aspectos econômicos, social, político, ambiental e cultural. Essa concepção de desenvolvimento demonstra a importância das regiões e municípios, pois eles devem buscar formular políticas públicas que visam a

sustentabilidade. Leff (2003) *apud* Tavares (2006, p.19) enfatiza que "o desafio da sustentabilidade é pensar as singularidades e diversidades locais, construindo uma racionalidade capaz de integrar as suas diferenças".

Sob essa perspectiva, o autor considera que o desenvolvimento de um município depende, basicamente, da sua capacidade de organização social, a qual integra o aumento da autonomia no processo de tomada de decisão, uma maior capacidade para reter e reinvestir o excedente econômico gerado em nível local, um processo crescente de inclusão social e outro "permanente de conservação e preservação do meio ambiente microrregional" (HADDAD, 2004, p. 34).

De acordo com Benko (1996) *apud* Tavares (2006, p.19), este novo paradigma de desenvolvimento se opõe àquele determinado pelo poder central, pela rigidez das formas de organização clássica e pelas estratégias rígidas e centralizadas. Sua principal característica é a flexibilização, visto que corresponde a "uma estratégia de diversificação e enriquecimento das atividades sobre um dado território, com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias".

Nesse sentido, o planejamento municipal é fundamental para o alcance de um desenvolvimento local sustentável, pois busca controlar as ações a serem desempenhadas para que este se dê de forma eficiente e eficaz (BOTEGA *et al.*,2006). Portanto, a elaboração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local deve considerar dimensões como o território, os municípios e as suas características peculiares para evitar problemas de má focalização desperdiçando os recursos públicos.

O Estado, neste contexto , passa a assumir seu caráter regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função seria promover a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção no mercado internacional, evitando, assim, a precarização dos serviços públicos e uma maior exclusão social (GIAMBIAGI e ALEM, 2008; e BRESSER PEREIRA, 2005).

Como expressão de seu caráter regulador o Estado promove políticas regulatórias para atender aos reclames da sociedade e garantir a proteção dos direitos dos cidadão, conforme preconizado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a seguridade social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição". Verifica-se que o legislador preocupou-se em estabelecer benefícios

sociais mínimos com vista a proporcionar o bem estar social e uma melhor qualidade de vida à população.

As origens do termo qualidade de vida remetem a década de 1920, em que o termo surgiu a partir das discussões sobre economia e bem-estar material (MAZO, 2003). No entanto, o conceito de qualidade de vida só foi implementado logo após a Segunda Guerra Mundial, no intuito de perceber a relação entre suporte financeiro e melhores condições vida, como inferência ao sucesso associado à melhoria do padrão de vida, principalmente no que tange a obtenção de bens materiais (PASCHOAL, 2001).

A Organização Mundial da Saúde considera a qualidade de vida como "a percepção do indivíduo sobre a sua posição na vida, no contexto da cultura e dos sistemas de valores nos quais ele vive, e em relação a seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações (WHOQOL GROUP, 1999, p.1405) Envolve o bem físico, mental, psicológico e emocional, além de relacionamentos sociais, como família e amigos e também a saúde, educação, poder de compra e outras circunstâncias da vida.

Outra concepção para a expressão da qualidade de vida é o somatório de fatores decorrentes da interação entre sociedade e ambiente, atingindo a vida no que concerne às suas necessidades biológicas e psíquicas. Essa orientação, no sentido de priorizar as necessidades, tem sido aceita, reconhecendo-se assim uma grande gama de variáveis distribuídas nas áreas físicas, psicológicas, sociais, material e estrutural (COIMBRA, 1985 *apud* TOTTI *et al.,* 2002).

Já Amartya Sen (1995) *apud* Herculano *et al.* (2002) define qualidade de vida a partir de dois conceitos: capacitação, que representa as possíveis combinações de coisas que uma pessoa está apta a fazer ou ser, e funcionalidades, que representa partes da condição de uma pessoa, as combinações alternativas de funcionalidades que esta pessoa possa conseguir. Desta forma, a qualidade de vida pode ser avaliada em termos de capacitação para alcançar funcionalidades.

Para Minayo et al.. (2000), a qualidade de vida é expressa por fatores objetivos e subjetivos. Assim, o patamar material mínimo e universal para se falar em qualidade de vida remete à satisfação das necessidades mais elementares da vida humana como alimentação, acesso à água potável, habitação, trabalho, educação, saúde e lazer; elementos materiais que têm como referência noções relativas de conforto, bem-estar e realização individual e coletiva.

O conceito de qualidade de vida tem uma grande subjetividade, mas pode ser medido por alguns indicadores relativos ao total da população e às possibilidades econômicas locais, como os indicadores sociais. Portanto, a análise dos indicadores sociais é de fundamental importância, porque são meios de se comparar regiões e de se obter o conhecimento dos investimentos realizados pelos gestores nessas áreas.

Os indicadores sociais podem ser classificados conforme a área a que se referem, exemplificam-se os indicadores da saúde, da educação, de mercado de trabalho, de segurança pública e de justiça, de infra-estrutura urbana, de renda e desigualdade (JANNUZZI, 2001). A partir desses indicadores a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com a finalidade de medir o desenvolvimento econômico e social do mundo, evidenciando o conhecimento sobre a qualidade de vida das pessoas. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população.

No Brasil, este índice de referência mundial, foi adaptado dando origem ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Essa metodologia foi desenvolvida por um grupo de pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), para um estudo pioneiro sobre o desenvolvimento humano nos municípios mineiros, realizado em 1996, com o apoio da FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. Por causa dessas adaptações, o índice de desenvolvimento humano criado para os municípios, embora conceitualmente próximo, é diferente do IDH proposto pelo PNUD, e traz como inovação o cálculo do índice em nível de desagregação territorial do município.

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é fruto de longa pesquisa do corpo técnico do Sistema FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) e de consultas a especialistas externos e a diversos órgãos de gestão pública e apresenta uma série anual, de cálculo simplificado e baseado em dados oficiais. Este índice abrange, com igual ponderação, três áreas: Emprego&Renda, Educação e Saúde, compostas por 12 indicadores. Distingue-se dos demais índices apresentados por ter periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional. Dessa forma é possível monitorar periodicamente as potencialidades de desenvolvimento sócio-econômico de cada município (FIRJAN, 2010).

O Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS é um índice sintético construído a partir da seleção de indicadores que retratassem não só a situação

existente, mas também os esforços empreendidos para alterá-la. Da forma como foi concebido, o índice retrata a responsabilidade social conjunta dos diversos níveis de governo, através de uma análise mais aprofundada das informações, mensurando o nível de desenvolvimento do município (FJP, 2010)

Neste estudo, qualidade de vida é uma questão coletiva que se refere à satisfação do conjunto de indicadores que representam as necessidades básicas de uma população, e para atender este objetivo serão utilizados indicadores que possam indicar o nível de desenvolvimento socioeconômico da região.

3.Metodologia

Esta seção encontra-se dividida em três partes, na primeira, está definida a área de estudo e amostra, na segunda tem-se as fontes de onde os dados foram coletados e finaliza-se com os procedimentos analíticos utilizados no estudo.

3.1.Unidades de análise

A escolha do Estado de Minas Gerais se justifica pelo fato de apresentar disparidades regionais com reflexos nos níveis intra e inter-regionais de qualidade de vida. Coexistem em um mesmo escopo territorial, regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Além disso, é o maior Estado da região sudeste, o segundo Estado brasileiro mais populoso, quarto do País em área e possui a terceira economia do País, ficando atrás de São Paulo e Rio de Janeiro. Possui 19 milhões de habitantes que se distribuem em 853 municípios numa área de 586.528,294 km2 (IBGE, 2008).

Para esta pesquisa serão considerados 560 municípios, que representa 65,65% do total. A exclusão dos demais municípios se deu por motivo de ausência de dados e outliers que poderiam afetar os modelos.

3.2. Fonte de dados

Para a operacionalização desta pesquisa, foram utilizados dados secundários e informações de organismos oficiais, para dois períodos distintos, 2000 e 2007. As variáveis cujas informações foram coletadas referem-se aos seguintes atributos:

- Demografia – no site do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística serão coletadas informações sobre Número total de residentes em cada município; e o grau de urbanização de cada município;
- Indicadores econômicos - da página do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada foram utilizados os dados referentes Produto Interno Bruto (PIB), Produto Interno Bruto (PIB) per capita, Rendimento Médio no Setor Formal; da página , Índice de Envelhecimento e Razão de Dependência;
- Indicadores Sociais – a partir das páginas da FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro e da FJP – Fundação João Pinheiro serão utilizados os dados sobre IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (Renda, Emprego, Saúde e Educação), e a partir das páginas do DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil a Taxa Bruta de Mortalidade.
- Indicadores Fiscais - serão utilizados indicadores que possam medir o desempenho fiscal de cada município do Estado de Minas Gerais. Neste estudo, os indicadores fiscais utilizados referem-se aos índices e indicadores obtidos na pesquisa realizada por Ribeiro e Abrantes (2012).

3.3. Procedimentos analíticos

O presente estudo foi desenvolvido em duas etapas. A primeira consistiu em identificar e analisar se há influência dos indicadores fiscais (*proxy* da LRF) sobre os indicadores socioeconômicos (*proxy* da qualidade de vida). Como a Lei entrou em vigência em 04.05.2000 com efeitos a partir do ano de 2001, foram analisados dois períodos 2000 e 2007, sendo o ano de 2000 considerado sem os efeitos da legislação e 2007 considerando o ano que sintetiza os efeitos da legislação no período de 2001 a 2007. Para tanto foi utilizado o modelo regressivo estimado pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Este modelo tem como objetivo descrever a relação entre duas ou mais variáveis, através de uma equação funcional. Segundo Gujarati (2000):

> a análise de regressão ocupa-se do estudo da dependência de uma variável, a *variável dependente*, em relação a uma ou mais variáveis, as *variáveis explicativas*, com o objetivo de estimar e/ou prever a média (da população) ou o valor médio da dependente em termos dos valores conhecidos ou fixos (em amostragem repedida) das explicativas (GUJARATI, 2000).

A função da regressão linear é dada pela seguinte equação:

$$\mathbf{Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \ldots + \beta_n X_n + \mu} \quad (1)$$

Em que:

Y = variável dependente;
α = intercepto da função;
β = coeficiente angular (inclinação) da função;
X_n = variáveis independentes (explicativas); e
μ = termo de erro (variável aleatória não-observável).

Os coeficientes angulares são parâmetros do modelo que medem a variação no valor da variável Y, para cada variação unitária da variável X, mantendo-se as demais variáveis constantes. O método dos mínimos quadrados (MQO) tem por objetivo determinar as estimativas β_0, β_1, β_n, onde "a soma dos quadrados de seus resíduos é menor do que a soma dos quadrados dos resíduos de qualquer outra reta" (HILL *et al*., 2003). A aplicação do modelo de regressão linear múltipla – MRLM carece da verificação dos pressupostos de normalidade na distribuição dos resíduos, autocorrelação, multicolinearidade, homocedasticidade e especificação do modelo (conforme detalhado no Apêndice N).

Para a realização do procedimento MRLM – Modelo de Regressão Linear Múltipla, serão considerados para análise dos indicadores fiscais, indicadores que mensuram o desempenho fiscal dos municípios mineiros de acordo com os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (tabela 1). Estas variáveis explicativas sintetizam a situação fiscal do município considerando os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, representando o comportamento das finanças públicas municipais. Foram selecionados indicadores de desempenho que traduziam três dimensões da Lei: planejamento (eficiência do gasto e indicador de desenvolvimento tributário e econômico), controle (receitas, despesas e limites legais) e transparência (*proxy* de transparência fiscal). Assim, neste estudo os indicadores de desempenho fiscal foram considerados como *proxy* da LRF.

Tabela 1: indicadores fiscais utilizados como *proxy* da LRF, nos anos de 2000 e 2007.

Aspecto analisado	Dimensão	Categoria	Indicador
Desempenho Fiscal do Município	Controle	Receitas	Participação das receitas tributárias (RT)
			Participação das receitas de transferências (RTR)
			Participação das receitas de capital (RK)
			Participação das receitas de FPM (RFPM)
			Participação das receitas de ICMS (RICMS)
		Despesas	Participação das despesas correntes (DCR)
			Participação das despesas de capital (DK)
			Participação das despesas de custeio (DCT)
			Participação das despesas com pessoal (DP)
			Participação das despesas com amortização e juros (AMD)
		Limites Legais	Índice de Resultado Orçamentário (IRO)
			Índice de Capacidade de Pagamento (ICP)
			Índice de Despesa com Pessoal (IDP)
			Índice de Endividamento (IE)
	Transparência	Transparência Fiscal	Índice de Transparência Fiscal Externa (ITFE)
	Planejamento	Desempenho Tributário	Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE)
		Eficiência do Gasto Social	Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS)

Fonte : Ribeiro e Abrantes (2012) e FJP – Fundação João Pinheiro (2000, 2007).

Como *proxy* da qualidade de vida foram considerados os indicadores que sintetizam o desenvolvimento socioeconômico para os períodos de 2000 (antes da Lei) e 2007 (após a Lei). As dimensões do desenvolvimento socioeconômico foram extraídas das disposições dos Planos Plurianuais do Governo Federal para o período de 2000-2007, nomeados como estratégia de desenvolvimento e suas dimensões, que apresentou como objetivo geral de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e emprego, desenvolvimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade, e viabilizado pela expansão competitiva das atividades que superem a vulnerabilidade externa. As cinco dimensões da estratégia (social, econômica, regional, ambiental e democrática) representam os megaobjetivos a ser perseguidos pelos municípios, estados e governo federal (Anexo V, PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007), a saber:

a) **A dimensão social** tem por objetivos a inclusão social e a redistribuição da renda. A estratégia de governo no âmbito social se rege pelo preceito de direitos fundamentais da cidadania e da garantia da universalização do acesso a serviços públicos essenciais, como a seguridade social (previdência, assistência

e saúde) e a educação. São exemplos de políticas nesta dimensão: ações para fortalecer o acesso universal e de qualidade a esses serviços: previdência, assistência, saúde, educação, capacitação, cultura, geração de emprego e renda e melhorar as relações e condições de trabalho, elevação sistemática do salário mínimo, entre outras.

b) **A dimensão econômica** objetiva promover o crescimento estável da renda e a ampliação do emprego, em quantidade e qualidade. Para tanto se buscará coordenação e o impulso aos investimentos em expansão da capacidade e inovações, condutores da elevação da produtividade e da competitividade, e com ênfase na formação de infra-estrutura e na eliminação da vulnerabilidade externa. São exemplos de ações: ajuste das contas do setor público necessário à evolução favorável da relação dívida/PIB e à capacidade de investimento público e privado.

c) **A dimensão regional** deve ser considerada na análise das desigualdades sociais e seu enfrentamento passa por uma nova política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial no setor público. A geografia do Brasil mostra ainda uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço brasileiro. Mostra uma geografia das desigualdades sociais e econômicas que comporta vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos, ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza. Em ambos os casos, são regiões com reduzida capacidade de competir com os territórios mais dinâmicos. Estas já estão enfrentando os problemas de aglomeração excessiva: congestionamento de fluxos, pressão sobre o meio ambiente e a saúde pública, incapacidade de absorver a pressão migratória, ampliando os bolsões de pobreza em todas as grandes cidades.

d) **A dimensão ambiental** . deve orientar as escolhas no campo social e econômico. Em face da pressão que o desenvolvimento econômico impõe sobre os recursos naturais e os serviços ambientais, os compromissos de justiça social com as gerações atuais são indissociáveis do legado que se quer deixar às gerações futuras. O objetivo é o desenvolvimento voltado para justiça social, integrando igualmente o direito a um ambiente saudável. Os principais problemas que ameaçam nossos ecossistemas demonstram a estreita relação entre degradação ambiental e degradação social, como áreas poluídas,

inseguras e degradadas, acesso ao ar puro, água potável, saneamento básico e habitabilidade, expressando a distribuição desigual dos benefícios ambientais.

e) **A dimensão democrática** tem por objetivos o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos , políticos, sociais e civis, descentralização, planejamento participativo e gestão pública orientada para o cidadão, a segurança pública e a defesa da soberania nacional. O fortalecimento da democracia requer também o combate ao autoritarismo, à desigualdade e ao clientelismo.

Destas cinco dimensões nesta pesquisa foram consideradas para análise três: dimensão social, econômica e regional, que serão subdivididas em seis categorias com seus respectivos indicadores, conforme demonstrado na tabela 2. Os indicadores que sintetizam o desenvolvimento socioeconômico foram considerados como *proxy* da qualidade de vida nos municípios

Tabela 2: indicadores socioeconômicos utilizados como *proxy* da qualidade de vida, nos anos de 2000 e 2007

Aspecto analisado	Dimensão	Categoria	Indicador
Desenvolvimento socioeconômico municipal	Dimensão Regional	Dinâmica Demográfica	População residente
			Taxa de urbanização
	Dimensão Social	Renda	Rendimento Médio Formal
			IMRS-renda (Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Renda)
			IFDM-renda (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal-renda)
		Educação	IMRS-educação (Índice Mineiro de Responsabilidade Social – educação)
			IFDM-educação (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal-educação)
		Saúde	IMRS-saúde (Índice Mineiro de Responsabilidade Social – saúde)
			IFDM-saúde (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal-saúde)
			Taxa Bruta de Mortalidade
		Dinâmica Social	IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal)
			IMRS (Índice Mineiro de Responsabilidade Social)
	Dimensão Econômica	Panorama econômico	PIB – Produto Interno Bruto
			Razão de Dependência

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada; FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro; FJP – Fundação João Pinheiro e DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (2000 e 2007).

Em um segundo momento, foram analisados os fatores condicionantes para as variáveis eficiência do gasto social e transparência fiscal externa, em dois pontos no

tempo: 2000 (antes da LRF) e 2007 (após a LRF). Objetivou-se entender quais aspectos analisados nesta pesquisa poderiam condicionar maiores níveis de transparência e eficiência em determinado município. Para tanto, inicialmente será utilizada a análise de correlação para os índices nos dois períodos (Apêndice P). Como hipótese, considerou-se que quanto mais forte e positiva for esta relação maior foi o esforço dos gestores públicos em manter o a condição mensurada pelo índice.

