

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Louise Ramos da Cunha Freitas

**Desempenho do Município de São José do Hortêncio no Índice de
Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período de 2006 até
2009**

**Porto Alegre
2012**

Louise Ramos da Cunha Freitas

**Desempenho do Município de São José do Hortêncio no Índice de
Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período de 2006 até
2009**

**Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola
de Administração da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (UFRGS), em parceria com a
Universidade Aberta do Brasil (UAB), como requisito
parcial para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública Municipal.**

Orientador: Luis Roque Klering

**Porto Alegre
2012**

Louise Ramos da Cunha Freitas

Desempenho do município de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período de 2006 até 2009

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Conceito final:

Aprovado em de de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr - Instituição

Prof. Dr - Instituição

Orientador - Prof. Dr. Luis Roque Klering – UFRGS

Tutor Orientador – Luciano Jose Martins Vieira – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Apresento meus agradecimentos a todos que me apoiaram durante a realização deste curso, em especial:

- A toda a minha família;
- Aos meus colegas de trabalho, pela paciência e compreensão;
- Ao pessoal da Biblioteca da Escola de Administração que muito contribuiu para a realização deste trabalho;
- Aos profissionais responsáveis pela concretização do curso na Escola de Administração da UFRGS;
- Aos tutores e professores que participaram desta jornada;
- Ao Professor Luis Roque Klering pela sua orientação e por todo o seu apoio na elaboração desta pesquisa;
- Ao tutor Luciano Jose Martins Vieira por suas contribuições na construção deste Trabalho de Conclusão;
- Aos colegas dos Cursos de Especialização que estavam presentes em vários momentos ao longo dessa caminhada e que ajudaram a superar as dificuldades ocorridas;
- Aos amigos que acompanharam e torceram na expectativa dessa conquista;
- Enfim, a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho fosse realizado.

RESUMO

O presente trabalho estuda as razões dos excelentes desempenhos obtidos pelo município de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2006 até 2009. O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), criado em 2002, busca compreender, bem como estimular a melhoria das gestões municipais via disseminação da cultura de responsabilidade administrativa entre as prefeituras nacionais brasileiras (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2006), introduzindo outras dimensões, ultrapassando a dimensão puramente fiscal, tais como a gestão eficiente dos recursos públicos e o desempenho social (no campo da educação e da saúde). O trabalho aborda questões como Gestão Pública Municipal, Finanças Públicas Municipais (Receitas e Despesas), Indicadores e Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). O estudo tem como objetivo analisar os resultados obtidos pelo município de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2006 até 2009. Para tanto, a presente pesquisa exploratória-descritiva via estratégia de estudo de caso recorre à análise documental, bem como à aplicação de entrevistas com gestores municipais da Prefeitura de São José do Hortêncio. Ao longo do período analisado, o município se destaca largamente na área fiscal, que constitui a principal razão para seu excelente desempenho no Índice Geral (IRFS). Por outro lado, embora não se destaque na área social (que engloba aspectos de educação e saúde), o município vem melhorando constantemente seu desempenho neste Índice. Por fim, seu desempenho na área de gestão interna é médio. A pesquisa revela que os gestores conduzem o governo municipal com muita disciplina e seriedade na área fiscal, ao mesmo tempo que visam a melhorar os desempenhos na área social e interna.

Palavras-Chave: Gestão Pública Municipal, Avaliação de Gestão, indicadores, Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), São José do Hortêncio.

ABSTRACT

This paper investigates the reasons behind the excellent performance demonstrated by the Municipality of São José do Hortêncio in the Fiscal and Social Responsibility Index (IRFS), from 2006 to 2009. The goal of the Fiscal and Social Responsibility Index (IRFS), created in 2002, is to understand and stimulate the enhancement of municipal management via the dissemination of the administrative responsibility culture among Brazilian national municipalities (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2006), transcending the purely fiscal dimension and introducing other dimensions such as the efficient management of public resources and the social performance (in Education and Health). The paper approaches issues like Municipal Public Management, Municipal Public Finance (Receipts and Expenditures), Indicators and the Fiscal and Social Responsibility Index (IRFS). The paper aims at analyzing the results achieved by the Municipality of São José do Hortêncio in the Fiscal and Social Responsibility Index (IRFS), from 2006 to 2009. For that purpose, this case study-based, exploratory-descriptive research uses documental analysis, as well as interviews with municipal managers of the São José do Hortêncio Town Hall. The town demonstrated an outstanding performance in the fiscal area, which is the main reason for its excellent performance in the General Index (IRFS). On the other hand, despite modest results in the social area (including education and health aspects), the town has been continually improving its performance in that index. Finally, its performance in the internal management area is average. The research concludes that the municipal government is conducted with discipline and seriousness by its managers, who at the same time take aim at improving the performance in the social and internal area.

Keywords: Municipal Public Management, Management Assessment, Indicators, Fiscal and Social Responsibility Index (IRFS), São José do Hortêncio.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- Número das perguntas em relação à área dos entrevistados.....	50
Tabela 1- Indicadores (em % e R\$) para o conjunto dos municípios 2002-2009.....	55
Tabela 2- Índices para a média de todos os municípios do período de 2002 a 2009: 5562 municípios.....	58
Tabela 3- Índices para a média de municípios que apresentam dados em todos os anos analisados do período de 2002 a 2009: 2619 municípios.....	59
Tabela 4- Classificação dos melhores municípios posicionados no IRFS 2006 Geral.....	61
Tabela 5- Classificação dos melhores municípios segundo o IRFS-Fiscal 2006.....	61
Tabela 6 – Relação dos 10 melhores classificados no Índice Geral em 2007.....	63
Tabela 7– Relação dos 5 melhores classificados no Índice Fiscal em 2007.....	63
Tabela 8– Relação dos 10 melhores classificados no Índice Geral em 2008.....	66
Tabela 9– Relação dos 10 melhores classificados no IRFS Fiscal em 2008	67
Tabela 10– Classificação das 5 melhores médias do período 2002 a 2008.....	68
Tabela 11- Comparação Índices das regiões brasileiras em 2008	69
Tabela 12- Relação dos 10 municípios do estado gaúcho melhores classificados no IRFS em 2008	70
Tabela 13- Relação dos 10 melhores classificados no Índice Geral em 2009	73
Tabela 14- Relação dos 5 municípios melhores classificados no IRFS Fiscal em 2009	74
Tabela 15- Melhores municípios no Índice Gestão 2009 em comparativo com maiores avanços	75
Tabela 16- Melhores municípios no Índice Gestão 2009.....	75
Tabela 17– Posição no IRFS Geral e no IRFS Fiscal de São José do Hortêncio de 2006 a 2009	78
Tabela 18– Resultado de São José do Hortêncio para Índice Geral e Fiscal conforme variação temporal anual do período 2006 a 2009.....	79
Tabela 19– IRFS para São José do Hortêncio de 2006 a 2009	80
Tabela 20- Desempenho no período 2006 a 2009	80

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1	MUNICÍPIO.....	14
2.2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.3	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	16
2.4	MUNICÍPIO E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	18
2.5	PLANEJAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL.....	20
2.6	PROCESSO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL.....	24
2.7	FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.....	25
2.7.1	Receitas e Despesas Municipais.....	27
2.7.2	Gestão Financeira Municipal.....	30
2.8	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS).....	31
2.9	GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	33
2.9.1	Poder Legislativo Municipal.....	34
2.9.2	Poder Executivo Municipal.....	36
2.9.3	Papel Estratégico do Executivo Local na Gestão Pública Contemporânea....	40
2.10	INDICADORES.....	41
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
3.1	DEFINIÇÃO DE FATORES, COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	46
3.2	FASE QUALITATIVA.....	47
4	ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS) E SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO.....	51
4.1	SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO.....	51
4.2	ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS)	52
4.2.1	IRFS de 2006 dos municípios brasileiros.....	60
4.2.2	IRFS de 2007 dos municípios brasileiros.....	62
4.2.3	IRFS de 2008 dos municípios brasileiros.....	66
4.2.4	IRFS de 2009 dos municípios brasileiros.....	71

4.2.4.1	Melhores municípios: área Fiscal.....	73
4.2.4.2	Melhores municípios: área Gestão.....	74
4.2.4.3	Melhores municípios: área Social.....	76
4.2.4.4	Os cem melhores municípios no IRFS 2009.....	76
4.3	SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO E ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS)	78
5	ENTREVISTA E ANÁLISE MEDIANTE LRF/IRFS.....	81
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100
	ANEXO A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS.....	106
	ANEXO B – RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS.....	108

1 INTRODUÇÃO

A questão do desempenho da gestão municipal, principalmente em aspectos relativos às áreas Fiscal, Social e de Gestão dos municípios, é tão relevante que levou a Confederação Nacional de Municípios (CNM) a criar o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) para compreender e avaliar, bem como estimular a melhoria das gestões municipais (CNM, 2006). A gestão municipal diz respeito ao atendimento das necessidades coletivas, via seus agentes e órgãos.

Os indicadores são construídos pela combinação de dados e de pesquisas de diferentes naturezas e são produzidos por diversas instituições, com a finalidade de ampliar a capacidade de avaliar e de elaborar diagnósticos, especialmente sobre a gestão de órgãos ou sobre a eficiência de políticas públicas (JANNUZZI, 2009). Os indicadores, quando bem elaborados, tornam-se instrumentos importantes para quantificar e avaliar tendências e resultados, contribuindo para facilitar a tomada de decisão dos gestores e, em especial, dos gestores públicos municipais.

A credibilidade do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) foi distinguida pelo Conselho Nacional de Economia (Cofecon) ao utilizar os seus resultados para premiar o melhor gestor público municipal (CNM, 2010a). O prêmio foi concedido, em 2010, ao prefeito de São José do Hortêncio, como melhor gestor público municipal do País. A iniciativa ocorreu, segundo a coordenação do Prêmio Brasil de Economia, pois o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) é um indicador muito importante para o Brasil, uma vez que estimula os municípios a construir uma gestão mais eficiente, sendo a base de dados da Confederação Nacional dos Municípios confiável (CNM, 2010a).

Já o Prêmio Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) foi criado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) com o objetivo de estimular a responsabilidade administrativa entre as prefeituras brasileiras. O prêmio entregue em 2010 ficou com a cidade gaúcha de São José do Hortêncio, pela sua atuação exemplar nas três áreas de gestão avaliadas pelo Índice em 2008 (CNM, 2010b). A intenção desse Prêmio é destacar os municípios que estão cumprindo as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) criou o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) com o objetivo de disseminar a compatibilização da responsabilidade fiscal com a responsabilidade social e de gestão, uma vez que ele reflete, por

ano, o desempenho das cidades sob as óticas fiscal, social e de gestão (ANDRADE, 2011). Oferece à sociedade um parâmetro de avaliação das administrações públicas municipais, que não se limita aos controles da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois compreende também medidas de eficiência interna e de responsabilidade social.

O município de São José do Hortêncio se tornou o terceiro colocado do País no ranking do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no ano de 2009 e, por isso, se faz interessante analisar o desempenho desse Município do ano de 2006 a 2009. Foi a partir de 2006 que São José do Hortêncio começou a constar entre os trinta municípios mais bem classificados no Índice. Esse é também, coincidentemente, o número de cidades tradicionalmente apresentadas pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em seus relatórios sobre o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

São José do Hortêncio ficou posicionado em vigésimo sexto lugar no *ranking* do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) em 2006. Nas edições de 2007 e 2008, o Município atingiu a primeira colocação no Índice Geral. Já em 2009 (último ano do período analisado e que possuía dados disponíveis no momento da realização da presente pesquisa), São José do Hortêncio foi o terceiro melhor município na lista de classificação do Índice Geral.

Isso se torna relevante, pois os bons resultados apresentados de forma recorrente por essa cidade podem servir de exemplo também aos outros municípios, estimulando a melhoria dos desempenhos na gestão pública. Para tanto, analisar-se-á, neste trabalho, o desempenho de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), o qual levou o Município a atingir a primeira colocação entre os municípios brasileiros em 2007 e 2008, bem como excelentes colocações em 2006 e 2009. Portanto, a questão a ser tratada neste trabalho é: “Que razões levaram o município de São José do Hortêncio a obter o bom desempenho apresentado no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período de 2006 a 2009?”.

Esta monografia tem, portanto, como objetivo geral analisar os resultados obtidos por São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2006 até 2009, apresentando as flutuações positivas e negativas, através de comparações longitudinais. Dessa forma, procura-se diagnosticar as razões que levaram o Município a apresentar esse bom desempenho no período analisado. Para tanto, ao longo deste trabalho, ir-se-á:

- I- descrever o desempenho do município de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período de 2006 a 2009;
- II- apontar os diferentes comportamentos de crescimento e decréscimo do Índice de São José do Hortêncio no período entre 2006 e 2009;
- III- identificar como os servidores entrevistados de São José do Hortêncio avaliam e percebem o desempenho do Município no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período recente, especialmente em 2009 e
- IV- relatar as razões pelas quais houve essa variação de desempenho do Município no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), conforme as percepções dos entrevistados.

Este trabalho de conclusão de curso se justifica por pesquisar os motivos pelos quais o município de São José do Hortêncio se mantém entre as primeiras colocações no que tange à gestão pública e ao Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) nos últimos anos, no período de 2006 a 2009. Justifica-se ainda pela importância que esse fato exerce como referencial para o próprio município no intuito de qualificar a sua gestão pública e também para os outros municípios, servindo como base para que as demais cidades do País possam melhorar seus desempenhos no que concerne à qualidade e aos indicadores da gestão pública municipal.

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) reconhece os esforços de cada prefeitura para melhorar a administração municipal nos quesitos Social, Fiscal e de Gestão. A boa gestão por parte da prefeitura do município de São José do Hortêncio, percebida através da preocupação com a sua gestão municipal, sobretudo com a área fiscal, em conformidade com os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contribuiu para o seu bom desempenho no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) ao longo dos últimos anos.

Via análise do Índice, os gestores e a população local podem avaliar o desempenho do Município em diferentes indicadores das áreas fiscal, social e de gestão, ou seja, a *performance* de São José do Hortêncio em termos de gestão municipal, para que ela continue sendo qualificada.

Para analisar a *performance* de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal e Social, esta monografia se divide, a contar desta presente introdução, em seis capítulos.

No próximo capítulo, o segundo, são abordados: as teorias sobre a gestão pública municipal, bem como o tema indicadores de gestão pública e sua importância para a gestão pública.

No terceiro capítulo, é apresentada a metodologia do presente estudo, isto é, as etapas desta pesquisa.

No quarto capítulo, analisa-se o conjunto dos municípios brasileiros e, particularmente, o município de São José do Hortêncio em relação aos dados do Índice de Responsabilidade Fiscal e Social de 2006 até 2009.

No quinto capítulo, analisam-se as entrevistas realizadas a gestores do Município de São José do Hortêncio, referente ao Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Por fim, no último capítulo deste trabalho de conclusão, realizam-se as considerações finais sobre o tema.

Cabe destacar que, ao mostrar os resultados atingidos pelos municípios entre 2002 e 2009, o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) indica que as cidades menores apresentam os melhores desempenhos entre os municípios brasileiros, permitindo concordar com Klering (sd) em que a *performance* de gestão pública dos municípios é melhor justamente naqueles em que os cidadãos estão mais próximos dos seus administradores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica aborda os conceitos que se relacionam com a gestão pública municipal e com o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Entre eles, a conceituação de administração pública, de finanças públicas e de planejamento público.

São tratadas também, neste capítulo, noções sobre os temas “município” e Indicadores. Ressalta-se ainda que não há distinção, neste estudo, entre as noções de administração e de gestão, sendo esses dois conceitos aqui, muitas vezes, utilizados como sinônimos.

2.1 MUNICÍPIO

A teoria mais aceita sobre a gênese do Município como unidade político-administrativa autônoma, na história do direito, é que ele surgiu em Roma com essas características, de acordo com Barros (2002). Ainda para esse autor, o município é o menor ente da Administração Pública brasileira, em relação ao poder estatal para atingir o bem comum, porém, o mais próximo da população para alcançar esse objetivo.

O municipalismo não é uma questão recente no País. Com a independência do Brasil, as municipalidades passaram a ter suas atribuições e sua organização determinadas pela primeira Constituição Brasileira, em 1824 (KLERING sd).

Em relação aos municípios brasileiros, cada um deles é regido por lei orgânica própria, aprovada por dois terços dos membros da respectiva Câmara de Vereadores. A fiscalização dos municípios, na espécie de controle externo, é função do Poder Legislativo Municipal; e na configuração de controle interno, ocorre via sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, sob a forma da lei (KLERING, 2011b).

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública, segundo Meirelles (2010), é, em um sentido formal, o conjunto de órgãos constituídos para a consecução dos objetivos do Governo; na acepção

material, é o agrupamento de funções necessárias aos serviços públicos; no sentido operacional, ela pode ser entendida como o desempenho perene, sistemático, técnico e legal dos serviços próprios do Estado ou por eles assumidos em benefício do coletivo. Em uma visão global, ainda conforme Meirelles (2010), Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à execução de serviços, tendo em vista à satisfação das necessidades coletivas.

Matias-Pereira (2008) caracteriza Administração Pública como sendo o aglomerado de serviços e entidades encarregados de executar as atividades administrativas, isto é, da concretização das decisões políticas e legislativas. Para o autor, o propósito da Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da sociedade no âmbito das três esferas de governo, ou seja, nos níveis federal, estadual e municipal.

A Administração Pública é a atividade desempenhada pelo Estado ou seus delegados, sob um regime de Direito Público, voltada a atender, de forma direta e imediata, as necessidades reais da coletividade (KLERING, 2011b). Envolve todo o aparelhamento do Estado destinado para a prestação dos serviços públicos e para a gestão dos bens públicos e dos interesses da comunidade. Caracteriza-se por, fundamentalmente: praticar os atos administrativos; praticar atividade politicamente neutra (vinculada às Leis); possuir conduta hierarquizada; exercer atos tecnicamente perfeitos e conforme os preceitos legais; ter competência limitada; possuir caráter instrumental, visto que a Administração Pública é um instrumento para o Estado obter seus objetivos. Para Meirelles (2010), a Administração Pública é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as suas opções de Governo.