Após análise exploratória dos dados, será utilizado o teste Qui-quadrado para verificar se há associação entre as variáveis, sendo a hipótese nula a não existência de associação. É um teste não paramétrico baseado na distribuição do Qui-quadrado (PESTANA e GAGEIRO, 2008). Todos os dados foram analisados e compilados nos softwares Stata 10.0 e SPSS 16.0. Foi utilizado como nível de significância para os testes 95%.

4.Resultados

Nesta seção serão analisadas as possíveis influências de indicadores fiscais (*proxy* da LRF), pautadas nas determinações legais, principalmente, a LRF, sobre indicadores socioeconômicos que, neste estudo, funcionam como *proxy* da qualidade de vida da população em determinada área. Como são analisados 13 indicadores sociais, foram obtidas 26 regressões para os períodos de 2000 e 2007. O ano de 2000 é considerado como marco que sintetiza os resultados municipais antes da influência da austeridade fiscal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Enquanto que para o ano de 2007 além de outros fatores que poderiam alterar o desenvolvimento socioeconômico, também há a Legislação em vigor.

Posteriormente, serão analisadas separadamente os índice de eficiência do gasto social e de tendência a transparência fiscal. Assim, conclui-se a análise do tripé: planejamento, controle e transparência da gestão pública, que são os pilares da LRF para garantir uma gestão fiscal responsável, e, conseqüentemente promover o desenvolvimento municipal.

4.1. Análise da influência dos indicadores fiscais sobre os sociais, considerando as seis categorias socioeconômicas

Para análise da dinâmica demográfica dos municípios foi selecionada a variável taxa de urbanização. Pretendeu-se explicar quais são os atrativos municipais

em termos fiscais para a concentração urbana de habitantes em determinado município. Ou seja, quais aspectos trabalhados pela gestão municipal que poderiam influenciar a atração de habitantes para o município.

A análise da taxa de urbanização foi obtida através de regressão realizada por meio do método dos mínimos quadrados ordinários e utilizou-se a ferramenta *stepwise* para selecionar as variáveis significativas do modelo, comparando os anos de 2000 e 2007. Todos oss pressupostos da regressão foram atendidos (Apêndice O) e na tabela 3 estão descritos os resultados da regressão obtida para o ano de 2000, onde foram testadas todas as variáveis relativas ao desempenho fiscal incluídas no modelo na tentativa de identificar fatores que influenciassem a taxa de urbanização. Destaca-se, que o modelo tem capacidade explicativa (R^2 ajustado) de 38,66% e que todas as análises foram efetuadas ao nível de significância de 5%. Além disso, o teste F (ANOVA) indicou a existência de significância do R^2 (Pro>F: 0.0000).

Tabela 3: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente taxa de urbanização, para o ano de 2000.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IEGS	41.0315	9.8702	4,15	0.000
IRO	-20.5719	9.1976	-2,24	0.026
IDTE	0.5044	0.04816	10.45	0.000
DP	19.4487	8.4618	2.29	0.022
Constante	12.3427	7.1795	1.72	0.046
			F(4,483)=76,11; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,3866	

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Conforme observado, todas as variáveis são estatisticamente significantes, então, pode-se inferir que influenciam o grau de urbanização de um município no Estado de Minas Gerais. Verificou-se relação positiva entre o índice de eficiência no gasto social, o índice de desenvolvimento tributário e econômico e a representatividade da despesa com pessoal. O índice de resultado orçamentário tem uma relação negativa com o nível de urbanização da cidade, pois, para o ano de 2000 este índice era negativo, indicando déficit orçamentário. Já a aplicação eficiente dos recursos públicos na área social e a fonte de empregos gerada pelos cargos públicos do Poder Executivo contribuíram como atrativos para o povoamento de determinada região.

O mesmo não se pode afirmar para o ano de 2007, em que se verifica como explicação para o aumento da taxa de urbanização dos municípios apenas o índice de

eficiência no gasto social e o índice de desenvolvimento tributário e econômico. Portanto, ao longo do período verificou-se que os indutores do aumento da população urbana nos municípios mineiros são a alocação eficiente de recursos nas áreas sociais como educação, saúde, saneamento e habitação, além do potencial de arrecadação municipal. Estes fatores em conjunto explicam 37,01% da variação na taxa de urbanização (R^2 ajustado de 37,01% com significância de Prob>F: 0.0000), conforme visualizado na tabela 4.

Tabela 4: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente taxa de urbanização, para o ano de 2007.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IEGS	39.1076	11.9819	3.26	0.001
IDTE	0.5229	0.04364	12.06	0.000
Constante	24.8184	7.97384	3.11	0.002
		F(2,494)=145.10; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,3701		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Na concepção e Jannuzi (2001) os problemas sociais do Brasil podem ser compreendidos com o auxílio e interpretação de indicadores sociais. Estatísticas publicadas pelo IBGE (2010) relatam que houve uma evolução positiva destes indicadores na última década, especialmente em relação ao aumento da expectativa de vida, queda da mortalidade infantil, acesso a saneamento básico, coleta de lixo e diminuição da taxa de analfabetismo. Apesar da melhoria nesses índices, ressalta que há nítidas diferenças regionais, especialmente em relação ao nível de renda, e que precisam ser melhor compreendidas.

Para analisar a variação da renda dos habitantes de determinando municípios foram selecionadas as variáveis: rendimento médio formal dos cidadãos e os índices ifdm-renda e imrs-renda. Pretendeu-se explicar quais indicadores da gestão fiscal contribuem para a geração de empregos e, consequentemente, o aumento da renda dos contribuintes. Em 2000, observou-se que a variação da renda proveniente do trabalho formal dos cidadãos em um município foi influenciada pelo índice de amortização das dívidas municipais e pelo índice de desenvolvimento tributário e econômico. A relação entre estes indicadores é derivada do fato de que quando o município economiza com o pagamento de juros e amortizações de dívidas há sobras financeiras para o investimento em políticas de fomento à renda municipal. Como consequência, há

melhoria nas condições tributárias e econômicas da área (R^2 ajustado de 44,19% com significância de Prob>F: 0.0000, conforme visualizado na tabela 5).

Tabela 5: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente rendimento médio formal, para o ano de 2000.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
AMD	-831.6439	352.1150	2.36	0.001
IDTE	6.9226	0.3575	19.36	0.000
Constante	369.0906	13.6705	27.00	0.000
		F(2,490)=195,75; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,4419		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Já para o ano de 2007, percebeu-se que a renda proveniente do trabalho formal dos cidadãos mateve uma relação negativa com índice de resultado orçamentário (IRO) e esteve positivamente relacionada com o índice de desenvolvimento tributário e econômico. Em 2007 a média para o IRO foi negativa, ou seja, houve déficit orçamentário para a maioria dos municípios. Assim, pode-se inferir que o déficit orçamentário reduziu as possibilidades de geração de renda para a população. Também apurou-se que uma competente arrecadação tributária potencializou a geração de empregos, levando ao aumento da renda média do trabalhador. O comportamento destas variáveis em conjunto explicam cerca de 51,30% da variação na renda média do contribuinte (R^2 ajustado de 51,30% com significância de Prob>F: 0.0000, conforme demonstrado na tabela 6).

Tabela 6: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente rendimento médio formal, para o ano de 2007.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IRO	-198.4519	0.2861	-2.17	0.031
IDTE	6.6460	91.5644	22.58	0.000
Constante	534.9259	14.9652	35.74	0.000
		F(2,494)=262,25; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,5130		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Quanto à análise do índice mineiro de responsabilidade social para a dimensão renda (imrs-renda), pretendeu-se avaliar quais contribuições os indicadores fiscais possibilitariam na geração de renda considerando todos os setores municipais. Analisando os resultados da regressão, pode-se dizer que esta variável manteve uma relação negativa com o índice de resultado orçamentário (IRO) e com as receitas de transferências (RTR) no ano de 2000. Fato explicado pelo déficit orçamentário

apresentado neste período, e, pela alta representatividade das receitas de transferências. Já com as receitas tributárias, receitas de imposto interestadual sobre a circulação de mercadorias e serviços, e com a despesa de custeio mateve um relacionamento direto e positivo, conforme demonstrado na tabela 7. Assim, chegou-se a inferência de que o déficit orçamentário e a dependência de transferências externas prejudicam o desenvolvimento municipal no que se referiu à geração de empregos e renda (R^2 ajustado de 64,51% com significância de Prob>F: 0.0000).

Tabela 7: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente imrs-renda

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IRO	-0,0709	0.3232	-2.19	0.029
RT	0.4629	0.0637	7.27	0.000
RTR	-0.1882	0.0324	-5.80	0.000
RICMS	0.6565	0.0314	20.84	0.000
DCT	6.9226	0.0236	-3.57	0.000
Constante	369.0906	0.0313	19.83	0.000
		F(5,488)=178,03; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,6451		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em 2007, verificou-se que a alta representatividade das transferências correntes, o pagamento de juros e amortizações de dívidas, a diminuição das receitas de capital e o nível elevado das despesas de custeio da máquina administrativa são fatores que tem reduzido o nível de geração de renda para os municípios mineiros. Entretanto, a redução do índice de endividamento, a arrecadação tributária, e a elevação das receitas provenientes das transferências do ICMS são variáveis que contribuem para explicar o desenvolvimento de um município quanto a geração de empregos, conforme pode-se visualizar na tabela 8 (R^2 ajustado de 72,12% com significância de Prob>F: 0.0000).

Tabela 8: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente imrs-renda, para o ano de 2007.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IE	0.6572	0.2689	2.44	0.015
RT	0.4479	0.0815	5.49	0.000
RTR	-0.2407	0.0358	-6.71	0.000
RK	-0.2638	0.0732	-3.60	0.000
RICMS	0.6978	0.0288	24.21	0.000
DCT	-0.2015	0.0416	-4.84	0.000
AMD	-0.5873	0.1768	-3.32	0.001
Constante	0.8158	0.0578	16.06	0.000
			F(7,482)=178,03; Prob=0,0000; R2 Ajustado=0,7212	

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Ao analisar o IFDM-renda (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, dimensão renda) verificou-se que nenhum dos indicadores estudados possui relacionamento significativo com este índice. Assim, concluiu-se que os indicadores fiscais não influenciaram o IFDM-renda.

Dentre todos os indicadores analisados, percebeu-se que os modelos construídos para a dimensão renda foram os que possuíram maior capacidade explicativa. Sendo assim, pode-se considerar que melhorando os investimentos em políticas públicas destinadas a geração de empregos, sem desperdício de recursos, o município terá condições de minimizar a concentração de renda e reduzir as disparidades regionais; conforme discutido por Castro *et al*. (2008), Rezende (2001) e Souza (1993).

A educação é importante para a formação de profissionais capacitados para o mercado de trabalho, proporcionando seu melhor posicionamento frente a ofertas de empregos podendo, dessa forma, contribuir para a melhoria na qualidade de vida da população, diminuição do desemprego, dentre outros benefícios. Para analisar se o nível educacional foi influenciado pelo cumprimento dos limites estabelecidos para a gestão fiscal pela LRF foram selecionadas os índices ifdm-educação e imrs-educação. Nesta pesquisa percebeu-se que para a dimensão educação não há relação significativa, estatisticamente, entre os indicadores fiscais e o IFMD-educação (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, dimensão educação).

Para a variável imrs- renda (índice mineiro de responsabilidade social, dimensão renda) foram atendidos os pressupostos da regressão e as respectivas estatísticas estão descritas no Apêndice O. Em 2000, notou-se que a alta representatividade da receita tributária, o recolhimento de ICMS e o baixo índice de despesa de pessoal influenciam positivamente o desenvolvimento de ações municipais destinadas à área de educação. Já a dependência de transferências externas é um fator que reduz a capacidade do município em investir na área de educação, de acordo com a demonstração na tabela 9. Destaca-se, que o modelo tem capacidade explicativa (R^2 ajustado) de 30,71% e que todas as análises foram efetuadas ao nível de significância de 5%. Além disso, o teste F (ANOVA) indicou a existência de significância do R^2 (Pro>F: 0.0000).

Tabela 9: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente imrs-educação

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
RT	0.1695	0.0424	3.99	0.000
RTR	-0.0624	0.0212	-2.93	0.004
RICMS	0.2047	0.0209	9.75	0.000
DP	0.0408	0.2001	2.04	0.042
Constante	0.5524	0.0203	27.08	0.000
		F(5,488)=54,08; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,3071		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em 2007, verificou-se mudança no modelo que explica a variação no potencial de desenvolvimento do município para a dimensão educação. Apenas as receitas de ICMS possuíram relação positiva com o imrs-educação, mantendo relacionamento negativo com este as receitas de transferências e a despesa com pessoal (tabela 10). O modelo proposto tem capacidade explicativa (R^2 ajustado) de 27,08% e todas as análises foram efetuadas ao nível de significância de 5%. Além disso, o teste F (ANOVA) indicou a existência de significância do R^2 (Pro>F: 0.0000). O aumento da despesa de pessoal e das transferências de renda tem diminuído o potencial de investimentos próprios dos municípios para atender as demandas de educação. Ao passo que o desenvolvimento econômico, das atividades comerciais e industriais geram renda para a região e contribuem para aumentar o valor do mínimo legal a ser utilizado na manutenção dos bens e serviços do ensino (art 212 da CF/88).

Tabela 10: Resultado da regressão (stepwise) para a variável dependente imrs-educação, para o ano de 2007.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
RTR	-0.2407	0.0358	-6.71	0.000
RICMS	0.6978	0.0288	24.21	0.000
DP	-0.2015	0.0416	-4.84	0.000
Constante	0.8158	0.0578	16.06	0.000
		F(3,482)=60,29; Prob=0,0000; R2 Ajustado=0,2708		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Para analisar se o atendimento dos serviços de saúde sofreram alguma influência dos indicadores fiscais foram selecionados os índices ifdm-saúde, imrs-saúde e a taxa bruta de mortalidade. Nesta pesquisa verificou-se que para a dimensão sáude não há relação significativa, estatisticamente, entre os indicadores fiscais e o imrs-saúde (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, dimensão educação) e a taxa bruta de mortalidade, portanto, tais variáveis não foram influenciadas por nenhum dos indicadores fiscais utilizados neste trabalho.

Porém para o IFMD-saúde (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, dimensão saúde), no ano de 2000, apurou-se que as receitas de transferências afetaram negativamente a qualidade dos serviços na área de saúde, ao passo que as receitas de ICMS, FPM e capital e a despesa com pessoal influenciam positivamente. O modelo proposto tem capacidade explicativa (R2 ajustado) de 6,98% e todas as análises foram efetuadas ao nível de significância de 5%, conforme tabela 11. O teste F (ANOVA) indicou a existência de significância do R^2 (Pro>F: 0.0000). Embora com baixo percentual explicativo, pode-se afirmar que existe relação entre as variáveis.

Tabela 11: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente ifdm-saúde

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
RTR	-0.2156	0.1020	-2.11	0.035
RICMS	0.2129	0.0963	2.21	0.028
RK	0.0118	0.1106	0.11	0.049
RFPM	0.0051	0.0821	0.06	0.048
DP	0.1933	0.0687	2.81	0.005
Constante	0.7193	0.0742	9.69	0.000
			F(5,487)=7,31; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,0698	

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em 2007, o modelo não apresentou grandes variações em sua estrutura. Destaca-se que as receitas de capital, neste ano, influenciaram negativamente a oferta de serviços de saúde no município, conforme demonstrado na tabela 12. Tal fato pode ser creditado à redução da representatividade destas receitas nas receitas totais, devido à imposição legal de que a contratação de novos convênios está vinculada a regular prestação de contas do mesmo. (R2 ajustado de 0,0511%, as análises com nível de significância de 5%, Prob>F: 0.0000).

Tabela 12: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente ifdm-saúde,2007

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
RTR	-0.2633	0.0957	-2.75	0.006
RICMS	0.3618	0.0841	4.31	0.000
RK	-0.2206	0.1408	-1.57	0.018
RFPM	0.1817	0.0767	2.37	0.011
DP	0.0237	0.0862	0.28	0.043
Constante	0.8408	0.0702	11.97	0.000
			F(5,477)=5.11; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,0511	

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em relação aos serviços básicos de saúde e educação, notou-se uma relação fraca e positiva entre os indicadores fiscais e os índices de saúde e educação. Nestas

áreas há a obrigatoriedade de cumprimento dos mínimos constitucionais (15% e 25% das receitas tributárias e de transferências), e verificou-se que o investimento nestas áreas foi alto, mas ineficiente. Assim não há melhorias que pudessem ser sentidas pela população, corroborando os estudos de Luque e Martins (1999) , Rocha (2001), Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006).

Para a análise da influência da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o panorama econômico dos municípios mineiros, foram escolhidas as variáveis: razão de dependência e PIB (Produto Interno Bruto). Verificou-se que os modelos de regressão construídos para as variáveis PIB e Razão de Dependência não atenderam aos pressupostos básicos para a validade da regressão. Sendo assim, inferiu-se que os indicadores fiscais não atuam como fatores que influenciam o comportamento destas duas variáveis.

A dinâmica social neste estudo está restrita a análise dos índices IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal) e IMRS (Índice Mineiro de Responsabilidade Social). Objetivou-se analisar se houve influência dos indicadores fiscais sobre a dinâmica social em determinado município. Observou-se que, no ano de 2000, o IFDM manteve relacionamento positivo com o índice de eficiência social, índice de desenvolvimento tributário e econômico e índice de despesa com pessoal. Com a despesa de custeio demonstrou relação negativa, conforme pode ser visualizado na tabela 13. O poder explicativo do modelo é de 17,23% (R2 ajustado), a um nível de significância de 5% para o teste F (ANOVA).

Mais especificamente, pode-se dizer que o controle da despesa com pessoal, mantendo-o a níveis baixos contribuiu para a elevação do IFDM. Também verificou-se que o desenvolvimento de políticas tributárias e a alocação eficiente de recursos públicos nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento possibilitaram maiores escores no IFDM. Isto é, proporcionaram maior desenvolvimento do município contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população local.