O conceito de Estado, segundo Meirelles (2010), sob a concepção constitucional, é a pessoa jurídica territorial soberana de Direito Público Interno, constituído de três elementos indissociáveis: Povo, Território e Governo Soberano (elemento condutor do Estado que exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo). Governo é, conforme esse autor, em aspecto formal, a reunião de Poderes e órgãos constitucionais; no sentido material, é o complexo de funções básicas do Estado; e, na acepção operacional, é o encaminhamento político dos negócios públicos. Em qualquer uma dessas definições, Governo é a expressão política de comando, de fixação de finalidades do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente (MEIRELLES, 2010).

Em outras palavras, argumenta, no mesmo sentido, Matias-Pereira (2009), que os elementos essenciais para justificar a existência de um Estado são: povo, território e poder

político. O Estado, enquanto constitui forma de organização política por excelência da sociedade, pode ser considerado como o espaço natural de desenvolvimento do poder político.

O Estado existe, basicamente, para realizar o bem comum. Essa finalidade do Estado se desdobra, tradicionalmente, segundo Matias-Pereira (2009), em três vertentes: o bem-estar, a segurança e a justiça. Os Poderes de Estado são os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo que, no âmbito municipal, só existem os dois primeiros.

Para Matias-Pereira (2007), de um lado está o Estado e de outro, a sociedade, com a administração no meio. Avalia ainda que Administração Pública deve ser compreendida como todo o sistema de governo ou conjunto de normas e processos que determina a maneira de distribuir e exercer a autoridade política e a forma pela qual se atendem os interesses públicos.

A Administração Pública deve, para Matias-Pereira (2008), agir como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade com a finalidade de concretizar o bem comum. Administrar é, portanto, gerir, por intermédio da prestação e execução, os serviços públicos. Dessa forma, a Administração Pública é o somatório de todo o aparelho estatal, estruturado para efetuar os serviços públicos.

Existe uma íntima reciprocidade entre Administração Pública e Serviço Público, tanto é que Meirelles (2010) afirma que a atribuição primordial da Administração Pública é proporcionar utilidades aos administrados, não se validando sua existência senão para ofertar serviços à coletividade. O autor define Serviço Público como tudo aquilo que é oferecido pela Administração ou por seus delegados, mediante normas e controles estatais, para atender as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou as conveniências do Estado.

Os objetivos dos Entes Públicos (Municípios, Estados, União) são satisfazer as necessidades da população, as quais são crescentes, diante da gestão dos recursos públicos existentes que, por sua vez, são escassos. Por isso, agora veremos mais profundamente como se comporta o município no contexto da Administração Pública Municipal e, mais adiante, as noções de Planejamento Público e Finanças Públicas.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A administração pública brasileira evoluiu por meio de três modelos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. A administração patrimonialista, a administração

pública burocrática e administração pública gerencial são, dessa maneira, as três formas de administrar os entes públicos, segundo Bresser-Pereira (2006).

A administração patrimonialista é o mais antigo modelo de administrar experimentado no Brasil até o ano de 1889. Nesse modelo, caracteriza-se, conforme Klering (2010), a indefinição entre o público e o privado e a confusão entre o político e o administrador público (enquanto cargo profissional).

A administração pública burocrática surgiu no fim do século XIX na Europa e no Brasil por volta da década de 1930 (GERIGK, 2008). Ela se contrapôs ao modelo anterior, baseando-se nas idéias de hierarquia funcional, profissionalização, impessoalidade e no controle rígido dos processos administrativos.

A qualidade básica da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos. Não obstante, o seu defeito, de acordo com Klering (2010), está na ineficiência e na incapacidade de se direcionar para o serviço aos seus cidadãos. Considerando as inadequações do modelo burocrático, a administração pública burocrática passou por sucessivas tentativas de reforma. Após o modelo burocrático weberiano, surgiu um modelo que incorporou a questão do *accountability*, isto é, a transparência e a responsabilização na gestão pública (administração pública gerencial).

A reforma operada em 1967, através do Decreto-Lei nº 200/1967, estabelece um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser concebida como um primeiro momento da administração pública gerencial no País, segundo Klering (2010). Foram instituídos o planejamento e o orçamento como princípios da racionalidade administrativa e a tentativa de juntar competência e informação no processo decisório.

A elaboração e divulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, se configuram como outro marco na transformação da administração pública brasileira em gerencial. Para Matias-Pereira (2009), várias das diretrizes do Plano proposto para a administração federal foram também aplicadas em nível estadual e municipal. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha entre seus objetivos transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local.

A Reforma do Estado Brasileiro de 1995, com os objetivos de maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, previu diferentes formas de descentralização dos serviços públicos, visando a restringir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado. A modernização da administração pública, em todas as esferas, passa ainda por questões que envolvem os resultados e a responsabilidade dos seus servidores.

A administração pública gerencial surgiu na metade do século XX como resposta ao modelo da administração pública burocrática, perante os novos desafios impostos pela expansão das funções econômicas e sociais do Estado. A diferença essencial desse novo modelo de administração pública está na forma de controle, que deixa de se pautar nos processos para se focar nos resultados, conforme Klering (2010). Na administração pública gerencial é concedida autonomia maior na gestão dos recursos e é instituído o controle, *a posteriori*, dos resultados alcançados, valorizando ainda a transparência e a participação dos cidadãos.

A modernização da sociedade e o crescimento da máquina estatal e dos serviços oferecidos à população fez transparecer a ineficiência do modelo anterior (GONÇALVES, 2001). A eficiência da Administração Pública (necessidade de diminuir os custos e aumentar a qualidade dos serviços) torna-se primordial no modelo gerencial.

O Decreto-Lei nº 200/67 reposiciona o enfoque da Administração Pública para a eficiência e a descentralização, fundando os princípios do controle dos resultados e da descentralização administrativa (GONÇALVES, 2001). Assim, os princípios da Administração Pública Gerencial são: foco das ações públicas no cidadão e nos resultados; busca de maior transparência nas ações do Estado e de participação da sociedade nas políticas públicas e no controle social; redimensionamento do tamanho da máquina pública, com descentralização e desconcentração (CNM, [2009-2012]). Para Bresser-Pereira (2006), a administração pública gerencial emergiu como forma de enfrentar a crise fiscal.

A mudança da administração pública para a gerencial gera a necessidade de novos tipos de informações para o processo de tomada de decisões dos gestores públicos, no cumprimento das leis e do seu dever de prestar contas. A administração pública gerencial volta-se ainda para a melhoria de desempenho na aplicação dos recursos públicos aplicados em bens e serviços destinados à sociedade, buscando a otimização desses recursos com a qualidade que a coletividade demanda na oferta dos serviços públicos. Dessa forma, pode ser percebida a importância dos indicadores para gestão pública, no controle de todos esses aspectos, uma vez que os indicadores são instrumentos importantes na quantificação de tendências e resultados.

2.4 MUNICÍPIO E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O município é reconhecido, segundo Menezes (2002), como a instituição que pode levar de maneira mais eficiente e eficaz a presença do Poder Público ao interior do País, além

de desempenhar o papel de agente promotor do desenvolvimento econômico local. O desenvolvimento local é um processo capaz de promover a melhoria da qualidade de vida de um município, utilizando-se das potencialidades nele existentes, conforme Granja (2010).

A qualidade de vida, por seu turno, está intrinsecamente associada à cidadania e é de difícil quantificação. Indicadores como, por exemplo, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), Índice de Desenvolvimento Infantil do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) vêm tentando pensar nos aspectos de cidadania, mas continuam considerando somente indicadores de qualidade (GRANJA, 2010).

Em verdade, mesmo as instituições públicas que não têm como objetivo a produção de informações se encontram continuamente gerando dados nos seus procedimentos administrativos e operacionais, conforme Jannuzzi (2009). No âmbito municipal, por exemplo, escolas, postos de saúde e outras unidades de prestação de serviços públicos localizados nas comunidades dos municípios terminam atuando como centros de várias informações de interesse na elaboração de diagnósticos da realidade municipal.

Os indicadores possibilitam construir um diagnóstico de certas dimensões da realidade social vivenciada por uma determinada população. É, por isso, cada vez mais freqüente a utilização por gestores públicos de indicadores para avaliar os avanços ou retrocessos nas condições de vida da população. Dependendo da sua abrangência ou do seu enfoque, o indicador pode retratar de maneira mais abrangente as informações e a realidade vivenciada por uma determinada comunidade, no caso dos municípios.

No que se refere à administração pública municipal, Matias (2000) colabora no entendimento de que é no município, menor unidade administrativa da Federação, que se revelam as condições mais adequadas para que seja formado um quadro em que são criadas as situações mais favoráveis de intervenção, buscando atingir padrões mais compatíveis com os considerados ideais. O poder público local, por estar mais perto dos problemas e por ser mais suscetível ao controle da sociedade, apresenta-se como mais adequado para atender às demandas sociais.

A proximidade da administração pública municipal com a sociedade local transforma o município no principal responsável pela prestação de serviços públicos nesse espaço municipal. Contudo, os serviços de competência municipal, são, conforme Meirelles (2010), todos os serviços que se enquadrem na atividade social reconhecida ao Município, conforme o critério de predominância de seu interesse em relação às outras entidades federativas.

Para Meirelles (2010), a competência do Município para organizar e manter serviços públicos locais está reconhecida como um dos princípios asseguradores de sua autonomia administrativa, no artigo 30 da Constituição Federal. A observação é no sentido de que tais serviços sejam de interesse local. O interesse local não é aquele exclusivo do Município, porque o interesse municipal é reflexo do interesse dos demais entes da Federação. Interesse local é a predominância desse interesse para o Município em relação ao eventual interesse do Estado ou da União acerca do mesmo tema.

Quando predomina sobre determinado assunto o interesse do Município em relação ao do respectivo Estado e ao da Federação, essa matéria é de competência municipal. A aferição da competência do Município sobre os serviços públicos locais deve ser feita em cada caso concreto, de acordo, portanto, com o critério da predominância. Por isso, Meirelles (2010) afirma então que os serviços de competência municipal são todos aqueles que se enquadram na atividade social reconhecida ao Município, conforme o discernimento da predominância de seu interesse em relação às outras entidades estatais.

A gestão pública municipal caracteriza-se como a administração dos recursos públicos, financeiros, humanos e os que constituem o patrimônio municipal, através da estrutura administrativa existente visando ao desenvolvimento e manutenção das atividades governamentais, pela efetivação dos serviços públicos em prol da coletividade local, com a adoção de ações envolvendo planejamento.

2.5 PLANEJAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

O Estado tem função explícita de planejamento público, de acordo com Matias-Pereira (2009). O planejamento governamental é, além de uma imposição constitucional, um instrumento de ação pública. A decisão e a ação coletiva se materializam por meio do governo. A ampliação das funções do Estado, como estimulador do desenvolvimento, tendo como preocupação maior promover o bem comum, determina a utilização do planejamento de maneira a possibilitar a formulação de programas para prever e aparelhar-se para atender às futuras necessidades da população. Planejar significa, portanto, conferir transparência e consistência à própria ação pública, fixando metas e prazos para orientação e antevendo os meios necessários para atingi-los.

Para Meirelles (2010), no que diz respeito ao planejamento, a finalidade precípua da Administração Pública é promover o bem-estar social, que é representado na Constituição Federal pela elaboração e execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social e de ordenação do território. Bem-estar social pode ser entendido como o bem comum da coletividade, traduzido na satisfação de suas necessidades fundamentais. Desenvolvimento nacional ou regional é o aprimoramento constante dos meios essenciais à sobrevivência dos indivíduos e do Estado, visando ao bem-estar de todos e à comodidade de cada um na comunidade em que vive.

De acordo com Meirelles (2010, p. 783): “Planejamento é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos.”. Assim, planejamento analisa informações, avalia alternativas, subsidia decisões políticas, pondera sobre a eficácias das decisões tomadas e reorienta o direcionamento do processo, caso seja preciso.

Para Matias-Pereira (2009), há duas posições a serem consideradas no que se refere ao planejamento. A primeira vê o planejamento como atividade orientada para a obtenção de um resultado racional, submetida a uma situação de escassez de recursos, que a induz a racionalizar sua maneira de utilização, ou seja, como um instrumental para permitir a adoção de uma decisão mais racional. A segunda posição entende o planejamento como um processo de decisão e, assim, a atividade de planejar passa a ser tida como a prática de decidir antecipadamente. O planejamento é, por fim, um processo que possui mecanismos para facilitar o alcance de metas e através do qual os recursos podem ser geridos de forma melhor (OLIVEIRA, 1991).

Para a produção de qualquer bem ou serviço, se menos recursos forem alocados, a capacidade de investimento do Estado (ou empresa privada) será maior. O processo de produção de bens e serviços públicos demandados pela sociedade precisa da decisão, antecipadamente, do Estado sobre a quantidade e qualidade dos bens ou serviços que serão ofertados. Os gestores responsáveis pelo planejamento necessitam saber que a utilização dos recursos escassos deverá ser realizada da maneira mais racional e eficiente possível e para que isso aconteça adequadamente é que se usa o planejamento, segundo Matias-Pereira (2009).

De acordo com Matias-Pereira (2007), o planejamento é um processo interativo que se divide em etapas diferenciadas e quando entendido como a racionalização do processo de decisão, essas etapas possuem o mesmo sentido das identificadas no processo de decisão.

Nesse aspecto, as fases do planejamento são: diagnóstico, mostrando o conhecimento da realidade; política, definindo objetivos; estratégia, indicando as opções para se atingir os objetivos; planos, tendo o propósito de viabilizar os objetivos e as estratégias; execução, sendo o esforço dirigido para a implementação das ações programadas; controle, caracterizado como o acompanhamento da execução e a avaliação dos resultados, possibilitando a comparação com os objetivos definidos anteriormente.

O processo de planejamento, conforme Matias-Pereira (2009), envolve as seguintes funções: planejamento, execução, controle e avaliação. O planejamento é um processo dinâmico de racionalização ordenada das opções, possibilitando prever e avaliar cursos de ação, visando à tomada de decisões mais racionais e adequadas. A execução consiste em fazer com que as tarefas sejam feitas de acordo com o plano. A função controle é a reunião de ações para que os indivíduos se comportem da maneira determinada pelo plano. Como certa forma de controle ainda pode ser considerada a avaliação de resultados.

A característica fundamental do sistema de planejamento no Brasil, segundo Matias-Pereira (2009), diz respeito ao seu caráter intergovernamental e transitivo, consonante com a organização federativa do Estado brasileiro, em que coexistem os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) com suas autonomias política, financeira e administrativa. Para ele, o planejamento governamental é exercido por uma estrutura complexa, abrangendo diferentes graus de articulação, desconcentração e descentralização das ações do governo. De acordo com o autor, a existência dessas esferas de poder autônomas, próprias do federalismo, origina uma multiplicidade de planos de decisão, com níveis característicos de autonomia e competência. Ressalta ainda que o planejado necessita ser exequível, assim como precisa ter continuidade.

Nas administrações públicas (União, Estados e Municípios), os instrumentos de gestão estão compreendidos no Sistema de Planejamento Integrado, que contempla as peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Para prestar serviços públicos aos cidadãos locais, as administrações públicas municipais se utilizam do Sistema de Planejamento Integrado (PPA, LDO e LOA), assinalando o instrumento de gestão dos entes públicos municipais.

Os serviços públicos estão considerados nas políticas públicas e nos programas de governo, estipulados pelo ente público para certo período de tempo. O orçamento público é o instrumento de execução das metas e objetivos da gestão (municipal) para determinado exercício, sendo por seu intermédio que o planejamento se concretiza.

O Plano Plurianual (PPA) considera o planejamento para quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem o papel de orientar a execução do planejamento previsto anteriormente no Plano Plurianual (PPA) para um determinado exercício. A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, tem por incumbência executar o planejamento.

O orçamento público, para Andrade (2010), é a materialização do planejamento do Estado na manutenção de sua atividade e na execução de seus projetos. É o instrumento do Poder Público para exprimir seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a ser obtido e a natureza e o total dos dispêndios obtidos. Orçamento é a função primordial da gestão pública municipal de estimar as receitas e fixar as despesas.

Orçamento público, segundo Andrade (2010), é um dos primeiros instrumentos de planejamento e controle ao alcance dos entes públicos. Nesse sentido, orçamento público municipal é então o elo entre o planejamento e as funções executivas do município, em que a alocação dos recursos dispõe-se à consecução de objetivos e metas.

Ao analisar a perspectiva da interação entre o planejamento governamental e o orçamento, Matias-Pereira (2009) argumenta que é relevante observar que a expressão planejamento de governo relaciona-se a um processo que tem começo no diagnóstico da realidade. É estabelecido, dessa forma, um ponto de partida que inicia na análise da realidade atual rumo a um modelo futuro proposto.

Para Matias-Pereira (2009), o orçamento público, como instrumento de planejamento e de controle da gestão pública, manifesta-se como uma técnica capaz de permitir que sejam reavaliados, periodicamente, os objetivos do governo e se traduz em importante fonte de informação e de controle democrático do Estado.

A gestão pública engloba a interpretação de objetivos com a finalidade de transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, da direção e do controle. Nas administrações públicas municipais, a gestão está ligada à atuação dos seus administradores, com vistas à alocação dos recursos existentes às várias atividades de responsabilidade do município, considerando as prioridades expressas no planejamento estabelecido, com a intenção de alcançar os resultados almejados para determinado exercício. Assim, a função da gestão pública municipal é disponibilizar os serviços públicos necessários à sua população, mediante a execução do seu orçamento.

Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), todas as peças orçamentárias começaram a ter maior notoriedade quanto a sua obrigatoriedade, necessidade e relevância no processo de tomada de decisão e prestação de contas (ANDRADE, 2010).

2.6 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL

O orçamento público é definido como uma lei que expressa em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. O orçamento público é um importante instrumento de planejamento para os entes federativos, já que será através da estimativa da receita advinda de terceiros e das demais receitas que constituem fontes de recursos que o Governo (Municipal) poderá saber o montante da aplicação disponível para ofertar bens e serviços (saúde, educação) à comunidade (ABRANTES, 2010).

A Constituição Federal de 1988 regulamentou a elaboração do processo orçamentário dos entes da União, criando um ciclo que compreende três instrumentos de gestão orçamentária, isto é, de planejamento, para que fosse possível atingir planos racionais a curto, médio e longo prazo: Plano Plurianual de Investimento (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A importância desses instrumentos consiste, sobretudo, na previsão dos atos do governo, oferecendo visibilidade para esses atos e evitando improvisos, segundo Salles (2010).

O Plano Plurianual de Investimento (PPA) é uma lei que estabelece as diretrizes e metas da Administração Pública para as despesas de capital e as demais dela derivadas e para as despesas referentes aos programas de duração continuada, tendo abrangência de quatro a cinco anos. Englobam as principais intenções de investimento e de custeio do Plano de Governo de certa Gestão Pública. Nesse sentido, o Plano Plurianual de Investimento (PPA) é composto pelas dívidas que precisem ser pagas, pelas obras a serem construídas e por todos os programas de saúde e educação que devem ser implementados (ABRANTES, 2010).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as prioridades da Administração Municipal para o exercício subsequente e tem como objetivo orientar a forma e o conteúdo da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve, portanto, decretar os parâmetros necessários à alocação de recurso no orçamento anual, garantindo a realização das metas contempladas no Plano Plurianual de Investimento (PPA), ou seja, compatibilizando as diretrizes desse Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para certo exercício (ABRANTES, 2010).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) inclui a previsão das receitas e a autorização das despesas, o programa de trabalho do governo municipal, a política financeira e os mecanismos de flexibilidade que a Gestão fica autorizada a usar para o ano posterior (SALLES, 2010). A Lei Orçamentária Anual (LOA) começa a delinear as parcelas de recursos que irão para cada

prioridade, ou seja, para cada Secretaria Municipal, pois serão elas que executarão as ações pretendidas no Plano Plurianual de Investimento (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Cabe destacar que cada uma das ações descritas no Plano Plurianual de Investimento (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) gerará uma despesa. O orçamento das despesas deve conter todos os gastos do município, classificando a despesa de acordo com a sua categoria econômica.

2.7 FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As Finanças Públicas, no Brasil, são regulamentadas, especialmente, pela Lei 4.320 de 1994, pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Lei Complementar 101 de 2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) destaca o planejamento nos entes públicos, fortalecendo os instrumentos estabelecidos pela atual Constituição para esse fim. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina mecanismos norteadores capazes de proporcionar enormes avanços na política de planejamento, introduzindo, segundo Gerigk (2011), no seu texto, o elo entre orçamento, programação financeira e fluxo de caixa, além de mecanismos de acompanhamento, avaliação e ajuste do que foi planejado e orçado, destacando novas visões sobre como racionalizar os gastos públicos nos três níveis federativos.

Esses três normativos definem as linhas de atuação dos governos de todas as esferas, especialmente quanto ao planejamento das receitas e despesas públicas que compõem o orçamento público (MATIAS-PEREIRA, 2009). Finanças Públicas é a atividade fiscal do Estado e essa atividade financeira está orientada para obter e empregar os meios materiais para atender a coletividade, ou seja, é a intervenção do Estado para prover as necessidades da população.

Uma vez que cabe ao Estado a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços essenciais demandados pela sociedade, ele necessita de recursos financeiros, os quais são obtidos por diversas fontes, com a finalidade de promover os serviços indispensáveis ao funcionamento das atividades estatais e ao bem comum da coletividade. Para Matias-Pereira (2009), o objeto precípua das Finanças Públicas é, portanto, a atividade fiscal desempenhada

pelos poderes públicos com a intenção de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos.

Para tanto, a política fiscal orienta-se através da política tributária e da política orçamentária (MATIAS-PEREIRA, 2009). A primeira se materializa na captação de recursos para o atendimento das funções da gestão pública. A política orçamentária se relaciona especificamente aos gastos, isto é, com a forma da aplicação dos recursos, considerando a capacidade e disposição para o seu financiamento pela população.

As Finanças Públicas, portanto, segundo esse autor, tentam explicar os fenômenos relacionados à obtenção e ao dispêndio dos recursos necessários ao perfeito funcionamento dos serviços sob a responsabilidade do Estado e também os efeitos decorrentes da atividade financeira desempenhada pelo governo. A atividade fiscal deve ser compreendida como aquela desempenhada pelos poderes públicos com o objetivo de obter e aplicar os recursos necessários para a manutenção da rede de serviços públicos.

As finanças públicas referem-se ao conhecimento generalizado das origens e gestão da receita e despesa governamentais e da coordenação entre ambas. As funções fiscais do Estado, compreendidas como funções do orçamento público, são: alocativa (tem por finalidade prover ajustamentos na alocação dos recursos); distributiva (visa a promover ajustamentos na distribuição da renda) e estabilizadora (objetiva manter a estabilidade econômica).

As finanças públicas municipais, então, relacionam-se com os meios utilizados pelos municípios na arrecadação das receitas, através de sua própria competência tributária, por meio de transferências constitucionais e voluntárias, efetuadas pela União e pelos Estados e por financiamentos obtidos. Referem-se ainda à maneira como esses recursos serão aplicados nas despesas fixadas no orçamento público municipal, visando a atender as necessidades da população local pelos serviços públicos prestados (GERIGK, 2008).

O avanço das administrações públicas municipais envolvendo aspectos financeiros (fiscais), sociais, econômicos e de gestão e externado em prol dos munícipes depende de uma adequada gestão dos recursos disponíveis, conforme Gerigk (2008). O objeto de estudo das finanças públicas municipais é, assim, a gestão das receitas e despesas públicas municipais e, por isso, agora serão estudadas as receitas e as despesas públicas e o seu comportamento, em especial, no ambiente público municipal.

Cabe então examinar como as diferentes funções municipais, as quais visam a promover o bem-estar dos munícipes, refletem-se nas despesas assumidas pelas cidades. Essa análise traz importantes relações com o crescimento ou diminuição da representatividade dessas diversas funções.

2.7.1 Receitas e Despesas Municipais

É facilmente percebido em nosso cotidiano o oferecimento de serviços públicos que proporcionam o bem-estar dos cidadãos, como saúde e educação. Essas aplicações constituem despesas para a máquina pública. A conceituação de despesas públicas apresenta, assim, função de relevância na determinação do orçamento como instrumento vital da política administrativa municipal, compatível com as exigências legais e institucionais dessa função na gestão contemporânea (ABRANTES, 2010).

Despesas públicas são os dispêndios que o Estado ou a Administração Pública realiza para o custeio de seus serviços, remuneração dos seus servidores, aquisição de bens, execução de obras e demais iniciativas necessárias à consecução de seus fins. Despesa pública municipal é, deste modo, o conjunto de gastos para o desempenho das funções básicas do Estado que atendam os interesses da comunidade na manutenção de serviços que beneficiem a população e na implantação da infraestrutura de desenvolvimento socioeconômico local (ABRANTES, 2010).

As despesas podem ser classificadas em orçamentárias e não orçamentárias. Despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização do legislativo. A Administração Pública não pode realizar essa despesa sem o crédito orçamentário correspondente, isto é, é a despesa que integra o orçamento, uma vez fixada no orçamento público. Despesas extraorçamentárias são as que não constam na lei do orçamento, portanto, independem de autorização legislativa e representam a saída de recursos financeiros que não transitaram pelo orçamento.

As receitas públicas distinguem-se em receitas orçamentárias e receitas extraorçamentárias. Essas últimas são recursos de terceiros que transitam pelos cofres públicos, mas não pertencem aos entes públicos. As receitas orçamentárias são as que realmente pertencem à entidade pública e se classificam, economicamente, em Receitas Correntes e Receitas de Capital, as quais se diferenciam quanto ao custeamento das despesas. As Receitas Correntes se destinam a cobrir as despesas correntes e as de Capital a custear as despesas de capital.

Assim, as receitas e as despesas podem ser classificadas, por categoria econômica, de acordo com a Lei 4.320/64, em Correntes, sendo que Receitas Correntes são aquelas destinadas a atender despesas classificadas como correntes. As Despesas Correntes, por sua vez, são as destinadas para a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos, de uma

maneira geral: custeio da máquina pública, juros e encargos das dívidas e transferências legais.

As Receitas Correntes dividem-se em receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. As receitas correntes que interessam particularmente neste trabalho são as tributárias e as transferências correntes.

Receitas Tributárias derivam da capacidade do ente público (no caso, um município) instituir e arrecadar tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) de sua competência. Nos municípios temos as seguintes receitas correntes: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* (ITBI) e Imposto sobre Serviços (ISS).

As transferências correntes são as receitas provenientes dos recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado. Nos municípios temos como exemplos as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

As Receitas de Capital são as que se destinam à cobertura de despesas de capital a título de investimento e decorrem de fato que gera acréscimo ao patrimônio público (ANDRADE, 2010). Elas estão divididas em: operações de crédito (recursos oriundos de constituição de dívidas, por empréstimos e financiamentos), alienações de bens, amortização de empréstimos (valores recebidos como pagamento por empréstimos efetuados a outros entes), transferências de capital e outras receitas de capital.

As despesas orçamentárias se classificam, bem como as receitas orçamentárias, nas categorias econômicas correntes e de capital. As despesas correntes, como vimos, têm por finalidade manter funcionando a estrutura pública existente. As despesas de capital são os gastos da administração pública com o propósito de criar novos bens de capital (investimentos) ou adquirir bens de capital já em uso (inversões financeiras), ou seja, têm o objetivo de expandir o patrimônio público, através da aquisição ou construção de novos bens de capital, com a intenção de ampliar a ação governamental (GERIGK, 2008).

As despesas correntes são divididas por natureza de despesa em: despesas com pessoal e encargos sociais (despesas que a entidade pública tem com seus funcionários e com os encargos sociais relacionados a estes servidores), juros e encargos da dívida (pagamento de juros e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas) e outras despesas correntes (GERIGK, 2008).

As despesas de capital por grupo de natureza das despesas são, segundo Andrade (2010): investimentos (despesas necessárias ao planejamento e à execução de obras públicas, inclusive com a aquisição de equipamentos e imóveis, isto é, correspondem à aquisição ou surgimento de novos bens ou agregam novo valor aos já existentes), inversões financeiras e amortizações da dívida (extinção gradativa de uma dívida por pagamento parcelado ou refinanciamento da dívida pública interna ou externa, mobiliária ou contratual).

Pelos conceitos apresentados, podemos notar que há uma estreita ligação entre despesa e receita e que essa relação deve ser resguardada e perseguida pelo administrador público como referência para sustentar o equilíbrio de sua gestão (ABRANTES, 2010). Desse modo, as finanças públicas têm sua relevância determinada pelas funções exercidas pelo Estado por meio da política fiscal, que se realiza através da obtenção das receitas e da execução das despesas públicas.

As finanças públicas têm, portanto, como objeto a atividade financeira do Estado que se explica como a atividade de obter receita pública, realizar despesa, criar crédito e gerir orçamento público, segundo Klering (2011b). A política fiscal é uma das atividades do Estado que pode efetuar outras políticas (monetária, cambial) e limita-se à ação do Estado em arrecadar e em despender. Para isso, ela dispõe de dois instrumentos (receitas e despesas), cada um com suas características próprias.

Sobre as despesas, as autoridades governamentais constituídas têm plena capacidade de decisão de quanto e onde gastar, podendo, para tanto, utilizar de mecanismos de decisão popular como os orçamentos participativos (KLERING, 2011b). Já no caso das receitas, a situação é um pouco distinta. A receita pública é uma variável de expectativa, especialmente a tributária, receita característica do Estado moderno. As receitas são estimadas e essa estimativa depende também dos contribuintes. Sendo assim, na receita, a possibilidade de definição da política fiscal é bem mais restrita do que na despesa.

A Constituição atual, no seu artigo 145, atribui poder à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para instituírem impostos, taxas e contribuições de melhoria, em virtude do poder de polícia exercido por esses entes federativos. Assim, podemos constatar, segundo Abrantes (2010), a competência tributária, isto é, a aptidão para geração de tributos por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Todos eles têm o poder de criar certos tributos e definir o seu alcance, respeitados os critérios de partilha de competência estabelecidos pela atual Constituição. A competência engloba um vasto poder político no que se refere a decisões sobre a própria geração do tributo e sobre a amplitude de sua incidência.

Quanto à estrutura da competência tributária dos municípios, competem a eles os seguintes tributos: com base de incidência sobre patrimônio e renda, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* (ITBI); incidindo sobre produção e circulação, Imposto sobre Serviços (ISS). Embora o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) seja de competência da União, o artigo 158 da Constituição Federal de 1988 delibera que a metade de toda a sua arrecadação deve ser transferida para a cidade da origem do imóvel tributado.

A relevância de uma gestão eficiente na arrecadação das receitas públicas é destacada na própria Constituição, no seu artigo 37, quando nomeia a administração tributária como uma atividade essencial ao funcionamento do Estado. Essa função tem se mostrado como um grande desafio para as prefeituras, em razão da transferência cada vez maior de encargos das outras esferas de governo, como vem acontecendo nas áreas de saúde e educação nos últimos anos. A prestação de serviços em quantidade suficiente e com a qualidade demandada pelos cidadãos-contribuintes é o papel precípua das administrações municipais, conforme Alves (2009).

O financiamento desses serviços fundamenta-se, basicamente, na arrecadação de tributos próprios e nas transferências intergovernamentais (constitucionais e voluntárias). As transferências constitucionais são representadas por parte significativa das receitas federais arrecadadas pela União e repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (ABRANTES, 2010). Já as transferências voluntárias são os repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente federativo e que não decorra de determinação legal e não sejam os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

As principais transferências, por imposição constitucional, da União para os municípios são os repasses do Imposto Territorial Rural (ITR) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Já no que diz respeito às transferências estaduais aos municípios, os Estados são responsáveis pelo repasse de parte das cotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), conforme Abrantes (2010).

2.7.2 Gestão Financeira Municipal

A gestão financeira pública consiste em adquirir e gerir os recursos financeiros indispensáveis às necessidades da população. No âmbito da administração pública, gestão

financeira se define, segundo Silva (2004), como sendo o conjunto de operações que almejam diretamente atingir os fins próprios da administração governamental.

A gestão financeira deve ser estruturada, para Silva (2004), no sentido de conseguir o máximo de recursos financeiros para que o Governo possa alcançar os resultados planejados e, assim, satisfazer as demandas da sociedade. Administração Financeira consiste então em obter, criar, gerir e gastar os recursos financeiros ao atendimento das necessidades da população.

A gestão financeira municipal diz respeito aos procedimentos utilizados na obtenção e administração das receitas públicas indispensáveis para a realização dos serviços e dos programas de governo de interesse local (os quais se encontram contemplados no orçamento municipal), que são executados através da consumação das despesas públicas por meio dos recursos financeiros disponíveis. A gestão financeira municipal refere-se à utilização dos recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades inerentes à administração pública municipal (GERIGK, 2008). O objetivo da gestão financeira municipal é controlar o fluxo de aplicação dos recursos financeiros municipais, com o propósito de subsidiar financeiramente meios para a realização dos serviços públicos à população local, preservando o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas.

A gestão financeira municipal baseia-se na relação entre receitas e despesas públicas. Nos municípios as receitas se originam no próprio município como também através do direito constitucional de participar das receitas arrecadadas pela União e pelos Estados, sendo que, nos municípios pequenos, essas participações significam a base de suas arrecadações (GERIGK, 2008).

As receitas municipais vêm manifestando, desde a Constituição de 1988, um crescimento constante em decorrência de diversos fatores: melhoria na gestão dos tributos próprios, programas de financiamento para modernizar o campo tributário e, principalmente, redefinição da Carta Magna da distribuição da receita tributária entre os entes da Federação (ALVES, 2009). As receitas tributárias, a partir da Constituição de 1988, passaram a ser partilhadas com maior intensidade com os municípios (e estados também).

2.8 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS)

Passou a vigorar, em quatro de maio de 2000, a Lei Complementar 101, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabeleceu às administrações

públicas o conceito de gestão fiscal responsável segundo Gerigk (2008; 2011). Os pressupostos tanto dessa Lei, quanto da gestão fiscal responsável, são a ação planejada e transparente dos governos; a prevenção contra os riscos; a busca pelo equilíbrio das contas públicas; o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência aos limites, especialmente de gastos com pessoal e de endividamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) passa a existir no cenário nacional como um instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças públicas e está inserida no contexto de reforma do Estado brasileiro, abalizada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização (MATIAS-PEREIRA, 2009). A sociedade demandava aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da Administração Pública de todos os níveis de governo e impedir os abusos que causam danos ao patrimônio público. As transformações no papel do Estado possibilitaram que se pudesse inserir, a partir do ano 2000, uma nova formatação na sistemática de planejamento e orçamentação do Brasil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surge como um instrumento de modernização das Finanças Públicas no País. Essa nova etapa da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento reorienta a sistemática alocativa dos recursos públicos no sentido da busca de resultados, através de uma administração pública gerencial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nomeou o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), segundo Matias-Pereira (2009). Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório de todas as receitas correntes (tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes) deduzidas as transferências constitucionais de uma esfera para outra e a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é utilizada como parâmetro para os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo sobre ela que são calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesa previdenciária, da dívida consolidada, dos limites para a realização de operações de crédito e para o pagamento dos serviços da dívida, entre outros. Além disso, sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), também são calculados a maioria dos indicadores que compõem o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Além do endividamento e do gasto de pessoal, o custeio da máquina pública também é uma proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

2.9 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, refletiu o processo de redemocratização do Brasil: outorgou autonomia política ao ente Município, possibilitando a eleição de seus prefeitos, vices e vereadores. Por autonomia se entende a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas para compor e prover sua administração conforme a ordem jurídica vigente. A Constituição de 1988 também estruturou a competência municipal, criando regras em termos legislativos, tributários e administrativos (BARROS, 2002).