Tabela 13: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IFDM.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IEGS	0.1527	0.5068	3.01	0.003
IDTE	0.0012	0.0002	4.53	0.000
IDP	0.0924	0.0344	2.68	0.008
DCT	-0.1155	0.0342	-3.37	0.001
Constante	0.4372	0.0432	10.12	0.000
		F(4,483)=25,13; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,1723		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Para o ano de 2007, verificou-se alterações no modelo, com o acréscimo do indicador de pagamento de juros e amortizações. Sua capacidade de explicação reduziu para 13,64% (R2 ajustado) conforme demonstrado na tabela 14. Os gastos para a manutenção da Administração Pública (DCT) e para o pagamento de amortizações e juros da dívida consolidada afetaram negativamente o IFDM, pois o gasto com estas despesas representam menos recursos para investir nas demandas sociais.

Tabela 14: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IFDM.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IEGS	0.0651	0.0568	1.11	0.033
IDTE	0.0013	0.0002	6.47	0.000
IDP	0.0052	0.0346	0.15	0.038
DCT	-0.0039	0.0562	-0.07	0.041
AMD	-0.5020	0.2653	-1.89	0.049
Constante	0.5472	0.0605	9.04	0.000
			F(5,483)=14,97; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,1364	

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

O IMRS é uma versão complementar para se avaliar o nível de desenvolvimento de um município. Com relação a esta variável também se apurou o atendimento de todos os pressupostos da regressão linear (conforme apêndice O). Em 2000, notou-se que o aumento do IMRS esteve relacionado positivamente com o índice de eficiência do gasto social, índice de despesa com pessoal e elevação nas receitas de capital (tabela 15). As receitas de capital referem-se aos convênios e empréstimos com destinação específica, como por exemplo, reparo de asfaltos, construção de escolas, etc. fator que pode melhorar o nível de desenvolvimento do município. A alocação eficiente de recursos na área social corroborou esta situação, e, nesta época as folhas de pagamentos não ultrapassavam em média 40% da receita corrente líquida, o que proporcionava margens para a contratação de pessoal pelas prefeituras. Esta ação colaborou para o aumento da renda dos cidadãos e, como consequência, pode possibilitar mais desenvolvimento social e humano.

Tabela 15: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IMRS.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IEGS	0.3859	0.0241	16.00	0.000
IDP	0.0493	0.0207	2.38	0.018
RK	0.0728	0.0371	1.96	0.049
Constante	0.2339	0.0193	12.12	0.000
		F(5,483)=14,97; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,1364		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

No ano de 2007, notou-se o acréscimo da variável explicativa índice de transparência fiscal externa no modelo, conforme demonstrado na tabela 16. Também se verificou o aumento da capacidade explicativa do modelo para 18,07% (R2 ajustado). Observou-se que como houve redução na representatividade das receitas de capital para a arrecadação municipal, este indicador passou a influenciar negativamente o grau de desenvolvimento da região. A transparência fiscal externa referiu-se ao cumprimento dos dispositivos legais quanto a gestão fiscal responsável pelo município. Assim, pode-se inferir que quanto mais responsável for o administrador na gestão dos recursos públicos maior é a probabilidade de disponibilizar informações sobre sua gestão, atitude que pode colaborar para maior desenvolvimento do município.

Tabela 16: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente IMRS.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
IEGS	0.3293	0.0334	9.84	0.000
IDP	0.0242	0.0235	1.03	0.034
ITFE	0.0638	0.0207	3.07	0.002
RK	-0.0585	0.0578	-1.01	0.042
Constante	0.3173	0.0284	11.16	0.000
		F(4,485)=26,20; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,1807		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Identificar e analisar a influência da Lei sobre os indicadores sócioecômicos é uma importante ferramenta para balizar o planejamento municipal, com relação a proposição de metas e resultados fiscais que efetivamente possam contribuir para melhorar o nível de desenvolvimento social do município. Foram analisadas neste estudo 6 (seis) categorias referentes ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineiros, a saber: dimensão demográfica, renda, educação, saúde, panorama econômico e dinâmica social. Apenas para a categoria panorama econômico não se verificou relação entre os indicadores analisados.

Para análise das regressões obtidas, foram consideradas como variáveis dependentes os indicadores sociais, e, variáveis independentes ou explicativas os indicadores fiscais (de acordo com as determinações legais). Os resultados destes modelos possibilitaram o entendimento de que há influência dos indicadores fiscais sobre os indicadores sociais na maioria dos modelos (53,86%). Neste trabalho, dos treze indicadores analisados, em sete deles foi possível constatar a influência dos indicadores fiscais, obviamente, em graus diferenciados. No quadro 1 , estão sintetizadas as relações entres os indicadores e índices para o ano de 2000 (antes do efeito da LRF).

No ano de 2000, percebeu-se que a receita tributária, gasto com pessoal, receitas de capital, FPM e ICMS, Índice de Eficiência do Gasto Social, Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico, Índice de Despesa total com Pessoal e despesa de custeio influenciaram positivamente os indicadores sociais, fato creditado ao fato de que o investimento em geração de empregos e o aumento da arrecadação municipal podem colaborar para aumentar o nível de desenvolvimento socioeconômico do município. Já o déficit orçamentário e o pagamento de amortização de dívidas influenciam negativamente os indicadores sociais, já que representam ações da administração municipal que culminaram na redução de recursos para investimentos nas áreas sociais. As receitas de transferências impactam negativamente os indicadores sociais porque representaram a dependência do Poder Local de outras esferas do governo para atender às suas demandas.

Fiscais	Sociais	Taxa Urbani-zação	Rendimento Médio Formal	IMRS-renda	IMRS-educação	IFDM-saúde	IFDM	IMRS
RT				↑	↑			
RTR				↓	↓	↓		
RICMS				↑	↑	↑		
DP		↑			↑	↑		
RK						↑		↑
RFPM						↑		
IEGS		↑					↑	↑
IDTE		↑	↑				↑	
IDP							↑	↑
DCT				↑			↑	
IRO		↓		↓				
AMD			↓					

Quadro 1: Relação entre os indicadores fiscais e sociais, considerando o ano de 2000 (antes da LRF).
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

No quadro 2 , estão sintetizadas as relações entres os indicadores e índices para o ano de 2007 (após o efeito da LRF). Observou-se mudanças nas relações entre os

indicadores, a receita tributária, receitas de FPM e ICMS, Índice de Eficiência do Gasto Social, Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico, Índice de Despesa total com Pessoal continuaram a influenciar positivamente os indicadores sociais. O déficit orçamentário, o pagamento de amortização de dívidas e as receitas de transferências continuaram a influenciar negativamente os indicadores sociais. O gasto com pessoal e as receitas de capital passaram a influenciar negativamente os indicadore sociais, situação explicado pelo fato de o aumento da despesas com folha de pagamentos comprometer mais recursos públicos e desta forma influenciar negativamente o nível de investimento nas áreas sociais. A redução das despesas de capital corroboram a maior dependência da Administração Municipal das transferências de recursos de outros entes da federação, fato que comprometeu o investimento com recursos próprios do município para a execução do programa de governo.

Segundo Martins e Luque (1999), conforme os problemas sociais vão se intensificando, os orçamentos públicos acabam sendo dominados por gastos que, apesar de extremamente necessários, resultam, de um lado, na redução da capacidade de investimento do Estado em políticas capazes, realmente, de reduzir os problemas sociais. Neste cenário, o desenvolvimento tributário configura-se como uma alternativa para aumentar a fonte de recursos próprios do município, sem elevar a carga tributária. Pois possibilita agilidade na arrecadação de tributos com a redução dos longos processos de dívida ativa tributária, corroborando o posicionamento de Pereira (2002, Nascimento (2006) e Souza (2007).

Fiscais / Sociais	Taxa Urbanização	Rendimento Médio Formal	IMRS-renda	IMRS-educação	IFDM-saúde	IFDM	IMRS
RT			↑				
RTR			↓	↓	↓		
RICMS			↑	↑	↑		
DP				↑	↑		
RK			↓		↓		↓
RFPM					↑		
IEGS	↑					↑	↑
IDTE	↑					↑	
IDP						↑	↑
DCT			↓			↓	
IRO		↓					
AMD		↓	↓			↓	
ITFE							↑

Quadro 2: Relação entre os indicadores fiscais e sociais, considerando o ano de 2007 (depois da LRF).
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Este resultado configura um diagnóstico que pode ser utilizado pelos gestores municipais, principalmente, aqueles que se preocupam em desenvolver uma gestão fiscal pautada em códigos de conduta moral e ética para atender às reais demandas da sociedade. A junção da disciplina fiscal com análises minuciosas das necessidades da população, em uma determinada região, poderá possibilitar a elaboração e execução de um planejamento focado na redução das disparidades locais.

Na concepção de Souza (2006), Gaetani (1997), Medeiros (20006) e Giambiagi e Além (2008) a formulação e implementação das políticas públicas regionais devem considerar as possibilidades práticas dos municipíos e adequá-las as carências coletivas. Assim, pode-se traçar metas de resultado fiscal que contribuam para a redução das disparidades locais, melhorando as condições de vida dos cidadãos.

4.2. Análise da eficiência e da transparência na gestão fiscal dos municípios mineiros

Já no caput da Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador introduz ao administrador municipal a necessidade de uma conduta pautada na gestão transparente e eficiente dos recursos públicos. Por isso, os objetivos secundários deste estudo consistiram em analisar os fatores determinantes da eficiência e da transparência nos municípios mineiros. Para a análise da eficiência foi utilizado o IEGS – Índice de Eficiência do Gasto Social que mensura a alocação eficiente de recursos públicos nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo para os municípios mineiros.

Nesta pesquisa foi utilizada como *proxy* do grau de transparência fiscal dos municípios o ITFE – Índice de Transparência Fiscal Externa, que é obtido através da média ponderada do parecer prévio do Tribunal de Contas e da divulgação pelo próprio Poder Executivo Municipal de suas demonstrações contábeis para acesso público na página do Tesouro Nacional. A eficiência e a transparência do gasto público, de acordo com Banco Interamericano de Desenvolvimento, são elementos essenciais para promover a governança, que representa a capacidade de ação do Estado para implementar políticas públicas que possam atingir os objetivos coletivos (Gaetani, 1997).

Antes de proceder aos testes da regressão, foi realizada a análise de correlação dos índices com o intuito de verificar se os índices apresentavam consistência ao longo

dos anos. Para análise foi utilizado o coeficiente de Pearson (ρ de Pearson), conforme demonstrado no quadro 3, observou-se que o IEGS 2000 e IEGS 2007, bem como o ITFE 2000 e ITFE 2007, apresentaram boa correlação. Já a correlação entre transparência e eficiência é inversa, ou seja, aumento em uma das variáveis causaram redução nos níveis da outra. Mais especificamente, baixos níveis de transparência impactam negativamente os escores de eficiência, quando se considerou os municípios mineiros nos períodos de 2000 e 2007.

ANALISE DE CORRELAÇÃO		IEGS2000	IEGS2007	ITFE2000	ITFE2007
IEGS2000	Coeficiente de correlação	1,000	**0,643**	**-0,108**	
	Significância	-	0,000	0,042	
	N	497	497	497	
IEGS2007	Coeficiente de correlação	**0,643**	1,000		**-0,281**
	Significância	0,000	-		0,008
	N	497	497		497
ITFE2000	Coeficiente de correlação	**-0,108**		1,000	**0,905**
	Significância	0,042		-	0,000
	N	497		497	497
ITFE2007	Coeficiente de correlação		**-0,281**	**0,905**	1,000
	Significância		0,008	0,000	-
	N		497	497	497

Quadro 3: Análise de correlação entre as variáveis considerando os anos de 2000 e 2007.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota[i] A correlação é significante ao nível de 1%.

Considerando a análise dos fatores que podem explicar os níveis de transparência e eficiência em um município, verificou-se que para ambas as variáveis (eficiência e transparência) os pressupostos do modelo de regressão linear foram satisfeitos, em consonância com as estatísticas apresentadas no apendice O.

A eficiência é condição necessária para que não haja desperdício das verbas públicas em detrimento do atendimento das necessidades coletivas em consonância com os princípios constitucionais. Analisando o modelo obtido que possui potencial explicativo de 47,68% (R2 ajustado), observou-se que, para o ano de 2000, o PIB, o índice de desenvolvimento tributário e econômico, o índice municipal de responsabilidade social e a taxa de urbanização do município influenciaram positivamente o Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) (tabela 17). O IEGS mensura a eficiência da aplicação de recursos nas áreas de educação, saúde, habitação e saneamento, e, verificou-se que quanto maior a renda, a arrecadação tributária, mais

eficientemente os recursos foram alocadas. Quanto mais concentrada foi a população na zona urbana do município, maior foi a demanda por serviços nas áreas sociais.

Tabela 17: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente eficiência

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
PIB	5.86e-06	1.22e-06	4.82	0.000
IDTE	0.0009	0.0002	3.56	0.000
TXURB	0.0007	0.0001	3.66	0.000
IMRS	0.4038	0.0689	5.85	0.000
Constante	0.4218	0.0323	13.05	0.000
	F(4,492)= 114.02; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,4768			

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em 2007, o modelo explicativo permaneceu o mesmo, porém sua capacitação de explicação reduziu para 34,49% (R2 ajustado), conforme demonstrado na tabela 18. Esta redução foi devido à queda do relacionamento entre o IMRS com o IEGS, embora ainda seja significativo. Pode-se inferir que ao longo dos anos o nível de eficiência do gasto social esteve diretamente relacionado às variações no PIB, no IDTE, no IMRS e na concentração urbana de cada município no Estado de Minas Gerais.

Tabela 18: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente eficiência.

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
PIB	2.16e-06	5.11e-07	4.22	0.000
IDTE	0.0011	0.0002	4.60	0.000
TXURB	0.0006	0.0001	3.79	0.000
IMRS	0.0205	0.0625	3.53	0.043
Constante	0.6261	0.0095	65.69	0.000
	F(3,493)=88.06; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,3449			

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

A transparência além de ser princípio basilar da LRF é também um dos pressupostos para uma melhor governança corporativa. Assim, está disciplinada desde a nossa carta magna até às instruções normativas dos órgãos de controle externo no âmbito nacional. Verificou-se que o nível de transparência fiscal externa (ITFE) esteve relacionado positivamente ao PIB, índice de resultado orçamentário e o IMRS, e, negativamente com o aumento da população e do IDTE. Portanto, o aumento da população e da carga tributária contribuiram para a redução da transparência fiscal. Enquanto que o nível de responsabilidade social, superávit orçamentário e aumentos da renda colaboraram para a elevação do ITFE, conforme demonstrado na tabela 19. O

poder explicativo do modelo é de 5,53% (R2 ajustado), a um nível de significância de 5% para o teste F (ANOVA).

Tabela 19: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente transparência

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
população	-9.83e-06	4.76e-08	-2.06	0.040
PIB	3.39e-06	2.01e-06	1.69	0.048
IDTE	-0.0016	0.0004	-3.67	0.000
IRO	0.1461	0.0641	2.28	0.023
IMRS	03905	0.1106	3.53	0.000
Constante	0.3992	0.0535	7.46	0.000
		F(5,485)= 6,73; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,0553		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em 2007, o modelo sofreu alterações com o acréscimo da variável IFDM-saúde, que mateve relação positiva com o nível de transparência fiscal externa. Assim, o modelo aumenta a capacidade explicativa para 7,51%, de acordo com o demonstrado na tabela 20. Então, pode-se dizer que em um município onde se presenciou maior qualidade dos serviços na área de saúde, a população tende a cobrar mais responsabilidade fiscal dos administradores públicos. Em tese, quanto maiores os indicadores positivos a respeito do município, maior será a tendência dos gestores em divulgá-los para a sua população, conforme pressupostos da Teoria da Agência.

Tabela 20: Resultado da regressão (*stepwise*) para a variável dependente transparência

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro Padrão	t	Significância (95%)
população	-8.26e-08	4.16e-08	-1.99	0.047
PIB	2.70e-06	9.77e-07	2.77	0.006
IDTE	-0.0021	0.0004	-4.47	0.000
IRO	0.1549	0.0811	1.91	0.047
IMRS	0.5116	0.1159	4.41	0.000
IFDMSAU	0.0766	0.0452	1.69	0.041
Constante	0.2071	0.0681	3.04	0.002
		F(6,489)= 7,70; Prob=0,0000; R2 Ajustado= 0,0751		

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Em um segundo momento, procurou-se analisar se havia relacionamento entre a transparência e a eficiência em determinado município. Considerando as peculiaridades das variáveis, como por exemplo, dados que não apresentaram distribuição normal, procedeu-se ao teste qui-quadrado com a finalidade de apurar se existe associação entre estas variáveis. Portanto, a hipótese nula foi de que as variáveis são independentes, e, a hipótese alternativa, de que houve associação. A um nível de

significância de 95%, apurou-se a existência de associação entre as variáveis (ano de 2007, sig=0,026, ano de 2000, sig=0,043).

Considerando a associação entre as variáveis, foi construída uma matriz para cada um dos anos analisados, considerando três grupos para cada indicador (alto, médio e baixo desempenho) a partir das suas médias e desvio-padrão. Os resultados estão apresentados nos quadros 4 e 5. Percebeu-se que de 2000 para 2007, diminuiu o número de municípios com alto nível de transparência fiscal externa, no percentual de 10,5%, fato creditado ao aumento da austeridade fiscal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como a aprovação das contas públicas municipais tem diminuído, pode-se inferir que muitos municípios não conseguem cumprir os dispositivos fiscais estabelecidos pela austeridade da legislação em vigor.

			EFICIÊNCIA		
	NÍVEL		Alta	Média	Baixa
TRANSPARÊNCIA	Alta	Municípios	6	64	15
		% do Total	1,2%	12,9%	3,0%
	Média	Municípios	57	237	54
		% do Total	11,5%	47,7%	10,9%
	Baixa	Municípios	6	47	11
		% do Total	1,2%	9,5%	2,2%

Quadro 4: Matriz transparência e eficiência, considerando o ano de 2000
Fonte : Elaboração da autora,2012.

Também verificou-se, que de 2000 para 2007, aumentou em 8,70% a quantidade de municípios mineiros que alocaram de forma eficiente os seus recursos em áreas sociais. Isto demonstrou que é uma realidade no Estado de Minas Gerais o fato de que a eficiência na aplicação de recursos nas áreas de saúde, educação, saneamento e habitação, tem aumentado.