Os municípios brasileiros não têm soberania (prerrogativa da União) possuem apenas autonomia. O município tem as autonomias política, legislativa, administrativa e financeira. Conforme Barros (2002), a autonomia política se verifica quando o município brasileiro elege seu prefeito, vice-prefeito e vereadores. A autonomia legislativa municipal acontece quando o município legisla sobre assuntos de interesse local, isto é, em situações que não tenham sido declaradas, constitucionalmente, como de interesse da União ou do Estado.

Ainda de acordo com esse autor, a autonomia administrativa dos municípios está em: criar e suprimir distritos; prestar os serviços públicos de interesse local; manter os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; planejar e controlar o uso, o parcelamento e ocupação do solo urbano; proteger o patrimônio histórico-cultural local e instituir conselho de política de administração e remuneração de pessoal. Já a autonomia financeira do município se caracteriza pelo poder de instituir e arrecadar tributos de sua competência e de aplicar suas rendas.

A pessoa jurídica Município tem poderes que derivam de sua busca para o bem comum. Sob a perspectiva jurídica, o município é uma entidade com personalidade jurídica de direito público interno que, diferentemente das outras esferas de governo (estadual e federal), está dividida em apenas dois poderes: legislativo e executivo. O Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal e o Poder Executivo é chamado também de Prefeitura Municipal. O município brasileiro não tem Poder Judiciário e os seus conflitos são dirimidos pelo Poder Judiciário Estadual ou Federal. Quando a Câmara do município age, sua ação é o pleno exercício do Poder Legislativo e é de igual forma quanto ao Poder Executivo Municipal (BARROS, 2002). O governo municipal resulta então da interação harmônica e independente desses dois poderes.

2.9.1 Poder Legislativo Municipal

O poder legislativo, no âmbito do governo municipal, tem assumido, em escala ascendente, funções gerenciais em grau estratégico, principalmente ações integradas orientadas para o desenvolvimento local e regional. Superando estilos tradicionais, o legislativo vem conquistando posição de destaque não só pela qualificação de sua atuação fiscalizadora, mas também como instância de envolvimento efetivo da sociedade local com a administração pública. Sob a ótica da gestão, no contexto da administração pública contemporânea, a legitimidade do legislativo reside na realização plena de todas as suas funções de forma articulada (KLERING, 2011a). Enquanto instância legisladora e fiscalizadora o poder legislativo desempenha considerável papel no planejamento governamental.

A função legislativa diz respeito à análise, proposição, discussão e aprovação de matérias de interesse local sob a forma de Projetos de Lei, Decretos Legislativos, etc. A atuação legislativa restringe-se à esfera de sua competência e está ligada, basicamente, a assuntos de ordem administrativa, tributária, financeira, todos de interesse local (MEIRELLES, 2010). Os vereadores tratam, se pronunciam e deliberam sobre temas como orçamento anual, abertura e operações de crédito, dívida pública municipal e planos e programas de desenvolvimento, fundamentalmente em relação a definições dos seus planos diretores (KLERING, 2011b). As decisões dos vereadores são públicas e as sessões da Câmara Municipal, salvo situações excepcionais, são abertas.

A função julgadora (controladora ou fiscalizadora) do legislativo é desempenhada quando os vereadores julgam, por infrações de caráter político-administrativo, os próprios vereadores, o prefeito e o vice-prefeito. O controle legislativo quando é exercido sobre o poder executivo, denomina-se de controle externo e, quando realizado sobre a própria estrutura e processos organizacionais do poder legislativo em si, é chamado de controle interno.

Assim sendo, o controle externo apresenta dupla perspectiva de análise: quando da apreciação e aprovações de leis (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei do Orçamento – LOA) e quando do julgamento de parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas do chefe do poder executivo, ou seja, do prefeito. Analisando sob outra perspectiva, o controle externo exercido pelo poder legislativo pode ser compreendido através de duas dimensões: política e financeira. O controle político abrange tanto questões de

legalidade, quanto questões de mérito, abarcando aspectos de discricionariedade da decisão administrativa, isto é, adentrando o interesse de oportunidade dos atos perante o interesse público. Segundo Klering (2011a), a apreciação do orçamento pode ser considerada como controle político sobre a administração pública.

Já o controle financeiro, por seu turno, está regulado pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988 e se refere à fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial da administração por meio do Poder Legislativo, que a fará com o auxílio do Tribunal de Contas competente para tal (KLERING, 2011a). Por conseguinte, o julgamento das contas do prefeito, além de ser um ato de controle político, engloba ainda componentes de controle financeiro. É de se perceber, também, que o controle financeiro envolve a ação de controle interno do poder legislativo que, atuando articuladamente com o controle interno do executivo, tem como objetivo garantir a eficiência e a eficácia dos processos internos ao próprio legislativo.

Para Klering (2011a), entre as dimensões estratégicas da atuação do poder legislativo local está a sua interação com o controle social. Em coerência com uma perspectiva de atuação sistêmica do poder legislativo municipal está o estabelecimento de redes de relacionamento formais (institucionais, legais) e informais (pessoais). O papel estratégico do legislativo local na gestão pública contemporânea decorre da transposição de redes informais para canais institucionais, do aprimoramento dos mecanismos formais de atuação em rede, do preparo dos diversos atores sociais para atuarem cooperativamente nesse ambiente e da eliminação de barreiras institucionais que prejudiquem essa interação e a obtenção do interesse público. Os atores sociais são os membros dos poderes legislativo e executivo, servidores públicos, representantes de partidos políticos e universidades, entre outros.

De acordo com Klering (2011a), nesse contexto, o legislativo local assume papel de máxima importância porque constitui elo entre a sociedade civil e a administração pública e pela fluidez de trabalho que é capaz de promover na busca do envolvimento da sociedade com essa administração. É de se ressaltar que esse envolvimento implica em comprometimento com a gestão pública e, conseqüentemente, com o interesse público.

As maneiras pelas quais esses relacionamentos têm sido efetivados são, geralmente, através de conselhos e comissões, todos com o propósito de refletir soluções estratégicas de gestão pública viáveis de serem aplicadas na realidade local. O diagnóstico é realizado, dessa forma, a partir de múltiplas perspectivas de enfrentamento dos problemas e a partir de diferentes contribuições e de diversos segmentos de origem, conforme Klering (2011a).

2.9.2 Poder Executivo Municipal

O Poder Executivo Municipal tem atribuições políticas e administrativas que se materializam em atos de governo e se exprimem no desenvolvimento das atividades, obras e serviços municipais (KLERING, 2011b). O Poder Executivo Municipal é representado pelo prefeito, o qual exerce as atividades de gestão, isto é, enquanto chefe do poder executivo ele promove a condução dos negócios da administração local (MEIRELLES, 1995). A atividade executiva, tal como o que se aplica a toda a gestão pública, está essencialmente subordinada aos princípios gerais de administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, esses princípios de gestão pública compõem os fundamentos de validade da ação administrativa.

O princípio da legalidade é basilar para a defesa do Estado Democrático de Direito (COELHO, 2010). O gestor público deve estar sempre subordinado aos ditames da lei na administração pública. O gestor, na esfera pública, não somente pode fazer o que a lei autoriza como também tem o dever de fazê-lo, ou seja, ele pode e deve fazer apenas o que a lei permitir (KLERING, 2011a).

O princípio da impessoalidade diz respeito ao fato de que todo e qualquer servidor público não age em seu nome próprio, mas em nome do poder público. Dessa forma, os atos administrativos serão sempre neutros e impessoais em dois sentidos: quem age é o Estado e não a pessoa do agente; o objetivo da ação é o interesse público e não o interesse das pessoas afetadas pela ação estatal (COELHO, 2010).

O princípio da moralidade se refere a um atributo direto do agente público (COELHO, 2010). A sua conduta deve estar alinhada com o agir de boa fé. De acordo com esse princípio, exigem-se dos servidores da Administração Pública probidade e honestidade, enquanto servidores e enquanto cidadãos também.

O quarto princípio, o da publicidade, indica a clareza e a visibilidade social que devem envolver os atos da Administração. Esses atos do Estado devem ser públicos, segundo Coelho (2010), em vários sentidos: emanados do poder público, no interesse público, para o público e de conhecimento público. É desse último sentido que resulta a essência do princípio da publicidade. Excetuando algumas situações (que necessitam sigilo para ter sua eficácia), os atos da gestão pública exigem publicidade, ou seja, os atos devem ser tornados públicos. Os atos administrativos também devem ser escritos, segundo esse princípio. Assim, os atos da

administração pública devem ser transparentes para a realização e proteção do interesse público.

O último princípio norteador da Administração Pública, o da eficiência, aponta para a presteza e a racionalidade econômica do funcionamento da mesma. É do interesse público que os tributos arrecadados e utilizados para custear as funções administrativas sejam empregados de forma eficiente, ou seja, proporcionando a melhor relação custo-benefício, de acordo com Coelho (2010).

O prefeito, assessorado pelos seus secretários municipais, pratica os atos de gestão pública que podem ser considerados como atos vinculados ou discricionários. A idéia de vinculação pode ser entendida em termos de observância: quando a lei não deixa opções ao gestor público, os seus atos são classificados como vinculados, pois ao administrador cabe o dever de agir (COELHO, 2010).

Já quando a lei possibilita uma margem de decisão ao gestor, tem-se o ato discricionário. A discricionariedade implica na opção por uma ou outra solução em virtude dos critérios de oportunidade, equidade, conveniência, próprios da autoridade que decide nesses casos, isto é, do gestor (DI PIETRO, 2010). É importante salientar, no entanto, que a ação discricionária implica em liberdade de atuação nos limites definidos pela lei, pois o administrador não pode agir de forma livre e sim somente para satisfação da finalidade da lei.

Sendo assim, o administrador público deverá eleger uma entre duas ou mais soluções cabíveis, conforme o critério de razoabilidade, com o propósito de atender à finalidade legal. A administração dos entes públicos confere aos gestores o cumprimento dos princípios constitucionais, que tem por finalidade reger suas condutas a frente das organizações públicas as quais administram. Daí que ao gestor público é vedado não observar os cinco princípios orientadores de sua ação inscritos na Carta Magna (KLERING, 2011b).

O ato administrativo para ser válido (KLERING, 2011b) necessita possuir os seguintes requisitos: competência (o agente produtor do ato deve ser competente), finalidade (precisa preencher o objetivo do interesse público), forma (deve ter a forma correta), motivo (apresentar situação que autoriza ou exige a prática do ato), objeto (o que o ato institui, modifica ou extingue), causa (a relação entre o motivo e o conteúdo do ato) e motivação (possuir fundamentação para o ato). Para Meirelles (2010, p. 153): “Ato administrativo é toda manifestação unilateral da vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir, declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.”

Destarte, finalidade, forma, motivo e objeto dão o alcance do que pode vir a constituir vícios nos atos administrativos. Ao gestor público, como já foi visto antes, é obrigatória a manifestação da decisão social coletiva, ou seja, do interesse público.

O poder administrativo conferido à autoridade pública está sujeito às prescrições legais de competência, forma e finalidade. Esse poder é para ser utilizado em benefício da coletividade, nos contornos exigidos pelo bem-estar social. O desvio desse poder é o uso de competências em contradição com a finalidade que preside sua instituição. Dessa forma, para Klering (2011b), ao se observar a discricionariedade, várias questões merecem atenção, entre elas, o fato de que a política deve sempre ser analisada no seu contexto mais amplo.

Assim, a liberdade administrativa está circunscrita ao limite entre os comportamentos permitidos e proibidos. A liberdade da administração pública ou do gestor corresponde ao seu poder discricionário, conforme Klering (2011b). O poder discricionário decorre do poder de polícia e confere à Administração Pública a liberdade de escolher a conveniência de sua intervenção (COELHO, 2010). Por poder de polícia se entende aquele exercido pela Administração Pública com o intuito de conter abusos de indivíduos na sociedade civil.

A discricionariedade é, portanto, a liberdade de ação administrativa dentro dos limites impostos pela lei e, desse modo, não se confunde com a noção de arbitrariedade. O fundamento da discricionariedade está na intenção do legislador de dar ao gestor o dever jurídico de buscar a melhor solução para satisfazer a finalidade da lei. O ato arbitrário é ilegal; já o ato discricionário, como se desenvolve circunscrito às margens de liberdade conferida pela lei, é um ato legal (KLERING, 2011b).

Todo poder exercido pela Administração Pública corresponde a um conjunto de deveres dos gestores e essa correspondência é resultante, justamente, dos princípios orientadores da própria Administração Pública (KLERING, 2011b). O gestor e todos os servidores públicos que lhe são subordinados praticam um conjunto de poderes, que serão proporcionais aos seus níveis hierárquicos. Como a Administração Pública age através de seus servidores, são estes que cumprem de fato os poderes de polícia e discricionário do Estado.

Os poderes exercidos pelo Estado por intermédio de seus servidores e que incidem sobre a própria Administração Pública são os poderes hierárquico e disciplinar (COELHO, 2010). O poder hierárquico é aquele do qual dispõe o titular do Poder Executivo, por exemplo, o prefeito, para distribuir as funções de suas secretarias e seus órgãos e para ordenar e rever o desempenho de seus agentes. É o poder de organizar a Administração Pública para acomodar os diversos integrantes da sua equipe e, de acordo com o que cada governo julgar ser a estrutura mais conveniente, para atingir os objetivos propostos.

O poder disciplinar, que também é exercido para o Estado, destina-se a punir as infrações funcionais praticadas pelos servidores ou qualquer pessoa subordinada à disciplina dos órgãos da Administração. Ele visa a garantir, através da coerção, que os servidores da Administração Pública tenham uma conduta compatível com o interesse do Estado, ou seja, o interesse público.

Empossados desses poderes, os agentes públicos encontram-se submetidos a alguns deveres, sem os quais os seus poderes se tornariam abusivos. Os servidores são investidos do dever de: agir, prestar contas, de eficiência e de probidade (KLERING, 2011b).

O dever de agir é consoante com o princípio constitucional da legalidade. O não agir, quando a lei assim determina, significa omissão, que no Direito Penal é chamada de prevaricação, estabelecida como crime exercido por funcionário público contra a Administração.

O dever de prestar contas deriva da aplicação do princípio da publicidade e resulta também da responsabilidade de todo servidor público por seus atos administrativos. Essa responsabilidade ou “responsabilização” traduz do inglês o termo *accountability*, que significa o dever do Estado (ou dos servidores públicos enquanto seus agentes) de prestar contas de seus atos para a sociedade. Os poderes, enfim, com que os atos administrativos estão revestidos são resultantes da sociedade sobre a qual eles se exercem (KLERING, 2011b).

Já o dever de eficiência resulta, logicamente, do princípio com a mesma denominação. A modernização das estruturas produtivas e econômicas das sociedades capitalistas nos últimos anos passou a demandar a correspondente transformação dos procedimentos de gestão empregados pela Administração Pública. Conforme Klering (2011b), o termo eficiência, criado na área da economia de mercado, chegaria ao Estado fazendo o caminho inverso do termo administração, o qual, nascido no Estado e indicando os procedimentos de ação do poder público, ganharia só posteriormente o mercado com o nome de administração de empresas.

Finalmente, o dever de probidade procede do princípio da moralidade e é interpretado na legislação pelo seu oposto, ou seja, improbidade administrativa. A Lei 8.429 de 1992 trata da improbidade administrativa e é aplicável a todos os agentes públicos de todos os poderes e níveis da Federação (BRASIL, 1992). Constitui improbidade uma série de atos que implicam em enriquecimento ilícito, causam dano ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública. Cabe ressaltar que o extenso rol de situações de improbidade vigente é indicativo da relevância atribuída pelo legislador à conduta do gestor público e da diversidade de casos que podem propiciar ao servidor incorrer em atos que atentem contra o

interesse público. Para Klering (2011b), isso ocorre porque o Estado, por intermédio de seus servidores, desempenha um imenso poder que lhe foi conferido pela sociedade.

No âmbito de competência do poder executivo municipal, os prefeitos governam, basicamente, por meio de decretos. Os secretários não expedem decretos, todavia, quando autorizados, podem editar instruções com a finalidade de executar as determinações inclusas nos decretos. Dotar os secretários municipais de maior autonomia administrativa, através da descentralização gerencial e de poder, pode colaborar não apenas para agilizar a gestão, mas também para obter um maior comprometimento destes com a administração pública (KLERING, 2011a).

O poder executivo municipal desempenha as suas funções por intermédio de um aparelho administrativo composto por órgãos (departamentos, secretarias, entre outros) e por entidades (autarquias, fundações, etc.), ofertando bens e serviços públicos conforme as especificidades locais. A administração pública de uma cidade, de acordo com o aspecto estrutural, pode ser dividida em administração direta, representada pelos órgãos, e administração indireta, constituída pelas entidades.

Os órgãos apresentam-se como unidades administrativas que não têm personalidade jurídica, conforme Meirelles (2010). Já as entidades caracterizam-se como organizações que possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, ainda que vinculadas a algum órgão pertencente à estrutura da administração direta.

Para Klering (2011b), a administração direta é a parte da Administração Pública cuja atuação é vinculada diretamente ao Estado, nas suas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e seus três poderes (executivo, legislativo e judiciário). No nível municipal, pertencem a esse campo o Governo Municipal, a Câmara, as Secretarias Municipais e todos os órgãos diretamente vinculados.

A administração indireta, por sua vez, compreende serviços instituídos para restringir a expansão da administração direta ou para aprimorar sua ação executiva no desempenho das atividades de interesse público, de gênero econômico ou social, ainda segundo Klering (2011b). No plano municipal, assim como no estadual também, abarca as entidades vinculadas a uma Secretaria, as quais prestam serviços públicos ou de interesse público.