A grande maioria dos municípios mineiros se situaram nas faixas de médio desempenho relativo tanto para a transparência fiscal externa quanto para a eficiência do gasto social, o que significou razoáveis níveis de eficiência e baixo níveis de transparência. Assim, pode-se inferir que a aprovação das contas municipais, cumprindo os critérios estabelecidos pela legislação, não implica necessariamente em eficiência na alocação dos recursos públicos. É possível que um município aplique

seus recursos na área social de forma eficiente mesmo tendo suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas.

TRANSARENCIA		EFICIENCIA		
NÍVEL		Alta	Média	Baixa
Alta	Municípios	7	36	19
	% do Total	1,4%	7,2%	3,8%
Média	Municípios	53	251	55
	% do Total	10,7%	50,5%	11,1%
Baixa	Municípios	15	53	8
	% do Total	3,0%	10,7%	1,6%

Quadro5: Matriz eficiência e transparência, considerando o ano de 2007.
Fonte : Elaboração da autora,2012.

Contudo, conforme discutido por de Rezende, Slomski e Corrar (2005), Souza Jr. Gasparini (2006), Siqueira (2006) Piancasteli e Boueri (2008) e Boina *et al*. (2008), neste estudo, observou-se a importância de regras fiscais para o equilíbrio fiscal, mas também verificou-se a necessidade da eficiência e transparência do gasto público, conjugadas ao atendimento das necessidades da população e a mudança do perfil da Admistração Pública, como etapas complementares como mecanismos para se atingir melhores níveis de governança no Setor Público.

5. Conclusões

A Responsabilidade Fiscal consiste na atuação dos governantes perante a gestão do Erário Público por meio de uma conduta pautada nos princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como na *accountability* dos próprios atos perante a sociedade. Entretanto, verificou-se que, principalmente na década de 1990, tais preceitos não vinham sendo seguidos satisfatoriamente tendo em vista a trajetória apresentada pelas finanças da Administração Pública Brasileira .

Neste contexto, nesta pesquisa foi proposta uma avaliação mais completa do desempenho fiscal dos municípios, com considerando os efeitos da implantação da LRF à luz de indicadores socioeconômicos. A finalidade era responder se o gestor que

cumprir todos os requisitos estabelecidos pela legislação vigente promoveu, além da sustentabilidade econômico-financeira, melhorias na qualidade de vida da população de seu município. Neste estudo a qualidade de vida é avaliada a partir de seis categorias do desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineiros: dimensão demográfica, saúde, educação, renda, panorama econômico e dinâmica social, totalizando 13 indicadores sociais.

Respondendo a questão deste estudo, observou-se que para a maioria dos indicadores sociais analisados houve influência dos indicadores fiscais, logo, pode-se inferir que houve reflexos positivos da LRF sobre a qualidade de vida da população nos municípios mineiros. Para as dimensões renda, dinâmica social e taxa de urbanização percebeu-se um relacionamento mais elevado. Portanto, quanto melhor o desempenho fiscal do município mineiro maior é a probabilidade de que se confirme aumentos na renda e geração de empregos, melhoria da qualidade na prestação de serviços sociais e maior concentração da população urbana.

Em relação aos serviços básicos de saúde e educação, notou-se uma relação fraca e positiva entre os indicadores fiscais e os índices de saúde e educação, assim não houve melhorias que pudessem ser sentidas pela população. Enquanto que para a dimensão renda, pode-se considerar que melhorando os investimentos em políticas públicas destinadas a geração de empregos, sem desperdício de recursos, o município terá condições de minimizar a concentração de renda e reduzir as disparidades regionais.

O aumento das atividades econômicas no município, neste estudo, identificado pela arrecadação de ICMS contribuiu para o aumento da renda, maior acesso de estudantes a escola, atendimento de serviços básicos de saneamento e suprimento das carências na atenção básica no provimento de serviços de saúde.

Também se verificou que a alocação eficiente do gasto social pode possibilitar maior grau de desenvolvimento do município, atendendo as necessidades da sociedade e suprindo carências e falhas na prestação de serviços públicos. O desenvolvimento tributário configura-se como uma alternativa para aumentar a fonte de recursos próprios do município, sem elevar a carga tributária.

Apurou-se que não houve relação entre os indicadores do cenário econômico do município e os indicadores fiscais, ou seja, a responsabilidade fiscal não e relação com a variação do PIB municipal.

Notou-se que a redução das receitas de capital tem prejudicado o nível de desenvolvimento das áreas, já que esta fonte de recursos representa aportes financeiros aos municípios para atendimento de demandas específicas (como convênios). O aumento das transferências correntes afetou negativamente os indicadores sociais, já que torna o muncípio dependente de recursos externos. Também afetou negativamente o nível de desenvolvimento local, o pagamento de juros e amortizações e o aumento das despesas de custeio da máquina. Pois, estes gastos diminuem a quantidade de recursos disponíveis para investir em áreas sociais e assim afetam a qualidade de vida.

Identificou-se como fatores condicionantes da eficiência do gasto social o produto interno bruto, o nível de desenvolvimento tributário e econômico, a taxa de urbanização e a responsabilidade social da administração municipal. Para a transparência fiscal, obtida por meio da avaliação dos órgãos de controle externo, verificou-se que os fatores PIB, superávit orçamentário, responsabilidade social, e qualidade em serviços de saúde podem aumentar o nível de transparência fiscal externa, ao passo que o tamanho da população e a carga tributária podem afetar negativamente este índice.

Então, o retrato qualitativo da gestão mineira fornecido, neste trabalho, pela análise dos impactos do desempenho fiscal sobre a qualidade de vida da população pode ser utilizado como uma ferramenta importante para a elaboração e execução do planejamento municipal focado no atendimento das necessidades da população local. Pois o administrador público precisa de diagnósticos confiáveis sobre a situação do seu município para que possa direcionar os investimentos de maneira e suprir as carências da população, bem como gerenciar de forma eficiente a máquina administrativa.

Neste sentido, chega-se a discussão sobre a qualidade do gasto público, que deve ser mensurada considerando conjuntamente a utilização de indicadores de eficiência e eficácia das ações públicas. Desse modo, recomenda-se pesquisas focadas no aperfeiçoamento da normatização, aprimorando as discussões dos efeitos de políticas regulatórias sobre a qualidade de vida dos habitantes, considerando aspectos das peculiaridades regionais e outras dimensões do desenvolvimento social e humano.

Referências Bibliográficas

AROUCA, A. S. **O dilema preventivista: contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva**. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1975. [Tese de Doutorado].

BEHM, H. Determinantes económicas y sociales de la mortalidad en América Latina. **Revista Cubana de Salud**, vol.6, n.1, p.30, 1980.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo:Max Limonad, 2003.

BOTEGA, E. K.; CROVADOR, K. A.; SILVA, K. C. da; PUDELKO, V.; OLIVEIRA, G. B. de. Industrialização e desenvolvimento regional: notas para reflexão. **Revista da FAE**, v.9, n.2, p.79-86, jul/dez. 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal 1988.** 19ª Ed. Editora Cedi: Brasília, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 28 de out 2010.

BREILH, J., GRANDA, E., CAMPAÑA, A., YÉPEZ, J., PÁEZ, R., & COSTALES, P..**Deterioro de la Vida: Un Instrumento para Análisis de Prioridades Regionales en lo Social y la Salud**. Corporación Editora Nacional, Quito.1990 de Desenvolvimento Municipal – IFDM. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumChannelId=402880811F239D26011F23D727B3 11D9> Acesso em: 13 Mar. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C e SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 314p.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. 9. ed. São Paulo: URUPÊS, 1966. 332 p.

CLEMENTE, A. **Economia regional e urbana**. São Paulo: Atlas, 1994.

COSTA, F. L. Cultura, Desenvolvimento e Planejamento Regional**:** aspectos conceituais e metodológicos. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Cidade de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em: <http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/costafre.pdf. Acesso em: 10 set. 2011.

CRUZ NETO, O. and MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciênc. saúde coletiva**, 1999, vol.4, n.1, p.33-52. ISSN 1413-8123.

DALARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Editora Saraiva, 2ª edição, atualizada. 1998.

DASGUPTA, P. and WEALE, M. On measuring the quality of life. **World Development,** Volume 20, Issue 1, January 1992, Pages 119-131

DATASUS. **Indicadores e Dados Básicos do Brasil.** Disponível em:http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2007/matriz.htm> Acesso em: 20 Mai. 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal** – IFDM 2010. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumChannelId=402880811F239D26011F23D727B311D9> Acesso em: 13 Mar. 2011

FERNANDES, A. T. A escola e a sociedade. **Saber Educar**. 3 (1998) 25-39.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social,** 2010. Disponível em: <http://www.datagerais.mg.gov.br/site/int_imrs.php> Acesso em: 18 mai. 2011.

GAETANI, F. Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídiospara discussão. Textos para Discussão **ENAP**. Abril, 1997.

GIAMBIAGI, F; ALEM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3 ed.rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUIMARÃES, E. V. **Habitação e Construção** – MÓDULO I. DED/ UFV – 2004.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade (v.II) Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HADDAD, P. R. Força e fraqueza dos municípios de Minas Gerais. **Cadernos BDMG.** Belo Horizonte: v 08, pp. 05-82, abril. 2004.

HERCULANO, S., PORTO, M. F. S. e FREITAS, C. M. **Qualidade de vida e riscos ambientais**. EDUF, Niterói - RJ, 2002, 334p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de I**ndicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/Estadossat/default.php> Acesso em: 27 jan. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA- INEP. **Informações Estatísticas**.. Disponível em: < http://www.inep.gov.br > Acesso em: 10 Mar. 2011.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil:** Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. Campinas, SP: Alínea, 2001.

LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo** / State and social policies in the neoliberalism. Säo Paulo; Cortez; 1995. 244 p.

MARTINS, V., e LUQUE, A. C. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. Os Municípios no Século XXI: **Cenários e Perspectivas**. Ed. Especial. São Paulo: CEPAM, 1999. P.79-85.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública comparada**: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. Rev. Adm. Pública, vol.42, nº1, jan./fev. 2008, p.61-82

MAZO, G. Z. **Atividade física e qualidade de vida de mulheres idosas**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Ciências do Desporto, da Faculdade de Ciências do Desporto e da Educação Física, da Universidade do Porto. 2003.

MEDEIROS, E. P. **Política fiscal e seus efeitos no desenvolvimento regional do Estado da Bahia**: um estudo sobre os incentivos fiscais no Estado da Bahia no período de 1994 a 2005. Dissertação apresentada ao curso de análise regional da UNIFACS. Salvador, 2006.

MEEBERG, G. A. Quality of life: a concept analysis. **Journal of Advanced Nursing**, Volume 18 Issue 1, Pages 32 - 38. Published Online: 28 Jun 2008

MINAYO, M. C. S., HARTZ, Z. M. A . and BUSS, P. M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciênc. saúde coletiva**, 2000, vol.5, n.1, p.7-18.

MINAYO, M.C. S. **Os Muitos Brasis:** Saúde e População na Década de 80. Hucitec-Abrasco, São Paulo. 356 p.1995.

MONTEIRO, C. A. **Velhos e Novos Males da Saúde no Brasil**: A Evolução do País e de suas Doenças. Hucitec-Nupens/USP, São Paulo. 359 pp. 1995.

MUSGRAVE, R.A. e MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1980, 673 p.

PASCHOAL, S. M. P. **Qualidade de vida no idoso:** elaboração de um instrumento queprivilegia sua opinião. [dissertação de mestrado]. Mestrado em Saúde Pública,Faculdade de Saúde Pública (SP): Universidade de São Paulo; 2001.

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para Ciências Sociais**: a complementaridade do SPSS. Lisboa: Edições Silabo, 2008.

PNUD. Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento: pobreza e desigualdade. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens. Acesso em: 05 Set. 2011.

POSSAS, C. **Epidemiologia e sociedade**. São Paulo, Hucitec, 1989. p.179-234.

REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O Estudo da Política**: tópicos selecionados. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

SEIDL, E. M. F. and ZANNON, C. M. L.da C. Qualidade de vida e saúde: aspectosconceituais e metodológicos. **Cad. Saúde Pública,** Mar./Apr. 2004, vol.20, no.2, p.580-588.

SARAVIA , E.; FERRAREZI, E. (Organizadores). Políticas Públicas. **Coletânea**. 2v., Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. IN Sociologias nº 16, Porto Alegre. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, N.J. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

TAVARES, M. M. **Políticas Públicas e Pequenos Municípios:** Uma Avaliação no Estado do Paraná. 2006. 206f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

TOTTI, M. E. F.; CARVALHO, A. M.; e ALTOÉ, A. P. Indicadores de qualidade de vida nas regiões norte e noroeste fluminense. **Observatório socioeconômico da região norte fluminense**. Boletin técnico nº 8, outubro de 2002.

WHOQOL GROUP. **The World Health Organization quality of life assessment** (WHOQOL): developmentand general psychometric properties. Soc Sci Med 1999.

CONCLUSÕES GERAIS

Ao longo deste estudo foi apresentada uma análise pormenorizada dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: controle, transparência e planejamento, buscando responder se a austeridade fiscal preconizada pela Lei promove melhoria nas condições de vida da população.

O diagnóstico das finanças públicas municipais em Minas Gerais revelou que os dispositivos da LRF estão sendo cumpridos, em sua maioria, pelas administrações municipais. Todavia, ressalta-se que nem todos os requisitos legais para uma boa gestão fiscal causaram impactos positivos na estrutura dos gastos e receitas municipais.

Algumas das alternativas utilizadas na busca do ajuste fiscal implicaram em uma gestão de resultados sem a consequente reestruturação da despesa pública. Assim, verficou-se a redução de investimentos sociais, diminuição significativa de obtenção de convênios e tranferências de capital para aquisição de equipamentos ou construção de obras de infraestrutura urbana e rural, aumento expressivo das despesas de custeio, queda na eficiência da arrecadação tributária, entre outros fatores que culminaram na inibição de ações públicas direcionadas para o atendimento das necessidades coletivas.

Embora tenham diminuído os índices de endividamento, as metas de resultado orçamentário não foram plenamente atendidas, e a capacidade de pagamento a curto prazo, que já era baixa, diminuiu após a referida Lei. Observou-se que o equilíbrio orçamentário não se converteu em melhoria da situação econômico-financeira, o que causa preocupação quando se verificou aumentos nas despesas não acompanhados por eficiência na arrecadação tributária, conjugado a alta dependência de recursos de outros entre federados. Assim, a autossuficiência econômico-financeira dos municípios só será possível mediante uma reforma do sistema de arrecadação tributário municipal, principalmente, para os municípios de pequeno porte.

A transparência governamental ganhou destaque na Lei de Responsabilidade Fiscal que inseriu dispositivos que demandam uma série de obrigações relacionadas à divulgação de informações sobre a atuação dos

governos em suas diferentes esferas (municipal, estadual e federal). Nesta pesquisa, apurou-se que após o aumento do rigor fiscal os gestores municipais tendem a não diponibilizar os dados de sua administração e tampouco o parecer de análise sobre suas contas, pois estes tem obtido pareceres desfavoráveis. Observou-se que a maioria dos municípios apresentaram menor nível de tendência à transparência após a edição da LRF. Situação que contribuiu para o aumento da assimetria informacional nestas localidades, explicada pela existência de informações que os gestores públicos optam por não divulgar, em decorrência de interesses que possuem que são conflitantes com os interesses coletivos dos cidadãos; as informações são divulgadas nas quantidades, formas e períodos estratégicos, que favoreçam a permanência dos gestores e assegurem a realização dos seus interesses. Nesta pesquisa, chegou-se a conclusão de que os níveis de assimetria informacional estão correlacionados aos níveis de transparência, quanto maior o nível de transparência de um governo (ou organização) maior será a simetria da informação, contribuindo para fomentar o controle social.

De acordo com os resultados deste trabalho, a tendência à transparência fiscal da gestão pública mineira está em estágio prematuro, e, ainda há um caminho a ser percorrido para que funcione como instrumento para auxiliar o cidadão a tomar decisões sobre os atos do administrador público. O baixo nível de transparência pode estar vinculado, em geral, aos municípios menos desenvolvidos economicamente, já que não possuem instrumentos de TICs acessíveis. Comprovou-se neste trabalho que o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação consitui uma ferramenta que pode auxiliar o aumento dos níveis de transparência governamental, como exemplos, *site* do Tribunal de Contas e do Tesouro Nacional.

Além do grau de transparência municipal, também se analisou o nível de eficiência dos municípios mineiros, através da construção do Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), que reflete as decisões e ações políticas assumidas pelos governos municipais para investimento na área social.

Os resultados expuseram muitas limitações na ação do poder local, no Estado de Minas Gerais, quanto ao provimento dos serviços na área social, já que os municípios mostraram-se ineficientes quanto à alocação de recursos públicos. Constatou-se grande disparidade entre os municípios mineiros, principalmente quanto à concentração de renda e condições mínimas de moradia. As áreas de educação, cultura, saúde, saneamento, habitação e urbanismo exibiram melhorias ao longo do período analisado. Já para os indicadores de emprego e renda, a alocação ineficiente dos recursos tem comprometido as demandas sociais com relação à geração de emprego e inclusão social do indivíduo. Esta situação contribuiu para a precarização da qualidade de vida da população e concentração de renda por poucos extratos sociais.

Considerando os resultados, apurados neste trabalho, com relação à eficiência da aplicação de recursos nas áreas sociais é preciso que haja uma reformulação das práticas de gestão nos municípios mineiros, no intuito de aperfeiçoar os métodos adotados, para que os recursos públicos não sejam utilizados ineficientemente, podendo propiciar à população o melhor provimento de suas necessidades essenciais. Assim, a eficiência na alocação de recursos públicos pode ser uma alternativa para a redução de distorções sociais nestas localidades.

Com a finalidade de responder se o gestor que cumprir todos os requisitos estabelecidos pela legislação vigente promove melhorias na qualidade de vida da população de seu município, foi proposta uma análise comparativa entre a dimensão fiscal e social para os municípios mineiros. Buscava-se aferir o avanço de uma população analisando sua situação econômica, características sociais, culturais, políticas, entre outras, que pudessem influenciar a qualidade da vida humana.