2.9.3 Papel Estratégico do Executivo Local na Gestão Pública Contemporânea

Emergem novos formatos organizacionais, de maneira coerente com uma visão contemporânea de gestão, que modificam, substancialmente, o provimento de bens e serviços

públicos (KLERING, 2011a). A forma mais visível dessas transformações é a gestão pública fundamentada em projetos e programas com contornos gerenciais transversais aos níveis de governo. Os projetos e programas de governo geralmente focam o atendimento de necessidades bem definidas e fazem parte de políticas estruturadas. As suas formas de financiamento são compartilhadas entre os entes (União, Estados e Municípios) da Federação. A gestão desses projetos e programas tende a estar intensamente baseada em indicadores de desempenho, que possibilitam avaliar a sua atuação, decidindo sobre a sua ampliação ou descontinuidade.

A função central do poder executivo de uma cidade é a de proporcionar, em consonância com as outras esferas de governo, uma maior qualidade de vida para seus munícipes, segundo Klering (2011a). Isso pode ser ofertado de forma direta, via hierarquia de seu aparelho administrativo, ou de forma descentralizada, com essa atuação indireta podendo ser por meio de ações governamentais (programas e projetos) ou através da administração indireta de entidades relacionadas.

Essa qualidade de vida deve ser ativada, na esfera municipal, pelas estruturas da administração direta e descentralizada, buscando proporcionar condições para que seus cidadãos possam usufruir de maior bem-estar em aspectos como renda suficiente, educação e saúde de qualidade, saneamento adequado, habitação, transporte, segurança, entre outros. Esses aspectos podem ser alcançados com o apoio, maiormente em nível municipal, das ações dos poderes públicos, conforme Klering (2011a).

2.10 INDICADORES

A elaboração de um diagnóstico da realidade social vivenciada por uma comunidade ou município é seguramente uma tarefa bastante complexa. Os indicadores possibilitam construir um “retrato” aproximado de certas dimensões dessa realidade social vivenciada por uma determinada população. É, por isso, cada vez mais freqüente a utilização de indicadores para avaliar os avanços ou retrocessos nas condições de vida da população.

Dependendo da sua abrangência ou do seu enfoque, o indicador pode retratar de maneira mais abrangente as informações e a realidade vivenciada por uma determinada comunidade. Geralmente, o indicador é uma “modelização” da realidade, ou seja, uma representação simplificada de um aspecto dessa realidade, tão melhor quanto mais específico

for o aspecto de interesse e quanto mais confiáveis e precisas forem as informações utilizadas para o cômputo do indicador.

Os indicadores sociais são medidas utilizadas para possibilitar a operacionalização de um conceito ou de uma demanda de interesse programático na área social. Os indicadores servem para apontar, indicar ou aproximar a realidade, traduzindo em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou as políticas realizadas anteriormente.

O desenvolvimento dos indicadores sociais está intrinsecamente ligado ao advento do Estado de Bem-Estar Social e à consolidação das atividades de planejamento do setor público no decorrer do século XX. O progresso dessa área é recente, sendo que por volta de 1960 cresceram as tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto de programas sociais e das políticas públicas nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas (JANNUZZI, 2009).

Nessa época, começaram a se avultar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população em países do “Terceiro Mundo”. Percebia-se que o crescimento econômico não era condição suficiente para garantir o desenvolvimento social. O indicador Produto Interno Bruto (PIB), que corresponde ao valor de bens e serviços finais produzidos por um país ou região, mostrava-se cada vez menos adequado como medida representativa de bem-estar social. Em face disso, empreendeu-se um esforço metodológico para o desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem-estar e das transformações sociais nas agências estatísticas, como, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o aprimoramento de experiências de formulação e implementação de políticas públicas em estados e municípios passaram a demonstrar a pertinência de indicadores sociais em todas as fases do ciclo de Políticas Públicas, da elaboração de diagnósticos socioeconômicos à avaliação de impactos dos programas sociais. Universidades, centros de pesquisas e agências vinculadas ao Sistema de Planejamento Público passaram a desenvolver o aprimoramento metodológico de instrumentos mais específicos de qualificação e quantificação das condições de vida e de outras dimensões da realidade social, para análise e acompanhamento de políticas públicas ou das mudanças sociais. Políticas Públicas, conforme Rua (2010), derivam da atividade política e consistem na resolução pacífica dos conflitos, sendo um processo vital à preservação da vida em sociedade.

Recentemente, em decorrência da Constituição Federal de 1988, as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais vêm apresentando uma demanda crescente no País, em virtude de um contexto de descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local. Diversas prefeituras de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sociodemográficos às agências estatísticas e outras instituições ligadas ao planejamento público. Por fim, indicadores em nível municipal são imprescindíveis para subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano e de planos plurianuais de investimentos, para justificar o repasse de verbas federais para implementação de certos programas sociais ou pela necessidade de disponibilizar serviços para públicos específicos. A Constituição Federal delega aos municípios autonomia para a gestão da política urbana, que precisa estar expressa no Plano Diretor, o qual é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, segundo Pinheiro (2010).

O crescente interesse pelos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de Políticas Públicas deriva também das mudanças institucionais pelas quais a Administração Pública tem passado no Brasil, entre elas: implementação descentralizada de programas sociais, auditoria dos Tribunais de Contas na avaliação dos programas, análise da conformidade legal desses programas e a reforma gerencial da Gestão Pública na década de 1990, conforme Garcia (2001 *apud* Jannuzzi, 2009, p.20). Esse interesse crescente pela utilização de indicadores na Administração Pública está vinculado também ao aprimoramento do controle social do Estado Brasileiro nos últimos vinte anos. Os sindicatos, a mídia, a sociedade civil e os conselhos municipais de políticas setoriais começaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público, com a reorganização de atividades de planejamento em base mais técnicas do que anteriormente (JANNUZZI, 2009).

O que tem contribuído muito também para a disseminação do uso de indicadores é o acesso facilitado às informações de natureza administrativa. Dados estatísticos em forma de tabelas ou mapas disponibilizados na *internet* potencializam bastante a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e da informação estatística produzida pelas agências especializadas.

Assim, os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, permitindo o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e

sociedade civil e possibilitando o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a transformação social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Um diagnóstico socioeconômico que se destine a ser útil e propositivo para a Política Pública deve, ainda, se caracterizar como um estudo da situação social de uma determinada população, possuindo textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e indicadores específicos, direcionados a subsidiar um ou mais programas sociais já previamente delineados.

Como tratado em Jannuzzi (2001 citado por Jannuzzi 2009, p. 45), a seleção de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela sua aderência a um conjunto de propriedades almejavéis, em particular, a relevância, a validade e a confiabilidade. No que se refere à relevância, esta é uma característica fundamental que os indicadores escolhidos devem conter para a elaboração de diagnósticos socioeconômicos ou para avaliação de programas sociais específicos. Os indicadores devem ser pertinentes para a elaboração de diagnósticos e para o acompanhamento de programas nos aspectos priorizados na agenda governamental ou nas dimensões de elevado interesse coletivo, como saúde, educação e economia.

No que diz respeito à validade, esse é outro atributo fundamental na escolha de indicadores, pois é aconselhável que se disponha de medidas tão “próximas” quanto possível do conceito abstrato ou demanda política que lhes deram origem. As informações eleitas adequadamente para o cálculo do indicador é que darão legitimidade ao mesmo.

Já a confiabilidade é outra importante propriedade para legitimar a utilização do indicador, na medida em que os dados devem ser obtidos através de fontes seguras e garantidas. Essa característica do indicador está relacionada com o requisito da credibilidade com o qual ele deve obrigatoriamente transparecer para o seu uso.

Diante do exposto, pode ser dito que relevância, validade e confiabilidade são atributos que podem ser mais facilmente verificados em indicadores analíticos (específicos). Isso deveria tornar os indicadores analíticos ou primários (originais ou específicos) preferíveis aos indicadores sintéticos na elaboração de diagnósticos socioeconômicos. Como sugerem suas denominações, os indicadores analíticos guardam compromisso com a expressão mais analítica do indicador e são, comumente, empregados para a análise de questões sociais específicas na área da educação ou da saúde. Já os indicadores sintéticos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por sua vez, sintetizam diversas dimensões empíricas da realidade social em um só indicador.

Entretanto, a idéia subjacente a essa diferenciação entre indicadores analíticos e sintéticos é que estes últimos, ao contemplarem no seu cômputo um aglomerado mais amplo

de medidas acerca da realidade social de uma comunidade, tenderiam a refletir melhor o comportamento “médio” ou situação típica da mesma. Os indicadores sintéticos acabaram ainda por se legitimar em diversos aspectos (JANNUZZI, 2009). A legitimidade social tem se demonstrado pela visibilidade na mídia que os indicadores sintéticos têm conferido às questões sociais e pela instrumentalização política ao movimento social no monitoramento dos programas sociais. Usufruem também de legitimidade científica, pois vários projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Possuem ainda legitimidade institucional, pois essas propostas serviram como instrumento de garantia do espaço para instituições de estatística e planejamento em um período de forte congestionamento e corte de verbas no setor público nas últimas duas décadas.

Sejam índices sintéticos ou analíticos, os indicadores são úteis para o gestor público se ele reconhecer as potencialidades e limitações das medidas e não se deixar levar pela burocratização da atividade de elaboração de diagnósticos propositivos para programas sociais. É necessário buscar indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis para que o diagnóstico seja consistente e o mais adequado possível.

Assim sendo, os limites e potencialidades dos indicadores podem ser de grande valia para os vários agentes e instituições envolvidos na definição de prioridade e na alocação de recursos públicos. Se forem bem empregados, os indicadores sociais podem favorecer a interpretação empírica da realidade e orientar de maneira mais competente a análise, a formulação e a implementação de políticas públicas.

Um indicador relevante para avaliar a gestão municipal é o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), o qual avalia as administrações municipais em três áreas distintas: a fiscal, a de gestão interna e a social. Cada uma dessas esferas tem um sub-índice em relação ao Índice Geral, isto é, ao próprio Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social.

Desse modo, existem, além do Índice Geral, os subíndices fiscal (IRFS-F), de gestão (IRFS –G) e social (IRFS-S), sendo que o sub-índice social está dividido em dois sub-índices (da educação e da saúde), cada qual abarcando um conjunto de indicadores relacionados. O próximo capítulo aborda as etapas da pesquisa que propiciaram analisar o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e sua relação com o município de São José do Hortêncio.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Tripodi (1981), a estratégia de estudos exploratórios incide em fornecer um quadro de referência que possa facilitar o processo de dedução de questões pertinentes a um fenômeno. Considerando o tipo de informações e o grau de profundidade desejado, julgou-se mais apropriado para o desenvolvimento deste trabalho, a pesquisa exploratória pelo método de estudo de caso com uma abordagem qualitativa.

Com base em estudo de casos é impossível fazer generalizações. No entanto, Lazzarini (1998) assinala algumas situações em que o estudo de caso é uma ferramenta de pesquisa adequada. Entre essas, citam-se quando:

- 1. Os temas ponderados são contemporâneos, abrangentes e complexos;
- 2. O foco maior é na percepção dos fatos e não em sua mensuração;
- 3. A possibilidade de utilizar diversas fontes para evidenciar os fatos é uma necessidade metodológica;
- 4. O fenômeno não pode ser estudado fora de sua conjuntura sem perda de utilidade de pesquisa.

A pesquisa em questão se caracteriza como sendo uma pesquisa qualitativa exploratória, pois de acordo com Bauer (2002), sua finalidade é esclarecer o espectro de opiniões dos diferentes representantes sobre o assunto em questão por parte dos sujeitos participativos (da pesquisa). A pesquisa de campo se caracteriza, por sua vez, pelo conjunto composto por entrevistas exploratórias (pesquisa qualitativa) e por análise documental (pesquisa qualitativa-documental).

Vê-se, portanto, que o método de estudo de caso mostra-se adequado na presente pesquisa, uma vez que o objetivo deste trabalho é analisar o desempenho do município de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2006 a 2009.

3.1 DEFINIÇÃO DE FATORES, COLETA E ANÁLISE DE DADOS

O presente estudo engloba a pesquisa bibliográfica e documental. A primeira propicia sustentação teórica da pesquisa, envolvendo aspectos como: gestão pública municipal,

planejamento público, finanças públicas (receitas e despesas), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e indicadores na gestão pública. A pesquisa documental envolve o levantamento de dados dos municípios brasileiros e, especialmente, de São José do Hortêncio, relativos ao Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2006 a 2009. O emprego da quantificação na coleta de informações e no tratamento delas visa a garantir a precisão de resultados para evitar distorções de análise e interpretação. O trabalho se caracteriza pela coleta de dados longitudinais, ou seja, ao longo do tempo, do período entre 2006 e 2009 mais especificamente.

A aplicação do método qualitativo se propõe a descrever a complexidade de certos problemas e a analisar a interação de determinadas variáveis, compreendendo e classificando processos dinâmicos vividos por grupos sociais. Este trabalho contém ainda uma entrevista, aplicada sob a forma de um roteiro de questões com servidores da Prefeitura de São José do Hortêncio, a avaliação dessas respostas e a correlação com o conteúdo teórico sobre o tema deste trabalho de conclusão de curso.

3.2 FASE QUALITATIVA

A técnica utilizada para o desenvolvimento do estudo foi a análise documental, bem como a realização de entrevistas e sua interpretação via análise de conteúdo. A análise de conteúdo é um tipo de técnica de análise de dados que permite ponderar sobre qualquer tipo de texto, como: questões abertas em questionários, dados e anotações de entrevistas, mensagens, livros, documentos, textos de qualquer natureza.

As entrevistas foram desenvolvidas com base em entrevistas semi-estruturadas, apoiadas em um roteiro de questões pré-estabelecidas, de modo a melhor explorar as respostas dos entrevistados. Procurou-se entrevistar um representante de cada uma das áreas avaliadas pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), ou seja, além do Prefeito do Município (Gestão), o Secretário da Fazenda e Administração (Fiscal) e os Secretários da Educação e da Saúde (Social).

As entrevistas foram realizadas por e-mail e também via contatos telefônicos. A única representante do sexo feminino foi a Secretária da Saúde.

O roteiro de perguntas (aplicado sob a forma de entrevistas) contou com dezenove questões abertas e foi dividido em cinco partes: quatro perguntas gerais para avaliar as áreas fiscal, social e de gestão do Município e para apontar também o motivo do bom desempenho de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS); três questões sobre o desempenho do Município relativamente à área de gestão interna do Índice; quatro perguntas pertinentes à parte fiscal do Índice; oito questões a respeito da área social, sendo quatro acerca do componente educação e quatro a respeito da área da saúde, todas atinentes ao Índice. A idéia era ter uma pergunta a propósito de cada indicador que compõe o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), ou seja, questões contempladas por ele. A exceção ficou a cargo do campo de gestão interna, pois não se considerou relevante para este trabalho avaliar mais detalhadamente a percepção dos entrevistados sobre o custo *per capita* do Legislativo, que constitui um indicador da área de gestão interna do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

As informações que se obtém nessa etapa de um trabalho se constituem em uma fonte valiosa para se entender melhor o fenômeno investigado na pesquisa. É importante ressaltar que as pessoas que foram entrevistadas deveriam ser capazes de expressar opiniões adequadamente ligadas ao foco deste estudo, pois elas são detentoras de dados e informações verdadeiramente úteis a esta pesquisa.

De acordo com Malhotra (2006), o principal objetivo da pesquisa exploratória é estudar um problema ou uma situação para prover critérios e compreensão. Ainda na concepção desse autor, a pesquisa exploratória é assinalada por flexibilidade e versatilidade, respeitando-se os métodos, uma vez que não são utilizados protocolos e procedimentos formais de pesquisa.

Em um outro enfoque de análise, Gil (2010) considera a pesquisa exploratória como sendo aquela que tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com intenção de torná-lo mais explícito. Para tal, pode compreender levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas experientes nesse problema que é o objeto de pesquisa.

As entrevistas foram aplicadas a agentes públicos da Prefeitura de São José do Hortêncio, pela razão de esses agentes serem pessoas gabaritadas para elucidar o bom desempenho do município no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) nos últimos anos. No total, foram quatro entrevistados, no período dos meses de janeiro e fevereiro de 2012.

A técnica de coleta de dados desta etapa da pesquisa qualitativa exploratória foi a entrevista, organizada sob a forma de um roteiro escrito, apresentado e respondido via mensagem eletrônica e contatos telefônicos. A entrevista é uma técnica empregada para obtenção de dados qualitativos. De acordo com Malhotra (2006), a entrevista é uma técnica direta, pessoal, em que normalmente um único respondente é entrevistado, individualmente, por um entrevistador treinado, para descobrir crenças acerca de um determinado tópico.

A análise dos resultados das entrevistas realizadas com os servidores representantes no assunto utilizou como suporte a análise de conteúdo, logo na sequência da transcrição das respostas, sob um enfoque interpretativo. Essa técnica de análise tem consistência em uma avaliação qualitativa de todo o material gerado a partir das entrevistas, possibilitando a interpretação e a leitura (adequadas e dinâmicas) das questões levantadas. Assim, essa técnica permite, a partir do entendimento do significado intrínseco das palavras e sentenças dos entrevistados, caracterizar conteúdos pertinentes aos objetos de estudo, subsidiando a compreensão de crenças, comportamentos e desempenhos, ao passo que se gera atributos destinados a explicar o problema pesquisado.

A técnica de coleta dos dados para essa etapa foi a entrevista por e-mail e por telefone. Para tanto, a intermediação com os servidores da Prefeitura foi realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração (CEPA) da Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS), bem como o questionário utilizado foi supervisionado por um técnico em pesquisa do CEPA, em conjunto com o professor orientador e também integrante da equipe criadora do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Nessa etapa, foram dadas orientações quanto à forma de abordagem, registro de dados, condução e fechamento da entrevista e ainda quanto à crítica do material obtido.