Como resposta para esta pergunta, observou-se que para a maioria dos indicadores sociais analisados houve influência dos indicadores fiscais, ou seja, de seis dimensões socioeconômicas analisadas, cinco sofreram influência da responsabilidade fiscal, a saber: renda, dinâmica social, taxa de urbanização,

saúde e educação. O cenário econômico do município não foi influenciado por nenhum dos indicadores fiscais, ou seja, o seu bom desempenho fiscal não promoverá aumento em seu PIB.

Neste relacionamento, identificou-se que o nível de desenvolvimento tributário, a arrecadação de tributos, as transferências de ICMS e FPM, a eficiência na alocação de recursos destinados à área social, controle da despesa com pessoal e nível de transparência podem contribuiram para o desenvolvimento socioeconômico do município. Ao contrário, a redução das receitas de capital, os aumentos da despesa de custeio da máquina pública, déficits orçamentários e despesas com juros e amortização de dívidas afetaram negativamente os indicadores socioeconômicos.

Observou-se que nos municípios mineiros o produto interno bruto, o nível de desenvolvimento tributário e econômico, a taxa de urbanização e a responsabilidade social afetam os níveis de eficiência social e transparência fiscal. Também, verificou-se que baixos níveis de transparência fiscal afetam negativamente a eficiência na alocação de recursos públicos.

Considerando os problemas sociais dos municípios mineiros identificados neste trabalho, observou-se que o poder local pode implementar algumas medidas para minimizar seus problemas sociais, como:

- Tornar o sistema de arrecadação tributária eficiente, buscando reduzir a dependência de transferências governamentais;
- Aumentar o nível de investimento no município através de convênios para infraestrura urbana e rural, saneamento, moradia, sistema de coleta de lixo, entre outras áreas que apresentarem carências;
- Elaboração de planejamento focado em indicadores que retratem a realidade do município, para evitar distorções no orçamento;
- Formulação e consolidação de políticas públicas consubstanciadas ao orçamento municipal;

- Controle das despesas de custeio, para evitar desperdícios com manutenções corretivas de bens obsoletos bem como inchaço da folha de pagamentos;
- Criação ou reestruturação de um sistema de coleta de dados municipais, no qual sejam elaborados indicadores que captem as demandas sociais com relação às condições de habitação, saúde, educação e empregabilidade;
- Promoção de canais para participação dos moradoress dos bairros na elaboração dos instrumentos de planejamento;
- Capacitação de servidores e adoção de mecanismos para avaliação de desempenho quanto a satisfação com os serviços públicos;
- Criar mecanismos de avaliação da execução orçamentária que possam mensurar a eficiência e eficácia das ações governamentais; entre outros.

Entretanto há que se considerar que a legislação não é o único fator que influencia o comportamento dos indicadores sociais, mas sua influência é nítida e precisa ser entendida, diagnosticada para que possa ser utilizada como uma ferramenta importante para a elaboração e execução do planejamento municipal na redução das disparidades locais.

Além disso, todo método possui dificuldades e limitações que surgiram no decorrer da pesquisa. Os fatores que limitaram este trabalho, com relação à coleta e ao tratamento dos dados são: a) a limitação quanto à abrangência da pesquisa dos municípios mineiros de maneira geral, não levando em consideração as particularidades de cada um; b) a limitação quanto à abrangência dos municípios mineiros já que houve municípios que não apresentaram dados para todas as variáveis que foram estudadas; c) a limitação quanto à escolha dos indicadores sociais, uma vez que mediante a disponibilidade dos dados, nem todos os indicadores que poderiam ser considerados relevantes à avaliação da qualidade de vida da sociedade puderam ser incluídos na pesquisa; e; d) a limitação quanto aos métodos escolhidos, que podem não ter exposto os melhores resultados para se descrever a relação entre

controle, eficiência, transparência das contas públicas e a qualidade de vida da população nos municípios mineiros.

Todavia, a contribuição desta pesquisa para o entendimento da LRF reside no fato de analisar seus dispositivos em um cenário mais amplo, não considerando os indicadores fiscais de forma isolada. Fomentando o debate sobre aliar responsabilidade fiscal e social, construídas a partir de técnicas de planejamento considerando diagnósticos sobre o desenvolvimento socioeconômico do município.

Outra questão que se coloca são os caminhos escolhidos para a execução do ajuste fiscal, os gestores podem optar pela majoração dos tributos, redução de despesas de custeio, corte de salários e cargos, redução de investimentos em áreas sociais, entre outras possibilidades. Algumas escolhas podem afetar negativamente a satisfação das condições básicas para se alcançar melhores níveis de desenvolvimento humano.

Os resultados encontrados indicaram que uma gestão fiscal de acordo com os parâmetros estabelecidos pela LRF, é condição necessária, mas não é condição suficiente para que os serviços públicos sejam prestados com maior eficiência. Assim, para que os municípios promovam o desenvolvimento social e econômico é preciso que as regras que norteiam as finanças públicas estejam voltadas para o alcance de resultados práticos nas áreas prioritárias para a sociedade.

Em síntese, eficiência, controle, transparência e autossustentabilidade são dimensões da responsabilidade fiscal, que devem ser perseguidas pelo gestor público sem perder de vista a responsabilidade social a ela atribuída.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. T. S. **Mitos da Descentralização** - Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?". Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 11, nº 31, 1996. pp. 44-66.

BEZERRA, E. P. G.; DIWAN, J. R. **Uso de DEA como alternativa ao IDH namensuração do desenvolvimento humano nos maiores 132 municípios brasileiros.** Monografia (Programa de Graduação em Engenharia de Produção). UFRJ, Rio deJaneiro, 2001.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 28 de out 2011.

BREMAEKER, F. E. J. **As receitas dos municípios do Estado da Bahia em 2008**. IN:SEFIN-M Bahia – Fórum Permanente de Secretários dos Municípios do Estado da Bahia. Estudo técnico nº 106, ago/2010.

BRESSER PEREIRA, L. C e SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 314p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM . **Nova Administração Pública**: Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas / Confederação Nacional dos Município – Brasília : CNM, 2008.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no Estado do Rio de Janeiro. **RAP**, Rio de Janeiro 42(1): 155-177, Jan./Fev. 2008

FERREIRA, M. P. e PITTA, M T. Avaliação da eficiência técnica na utilização dos recursos do Sistema Único de Saúde na produção ambulatorial. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, Fundação Seade, v. 22, n. 2, p. 55-71, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>; <http://www.scielo.br>.

GIAMBIAGI, F; ALEM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3 ed.rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HERRERA, S., e PANG, G. **Efficiency of public spending in developing countries:** An efficiency frontier**.** Maio, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Síntese de I**ndicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/Estadossat/default.php> Acesso em: 27 jan. 2012.

MARINHO, A. **Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.** Texto para discussão nº 842: IPEA. Rio de Janeiro, 2001.

MARINHO, E., SOARES, F., e BENEGAS, M. Desigualdade de renda e eficiência técnica na geração de bem-estar entre os Estados brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, vol.58, n° 4, dez 2004, p.583-608.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas:** a política orçamentária no Brasil. 5ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: ARVATE, P. B.; BIRDEMAN, C. (Org). **Economia do Setor público no Brasil**: Elsevier, 2004. p. 422-461.

NAZARETH, M. S., **Impacto de Regras Institucionais na restrição orçamentária dos Estados Brasileiros.** Viçosa: UFV, 2010. 99 p. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal de Viçosa, 2010.

PARDINI, D. J. O déficit público brasileiro. Uma perspectiva histórica do Império ao Plano Cruzado. **REUNA**, Vol. 1, No 8 (1998)

PIANCASTELLI, M. & BOUERI, R. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. Textos para Discussão nº 1366. Rio de Janeiro:Ipea, 2008.

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. **Revista Universo Contábil,** Blumenau, v.1, n,1, p 24 – 40, jan./abr.2005.

SILVA, E. S. **A LRF e a necessidade de transparência na previsão e realização da renúncia de receita no Estado da Bahia**. 2005. Acesso em 15 out. 2010. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo_LRF.pdf>.

SIQUEIRA, M. P. (Org.). **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia**. Brasília:IPEA, 2006.

SOUZA Jr., C. V. N. de, GASPARINI, C. E. Análise da eqüidade e da eficiência dos Estados nocontexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 4, P. 803-832, outubro-dezembro, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Características das variáveis do controle fiscal

Na tabela 1 estão demonstradas as características das variáveis utilizadas no Artigo I, que correspondem às médias dos trezes indicadores fiscais para dois períodos antes e após a LRF, *período 1 (antes da Lei)*: 1989 a 1999, e, *período 2 (depois da Lei)*: 2000 a 2009. Os indicadores sintetizam as informações relativas às receitas, despesas e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal das os municípios mineiros.

Tabela 1: Características descritivas das variáveis analisadas, médias antes e após a Lei.

Variável	Média	Mínimo	Máximo	Coeficiente de Curtose	Coeficiente de Assimetria
INDICADORES DE RECEITAS MUNICIPAIS					
MRT89A99	0,0523	0,0012	0,2314	9,9542	15,2789
MRT00A09	0,0479	0,0113	0,2081	16,1013	17,9798
MRTR89A99	0,7665	0,5226	1,6203	129,4411	33,4240
MRTR00A09	0,8596	0,5913	0,9624	6,3413	-12,5370
MRK89A99	0,0968	0,0002	0,2729	5,7584	7,4824
MRK00A09	0,0389	0,0019	0,1050	1,4009	7,3381
MRFPM89A	0,5203	0,1122	0,8841	-0,5601	-6,6847
MRFPM00A	0,4500	0,0884	0,7017	-0,0957	-6,9477
MRICMS89	0,1633	0,0000	0,5840	11,4923	15,8083
MRICMS00	0,1741	0,0837	0,5206	22,7581	21,0506
INDICADORES DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LRF					
MIE89A99	0,0076	0,0000	0,0540	16,7688	19,6693
MIE00A09	0,0015	0,0000	0,0183	33,8236	26,9315
MIDP89A99	0,4117	0,0000	0,6085	10,9868	-5,3347
MIDP00A09	0,4320	0,2963	0,5363	1,4975	-3,3009
MICP89A99	0,0769	0,0017	0,5282	27,3603	20,3408
MICP00A09	0,0630	0,0150	0,2859	17,5235	18,3273
MIRO89A99	0,0065	-0,1467	0,1788	2,3085	-2,3605
MIRO00A09	0,0776	0,0088	0,1515	3,7574	-0,3927
INDICADORE DE DESPESAS MUNICIPAIS					
MDCR89A9	0,8252	0,6725	0,9186	-1,3267	-5,5032
MDCR00A0	0,8770	0,7772	0,9429	-0,2775	-3,9697
MDK89A99	0,1803	0,0101	0,5301	5,7584	7,4824
MDK00A09	0,1253	0,0093	0,5320	1,4009	7,3381
MDCT89A99	0,6951	0,5012	0,8652	-0,4089	-1,5037
MDCT00A09	0,7680	0,6603	0,8643	-0,2628	-2,9441
MDP89A99	0,3608	0,2036	0,5640	-0,0008	-0,4602
MDP00A09	0,4499	0,3112	0,5474	0,0608	-3,9619

Fonte: Dados da pesquisa, 2011.

Nota: MRT – média receita tributária, MTR – média receita de transferências, MK – média receita de capital, MFPM – média do fundo de participação dos municípios, MICMS – média do imposto de circulação de mercadorias e serviços, MIE - média do índice de endividamento, MIDP – média do índice de despesa com pessoal, MDCT – média da despesa de custeio, MICP – média do índice de capacidade de pagamento, MIRO – média do índice de resultado orçamentário, MDCR – média da despesa corrente, MDK – média da despesa de capital e MDP – média da despesa de pessoal.

APÊNDICE B – Etapas para realização de teste de hipótese

A realização dos testes inferenciais de hipótese, onde se confrontam estimativas amostrais com parâmetros populacionais, geralmente seguem uma rotina de procedimentos sequenciais de cinco passos:

1. a primeira etapa consiste na fomulação da hipótese nula (H_0) e da hipótese alternativa (H_1). A hipótese nula sempre conter uma alegação de igualdade sobre determinado parâmetro, enquanto que a hipótese alternativa apresentará uma alegação de desigualdade (diferença, maior ou menor);

2. na segunda etapa deve-se escolher a distribuição amostral adequada. Para descobrir a distribuição amostral pode-se aplicar o teste de komolgorov-smirnov, cuja hipótese nula é de que a distribuição dos dados é paramétrica, e, a alternativa de que é não-paramétrica. Considerando, a título de exemplo, o teste de médias emparelhadas, caso a distribuição seja normal pode-se aplicar o teste t-Student. Se a amostra apresentar distribuição livre, pode-se aplicar o teste de Sinais ou Wilcoxon;

3. na terceita etapa deve-se estabelecer o nível de confiança e o nível de significância, e, logo após calcular os valores críticos. O nível de confiança expressa o percentual de probabilidade e acerto da conclusão. Para as Ciências Sociais, geralmente, é assumido o valor igual a 95%. O nível de significância expressa o erro possível de ser cometido, geralmente, assumido como sendo igual a 5%;

4. a quarta etapa consiste no cálculo da estatística do teste e na comparação dessa resposta com ás áreas particionadas e seus valores críticos. Existem diferentes equações a serem utilizadas para encontrar a estatística do teste, está relacionada ao teste selecionado; e

5. na última etapa, a depender do resultado da estatística teste e de sua posição no gráfico particionado anteriormente no passo 3, aceita-se ou não a hipótese nula.

APÊNDICE C –Distribuição dos dados para as variáveis do controle fiscal

A análise da distribuição dos dados, verificando se o seu comportamento correspondia a uma distribuição normal (simétrica em forma de sino) deu-se com a utilização do teste Kolmogorov-Smirnov, com confiabilidade de 95%. Em conformidade com os resultados, que estão demonstrados no quadro 1, verificou-se que:

- *Apresentaram distribuição normal*: receitas de capital, indicador de despesa total com pessoal, indicador de resultado orçamentário, .depesas correntes, despesa de capital, despesas de custeio e despesa com pessoal; e
- *Apresentaram distribuição livre*: receitas tributárias, receitas de transferênciais, receitas de capital, receitas de FPM, receitas de ICMS, indicador de endividamento e indicador de capacidade de pagamento.

Variável	Kolmogorov - Smirnov	Significância	Variável	Kolmogorov - Smirnov	Significância
MRT89A99	3,7083	**0,0000**	**MIDP00A09**	0,7324	**0,6568**
MRT00A09	3,6550	**0,0000**	**MICP89A99**	3,8686	**0,0000**
MRTR89A99	2,9631	**0,0000**	**MICP00A09**	3,6030	**0,0000**
MRTR00A09	2,9384	**0,0000**	**MIRO89A99**	0,9628	**0,3120**
MRK89A99	1,1376	**0,1502**	**MIRO00A09**	0,8441	**0,4743**
MRK00A09	1,8210	**0,0026**	**MDCR89A9**	1,4764	**0,0556**
MRFPM89A99	2,4515	**0,0000**	**MDCR00A0**	1,2200	**0,1019**
MRFPM00A09	1,9731	**0,0008**	**MDK89A99**	1,1376	**0,1502**
MRICMS89A99	3,8508	**0,0000**	**MDK00A09**	1,8210	**0,0526**
MRICMS00A09	4,2981	**0,0000**	**MDCT89A9**	0,6756	**0,7514**
MIE89A99	6,4055	**0,0000**	**MDCT00A0**	0,8390	**0,4822**
MIE00A09	10,1974	**0,0000**	**MDP89A99**	0,4755	**0,9775**
MIDP89A99	1,0014	**0,2685**	**MDP00A09**	0,7966	**0,5497**

Quadro 1: Teste de normalidade, Kolmogorov-Smirnov, para as variáveis analisadas, no artigo I.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota-se diferenças entre todas as médias do período 1 para o período 2. Com relação às receitas tributárias, receitas de capital, receitas de FPM, índice de endividamento, índice de capacidade de pagamento, despesas de capital, as alterações apuradas sugerem um decréscimo destes indicadores após a sanção da Lei. Enquanto que, para as receitas de transferências correntes, receitas de ICMS, índice de despesa com pessoal, despesas correntes, despesas de custeio, despesas com pessoal e encargos sociais e índice de resultado orçamentário indicam aumentos após a normatização.

APÊNDICE D – Teste de médias para as variáveis do controle fiscal

Para apurar se estas diferenças numéricas entre as médias dos indicadores (antes e após a Lei) apresentam significância estatística, realizou-se testes de médias emparelhadas, em que a hipótese nula consistia na premissa de que as médias não se alteraram, ou seja, as médias de 1989 a 1999 são iguais às médias de 2000 a 2009. A hipótese alternativa é de que haja diferença entre as médias dos períodos analisados.

Em consonância com os atributos da distribuição das variáveis (demonstrados no apêndice C) foram realizados dois tipos de teste de médias emparelhadas, paramétrico e não-paramétrico. Para as variáveis cuja distribuição dos dados era normal utilizou-se o teste t-Student (quadro 2), e, para as que não apresentavam distribuição normal procedeu-se ao testes de Wilcoxon (quadro 3). Em consonância com os resultados dos testes, pode-se inferir que após a LRF:

- Houve redução das despesas de capital (de 18,03% para 12,53%), do indicador de endividamento (de 0,76% para 0,15%), do indicador de capacidade de pagamento (de 7,69% para 6,30%), das receitas de capital (de 9,68% para 3,89%), das receitas de FPM (de 52,03% para 45,00%);

- Houve aumento das receitas de transferências correntes (de 76,65% para 85,96%), das receitas de ICMS (de 16,33% para 14,41%), do índice de despesa com pessoal (de 41,17% para 43,20%), das despesas correntes (de 82,52% para 87,70%),das despesas de custeio (de 69,51% para 76,80%), dos gastos com pessoal e encargos sociais (de 36,08% para 44,99%) e do índice de resultado orçamentário (de R$ 0,01 para R$ 0,08);

- Para as receitas tributárias, apurou-se que não houve mudança em seu comportamento após a implementação da LRF.

Par de variáveis	Média	Desvio - padrão	Intervalo de Confiança (95%)		t	gl	Significância
			Inferior	Superior			
MRK89A99 -	0,0579	0,0435	0,0547	0,0611	35,529	714	**0,0000**
MIDP89A99 -	-	0,0688	-0,0254	-0,0153	-7,9068	714	**0,0000**
MDCR89A99 -	-	0,0489	-0,0555	-0,0483	-	714	**0,0000**
MDK89A99 -	0,0579	0,0435	0,0547	0,0611	35,529	714	**0,0000**
MDCT89A99 -	-	0,0679	-0,0779	-0,0679	-	714	**0,0000**
MIRO89A99 -	-	0,0486	-0,0750	-0,0678	-	714	**0,0000**
MDP89A99 -	-	0,0557	-0,0935	-0,0853	-	714	**0,0000**

Quadro 2: Teste de médias emparelhadas, t-Student, para as variáveis analisadas, no artigo I.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Par de variáveis	Z-Wilcoxon	Significância
MICP00A09 - MICP89A99	-5,8838	**0,0000**
MIE00A09 - MIE89A99	-14,1933	**0,0000**
MRICMS00A09 - MRICMS89A99	-7,2466	**0,0000**
MRFPM00A09 - MRFPM89A99	-19,6070	**0,0000**
MRTR00A09 - MRTR89A99	-21,1465	**0,0000**
MRT00A09 - MRT89A99	-0,3315	**0,7403**

Quadro 3: Teste de médias emparelhadas, teste de Wilcoxon, para as variáveis analisadas, no artigo I.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE E – Representatividade das microrregiões na pesquisa

O estado de Minas Gerais é dividido geograficamente em 66 microrregiões. Nesta pesquisa, todas obtiveram representação, sendo que dos 853 municípios, 805 compuseram a amostra analisada(94,37% do total), conforme discriminado na tabela 2.

Tabela 2: Quantidade de municípios que compuseram a amostra para as microrregiões, considerando os dois períodos, período 1 de 1989 a 1999, e, período 2 de 2000 a 2009, para o artigo I.

Microrregião	Nº de Casos	Percentual	Microrregião	Nº de Casos	Percentual
Aimorés	10	76,92%	Manhuaçu	18	90,00%
Alfenas	12	100%	Mantena	5	71,43%
Almenara	15	93,75%	Montes Claros	18	85,71%
Andrelândia	13	100%	Muriaé	18	90,00%
Araçuaí	7	87,50%	Nanuque	10	100%
Araxá	10	100%	Oliveira	9	100%
Barbacena	11	91,67%	Ouro Preto	4	100%
Belo Horizonte	20	83,33%	Pará de Minas	5	100%
Bocaiúva	5	100%	Paracatu	10	100%
Bom Despacho	12	100%	Passos	13	92,86%
Campo Belo	7	100%	Patos de Minas	10	100%
Capelinha	11	78,57%	Patrocínio	11	100%
Caratinga	19	95,00%	Peçanha	7	77,78%
Cataguases	14	100%	Pedra Azul	5	100%
Conceição do Mato	13	100%	Pirapora	10	100%
Conselheiro Lafaiete	12	100%	Piui	9	100%
Curvelo	11	100%	Poços de Caldas	9	69,20%
Diamantina	8	100%	Ponte Nova	17	94,44%
Divinópolis	11	100%	Pouso Alegre	19	95,00%
Formiga	8	100%	Salinas	13	76,47%
Frutal	12	100%	Santa Rita do Sapucaí	15	100%
Governador Valadares	24	96,00%	São João del Rei	15	100%
Grão Mongol	5	83,33%	São Lourenço	16	100%
Guanhães	15	100%	São Sebastião do	13	92,86%
Ipatinga	13	100%	Sete Lagoas	20	100%
Itabira	18	100%	Teófilo Otoni	13	100%
Itaguara	9	100%	Três Marias	7	100%
Itajubá	13	100%	Ubá	17	100%
Ituiutaba	6	100%	Uberaba	7	100%
Janaúba	12	85,71%	Uberlândia	9	90,00%
Januária	15	93,75%	Unaí	6	66,67%
Juiz de Fora	31	93,94%	Varginha	16	100%
Lavras	9	100%	Viçosa	20	100%

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE F – Municípios que infringiram os limites legais

A responsabilidade fiscal, nesta pesquisa, é avaliada através de quatro indicadores determinados pela LC 101/2000, a saber: indicador de endividamento, indicador da capacidade de pagamentos, indicador de despesa total com pessoal e indicador de resultado orçamentário. Embora, estes limites sejam obrigatórios só a partir de 2000, foram analisados desde o ano de 1989.

No quadro 4 está evidenciado o número de municípios que infringiram os limites de endividamento, de gasto com pessoal e de resultado orçamentário, e, também os que apresentaram maior capacidade de pagamento ao longos dos anos de 1989 a 2009. Pode-se constatar que houve redução da quantidade de municípios mineiros que infringiram os limites legais, situação que pode ser interpretada como reflexo positivo da legislação. Todavia, também reduziu o número de municípios com alta capacidade de pagamento a curto prazo, isto demonstra que poucos municpios mineiros conseguiram saldar mais de 16% de suas despesas de custeio com seus recursos próprios.

Ano	Indice de Endividamento	Índice de Capacidade de Pagamento	Índice de Despesa Total com Pessoal	Índice de Resultado Orçamentário
	Quantidade de municípios acima do limite de 16% da RCL	Quantidade de municípios acima de 0,16	Quantidade de municípios acima do limite de 60% da RCL	Quantidade de municípios abaixo de R$ 0,00
1989	7	24	312	239
1990	4	44	36	284
1991	5	81	80	376
1992	1	39	47	311
1993	4	45	43	272
1994	2	61	6	323
1995	8	96	7	622
1996	0	91	13	644
1997	13	97	10	450
1998	197	83	10	498
1999	106	45	12	371
2000	0	76	24	411
2001	39	27	31	560
2002	0	47	10	154
2003	0	48	11	57
2004	0	36	2	20
2005	0	33	0	7
2006	0	35	3	27
2007	0	33	2	12
2008	0	32	2	10
2009	1	32	19	12

Quadro 4: Quantidade de municípios que ultrapassaram o limite de endividamento, o limite de gasto com pessoal, apresentaram déficit orçamentário e alta capacidade de pagamento a curto prazo, no período de 1989 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE G – Localização das micrroregiões no estado de Minas Gerais

A composição atual do Estado de Minas Gerais, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) está dividido em doze mesorregiões: Campo das Vertentes, Central Mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de Belo Horizonte, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce e Zona da Mata. O Estado de Minas Gerais, ainda, é dividido geograficamente (mas não politicamente) em sessenta e seis microrregiões, conforme demonstrado na figura 1.

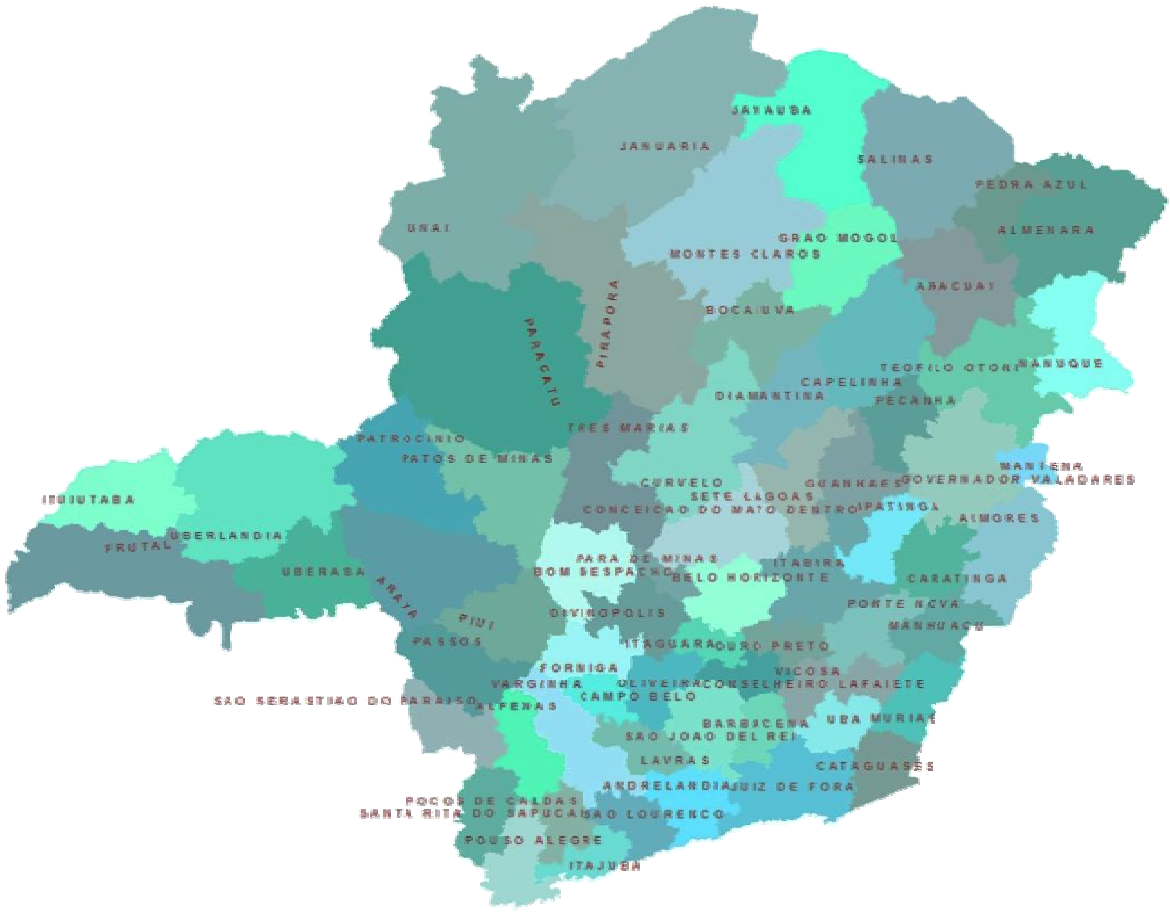

Figura 1: Localização das microrregiões mineiras de acordo com o IBGE.
Fonte: Elaboração da autora, 2012.

APÊNDICE H – Testes para a variável divulgação fiscal

As características descritivas da variável *divulgação fiscal* para os municípios mineiros está sintetizada no quadro 2. Percebeu-se que a média de 0,874 para o período de 1989 a 1999 é inferior à média obtida no período de 2000 a 2009, que corresponde a 0,977. Este fato sugere que há uma elevação no nível de divulgação fiscal dos municípios mineiros.

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Coefic. de Assimetria	Coeficiente de Curtose
Média 1989 a 1999	0,000	1,000	0,874	0,246	-2,444	17,371
Média 2000 a 2009	0,500	1,000	0,977	0,596	-4,004	83,491

Quadro 5: Características descritivas da divulgação fiscal dos municípios mineiros, de 1989 a 2009.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Ao se verificar a normalidade das amostras para as duas médias, considerando 715 Municípios presentes em todos os 21 períodos analisados, observou-se que as variáveis não apresentam comportamento de acordo com uma distribuição normal, conforme resultados dos testes no quadro 3.

Descrição	MÉDIA 1989 a 1999	MÉDIA 2000 a 2009
Número de municípios	715	715
Kolmogorov-Smirnov Z	0,365	0,482
Significância	0,000	0,000

Quadro 6: Teste de normalidade para os 715 municípios mineiros, considerando as médias dos dois períodos analisados.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Para verificar se a diferença matemática entre a médias entre os períodos antes e após a edição da LRF, representaram diferenças estatisticamente significantes, procedeu-se ao teste não paramétrico de Wilcoxon. De acordo com os resultados deste teste (quadro 4), inferiu-se que não há diferença entre as médias antes e após a edição da Lei. Fato explicado pela falta de comprovação da tempestividade da divulgação das contas públicas por estes municípios.

Variável	Teste Wilcoxon	
	Z	***Significância***
Média 00 a 09 – Média 89 a 99	-9,807	0,282

Quadro 7: Teste de Wilcoxon e de Sinais para os 715 municípios mineiros, considerando as duas médias.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE I - Testes para a variável aprovação das contas

As características descritivas da variável *aprovação das contas* municipais para os 844 municípios está sintetizada no quadro 6. Percebeu-se que a média para todo o período não ultrapassa 1,77, significando que, em geral, os municípios não obtiveram aprovação de suas contas. Também, verificou-se que a média para o período de 1996 a 1999 é de 2,32 maior que a média obtida no período de 2000 a 2008, que correspondeu a 1,55. Assim, a princípio tem-se a percepção de que houve diminuição na aprovação das contas.

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Média de 1996 a 2008	0,5385	2,5385	1,7700	0,2984
Média de 1996 a 1999	0,6667	3,0000	2,3224	0,4692
Média de 2000 a 2008	0,4444	2,6667	1,5503	0,3617

Quadro 8: Características descritivas das médias para a aprovação das contas dos 844 municípios mineiros.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Para testar a normalidade da distribuição dos dados das amostras para a variável *aprovação das contas* municipais utilizou-se do teste de Kolmogorov-Sminorv. Observou-se que as variáveis não apresentam comportamento de distribuição normal, conforme resultados dos testes no quadro 7.

Descrição		MÉDIA96A08	MÉDIA96a99	MÉDIA00a08
Número de municípios		844	844	844
Parâmetros	Média	1,7700	2,3224	1,5503
	Desvio- Padrão	0,29840	0,4692	0,3617
Kolmogorov-Smirnov Z		1,9220	3,887	2,219
Significância. (bicaudal)		0,001	0,000	0,000

Quadro 9: Teste de normalidade para os 844 municípios mineiros, considerando as médias para os três períodos analisados.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Assim, para verificar se a diferença matemática entre a médias nos períodos antes e após a edição da LRF são relevantes estatisticamente, utilizou-se do teste não paramétrico de Wilcoxon. Este teste é indicado para o teste de médias emparelhadas quando a distribuição dos dados não apresentar-se em forma de sino. Este teste é indicado para o teste de médias emparelhadas quando a distribuição dos dados não apresentar-se em forma de sino. A hipótese nula é de que haja diferenças entre a

médias do *período 1* (1996-1999). e do *período 2* (2000-2008), e, a hipótese alternativa é de que as médias são diferentes, os resultados deste teste pode ser visualidazado no quadro 8. Pode-se inferir que os municípios obtiveram mais pareceres favoráveis para a aprovação de suas contas antes da edição da LRF, pois as médias são estatisticamente diferentes e maiores do que no segundo período analisado.

Variável	**Teste Wilcoxon**	
	Z	***Significância***
Média 00 a 08 – Média 96 a 99	-23,255	0,000

Quadro 10: Teste de Wilcoxon e de Sinais para os 844 municípios mineiros, considerando os períodos antes (1996-1999) e após a Lei (2000-2008).
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE J – Teste para a responsabilidade fiscal nas microrregiões mineiras

Depois de verificada a normalidade da distribuição dos dados de todas as microrregiões através do teste Kolmogorov-Simirnov, procedeu-se ao teste de médias emparelhadas paramétrico de t-Student com a finalidade de apurar se após a vigência de LRF houve mudança no comportamento das microrregiões quanto à sua responsabilidade fiscal. Os resultados do teste demonstram que para 63 microrregiões comprovou-se que sua situação fiscal piorou, ou seja, não estão cumprimento os requisitos legais necessários para obter a aprovação de suas contas junto ao Tribunal (tabela 3).

Destacam-se as microrregiões de Oliveira, Ituiutaba e Campo Belo, em que as diferenças numéricas entre as médias antes e após a Lei não representam significância estatística. Sendo assim nestas microrregiões a edição da Lei não influenciou o nível de aprovação das contas públicas dos municípios.

Tabela 3: Resultados do teste de médias para as microrregiões, para os períodos de 1996-1999 e 2000-2008.

MICRORREGIÃO	t	SIG.	MICRORREGIÃO	t	SIG.	MICRORREGIÃO	t	SIG.
AIMORES	6,725	0,000	GRAO MOGOL	5,154	0,004	PATROCINIO	15,749	0,000
ALFENAS	6,447	0,000	GUANHAES	3,132	0,007	PECANHA	7,681	0,000
ALMENARA	10,888	0,000	IPATINGA	3,753	0,003	PEDRA AZUL	8,066	0,001
ANDRELANDIA	2,653	0,021	ITABIRA	5,550	0,000	PIRAPORA	4,393	0,002
ARACUAI	4,019	0,005	ITAGUARA	10,034	0,000	PIUI	4,745	0,001
ARAXA	5,302	0,000	ITAJUBA	5,020	0,000	POCOS DE CALDAS	2,767	0,018
BARBACENA	4,719	0,001	ITUIUTABA	2,180	0,081	PONTE NOVA	3,391	0,003
BELO HORIZONTE	6,438	0,000	JANAUBA	7,425	0,000	POUSO ALEGRE	3,780	0,001
BOCAIUVA	6,442	0,003	JANUARIA	8,209	0,000	SALINAS	3,613	0,002
BOM DESPACHO	5,437	0,000	JUIZ DE FORA	9,013	0,000	SANTA RITA DO SAPUCAI	6,304	0,000
CAMPO BELO	2,434	0,051	LAVRAS	3,032	0,016	SAO JOAO DEL REI	4,419	0,001
CAPELINHA	8,849	0,000	MANHUACU	7,016	0,000	SAO LOURENCO	4,424	0,000
CARATINGA	4,640	0,000	MANTENA	6,582	0,001	SAO SEBASTIAO DO PARAISO	3,682	0,003
CATAGUASES	4,835	0,000	MONTES CLAROS	8,791	0,000	SETE LAGOAS	8,222	0,000
CONCEICAO DO MATO DENTRO	4,212	0,001	MURIAE	5,197	0,000	TEOFILO OTONI	8,023	0,000
CONSELHEIRO LAFAIETE	3,668	0,004	NANUQUE	5,668	0,000	TRES MARIAS	2,566	0,043
CURVELO	5,942	0,000	OLIVEIRA	2,246	0,055	UBA	2,577	0,020
DIAMANTINA	6,239	0,000	OURO PRETO	10,578	0,002	UBERABA	2,577	0,020
DIVINOPOLIS	6,636	0,000	PARA DE MINAS	4,967	0,008	UBERLANDIA	5,347	0,000
FORMIGA	5,293	0,001	PARACATU	3,563	0,006	UNAI	3,802	0,005
FRUTAL	5,483	0,000	PASSOS	2,656	0,020	VARGINHA	6,634	0,000
GOVERNADOR VALADARES	5,127	0,000	PATOS DE MINAS	5,673	0,000	VICOSA	3,680	0,002

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE K - Testes para a variável transparência fiscal

Para a avaliação da transparência fiscal foram considerados os critérios divulgação fiscal e aprovação das contas públicas. Logo, o indicador de transparência fiscal externa foi obtido a partir da ponderação destes critérios, para o período de 1996 a 2008. Este indicador é uma p*roxy* para avaliar o nível de tendência à transparência fiscal dos municípios mineiros. As características deste indicador estão sintetizadas no quadro 11. Percebeu-se que houve redução das médias a partir do ano de 2000, sugerindo que a transparência fiscal a partir da análise do controle externo tem diminuído a partir da edição da LRF.