Na presente pesquisa, os principais limitantes residiram na dificuldade em se marcar as entrevistas, muito em decorrência do período tradicionalmente de férias dos servidores públicos em que foram realizados os contatos e as entrevistas propriamente ditas. Tanto que, só foi possível aplicar o questionário ao responsável pela Secretaria de Educação do Município, após várias tentativas, em fevereiro de 2012.

Outro limitante foi que, quanto aos questionamentos, cada pergunta foi respondida por apenas um representante de cada uma das áreas. A idéia era, inicialmente, captar a opinião acerca do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de todos os entrevistados.

Entretanto, foi possível analisar o conhecimento de todos aqueles entrevistados que responderam ao questionário e, dessa forma, foi possível também discorrer sobre as percepções dos entrevistados das diferentes esferas (fiscal, saúde, gestão - representante do executivo, educação). A composição dos resultados está disposta a partir da fala dos atores em cada questionamento, com os representantes defendendo os seus pontos de vista acerca do que lhes foi questionado. O número das perguntas em relação aos entrevistados está no Quadro 1 logo abaixo.

Quadro 1 – Número das perguntas em relação à área dos entrevistados

Perguntas/entrevistado	Finanças	Prefeito	Saúde	Educação
Gerais 1 a 4	X			
Gestão 5 a 7		X		
Fiscal 8 a 11	X			
Educação 12 a 15				X
Saúde 16 a 19			X	

Fonte: elaborado pelo autor

O próximo capítulo deste estudo trata do município de São José do Hortêncio em relação ao Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período de 2006 a 2009.

4 ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS) E SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO

O quarto capítulo deste trabalho está dividido em três seções. A primeira seção se destina a apresentar o município de São José do Hortêncio. A segunda trata do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). A última seção deste capítulo analisa São José do Hortêncio em função do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no período compreendido entre 2006 e 2009.

4.1 SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO

A denominação de São José do Hortêncio é proveniente do nome São José, em uma homenagem ao santo padroeiro da Paróquia de Hortêncio, em uma também homenagem ao senhor “Hortêncio”, que possuía suas terras localizadas entre as vias de acesso a São José. Dessa forma, tornou-se popular dizer que para ir para São José se passava pelas terras do Hortêncio, de acordo com informações constantes no *site* oficial da Prefeitura do próprio Município (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO, [2001 – 2012 a]).

A cidade inicialmente foi chamada de "Picada do Cadeia", "Picada do Bernardino" e "Freguesia de São José do Hortêncio". Após isso, ficou estabelecida a denominação São José do Hortêncio (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO, [2001 – 2012 a]).

A partir de 1826, com a chegada das primeiras famílias de imigrantes ao estado do Rio Grande do Sul, foram sendo formados os primeiros núcleos de moradores no Município. Os imigrantes que se estabeleceram na cidade começaram a trabalhar a terra, cultivando-a e extraíndo para a sua subsistência, o que fez a localidade se desenvolver com o passar dos anos, conforme Prefeitura Municipal de São José do Hortêncio, [2001 – 2012a].

São José do Hortêncio está localizado no Vale do Rio Caí, fazendo fronteira com o município de São Sebastião do Caí. O Município se emancipou, em 1988, pois antes pertencia a São Sebastião do Caí. No entanto, continua recorrendo a esse Município, em determinadas ocasiões, especialmente, para prestação dos serviços ligados à área da saúde.

4.2 ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS)

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) foi criado para compreender e estimular a melhoria das gestões municipais via disseminação da cultura de responsabilidade administrativa entre as prefeituras nacionais brasileiras (CMN, 2006). Considerou-se, para esse efeito, responsabilidade administrativa, em âmbito municipal, como um conjunto composto por três dimensões, a saber: uma meramente fiscal, restringida aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); outra interna, relacionada à eficiência de gestão; e, por fim, uma social, relativa especialmente ao que se refere aos temas de saúde e de educação. Os índices social e de gestão, na avaliação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), buscam mostrar o cumprimento de outras responsabilidades de uma prefeitura como economizar recursos de manutenção da máquina administrativa e aplicá-los prioritariamente em investimentos em infraestrutura, saúde e educação e também atender com qualidade a população municipal.

Para medir então o desempenho dos municípios brasileiros em três quesitos da administração pública municipal, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) divulga, anualmente, resultados do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) dos Municípios Brasileiros. Esse Índice foi criado no ano de 2002 e é composto pela média do Índice Fiscal, do Índice de Gestão e do Índice Social.

A metodologia de cálculo do Índice Fiscal é a média dos subíndices de endividamento, suficiência de caixa, nível de gasto com pessoal (em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal) e superávit primário. O Índice Gestão é calculado pela média dos subíndices de custeio da máquina, gasto com o legislativo e grau de investimento. Já o Índice Social é composto pela média entre os subíndices de Educação e de Saúde, compostos por subíndices menores.

O subíndice Educação é a média dos subíndices de nível de gasto com educação, de matrículas da rede municipal, da taxa de abandono da rede municipal e da porcentagem de professores da rede municipal que possuem curso superior. O subíndice Saúde, por sua vez, é a média dos subíndices de nível de gasto líquido com saúde, taxa de mortalidade infantil, cobertura vacinal, mais a média de consultas médicas por habitante do município.

Conforme pode ser percebido, o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) se propõe a avaliar as administrações municipais agregando à esfera fiscal, dimensões como a gestão eficiente de recursos públicos e o desempenho social de cada município. Esse

Índice torna-se, portanto, um importante parâmetro para a avaliação das administrações públicas municipais, apontando o desempenho de vários municípios em termos de níveis de investimento do governo, de probidade com os recursos públicos e de atendimento a demandas sociais.

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) atribui aos municípios brasileiros valores anuais de desempenho, variando entre zero e um, sendo atribuídos valores mais próximos ao número um aos municípios com melhor desempenho. Esse sistema de avaliação é similar, no que concerne aos critérios utilizados para as notas, ao método empregado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na atribuição de valores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Pode ser destacado que o índice 0,500 é conferido à média dos indicadores. Assim sendo, qualquer índice que fique acima de 0,500 está refletindo a situação de uma cidade que se encontra em um patamar melhor do que a média, de acordo com o que é explanado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2006).

No total, são dezesseis indicadores que compõem o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) nas três dimensões:

a) área fiscal: endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário (todos esses em relação à Receita Corrente Líquida- RCL);

b) área de gestão: custeio da máquina, investimento, custo do legislativo (também em relação à Receita Corrente Líquida- RCL) e custo *per capita* do legislativo;

c) área social: gasto com educação (sobre a Receita Corrente Líquida- RCL), número de matrículas na rede municipal em relação à população local, número de professores com nível superior na rede municipal, taxa de abandono escolar (também no que diz respeito à rede municipal), gasto líquido com saúde em relação a Receita Corrente Líquida- RCL do Sistema Único de Saúde (SUS), taxa de cobertura vacinal, taxa de mortalidade infantil e média anual de consultas médicas por habitante.

A partir desses indicadores, são calculados os índices específicos de cada dimensão, ou seja, de responsabilidade fiscal, social e de gestão. Dimensões essas que, conjuntamente, compõem o Índice Geral ou Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Esse Índice é, portanto, composto pela média dos demais índices Fiscal, de Gestão e Social, cada um desses com suas respectivas fórmulas específicas.

Cada Índice reflete uma relação entre duas variáveis. Muitos deles são mensurados como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo município: gastos com pessoal, endividamento, suficiência de caixa, superávit primário, taxa de investimento,

despesas de custeio, gastos com legislativo municipal, com saúde e educação. Em alguns outros casos, os índices são divididos pela população, como, por exemplo, o número de matrículas na rede municipal, o qual está em uma relação direta com a população total de cada cidade.

Todos os indicadores da área fiscal são calculados de acordo com que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os indicadores Sociais e de Gestão são mensurados como proporção ou da Receita Corrente Líquida (RCL) ou da população do respectivo município.

Como cada indicador pondera uma informação diferente, foi necessário adotar um critério para conversão em uma base comum que possibilitasse a comparação entre todos eles. Isso foi realizado através de uma operação matemática que converte o indicador original em um índice que varia entre zero e um, sendo o índice 0,500 atribuído a uma espécie de média dos indicadores, como já foi exposto anteriormente nesta seção.

Os dezesseis índices específicos são calculados a partir de indicadores construídos com base em informações das prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a outros órgãos oficiais, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Finanças do Brasil (FINBRA), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Os indicadores de Educação são calculados de acordo com informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e os de Saúde conforme dados do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na tabela abaixo (tabela 1), pode ser verificada a evolução dos distintos indicadores que compõem o cálculo do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), entre os anos de 2002 (ano de criação do índice) e 2009.

Insuficiência de caixa significa ter mais “restos a pagar” do que disponibilidades de caixa ao final de um dado ano analisado. Em outras palavras, suficiência de caixa mede a disponibilidade de recursos para saldar os restos a pagar.

O resultado primário representa a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias das cidades (CNM, 2006). O superávit é importante a uma administração municipal para que a cidade consiga fazer frente a dívidas e aos juros.

Tabela 1 - Indicadores (em % e R\$) para o conjunto dos municípios 2002-2009

Indicador/ano	Áreas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Endividamento	Fiscal (/RCL)	8,04	8,70	8,12	3,76	5,75	3,29	0,81	3,32
Suficiência de Caixa		-0,65	-1,74	0,79	4,31	3,40	4,83	6,40	9,82
Gasto de Pessoal		43,98	46,66	44,19	44,14	45,78	44,60	45,66	48,41
Superávit Primário		1,60	-0,63	2,87	4,33	-0,45	2,82	3,43	-1,17
Custeio da Máquina	Gestão	22,93	22,94	22,64	23,03	24,14	22,44	22,43	22,58
Investimento		26,78	9,90	10,36	8,78	11,55	10,31	12,90	9,21
Custo do Legislativo		4,36	4,66	4,35	4,23	4,43	3,90	3,15	3,61
Custo per capita do Legislativo		R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
		28,48	31,36	34,24	37,20	41,87	51,56	48,54	58,09
Gasto Educação	Social	30,74	30,76	29,62	28,94	30,17	28,97	27,66	29,47
-Matrículas		17,45	18,09	15,06	16,16	17,66	16,74	15,70	15,89
-Professores com Nível Universitário		15,20	18,90	23,00	29,86	56,36	57,31	59,23	58,87
-Taxa de Abandono Escolar		7,41	7,13	7,09	7,16	7,43	4,30	7,01	3,22
Gasto Próprio em Saúde		18,50	17,89	17,02	15,08	19,14	16,41	15,97	17,18
-Cobertura Vacinal		79,15	75,56	76,19	73,94	77,96	80,69	82,62	84,46
-Mortalidade Infantil	20,41	19,64	18,25	18,44	17,34	17,42	15,80	15,19	

Indicador/ano	Áreas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
-Média de Consultas Médicas	Social	2,04	1,97	1,95	1,95	1,64	2,00	2,59	2,03
Número total de municípios (mil)		5156	5012	4285	4164	4938	5232	4994	5231

Fonte: adaptado de CNM (2009)

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), as seguintes conclusões podem ser extraídas sobre a evolução dos indicadores no período analisado para o conjunto dos municípios brasileiros avaliados:

- a) o endividamento médio das prefeituras tem permanecido bastante abaixo do limite máximo estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e nas Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal (BRASIL, 2002a; 2002b), variando entre 0,81% (em 2008) e 8% da Receita Corrente Líquida (RCL). Em 2009, ele teve um aumento para 3,32%, ou seja, um acréscimo de 2,51 pontos percentuais em relação ao ano anterior;
- b) as cidades evoluíram de uma situação de insuficiência de caixa nos anos de 2002 e 2003 ou, em outras palavras, de suficiência negativa, o que significa ter mais restos a pagar do que disponibilidade de caixa, para uma situação de sobra de caixa no período entre 2004 e 2009. Isso não quer dizer que não haja prefeituras ainda “no vermelho”, mas elas possuem, em média, uma sobra de caixa de 9,82% da Receita Corrente Líquida (RCL) em 2009. Esse valor foi o maior do período analisado;
- c) o gasto médio com pessoal das cidades teve um aumento em 2009 em relação ao ano de 2008, alcançando em média o índice de 48,41% da Receita Corrente Líquida (RCL), ou seja, um acréscimo de 2,75 pontos percentuais em relação ao ano anterior do período em questão e maior do período analisado. Esse índice também ultrapassou o valor verificado em 2003, mas ainda ficou abaixo do limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual é de 60% da Receita Corrente Líquida;
- d) o resultado primário, que é a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias das cidades, foi negativo no conjunto dos municípios no ano de 2009. Após um elevado superávit em 2005 e um déficit em 2006 (menor do que o apresentado em 2003), o mais alto déficit orçamentário, no período, de 1,17% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), foi atingido no ano de 2009. O que colaborou para esse resultado foi a queda de arrecadação, sobretudo das transferências da União nesse último ano

referido. É importante ressaltar que só precisa fazer superávit primário a prefeitura que tem dívida e juros a pagar, não sendo esta a situação da maioria no Brasil (CNM, 2009);

e) o custeio da máquina administrativa permanece estável há muitos anos, girando em torno dos 22,5% da Receita Corrente Líquida, ultrapassados somente nos anos 2005 (23,03%) e 2006 (24,14%). O valor, em 2009, ficou em 22,58%;

f) a taxa de investimento teve uma queda expressiva na ordem de 28,6% em 2009, passando do percentual de 12,9% do ano anterior para 9,21% em 2009. Esse decréscimo também pode ser explicado, assim como o resultado primário, pelo abrandamento da arrecadação e das transferências provindas da União;

g) o custo dos legislativos municipais, em 2009, acumulou uma pequena alta, ao contrário do ano de 2008, em que ocorreu uma queda em relação ao ano anterior. Contudo, tanto em 2009, quanto em 2007 e em 2008, o patamar se manteve abaixo ainda dos 4% referentes à Receita Corrente Líquida, verificados nos demais anos do referido período. O custo médio dos Legislativos tem ficado abaixo ainda do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou seja, 6% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL);

h) os gastos médios em educação tiveram uma alta em relação a 2008 passando de 27,66% (valor mais baixo do período) para 29,47%, aumentando 1,81 pontos percentuais no ano de 2009. Todos os valores para o conjunto dos municípios entre os anos de 2002 e 2009 ficam acima do que determina a Constituição, que é aplicar 25% das receitas municipais em educação. Registra-se o decréscimo nas taxas de abandono escolar nas redes públicas nos anos de 2007 e 2009. Pode ser destacado também o aumento significativo na percentualidade de professores da rede pública municipal com formação de nível superior (KLERING sd);

i) os gastos próprios com saúde subiram na proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) no ano de 2009. As prefeituras gastaram, em média em 2008, 15,97% e, em 2009, esse percentual cresceu para 17,18%. Os gastos com saúde têm se mantido acima do percentual mínimo definido em legislação, conforme Klering (sd), que é de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL). Observamos, também, aumento das taxas de cobertura vacinal e da média de consultas médicas por ano dos habitantes assim como redução da taxa de mortalidade infantil.

Na edição de 2009 do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) são apresentados os comparativos dos resultados entre os anos de 2002 e 2009 para que os

gestores possam ter uma idéia não somente da sua situação atual no *ranking* do Índice, mas também da sua evolução ou do seu retrocesso ao longo do período.

Foram calculados, baseados nesses indicadores, os Índices Geral, Fiscal, de Gestão e Social para o conjunto de todos os municípios. Qualquer índice acima do valor 0,500 representa uma situação melhor do que a média. A evolução dos índices das cidades pode ser verificada por meio de dois critérios diferentes:

- I- Extraíndo a média de todas as cidades que apresentaram relatórios e dados em cada ano, isto é, 5562 municípios (tabela 2);
- II- Extraíndo a média dos municípios que apresentaram dados em todos os anos do período analisado, sendo 2619 cidades brasileiras (tabela 3).

Nas tabelas a seguir, podemos constatar que o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2009, conforme o primeiro caso (tabela 2), teve uma redução em seu patamar e, de acordo com o segundo critério (tabela 3), em que a análise se detém em uma amostra menor, todavia mais consistente, o Índice Geral é o maior do período nesse mesmo ano de 2009 (0,561).

Tabela 2 – Índices para a média de todos os municípios do período de 2002 a 2009: 5562 municípios

Índice/Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IRFS	0,510	0,475	0,485	0,486	0,501	0,497	0,507	0,490
IRFS-F	0,501	0,478	0,504	0,515	0,497	0,513	0,514	0,492
IRFS-G	0,542	0,461	0,469	0,454	0,465	0,449	0,467	0,426
IRFS-S	0,488	0,486	0,482	0,490	0,541	0,529	0,540	0,553

Fonte: adaptado de CNM (2009)

Para o conjunto de todos os 5562 municípios (tabela 2), houve ainda uma queda em relação ao ano anterior do desempenho dos índices das áreas fiscal e de gestão em 2009. Através da análise da tabela 2, pode-se inferir ainda que no ano de 2009 ocorreu o mais elevado Índice Social do período e foi registrado também o pior Índice de Gestão desde 2002.

Tabela 3 - Índices para a média de municípios que apresentam dados em todos os anos analisados do período de 2002 a 2009: 2619 municípios

Índice/Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IRFS	0,498	0,465	0,482	0,486	0,488	0,481	0,493	0,561
IRFS-F	0,483	0,469	0,500	0,515	0,480	0,494	0,496	0,499
IRFS-G	0,521	0,439	0,464	0,454	0,444	0,417	0,441	0,476
IRFS-S	0,467	0,468	0,478	0,490	0,521	0,504	0,520	0,520

Fonte: adaptado de CNM (2009)

De acordo com a tabela 3, pode-se constatar que o Índice Geral alcançado por esse método de análise em 2009 foi o melhor no período, 0,561. Já o Índice Fiscal ficou no terceiro valor mais alto atingido no período, 0,499. O Índice Social teve em 2009, o seu segundo melhor número da série, no valor de 0,520, igual ao valor de 2008, perdendo para o alcançado em 2006 de 0,521. Já o Índice de Gestão, por essa metodologia, obteve a segunda colocação em 2009, com 0,476, todavia, ficando distante do pico de 0,521 alcançado em 2002.