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Coefic. de Assimetria	Coefic. de Curtose
Média do ITFE00-08	0,127	0,905	0,578	0,113	-5,678	7,395
Média de ITFE96-99	0,036	1,000	0,768	0,156	-11,726	10,994

Quadro 11: Características descritivas das médias para a transparência fiscal dos municípios mineiros, nos períodos anterior e posterior a Lei.
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

A seguir para testar a distribuição dos dados para este indicador, procedeu-se ao teste de Kolmogorov-Smirnov, para as duas médias nos dois períodos para os municípios. Observou-se que os dados apresentaram comportamento de acordo com uma distribuição livre. Assim, para verificar se a diferença matemática entre as médias entre os períodos analisados são relevantes estatisticamente, foi utilizado o teste não paramétricos de Wilcoxon. A hipótese nula é de que não há diferença entre as médias antes e após a LRF e a hipótese alternativa é de que existe diferenças entre elas. De acordo com os resultados destes testes (quadro 10), pode-se inferir que os municípios apresentavam maior tendência à transparência fiscal antes da edição da LRF, pois as médias são estatisticamente diferentes e maiores do que no segundo período analisado. Sendo assim, é possível afirmar que com a austeridade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal os municípios tendem a diminuir o seu nível de transparência fiscal.

Variável	Teste Wilcoxon	
	Z	***Significância***
Média ITFE00-08/ Média ITFE96-99	-21,927	0,000

Quadro 12: Teste de Wilcoxon para os municípios mineiros, considerando os períodos antes (1996-1999) e após a Lei (2000-2008).
Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Para verificar uma possível tendência no comportamento dos municípios quanto ao nível de transparência fiscal e relativizar o impacto de indicadores médios, procedeu-se a análise deste indicador considerando também cada microrregião

mineira. Para tanto, foram calculadas as respectivas médias para dois períodos: primeiro, de 1996 a 1999, e; segundo, de 2000 a 2008, levando em consideração cada microrregião.

Depois de verificada a normalidade da distribuição dos dados de todas as microrregiões através do teste Kolmogorov-Simirnov, procedeu-se ao teste de médias emparelhadas paramétrico de t-Student com a finalidade de apurar se após a vigência de LRF houve mudança no comportamento das microrregiões quanto à sua transparência fiscal a partir da análise externa. Os resultados do teste demonstram que para 61 microrregiões comprovou-se que houve redução em da transparência fiscal externa após a vigência da LRF, ou seja, considerando as análises dos órgãos de controle externo estas localidades estão mais propensas a não divulgar suas informações fiscais (tabela 4). Para as microrregiões de Ponte Nova, Salinas, Unaí, Ituiutaba e Campo Belo, não se apurou significância estatística entre as diferenças das médias. Sendo assim nestas microrregiões a edição da Lei não influenciou o nível de transparências fiscal externa dos municípios.

Tabela 4: Teste de médias para as microrregiões, para os períodos de 1996-1999 e 2000-2008.

MICRORREGIÃO	t	SIG.	MICRORREGIÃO	t	SIG.	MICRORREGIÃO	t	SIG.
AIMORES	-5,472	0,000	GRAO MOGOL	-4,116	0,009	PATROCINIO	-15,943	0,000
ALFENAS	-5,573	0,000	GUANHAES	-2,799	0,014	PECANHA	-5,716	0,000
ALMENARA	-8,655	0,000	IPATINGA	-3,395	0,005	PEDRA AZUL	-8,074	0,001
ANDRELANDIA	-2,534	0,026	ITABIRA	-5,399	0,000	PIRAPORA	-4,297	0,002
ARACUAI	-3,935	0,006	ITAGUARA	-9,427	0,000	PIUI	-4,722	0,001
ARAXA	-4,287	0,002	ITAJUBA	-4,442	0,001	POCOS DE CALDAS	-2,711	0,019
BARBACENA	-3,888	0,003	**ITUIUTABA**	**-2,207**	**0,078**	**PONTE NOVA**	**-1,563**	**0,136**
BELO HORIZONTE	-3,349	0,003	JANAUBA	-3,285	0,006	POUSO ALEGRE	-3,437	0,003
BOCAIUVA	-3,471	0,026	JANUARIA	-4,541	0,000	**SALINAS**	**-1,019**	**0,323**
BOM DESPACHO	-3,935	0,002	JUIZ DE FORA	-7,809	0,000	SANTA RITA DO SAPUCAI	-6,465	0,000
CAMPO BELO	**-2,398**	**0,053**	LAVRAS	-2,70	0,024	SAO JOAO DEL REI	-4,229	0,001
CAPELINHA	-5,132	0,000	MANHUACU	-5,099	0,000	SAO LOURENCO	-4,167	0,001
CARATINGA	-3,463	0,003	MANTENA	-6,114	0,001	SAO SEBASTIAO DO PARAISO	-5,202	0,000
CATAGUASES	-4,211	0,001	MONTES CLAROS	-5,484	0,000	SETE LAGOAS	-7,769	0,000
CONCEICAO DO MATO DENTRO	-2,730	0,018	MURIAE	-4,879	0,000	TEOFILO OTONI	-6,957	0,000
CONSELHEIRO LAFAIETE	-3,596	0,004	NANUQUE	-4,506	0,001	TRES MARIAS	-2,563	0,043
CURVELO	-5,564	0,000	OLIVEIRA	-2,457	0,025	UBA	-2,459	0,026
DIAMANTINA	-6,477	0,000	OURO PRETO	-10,563	0,002	UBERABA	-5,546	0,001
DIVINOPOLIS	-3,949	0,000	PARA DE MINAS	-4,648	0,010	UBERLANDIA	-4,827	0,001
FORMIGA	-4,380	0,003	PARACATU	-3,145	0,012	**UNAI**	**-1,578**	**0,153**
FRUTAL	-5,153	0,000	PASSOS	-2,447	0,029	VARGINHA	-5,792	0,000
GOVERNADOR VALADARES	-4,288	0,000	PATOS DE MINAS	-5,269	0,001	VICOSA	-3,587	0,002

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE L - Os 80 municípios que apresentaram maior IEGS de 2000 a 2007

De acordo com o dados da pesquisa foi possível classificar os 80 municípios com maior Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) ao longo do período de 2000 a 2007.

Tabela 5: Os 80 municípios com maior Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), de 2000 a 2007.

2000				2001		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
1º	Juiz de Fora	Juiz de Fora	**0,988**	Belo Oriente	Ipatinga	**0,990**
2º	Fronteira dos Vales	Nanuque	**0,977**	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,990**
3º	Nova Porteirinha	Janaúba	**0,974**	Juiz de Fora	Juiz de Fora	**0,980**
4º	Belo Oriente	Ipatinga	**0,968**	Funilândia	Sete Lagoas	**0,975**
5º	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,966**	Ouro Fino	Poços de Caldas	**0,967**
6º	São Bento Abade	Varginha	**0,964**	Nova Lima	Belo Horizonte	**0,952**
7º	Três Pontas	Varginha	**0,960**	Três Pontas	Varginha	**0,946**
8º	Ouro Fino	Poços de Caldas	**0,940**	Fronteira dos Vales	Nanuque	**0,941**
9º	Ipuiúna	Pouso Alegre	**0,938**	Nova Porteirinha	Janaúba	**0,935**
10º	Fama	Alfenas	**0,925**	Serrania	Alfenas	**0,933**
2002				**2003**		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
1º	Fronteira dos Vales	Nanuque	**0,988**	Fronteira dos Vales	Nanuque	**0,981**
2º	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,986**	Itanhomi	Governador Valadares	**0,980**
3º	Catas Altas	Itabira	**0,986**	Belo Oriente	Ipatinga	**0,977**
4º	Belo Oriente	Ipatinga	**0,984**	Três Pontas	Varginha	**0,974**
5º	Ipuiúna	Pouso Alegre	**0,965**	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,973**
6º	Nova Módica	Governador Valadares	**0,963**	Itutinga	Lavras	**0,970**
7º	Ouro Fino	Poços de Caldas	**0,960**	Ipuiúna	Pouso Alegre	**0,970**
8º	São José da Lapa	Belo Horizonte	**0,959**	Nova Módica	Governador Valadares	**0,967**
9º	Biquinhas	Três Marias	**0,959**	Arcos	Formiga	**0,961**
10º	Três Pontas	Varginha	**0,959**	Catas Altas	Itabira	**0,960**
2004				**2005**		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
1º	Nova União	Itabira	**0,990**	São Gonçalo do Rio	Itabira	**0,987**
2º	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,978**	Belo Oriente	Ipatinga	**0,973**
3º	Belo Oriente	Ipatinga	**0,973**	Biquinhas	Três Marias	**0,970**
4º	Fronteira dos Vales	Nanuque	**0,971**	Juiz de Fora	Juiz de Fora	**0,970**
5º	Itanhomi	Governador Valadares	**0,971**	Ouro Fino	Poços de Caldas	**0,970**
6º	Três Pontas	Varginha	**0,969**	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,967**
7º	Nova Módica	Governador Valadares	**0,964**	Fama	Alfenas	**0,962**
8º	Ouro Fino	Poços de Caldas	**0,958**	Três Pontas	Varginha	**0,961**
9º	Biquinhas	Três Marias	**0,949**	Nova União	Itabira	**0,958**
10º	Itutinga	Lavras	**0,949**	Itutinga	Lavras	**0,951**
2006				**2007**		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
1º	Fama	Alfenas	**0,992**	Belo Oriente	Ipatinga	**1,000**
2º	Marilac	Governador Valadares	**0,977**	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,983**
3º	Tiradentes	São João del Rei	**0,973**	Três Pontas	Varginha	**0,976**
4º	Ouro Fino	Poços de Caldas	**0,970**	Nova Módica	Governador Valadares	**0,967**
5º	Belo Oriente	Ipatinga	**0,968**	Santana da Vargem	Varginha	**0,961**
6º	Três Pontas	Varginha	**0,967**	Ouro Fino	Poços de Caldas	**0,960**
7º	Candeias	Campo Belo	**0,965**	Catas Altas	Itabira	**0,951**
8º	Bias Fortes	Juiz de Fora	**0,955**	Juiz de Fora	Juiz de Fora	**0,949**
9º	Nova Módica	Governador Valadares	**0,952**	Fama	Alfenas	**0,947**
10º	Biquinhas	Três Marias	**0,951**	São Bento Abade	Varginha	**0,932**

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE M - Os 80 municípios que apresentaram menor IEGS de 2000 a 2007

De acordo com o dados da pesquisa foi possível classificar os 80 municípios com menor Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS) ao longo do período de 2000 a 2007.

Tabela 6: Os 80 municípios com menor Índice de Eficiência do Gasto Social (IEGS), de 2000 a 2007.

2000				2001		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
543º	Sobrália	Governador Valadares	0,535	Tupaciguara	Uberlândia	0,568
544º	Patos de Minas	Patos de Minas	0,529	Coronel Pacheco	Juiz de Fora	0,565
545º	Mateus Leme	Belo Horizonte	0,524	Pompéu	Três Marias	0,560
546º	Pescador	Governador Valadares	0,508	Pavão	Teofilo Otoni	0,550
547º	Seritinga	Andrelândia	0,495	Sobrália	Gov. Valadares	0,549
548º	Brás Pires	Viçosa	0,495	Santo Antônio do Amparo	Oliveira	0,544
549º	Rio Doce	Ponte Nova	0,477	Curral de Dentro	Salinas	0,543
550º	Conceição da Aparecida	Alfenas	0,457	Itinga	Araçuaí	0,538
551º	Ibiracatu	Montes Claros	0,454	Lagoa Dourada	São João del Rei	0,510
552º	Papagaios	Sete Lagoas	0,407	Papagaios	Sete Lagoas	0,491
2002				**2003**		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
543º	Piedade do Rio Grande	São João del Rei	0,576	Tupaciguara	Uberlândia	0,599
544º	Sobrália	Governador Valadares	0,571	Muriaé	Muriaé	0,596
545º	São Domingos do Prata	Itabira	0,571	Abadia dos Dourados	Patrocínio	0,591
546º	Porteirinha	Janaúba	0,566	Pompéu	Três Marias	0,573
547º	Presidente Olegário	Parácatu	0,559	Porteirinha	Janaúba	0,570
548º	São Francisco	Januária	0,550	Caranaíba	Barbacena	0,563
549º	Pompéu	Três Marias	0,544	Sobrália	Gov. Valadares	0,562
550º	Frutal	Frutal	0,540	São Francisco	Januária	0,554
551º	Curral de Dentro	Salinas	0,526	Presidente Olegário	Parácatu	0,554
552º	Papagaios	Sete Lagoas	0,499	Curral de Dentro	Salinas	0,538
2004				**2005**		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
543º	Senador Cortes	Juiz de Fora	0,578	Conceição da Aparecida	Alfenas	0,628
544º	Patos de Minas	Patos de Minas	0,563	São José do Mantimento	Manhuaçu	0,621
545º	São Francisco de Paula	Oliveira	0,560	Iraí de Minas	Patrocínio	0,610
546º	Campo Belo	Campo Belo	0,556	Buenópolis	Curvelo	0,601
547º	Pedrinópolis	Araxá	0,556	Martinho Campos	Bom Despacho	0,601
548º	Pompéu	Três Marias	0,548	Divinolândia de Minas	Guanhães	0,593
549º	Vazante	Parácatu	0,538	São Francisco	Januária	0,581
550º	Vargem Alegre	Caratinga	0,526	Tupaciguara	Uberlândia	0,580
551º	Ladainha	Teofilo Otoni	0,520	Jequitibá	Sete Lagoas	0,573
552º	São Roque de Minas	Piumhi	0,512	Curral de Dentro	Salinas	0,540
2006				**2007**		
Ordem	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**	**Município**	**Microrregião**	**IEGS**
543º	Mateus Leme	Belo Horizonte	0,666	Botumirim	Grão Mogol	0,672
544º	São Geraldo do Baixio	Governador Valadares	0,656	Buritizeiro	Pirapora	0,670
545º	Campo Azul	Montes Claros	0,655	Ladainha	Teofilo Otoni	0,665
546º	Botumirim	Grão Mogol	0,654	São Pedro dos Ferros	Ponte Nova	0,647
547º	Pedra Dourada	Muriaé	0,645	Mateus Leme	Belo Horizonte	0,645
548º	Gameleiras	Janaúba	0,634	São José do Mantimento	Manhuaçu	0,641
549º	Barão de Cocais	Itabira	0,623	Buenópolis	Curvelo	0,627
550º	Tupaciguara	Uberlândia	0,616	Curral de Dentro	Salinas	0,609
551º	Buenópolis	Curvelo	0,615	Capitão Enéas	Montes Claros	0,591
552º	Curral de Dentro	Salinas	0,585	Barão de Cocais	Itabira	0,588

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE N – Pressupostos para a análise do modelo de Regressão Linear

A aplicação do modelo de regressão linear múltipla – MRLM carece da verificação dos seguintes pressupostos: homocedasticidade, ausência de multicolinearidade, autocorrelação entre as variáveis e normalidade na distribuição dos resíduos.

A homocedasticidade refere-se a variância constante das variáveis aleatórias residuais. A violação desta hipótese torna os parâmetros estimados no modelo ineficientes. Quando existe heterocedasticidade o método dos mínimos quadrados não pode ser usado para estimar a regressão, devendo ser usado um método mais complexo chamado mínimos quadrados geral. Foi utilizado o teste de Breusch-Pagan para identificar a homocedasticidade.

Baseado no teste multiplicador de Lagrange, o teste de Breusch-Pagan é bastante utilizado para testar a hipótese nula de que as variâncias dos erros são iguais (homoscedasticidade) versus a hipótese alternativa de que as variâncias dos erros são uma função multiplicativa de uma ou mais variáveis, sendo que esta(s) variável(eis) pode(m) pertencer ou não ao modelo em questão. É indicado para grandes amostras e quando a suposição de normalidade nos erros é assumida.

No Stata foi realizado o teste de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg para analisar a heterocedasticidade. O teste é projetado para detectar qualquer forma linear de heterocedasticidade e testa a hipótese nula de que as variâncias dos erros são todos iguais, a hipótese alternativa é de que as variâncias de erro são uma função multiplicativo de um ou mais variáveis.

O modelo de regressão pressupõe que as variáveis explicativas são linearmente independentes, isto é, não se verifica a multicolinearidade. A intensidade da multicolinearidade é analisada através da correlação entre as variáveis independentes, tolerância e fator de inflação da variância (VIF). Para identificação do fator de inflação da variância (VIF), utiliza-se como regra de bolso: até 1 - sem multicolinearidade; de 1 até 10 - multicolinearidade aceitável; acima de 10 - multicolinearidade problemática. Com relação a Tolerância também pode-se aplicar a seguinte regra: até 1 - sem multicolinearidade; de 1 até 0,10 - multicolinearidade aceitável; abaixo de 0,10 - multicolinearidade problemática.