Analisando qualquer uma das amostras, é possível constatar que o Índice Social dos municípios melhorou expressivamente a partir de 2006, tanto que, em ambas as tabelas, ele ficou acima da média de 0,500 de 2006 a 2009, o que não ocorreu nos anos anteriores a esse período em questão.

A vantagem dessa segunda amostra é que é comparado exatamente o mesmo grupo de cidades (sempre presentes na amostra) em todos os anos desde 2002 até 2009, o que não ocorre na amostra da tabela 2, pois mesmo reunindo um número maior de municípios, sua composição é diferente em cada ano. A vantagem quando se utiliza o primeiro critério, mostrado na tabela 2, é que ele reúne um número maior de cidades em cada ano do período analisado para se extrair uma média, porém sua composição é distinta em cada ano.

Os estudos sobre o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) apontam que as cidades obtiveram, em 2008, o segundo melhor desempenho da série desde o surgimento do índice em 2002, nos índices geral, fiscal e social, quando analisados os dados com base na média de todos os municípios que apresentaram relatórios em cada ano do período de 2002 a 2009 (tabela 2). Na evolução do Índice Geral da totalidade de 5562 municípios, podemos constatar na tabela 2 que, em 2008, o valor ficou em 0,507, só perdendo para o ano de 2002, em que o valor atingido foi de 0,510. Já o fiscal ficou em 0,514, atrás somente do valor 0,515 obtido em 2005. No Índice Social, a média foi de 0,540 para esse ano, contra 0,541 do ano de 2006.

O Índice de gestão, diferentemente dos demais índices em 2008, teve a terceira maior pontuação desde 2002, ficando com o valor de 0,467 nesse ano, número bem inferior ao atingido em 2002, qual seja, 0,542. Importante ressaltar que 2008 foi o último ano de mandato dos prefeitos. O desempenho relativamente pior do Índice de gestão nesse ano, em comparação ao de 2002, já indicaria, de acordo com as conclusões da edição de 2008, assim como as de 2007, qual seria o desafio dos municípios para os próximos anos: ampliar sua capacidade de investimento, até mesmo para superar o pico de 2002, e restabelecer o seu papel no investimento em infraestrutura (CNM, 2008). Esse desafio, segundo a edição de 2008, será maior, quanto maiores forem as necessidades de contratação de pessoal para atender às crescentes responsabilidades nas áreas sociais, o que diminuiria o espaço fiscal, e quanto maiores forem as restrições de financiamento.

4.2.1 IRFS de 2006 dos municípios brasileiros

Em 2006, entre os cem primeiros classificados no Índice Geral, a maioria dos municípios pertence ao estado de São Paulo (quarenta e um), seguido pelo estado do Rio Grande do Sul, com trinta municípios. (CNM, 2006). Já no quesito fiscal, a maioria das cidades é gaúcha, com um total de quarenta e sete municípios.

Isso demonstra não só o excelente desempenho das cidades gaúchas, mas também a sua responsabilidade em disponibilizar, todos os anos, os balanços exigidos pela relativamente recente Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000. Isso significa que os municípios do Rio Grande do Sul são os que mais cumprem a exigência do artigo de número 51 da referida lei, que determina a entrega dos balanços patrimoniais e orçamentários até o dia trinta de abril de cada ano (LRF, 2000).

Em 2006 (CNM, 2006), São José do Hortêncio atingiu a vigésima sexta posição na classificação do IRFS- Geral e o décimo nono melhor lugar na lista de IRFS-Fiscal. Esses dados podem ser visualizados nas duas tabelas a seguir:

Tabela 4 - Classificação dos melhores municípios posicionados no IRFS 2006 Geral

Município/UF	Posição	IRFS-Geral	IRFS-F	IRFS-G	IRFS-S
Orindiuva/SP	1	0,664	0,640	0,596	0,755
Tupandi/RS	2	0,648	0,658	0,612	0,675
Valentim Gentil/SP	3	0,648	0,656	0,642	0,646
Poços de Caldas/MG	4	0,640	0,728	0,607	0,585
Boa Vista do Sul/RS	5	0,637	0,710	0,528	0,673
Anitapolis/SC	6	0,634	0,573	0,629	0,701
Itajobi/SP	7	0,628	0,653	0,607	0,624
Bady Bassitt/SP	8	0,626	0,654	0,554	0,670
Coimbra/MG	9	0,626	0,567	0,635	0,676
Olímpio Noronha/MG	10	0,625	0,698	0,540	0,636
São José do Hortêncio/RS	26	0,611	0,713	0,598	0,522

Fonte: adaptado de CNM (2006)

Tabela 5 - Classificação dos melhores municípios segundo o IRFS-Fiscal 2006

Município	Posição	Estado	IRFS-F
Iracema	1	RR	0,791
Ibateguara	2	AL	0,783
São Sebastião do Oeste	3	MG	0,765
Garça	4	SP	0,748
Paty dos Alferes	5	RJ	0,735
Coronel Barros	6	RS	0,730
Poço de Caldas	7	MG	0,728
Carmópolis	8	SE	0,728
Amajari	9	RR	0,727
São José dos Campos	10	SP	0,725
São José do Hortêncio	19	RS	0,713

Fonte: adaptado de CNM (2006)

Como podemos perceber, a melhor classificação, quando comparado ao Índice Geral, de São José do Hortêncio no IRFS-Fiscal confere ao município uma boa colocação também

no IRFS-Geral. Já nos quesitos Social e de Gestão, a referida cidade não figura entre as trinta primeiras relacionadas pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em 2006 para cada quesito.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) aponta que as prefeituras alcançaram, no ano de 2006, o melhor resultado na área social desde a criação do índice em 2002 (tabela 3). Merece destaque, segundo CNM (2006), o aumento significativo da proporção de professores com nível superior na rede municipal de ensino, conforme informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). De acordo com a Confederação, esse fator, aliado à redução da mortalidade infantil e à elevação dos gastos em saúde e educação, contribuíram para esse melhor desempenho dos municípios na área social.

Os estudos do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) demonstram também que, no conjunto dos municípios, as cidades melhoraram as suas arrecadações próprias, entre 2002 e 2006, fator que contribui para um progresso na administração dos recursos municipais e para um avanço na provisão de serviços (CNM, 2006).

4.2.2 IRFS de 2007 dos municípios brasileiros

Em 2007, os municípios brasileiros melhoraram significativamente seu desempenho no aspecto fiscal em relação ao ano anterior, segundo a edição 2007 do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) disponibilizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e conforme pode ser visualizado nas tabelas 2 e 3 desse trabalho. Já o gasto líquido com saúde decresceu na proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) em 2007 (tabela 1), o que ajuda a explicar a queda do índice social (tabelas 2 e 3).

O município de São José do Hortêncio apresentou o mais elevado Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) ou Índice Geral em 2007, com um escore de 0,647. Em segundo lugar, ficou o município paulista de Fernando Prestes, com o mesmo escore no Índice Geral, todavia, com uma pontuação bem menor no Índice Fiscal. São José do Hortêncio, apesar de possuir Índices Social e de Gestão inferiores ao do segundo colocado, ficou com a liderança do Índice Geral, o que sugere que a ampla vantagem do Município na

área fiscal condicionou o seu bom desempenho no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Na terceira posição está outro município gaúcho, Tupandi (0,638). O quarto e o quinto colocados são, respectivamente, o mineiro Nova Resende e o paulista Cerquilha, como pode ser observado na tabela 6, que segue.

Tabela 6 – Relação dos 10 melhores classificados no Índice Geral em 2007

MUNICÍPIO/UF	IRFS-F	IRFS-G	IRFS-S	ÍNDICE GERAL
São José do Hortêncio/RS	0,776	0,592	0,571	0,647
Fernando Prestes/SP	0,555	0,685	0,700	0,647
Tupandi/RS	0,677	0,630	0,606	0,638
Nova Resende/MG	0,635	0,595	0,676	0,636
Cerquilha/SP	0,708	0,585	0,609	0,634
Coronel Barros/RS	0,709	0,562	0,628	0,633
São Sebastião do Oeste/MG	0,772	0,436	0,686	0,632
São Sebastião/SP	0,785	0,478	0,632	0,631
Artur Nogueira/SP	0,602	0,654	0,633	0,630
Argirita/MG	0,592	0,627	0,669	0,629

Fonte: adaptado de CNM (2007)

Quanto ao quesito fiscal, as cinco primeiras colocações estão na tabela 7. São José do Hortêncio ficou como segundo colocado (0,776), perdendo a primeira posição para o município paulista de São Sebastião (0,785). O terceiro lugar foi do município também gaúcho de Humaitá (0,773). As quarta e quinta colocações ficaram com as cidades mineiras de São Sebastião do Oeste (0,772) e de Muzambinho (0,767).

Tabela 7 – Relação dos 5 melhores classificados no Índice Fiscal em 2007

Município/UF	IRFS- Fiscal
São Sebastião/SP	0,785
São José do Hortêncio/RS	0,776
Humaitá/RS	0,773
São Sebastião do Oeste/MG	0,772
Muzambinho/MG	0,767

Fonte: adaptado de CNM (2007)

Entre os trinta melhores classificados no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), no ano de 2007, temos dez paulistas, sete do Rio Grande do Sul, sete de Minas Gerais, quatro do estado catarinense, um goiano e um de Mato Grosso, representando as regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste do País (CNM, 2007). Já no quesito fiscal, ainda segundo os estudos apresentados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entre os trinta primeiros colocados há dezoito gaúchos, oito do estado de São Paulo, quatro mineiros e um do Rio de Janeiro, sendo representadas somente as regiões Sul e Sudeste nesse critério.

No que se refere ao quesito gestão, a composição dos trinta melhores classificados é mais heterogênea, contando com apenas três municípios gaúchos, sendo o de Linha Nova o primeiro a aparecer na lista, na posição dezessete (CNM, 2007). Foi também no ano de 2007, que o Índice de Gestão apresentou o seu valor mais baixo do período entre 2002 a 2009 para a média dos municípios brasileiros (tabela 3). Já no Índice Social, entre as trinta primeiras colocações, não há nenhuma representatividade de cidades gaúchas, conforme a edição de 2007 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Entre os cem municípios melhor classificados no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2007, vinte e oito cidades são paulistas e vinte e sete pertencem ao estado do Rio Grande do Sul (CNM, 2007). No Índice Fiscal, a maior parte das cidades é gaúcha, totalizando cinquenta e cinco. O índice de gestão, que mede as taxas de investimento, de economia com o Legislativo municipal e de gasto com custeio, como visto anteriormente é bastante heterogêneo. No entanto, é possível constatar que as cidades de Minas Gerais, São Paulo, Maranhão, Santa Catarina, Pará e Rio Grande do Sul estão entre as que são mais bem avaliadas nesses indicadores, de acordo com o relatório apresentado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em 2007.

Na lista das trinta melhores médias municipais, no período de 2002 a 2007, encontramos quatorze municípios do Rio Grande do Sul, ou seja, praticamente a metade deles (CNM, 2007). Esse dado mostra não só o excelente desempenho das cidades do Rio Grande do Sul, mas também a responsabilidade delas em apresentar, todos os anos, no prazo estipulado, os balanços exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isto é, as prefeituras gaúchas são as que mais cumprem a determinação do artigo 51 da referida lei, o qual determina a entrega dos balanços orçamentários e patrimoniais até o dia trinta de abril de cada ano, como já foi visto anteriormente neste trabalho.

No comparativo entre as regiões brasileiras, no ano de 2007, a Região Sudeste detém a melhor média geral, todavia, os municípios da Região Sul se destacam no índice fiscal. Ainda

conforme a edição de 2007, o estado em que as cidades obtiveram a melhor média geral é o Espírito Santo, seguido pelos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Já no que diz respeito ao índice fiscal, o Rio Grande do Sul é o estado melhor classificado (CNM, 2007).

O conjunto das cidades obteve, em 2007, o segundo melhor desempenho na área fiscal desde que esse Índice foi criado em 2002 (conforme pode ser visto na tabela 2). De acordo com a Confederação, contribuíram para essa melhora, os avanços dos indicadores fiscais, como a redução no endividamento, o acréscimo da suficiência de caixa, a diminuição do gasto com o pessoal e o aumento do superávit primário. As cidades, em seu conjunto, têm melhorado a arrecadação própria no decorrer dos anos e esse fator contribui para o aperfeiçoamento da administração dos recursos municipais e uma melhoria da provisão dos serviços.

Ainda conforme as considerações da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), mesmo com esse avanço, o desempenho pior do índice gestão em 2007 (valor mais baixo do período de 2002 a 2009: tabela 3) já apontaria qual seria o desafio dos municípios para superar o auge de 2002 e restabelecer o papel das prefeituras no investimento em infraestrutura, qual seja, ampliar justamente a sua capacidade de investimento.

O esforço para vencer tal desafio, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), seria tanto maior quanto maiores fossem as necessidades de contratação de pessoal para atender às crescentes responsabilidades na área social, o que reduziria, por sua vez, a atuação fiscal, e quanto maiores fossem as restrições de financiamento. Nesse aspecto, as prefeituras devem aumentar, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), sua eficiência municipal e, por isso mesmo, a Confederação criou o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) com intuito de colaborar com essa finalidade.

Para o cálculo do Índice no ano de 2007, foi realizada uma modificação na sua metodologia, pois na execução orçamentária das cidades nesse ano apareceu que houve um acréscimo expressivo das transferências de Capital de Convênios, especialmente daqueles celebrados com a União. Em virtude disso, várias prefeituras terminaram esse ano com uma receita extraordinária sem a devida despesa executada. Para corrigir tal distorção no cálculo dos indicadores, os valores das transferências de Capital de Convênios foram somados à Receita Corrente Líquida. Essa medida não havia sido necessária nas edições anteriores devido ao fato de a magnitude ter sido bem inferior do que o efetivo em 2007.

Foi corrigida também a média para cálculo dos índices nos indicadores de número de professores com nível universitário (que obteve um aumento significativo a partir do ano anterior). Além disso, foram excluídas sessenta e três cidades que apresentaram seus balanços

e constavam na base de dados (Finbra), mas que possuíam inconsistências relevantes que não permitiam o cálculo do Índice, sendo excluídas da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

4.2.3 IRFS 2008 dos municípios brasileiros

Ocorreu, em 2008, um acréscimo na média dos índices fiscais (CNM, 2008), o que demonstra a responsabilidade dos gestores com o dinheiro público, pois além de se manter nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), os prefeitos ainda aumentaram os investimentos públicos e deixaram, em média, uma suficiência de caixa superior a 6% de suas receitas.

O município de São José do Hortêncio atingiu o mais alto Índice Geral pelo segundo ano consecutivo, com um escore de 0,658 em 2008. Nesse ano, o segundo colocado é o município mineiro de Bom Jesus da Penha, seguido dos municípios paulistas de Bilac em terceiro lugar e Júlio Mesquita em quarto e, por fim, do também gaúcho Coronel Barros. Os escores desses cinco primeiros colocados, assim como os demais municípios melhor posicionados, estão na tabela abaixo que relaciona as dez melhores classificações.

Tabela 8 – Relação dos 10 melhores classificados no Índice Geral em 2008

Municípios/UF	Índice Geral	Índice Fiscal	Índice Gestão	Índice Social
São José do Hortêncio/RS	0,658	0,735	0,662	0,577
Bom Jesus da Penha/MG	0,653	0,673	0,643	0,643
Bilac/SP	0,648	0,660	0,628	0,657
Júlio Mesquita/SP	0,646	0,657	0,628	0,653
Coronel Barros/RS	0,645	0,667	0,597	0,670
São Manuel/SP	0,643	0,691	0,629	0,609
São José do Inhacorá/RS	0,641	0,671	0,614	0,637
Garça/SP	0,639	0,681	0,622	0,615
Salto Veloso/SC	0,639	0,705	0,637	0,575
Cerquilha/SP	0,638	0,620	0,630	0,664

Fonte: adaptado de CNM (2008)

No Índice Fiscal, a cidade Serra de São Bento apresenta o maior índice em 2008. A segunda e terceira colocações são de Presidente Kennedy e de Itatiba do Sul respectivamente. O quarto colocado é o município gaúcho de Erebango e o quinto município na área fiscal também é do estado do Rio Grande do Sul, a cidade de Ivorá. São José do Hortêncio aparece na nona posição nesse quesito. Isso pode ser verificado na tabela a seguir, que mostra os dez melhores municípios no Índice Fiscal.

Tabela 9 – Relação dos 10 melhores classificados no IRFS Fiscal em 2008

Municípios/UF	IRFS-F
Serra de São Bento/RN	0,785
Presidente Kennedy/ES	0,776
Itatiba do Sul/RS	0,762
Erebango/RS	0,747
Ivorá/RS	0,747
Garruchos/RS	0,745
São Sebastião/SP	0,741
Guaporé/RS	0,736
São José do Hortêncio/RS	0,735
Estrela Velha/RS	0,735

Fonte: adaptado de CNM (2008)

O que mais impressiona é a quantidade de cidades gaúchas entre os melhores classificados e o bom desempenho deles na parte fiscal do índice. Entre os dez melhor classificados, sete são do Rio Grande do Sul. Entre as trinta melhores posições, segundo o estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), há dezessete gaúchos e, ainda de acordo com a Confederação, entre as cem primeiras cidades melhor colocadas, surpreende a enorme concentração de municípios gaúchos, sendo um total de cinquenta e um (CNM, 2008). Esses dados refletem a concentração da questão fiscal, com seus bons desempenhos e suas excelentes classificações, na Região Sul do Brasil.

Já no quesito gestão, podemos perceber, segundo estudos da edição de 2008 da Confederação, que há uma diversidade de municípios de diferentes estados (incluindo os das regiões Norte e Centro-Oeste do País). Na questão social, por sua vez, há uma concentração de cidades paulistas, sendo dezenove entre as trinta primeiras colocações nessa área.