A autocorrelação analisa se há independência entre as variáveis aleatórias e residuais, ou seja, se a covariância é nula. O modelo de regressão pressupõe que a

correlação entre os resíduos é zero, efeito de uma observação é nulo sobre a outra, e, não há causalidade entre os resíduos e a variável X, e, por conseqüência, a variável Y. Para identificar a autocorrelação analisa-se a dispersão dos resíduos em torno da sua média, através do Teste de Durbin-Watson. A hipótese nula consiste em verficar a não existência da correlação serial dos resíduos, e, a hipótese alternativa é de que existe correlação serial dos resíduos. Como análise do teste considera-se as situações descritas na figura. Quando não existe autocorrelação o valor do teste pertence à região de aceitação

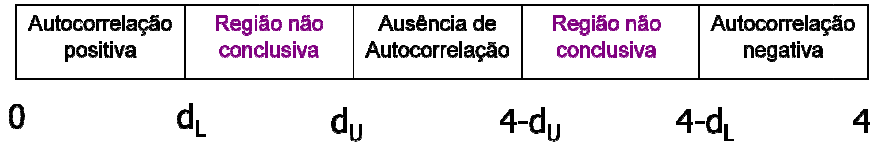

Figura 2: Região de aceitação do teste Durbin-Watson.
Fonte: Adaptado de Pestana e Gageiro (2008, p.582)

No MRLM é importante verificar a normalidade dos resíduos, ou seja, testar se os resíduos seguem uma distribuição normal. Para isso, compara-se a distribuição dos resíduos com a curva normal, que neste estudo foi feito a partir do Teste Kolmogorov-Smirnov, em que a hipótese nula era de que a distribuição é normal, e, a alternativa de que os resíduos apresentam uma distribuição livre.

Também deve-se testar a especificação do modelo de regressão, que neste estudo foi obtido através do Teste de estabilidade- Ramsey RESET. RESET é um teste proposto por Ramsey (1969). É a abreviatura de “Regression Specification Error Test” (ou, em português, teste de erro de especificação em regressão).

O RESET é um teste geral para erros de especificação que podem ter diversas origens, como variáveis independentes omitidas, forma funcional incorreta, erros de medida em variáveis, erros de simultaneidade e inclusão de valores defasados da variável dependente quando os resíduos têm correlação serial. A hipótese nula é de que a regressão original foi corretamente especificada, ou seja, os coeficientes das potências da variável dependente estimada que foram adicionadas na regressão auxiliar não são significantes. Se a hipótese for rejeitada, essas potências não podem ser excluídas da regressão sem comprometer o nível de explicação da variável dependente, o que sugere que a regressão original não foi corretamente especificada.

APÊNDICE O – Testes dos pressupostos para o modelo de Regressão Linear

A seguir estão relacionados os testes dos pressuspostos verificados para todas as variáveis estudadas no Artigo IV. Todos os dados foram analisados e compilados nos softwares Stata 10.0 e SPSS 16.0. Foi utilizado como nível de significância para os testes 95%.

a) Taxa de urbanização

Tabela 7: Testes dos pressupostos da regressão para a variável taxa de urbanização.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,254	0,121
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	2,095	1,946
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,01[1]	0,02[1]
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	< 10	1.64	1,23
	Tolerância	<1	0,754	0,692
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,2612	0,209

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: 1 Para corrigir o problema de heterocedasticidade foi aplicada a correção de White e a análise se deu com os erros padrões robustos.

b) Rendimento médio formal

Tabela 8: Testes dos pressupostos da regressão para a variável rendimento médio formal.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,054	0,052
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	1,935	2,093
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,00[1]	0,00[1]
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	< 10	1.01	1,05
	Tolerância	<1	0,990	0,994
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,062	0,089

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: [1] Para corrigir o problema de heterocedasticidade foi aplicada a correção de White e a análise se deu com os erros padrões robustos.

c) IMRS dimensão renda

Tabela 9: Testes dos pressupostos da regressão para a variável imrs-renda.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,168	0,061
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	1,943	2,150
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,06	0,08
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	< 10	1.26	1,58
	Tolerância	<1	0,645	0,805
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,1412	0,051

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

d) IMRS dimensão educação

Tabela 10: Testes dos pressupostos da regressão para a variável imrs-educação.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,716	0,509
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	2,138	2,077
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,22	0,09
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	< 10	1.32	1,03
	Tolerância	<1	0,916	0,903
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,2538	0,074

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

e) IFDM dimensão saúde

Tabela 11: Testes dos pressupostos da regressão para a variável ifdm-saúde.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,403	0,052
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	2,081	1,848
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,024[1]	0,087
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	< 10	2.24	2.66
	Tolerância	<1	0,718	0,753
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,074	0,104

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: 1 Para corrigir o problema de heterocedasticidade foi aplicada a correção de White e a análise se deu com os erros padrões robustos.

f) IFDM global

Tabela 12: Testes dos pressupostos da regressão para a variável IFDM.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,630	0,876
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	2,029	2,041
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,734	0,068
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	< 10	1,32	1.19
	Tolerância	<1	0,992	0,982
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,568	0,799

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

g) IMRS global

Tabela 13: Testes dos pressupostos da regressão para a variável IMRS.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,217	0,411
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	1,841	1,933
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,079	0,396
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	<10	1,02	1,01
	Tolerância	< 1	0,980	0,981
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,052	0,077

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

h) Eficiência na alocação de recursos (IEGS)

Tabela 14: Testes dos pressupostos da regressão para a variável eficiência.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,050	0,211
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	1,892	2,065
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,000[1]	0,037[1]
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	<10	2.16	2.28
	Tolerância	<1	0,595	0,594
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,273	0,413

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

Nota: 1 Para corrigir o problema de heterocedasticidade foi aplicada a correção de White e a análise se deu com os erros padrões robustos.

i) Transparência na administração pública municipal (ITCE)

Tabela 15: Testes dos pressupostos da regressão para a variável transparência.

Pressuposto	Teste	Sig. Utilizada	2000 -Sig. Encontrada	2007 -Sig. Encontrada
Normalidade	Komolgorov-Smirnov	0,05	0,089	0,468
Autocorrelação	Durbin-Watson	(du; 4-du)	1,990	1,990
Homocedasticidade	Breusch-Pagan / Cook-Weisberg	0,05	0,111	0,538
Multicolinearidade	Fator de inflação variância (FIV)	< 10	1,79	1,75
	Tolerância	< 1	0,847	0,832
Especificação do modelo	RESET de Ramsey	0,05	0,451	0,311

Fonte: Dados da pesquisa, 2012.

APÊNDICE P – Análise de Correlação

Foram analisados os fatores condicionantes para as variáveis eficiência do gasto social e transparência fiscal externa, em dois pontos no tempo: 2000 (antes da LRF) e 2007 (após a LRF). Objetivou-se entender quais aspectos analisados nesta pesquisa poderiam condicionar maiores níveis de transparência e eficiência em determinada município. Para tanto, inicialmente foi utilizada a análise de correlação para os índices nos dois períodos. Como hipótese considerou-se que quanto mais forte e positiva for esta relação maior foi o esforço dos gestores públicos em manter o a condição mensurada pelo índice.

O coeficiente de correlação linear, ou coeficiente de correlação de momentos de Pearson, apresentado na Equação 2, mede a intensidade de relação linear entre conjunto de valores quantitativos emparelhados.

$$\boldsymbol{\rho} = \frac{COV(X,Y)}{\sqrt{VAR(X).VAR(Y)}} \qquad (2)$$

Em que:

ρ = Coeficiente de correlação de Pearson;

cov = Covariância amostral;

var =Variância amostral.

Na análise do coeficiente de correlação, que pode variar da correlação neutra a plena, deve-se analisar a intensidade e a direção dessa correlação. O sinal indica o sentido da correlação. Assim, negativo significa associação inversa, entre o par de variáveis, e positivo, associação na mesma direção. A Média dos produtos dos desvios para cada par de pontos de dados é utilizada para determinar a relação entre dois conjuntos de dados. Este coeficiente, normalmente representado por ρ assume apenas valores entre -1 e 1, segundo Pestana e Gageiro (2008):

- ρ = 1 Significa uma correlação perfeita positiva entre as duas variáveis.
- ρ = 0 Significa que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra.
- ρ = − 1 Significa uma correlação negativa perfeita entre as duas variáveis - Isto é, se uma aumenta, a outra sempre diminui.

De acordo com Pestana e Gageiro (2008, p. 181), mais especificamente, pode-se analisar os intervalos da seguinte forma:

- $\rho < 0,2$ Signifca uma associação linear muito baixa.
- $0,2<\rho< 0,39$ Significa uma associação linear baixa
- $0,4 <\rho < 0,69$ Signifca uma associação linear moderada.
- $0,7<\rho< 0,89$ Significa uma associação linear alta.
- $0,9<\rho< 1,0$ Significa uma associação linear muito alta.

Aplica-se lógica semelhante para as correlações negativas.

Todos os dados foram analisados e compilados nos softwares Stata 10.0 e SPSS 16.0. Foi utilizado como nível de significância para os testes 99%.

APÊNDICE Q – Conceito das funções e subfunções para o IEGS

Na listagem abaixo, procurou-se agregar às **FUNÇÕES** e **SUBFUNÇÕES** constantes da Portaria nº 42/99 da SOF, os programas finalísticos e outros tipos de Programa que melhor traduziriam as ações governamentais. Evidentemente, a Estrutura Funcional da Despesa foi construída de forma que possa ser empregada por municípios com qualquer tipo de Organização Administrativa, independente do seu tamanho (STN,2011).

As funções e subfunções conceituadas, abaixo, integram a base de dados para o cálculo da eficiência na aplicação de recursos na área social para os municípios mineiros.

FUNÇÃO 10 – SAÚDE

Conjunto de ações destinadas a atender as necessidades e promover amelhoria das condições do estado de saúde da população.

SUBFUNÇÃO 301 - ATENÇÃO BÁSICA

Compreende as ações desenvolvidas para atendimento das demandas básicas de saúde, tais como a divulgação de medidas de higiene, acompanhamento domiciliar das condições de saúde da população de baixa renda e outras medidas e ações tanto preventivas como curativas.

SUBFUNÇÃO 302 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL

Compreende as ações destinadas à cobertura de despesas com internações hospitalares e tratamento ambulatorial, incluindo exames de laboratório necessários ao diagnóstico e tratamento de doenças, feitas diretamente pelo aparato da esfera governamental ou através de contratos e convênios com pessoas ou entidades privadas ou pertencentes a outros níveis de governo.

SUBFUNÇÃO 303 - SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO

Compreende as ações voltadas para a produção, distribuição e suprimento de drogas e produtos farmacêuticos em geral.

SUBFUNÇÃO 304 - VIGILÂNCIA SANITÁRIA

Compreende as ações destinadas à vigilância sanitária de fronteiras e portos marítimos, fluviais e aéreos, bem como o controle de atividades relacionadas à análise e licenciamento de drogas, medicamentos e alimentos.

SUBFUNÇÃO 305 - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA

Compreende as ações desenvolvidas para evitar e combater a disseminação de doenças transmissíveis que possam vir a ser ou tenham se tornado epidêmicas.

SUBFUNÇÃO 306 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Compreende as ações destinadas a diminuir ou eliminar carências nutricionais, principalmente nas populações de baixa renda, a orientar a população sobre valores nutricionais dos alimentos, e a suprir deficiências alimentares em geral ou de segmentos específicos como crianças em idade escolar, nutrizes e seus infantes. Excetua as ações relativas à alimentação do trabalhador em razão de sua relação de emprego.

FUNÇÃO 11 – TRABALHO

Conjunto de ações ligadas ao desenvolvimento sócio-econômico, nos aspectos relacionados com a força de trabalho e interesses profissionais do trabalhador, inclusive sua proteção contra o desemprego.

SUBFUNÇÃO 331 – PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR

Compreende as ações relacionadas com a garantia de renda ao trabalhador em período de desemprego, ou de concessão de outros auxílios e benefícios complementares à renda auferida pelo trabalho, inclusive os de natureza assistencial ao trabalhador e suas famílias. Inclui,também, as ações de normalização e inspeção das condições de segurança, saúde e higiene, relacionadas com o exercício da profissão.

SUBFUNÇÃO 332 – RELAÇÕES DO TRABALHO

Compreende as ações que tenham como finalidade coordenar, fiscalizar e orientar as normas das relações trabalhistas, visando a integração e preservação dos interesses das diversas classes profissionais.

SUBFUNÇÃO 333 – EMPREGABILIDADE

Conjunto de ações que visam a melhoria de qualificação do trabalhador, com vistas ao incremento da produtividade do trabalho, à ascensão profissional, ou a reinserção no mercado de trabalho.

SUBFUNÇÃO 334 – FOMENTO AO TRABALHO

Compreende as ações destinadas a incentivar a criação ou ampliação de postos de trabalho na economia.

FUNÇÃO 12 – EDUCAÇÃO

Conjunto de ações governamentais voltadas à formação intelectual, moral, social, cívica e profissional do indivíduo, preparando-o para o exercício consciente da cidadania, e habilitando-o para uma participação eficaz no processo de desenvolvimento econômico e social.

SUBFUNÇÃO 361 – ENSINO FUNDAMENTAL

Compreende as ações que visam proporcionar ensino e formação a crianças e pré-adolescentes, da primeira à oitava séries do ensino regular, independente de sua aptidão física ou intelectual.

SUBFUNÇÃO 362 – ENSINO MÉDIO

Compreende as ações que visam assegurar ao jovem uma formação genérica (não voltada especificamente às demandas setoriais da economia e do mercado de trabalho) e o acesso ao ensino superior.

SUBFUNÇÃO 363 – ENSINO PROFISSIONAL

Compreende as ações desenvolvidas no campo do ensino que harmonizam educação e formação do jovem para o mercado de trabalho, habilitando-o como profissional de nível médio para as atividades dos diversos setores da economia, bem como ascender ao ensino superior.

SUBFUNÇÃO 364 – ENSINO SUPERIOR

Compreende as ações que visam proporcionar habilitação e aperfeiçoamento de nível universitário, objetivando a preparação profissional de alto nível e a pesquisa nos mais variados campos do conhecimento.

SUBFUNÇÃO 365 – EDUCAÇÃO INFANTIL

Compreende as ações que objetivam a preparação de crianças menores de sete anos de idade para o ensino fundamental.

SUBFUNÇÃO 366 – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Compreende as ações que visam proporcionar educação de adolescentes e adultos que não tenham cursado a escola, ou que não tenham terminado seus estudos na idade própria, ou, ainda, que pretendem atualizar, aperfeiçoar ou atualizar seus conhecimentos.

SUBFUNÇÃO 367 – EDUCAÇÃO ESPECIAL

Compreende as ações desenvolvidas com o objetivo de ministrar educação a alunos mentalmente deficientes, fisicamente prejudicados, emocionalmente desajustados, e aos superdotados. Compreende as ações direcionadas ao planejamento e construção de residências em áreas urbanas, concessão de linhas de financiamento e de arrendamento (leasing) a empresas e pessoas, para esse fim.

FUNÇÃO 17 – SANEAMENTO

Conjunto de ações que visam o abastecimento de água de boa qualidade às populações, a destinação final dos esgotos domésticos e despejos industriais e a melhoria das condições sanitárias das comunidades.

SUBFUNÇÃO 511 – SANEAMENTO BÁSICO RURAL

Compreende as ações voltadas para o planejamento, instalação, construção e melhoria, operação, manutenção e controle de qualidade desistemas de abastecimento de água potável e de tratamento de esgotos sanitários em áreas rurais, incluindo dragagem e drenagem de cursos d'água e tratamento de outros focos possíveis de atentar contra a saúde da comunidade rural.

SUBFUNÇÃO 512 – SANEAMENTO BÁSICO URBANO

Compreende as ações voltadas para o planejamento, instalação, construção e melhoria, operação, manutenção e controle de qualidade de sistemas de abastecimento de água potável, de tratamento de esgotos sanitários e despejos industriais, e de melhoria do nível de higiene pública, incluindo o controle de regiões e logradouros insalubres e de outros possíveis focos de problemas atentatórios à saúde pública.

FUNÇÃO 15 – URBANISMO

Conjunto de ações desenvolvidas com o objetivo de aperfeiçoar o processo de urbanização, estabelecendo uma estrutura de cidades capaz de servir aos objetivos do crescimento econômico e, ao mesmo tempo, oferecer a necessária qualidade de vida à população.

SUBFUNÇÃO 451 – INFRA-ESTRUTURA URBANA

Compreende as ações desenvolvidas para dotar os centros urbanos de condições que possibilitem seu desenvolvimento racional e equilibrado, de forma a atender as necessidades básicas dos seus habitantes com o máximo de eficiência possível.

SUBFUNÇÃO 452 – SERVIÇOS URBANOS

Compreende as ações que objetivam a manutenção de logradouros, parques, jardins, cemitérios e iluminação pública, assim como alcançar padrões aceitáveis de higiene, com a limpeza de vias públicas e a destinação do lixo.

SUBFUNÇÃO 453 – TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

Compreende as ações desenvolvidas no sentido do planejamento, implantação, operação, coordenação e controle, inclusive de segurança, dos serviços de transporte coletivo urbano.

FUNÇÃO 16 – HABITAÇÃO

Conjunto de ações destinadas a promover, incentivar e apoiar políticas de cobertura do déficit habitacional do país e de melhoria das condições de moradia da população.

SUBFUNÇÃO 481 – HABITAÇÃO RURAL

Compreende as ações direcionadas ao planejamento e construção de residências no meio rural, e para a melhoria das condições de habitação do homem do campo.

SUBFUNÇÃO 482 – HABITAÇÃO URBANA

Compreende as ações direcionadas ao planejamento e construção de residências em áreas urbanas, concessão de linhas de financiamento e de arrendamento (leasing) a empresas e pessoas, para esse fim.

FUNÇÃO 20 – AGRICULTURA

Conjunto das ações governamentais desenvolvidas para promover, incentivar e supervisionar a produção agrícola e pecuária, com o emprego de técnicas que possibilitem conjugar maior produtividade com melhoria da qualidade. Inclui, ainda, as ações destinadas a garantir o abastecimento de produtos agropecuários e de incentivo ao cooperativismo rural.

FUNÇÃO 21 – ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA

Conjunto de ações desenvolvidas para criar condições propícias ao melhor aproveitamento econômico das terras.

FUNÇÃO 22 – INDÚSTRIA

Conjunto de ações desenvolvidas no sentido de planejar e promover a expansão do parque industrial do País, seja através da iniciativa privada ou da participação do governo no capital de empresas industriais.

FUNÇÃO 23 – COMÉRCIO E SERVIÇOS

Agregação de ações desenvolvidas no sentido de planejar e promover a expansão do comércio interno e externo.

FUNÇÃO 25 – ENERGIA

Conjunto de ações governamentais voltadas para o aproveitamento e exploração racional, e ordenado de fontes de energia, convencionais ou alternativas.