Entre os cem municípios melhor classificados no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), a maior parte deles pertence ao estado de São Paulo, com quarenta e nove, e Rio Grande do Sul, com vinte e oito (CNM, 2008). No índice fiscal, como foi recém visto, a maior parcela das cidades é gaúcha, totalizando cinquenta e um. No índice de gestão a maioria pertence a Minas Gerais, vinte e quatro, e São Paulo, vinte e três. No social, são quarenta e oito cidades paulistas. Isto é, um bom posicionamento no *ranking* fiscal e social confere aos municípios do estado de São Paulo uma melhor classificação geral no Índice (CNM, 2008).

As cidades com melhores índices fiscal e social estão concentradas no eixo Rio Grande do Sul e São Paulo; já no índice de gestão, estão espalhadas em diversos estados brasileiros. Ainda assim, os municípios do estado do Rio Grande do Sul também estão entre os melhor avaliados nos indicadores do quesito gestão (CNM, 2008).

Na lista das melhores médias do período de 2002 a 2008, as cidades gaúchas se destacam, com São José do Hortêncio ocupando a primeira colocação nessa lista. Na ordem, as cidades paulistas de Orinduva e Cerquilha ocupam o segundo e terceiro lugares respectivamente. Na seqüência, entre as cinco melhores médias do período, estão os municípios de Tupandi, do Rio Grande do Sul, e Orlândia, de São Paulo. Abaixo, segue tabela que relaciona os cinco municípios com as melhores médias do referido período.

Tabela 10 – Classificação das 5 melhores médias do período 2002 a 2008

Municípios/ UF	Média	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
São José do Hortêncio/RS	0,617	0,600	0,550	0,637	-	0,611	0,647	0,658
Orindiúva/SP	0,615	0,616	0,606	0,602	0,614	0,664	0,586	-
Cerquilha/SP	0,614	0,616	0,571	0,613	0,610	0,619	0,634	0,638
Tupandi/RS	0,613	0,585	0,580	0,619	0,615	0,648	0,638	0,607
Orlândia/SP	0,606	0,623	0,571	0,611	-	-	0,611	0,612

Fonte: adaptado de CNM (2008)

Na edição do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2008, são apresentados comparativos dos resultados obtidos entre 2002 e 2008, para que os gestores municipais possam ter uma noção não somente da sua situação no *ranking* da Confederação

Nacional dos Municípios (CNM), mas também do seu progresso ou do seu retrocesso no decorrer dos anos.

As informações constantes na tabela acima significam que, mais do que em um determinado ano em específico, essas cidades se caracterizam por uma boa regularidade em seu desempenho e por uma boa *performance* em geral em todas as dimensões avaliadas pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Em outras palavras, isso é, segundo relatório da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), justamente o objetivo de uma gestão pública equilibrada.

Foi na edição de 2008 que o município de São José do Hortêncio atingiu o seu maior valor no Índice Geral desde a criação do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) em 2002: 0,658. O que deve ter contribuído, por sua vez, para que o Município tenha ficado com a média mais elevada entre as cidades no período (0,617) foi a sua liderança absoluta no Índice Geral nos anos de 2007 e 2008.

Ainda de acordo com os estudos da Confederação na edição de 2008, pode ser destacado que os trinta municípios com as melhores médias entre 2002 e 2008 estão localizados apenas nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Entre os vinte primeiros, dez são gaúchos (CNM, 2008).

No comparativo entre as regiões do Brasil (tabela 11), a melhor média geral, nesse mesmo ano, ficou localizada nos municípios da Região Sul, sendo ela no valor de 0,515. As cidades da Região Sul também se destacam no índice Fiscal, com uma média um pouco maior de 0,532. No índice de gestão, essa região atingiu o mesmo valor da região Sudeste, qual seja, 0,471. No índice social, também houve empate, por sua vez, da Região Sul com a Centro-Oeste, no valor de 0,543. Todos esses valores individuais da Região Sul estão acima dos valores obtidos pela média do País, sendo que a maior diferença está na parte fiscal, em que o Brasil possui o valor de 0,514 apenas.

Tabela 11- Comparação Índices das regiões brasileiras em 2008

Região/Índice	Geral	Fiscal	Gestão	Social
Centro-Oeste	0,512	0,526	0,469	0,543
Nordeste	0,496	0,493	0,458	0,537
Norte	0,483	0,503	0,449	0,496
Sudeste	0,510	0,520	0,471	0,538
Sul	0,515	0,532	0,471	0,543
Brasil	0,507	0,514	0,467	0,540

Fonte: adaptado de CNM (2008)

Os resultados da tabela 11 demonstram que a Região Sul apresentou os mais altos valores para todos os índices do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) no ano de 2008.

Os estados brasileiros em que as cidades obtiveram a melhor média geral foram os de São Paulo e Santa Catarina, com o valor de 0,545. Já o Rio Grande do Sul obteve um valor bem próximo, ou seja, 0,543. O estado gaúcho se destaca ainda pela sua média fiscal de 0,560, valor bem acima da média obtida pelos segundos lugares (Rio de Janeiro e Mato Grosso): 0,537 (CNM, 2008). Isso confirma a supremacia da área fiscal do Rio Grande do Sul no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Nos estudos de 2008, também há relações dos municípios melhor classificados por estado. Para o estado do Rio Grande do Sul, a exemplo de São Paulo e Minas Gerais, há uma lista dos cem municípios com melhor desempenho no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Abaixo, estão listados para o *ranking* estadual apenas as dez melhores classificações no estado gaúcho, pois, assim podemos avaliar o bom desempenho dos municípios gaúchos, uma vez que, com exceção da décima posição (Barra do Rio Azul), conforme CNM (2008), todos os outros nove municípios também aparecem na lista dos trinta melhor classificados no Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS).

Tabela 12- Relação dos 10 municípios do estado gaúcho melhores classificados no IRFS em 2008

Municípios	Ordem RS	Classificação IRFS	IRFS	IRFS-F	IRFS-G	IRFS-S
São José do Hortêncio	1	1	0,658	0,735	0,662	0,577
Coronel Barros	2	5	0,645	0,667	0,597	0,670
São José do Inhacorá	3	7	0,641	0,671	0,614	0,637
Estância Velha	4	14	0,632	0,726	0,607	0,562
Dois Irmãos	5	15	0,631	0,634	0,658	0,601
Toropi	6	19	0,629	0,710	0,600	0,575
Humaitá	7	22	0,627	0,699	0,556	0,625
Alpestre	8	27	0,624	0,706	0,630	0,537
Alto Feliz	9	29	0,621	0,626	0,673	0,563
Barra do Rio Azul	10	-	0,620	0,694	0,551	0,616

Fonte: adaptado de CNM (2008)

Os estudos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apontam que as prefeituras atingiram, em 2008, o segundo melhor desempenho no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) desde o começo da série em 2002 em três aspectos avaliados pelo Índice: geral, fiscal e social (tabela 2).

Para o cálculo do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) do ano de 2008, foi realizada, conforme nota técnica dessa edição, uma modificação na sua metodologia, uma vez que a execução orçamentária das prefeituras, nesse ano, mostrou que houve um expressivo aumento das transferências de capital de convênios, especialmente dos celebrados com a União.

Em razão disso, várias cidades acabaram o ano de 2008, assim como em 2007, com uma receita extraordinária sem a devida despesa executada. Para corrigir tal situação, foram somados à Receita Corrente Líquida os valores das Transferências de Capital de convênios e foi utilizada essa nova receita para dividir alguns indicadores. Dessa forma, foi corrigida a distorção no cálculo dos indicadores.

Para o cálculo do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2008, também foram excluídos cinquenta e dois municípios que apresentaram seus balanços e constavam na base de dados da Finbra, mas que continham inconsistências proeminentes que não permitiriam o cálculo do Índice. Entre essas divergências, podemos destacar as principais, quais sejam: gasto com pessoal zerado, outras despesas correntes zeradas, gastos na função saúde ou educação zeradas e transferências de capital bastante elevadas sem as devidas inscrições da despesa ou no passivo.

4.2.4 IRFS de 2009 dos municípios brasileiros

No ano da crise mundial, o conjunto das cidades brasileiras teve uma *performance* negativa em relação ao ano de 2008, em duas das três áreas (fiscal e gestão) analisadas pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), conforme estudo da Confederação Nacional dos Municípios (2009), voltado para calcular esse índice. Os resultados para o conjunto dos municípios brasileiros, entre 2002 e 2009, já foram analisados anteriormente neste trabalho.

Os resultados do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) também podem ser avaliados por outros ângulos, inclusive quanto ao desempenho individual

das prefeituras. Assim, podem ser feitas análises sobre quais municípios: a- possuem as melhores médias entre 2002 e 2009, b- apresentaram os melhores avanços no período entre 2002 e 2009 e c- têm as melhores classificações em 2009. Essa questão foi deixada por último, propositadamente, por ser a mais relevante no interesse central deste trabalho.

No que se refere ao item “a”, entre as melhores médias do período de 2002 até 2009, as cidades que se destacam com as cinco primeiras posições do *ranking* são: Cerquillo (São Paulo), Tupandi (Rio Grande do Sul), São Bento do Sul (Santa Catarina), Coronel Barros e Dois Irmãos (ambas também do Rio Grande do Sul). Entre os dez municípios com as maiores médias de índice geral, existem sete gaúchos, são ainda nove entre os doze primeiros da lista e entre os trinta melhores, são encontrados treze do estado do Rio Grande do Sul (CNM, 2009).

Essa análise comprova não só o bom desempenho dos municípios gaúchos, mas também evidencia sua responsabilidade em apresentar todos os anos os balanços exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As cidades gaúchas são as que mais cumprem, como já foi visto anteriormente neste trabalho, a exigência do artigo 51 dessa Lei, o qual determina a entrega anual dos balanços orçamentários e patrimoniais até o dia 30 de abril.

Quanto ao item “b”, cabe destacar as cidades que apresentaram os maiores avanços no *ranking* do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) entre os anos de 2002 e 2009. É calculado o crescimento relativo ao avanço do Índice Geral de 2002 para o de 2008. Os maiores avanços ficaram com as prefeituras de Caracaraí e de Alto Alegre, ambas no estado de Roraima, e de Itapemirim, no estado do Espírito Santo (CNM, 2009).

Em relação ao item “c”, que diz respeito aos melhores municípios no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2009, a cidade gaúcha de Alecrim apresentou o mais alto Índice Geral nesse ano, com um score total de 0,662. Na seqüência, está o município também gaúcho de Caseiros, com um índice de 0,652. São José do Hortêncio ficou no terceiro lugar na edição de 2009 do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), com um Índice Geral de 0,646. Aliás, todos os cinco municípios primeiros colocados no *ranking* são do Rio Grande do Sul. O quarto da lista é Itatiba do Sul, com 0,641 de Índice Geral e, em quinto, está Alpestre, com um valor de 0,636. Além do mais, nessa edição de 2009, temos onze municípios gaúchos na relação dos trinta melhor classificados no Índice (CNM, 2009). Na próxima tabela, estão os dez municípios e seus respectivos Índices.

Tabela 13 - Relação dos 10 melhores classificados no Índice Geral em 2009

Municípios/UF	IRFS/Geral	Fiscal	Gestão	Social
Alecrim/RS	0,662	0,726	0,659	0,600
Caseiros/RS	0,652	0,755	0,557	0,644
São José do Hortêncio/RS	0,646	0,806	0,544	0,587
Itatiba do Sul/RS	0,641	0,760	0,565	0,599
Alpestre/RS	0,636	0,745	0,593	0,571
Nova Resende/MG	0,631	0,669	0,598	0,626
Olímpio Noronha/MG	0,630	0,660	0,540	0,689
Guararema/SP	0,629	0,672	0,614	0,601
Paraguaçu Paulista/SP	0,625	0,649	0,618	0,609
Alto Santo/CE	0,624	0,682	0,642	0,549

Fonte: adaptado de CNM (2009)

Podemos perceber ainda que a lista conta, além dos cinco municípios gaúchos, com dois mineiros, dois paulistas e um município cearense. Fica evidente, dessa forma, a concentração de prefeituras nos estados do Sul e Sudeste no Índice Geral (CNM, 2009).

4.2.4.1 Melhores municípios: área Fiscal

No Índice Fiscal, o município de Presidente Kennedy, no estado do Espírito Santo, aparece com o maior valor, 0,836, no ano de 2009. São José do Hortêncio é o segundo colocado no quesito fiscal, com um índice de 0,806. A terceira cidade nesse *ranking* é a gaúcha de Itatiba do Sul, com índice de 0,760. Completam a lista das cinco melhores classificações os municípios de São Sebastião do Oeste, de Minas Gerais, com o valor de 0,758 e mais um do Rio Grande do Sul, o de Caseiros, com valor na ordem de 0,755. A seguir, tabela comparativa entre os índices geral e fiscal, já que três municípios gaúchos figuram tanto na lista das cinco primeiras posições do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) quanto na do Índice Fiscal.

Tabela 14- Relação dos 5 municípios melhores classificados no IRFS Fiscal em 2009

Municípios/UF	Índice Fiscal	Ordem	Índice Geral	Ordem
Presidente Kennedy/ES	0,836	1	0,622	13
São José do Hortêncio/RS	0,806	2	0,646	3
Itatiba do Sul/RS	0,760	3	0,641	4
São Sebastião do Oeste/MG	0,758	4	0,611	22
Caseiros/RS	0,755	5	0,652	2

Fonte: adaptado de CNM (2009)

O que vale ressaltar é que o bom desempenho no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) pode ser explicado, em grande parte, pela boa *performance* no índice Fiscal, já que entre os cinco melhores em cada quesito, três são os mesmos. São José do Hortêncio que no Índice Geral obteve a terceira posição, no índice Fiscal ficou melhor colocado, em segundo lugar.

Na análise dos municípios que compõem os cem primeiros colocados no aspecto fiscal feita pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), surpreende a grande quantidade de cidades gaúchas. É possível perceber a concentração que há nas regiões Sul e Sudeste do Brasil na questão fiscal, de acordo com CNM (2009).

4.2.4.2 Melhores municípios: área Gestão

No índice de Gestão, Caracaraí, em Roraima, lidera a lista com o mais alto índice de 0,739. Em segundo lugar está a cidade de Alto Alegre, também em Roraima, com o valor de 0,733. Essa relação com as duas melhores classificações no índice gestão é exatamente igual à ordem na avaliação dos vinte maiores avanços no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) entre 2002 e 2008, mostrados, em 2009, pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). O terceiro melhor índice de gestão é também do estado de Roraima, Mucajaí, com 0,724. A tabela a seguir mostra a comparação entre o desempenho desses municípios na área de gestão e o crescimento no período de 2002 a 2009.

Tabela 15- Melhores municípios no Índice Gestão 2009 em comparativo com maiores avanços

Municípios /UF	Índice Gestão	Ordem	Crescimento 2002-2008 (em %)	Ordem
Caracaraí/RR	0,739	1	60,1	1
Alto Alegre/RR	0,733	2	44,0	2
Mucajaí/RR	0,724	3	24,9	20

Fonte: adaptado de CNM (2009)

Completam a lista dos cinco municípios melhor classificados nesse quesito, em quarto lugar, São João do Soter, com índice de 0,717 e, em quinto, Bacabal, com o valor de 0,716, ambos do estado do Maranhão. As demais prefeituras possuem valores abaixo da ordem de 0,700 (CNM, 2009).

Tabela 16- Melhores municípios no Índice Gestão 2009

Municípios/UF	Ordem	Índice Gestão
São José do Soter/MA	4	0,717
Bacabal/MA	5	0,716

Fonte: adaptado de CNM (2009)

Desse modo, os três municípios com melhores índices de gestão em 2009 pertencem ao estado de Roraima, seguidos por dois municípios do estado do Maranhão. Podemos perceber, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) que, nesse índice, há uma diversidade de prefeituras de estados diferentes dos representantes dos outros subíndices, principalmente da região Norte do País (Roraima) e do Nordeste (Maranhão).

Ainda segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), na área de gestão a composição dos trinta melhor classificados é mais heterogênea no que diz respeito aos estados aos quais pertencem as cidades. De acordo com CNM (2009), são seis mineiras, cinco gaúchas, cinco maranhenses, quatro catarinenses, três paulistas, três roraimenses e uma em cada um dos seguintes estados: Mato Grosso, Rio de Janeiro, Pará e Sergipe.

Entre os cem municípios melhor classificados, conforme informações constantes na edição de 2009 do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), pode ser notada a grande dispersão pelo País dos municípios que se destacaram no quesito gestão.

4.2.4.3 Melhores municípios: área Social

No Índice Social, a liderança é de Oliveira Fortes, município de Minas Gerais, que obteve o número de 0,738 nesse quesito em 2009. As próximas posições (até o sexto lugar) pertencem todas ao estado de São Paulo. Em segundo lugar está Pinhalzinho, com índice igual a 0,729 e, em terceiro, com 0,724, está o município de Jeriquara. A quarta melhor classificação ficou com a cidade de Quadra, com desempenho de 0,715, e a quinta, com a cidade de Colômbia, que atingiu a razão de 0,714 no Índice Social (CNM, 2009).

Assim, com exceção da cidade campeã que é mineira, todas as quatro demais pertencem ao estado de São Paulo. O que confirma também o bom desempenho desse estado no aspecto social é que, conforme Confederação Nacional dos Municípios (CNM), na relação das trinta melhor classificações nesse ano, há dezesseis municípios paulistas, nove de Minas Gerais, quatro goianos e apenas um do Rio Grande do Sul, Ipiranga do Sul, que aparece na última posição (CNM, 2009).

4.2.4.4 Os cem melhores municípios no IRFS 2009

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), quando analisamos as cem cidades melhor classificadas, temos os seguintes números, a saber: no Índice Geral, a maioria, quarenta, pertence a São Paulo, seguida pelo Rio Grande do Sul, com vinte e quatro; no Índice Fiscal, a maioria (quarenta e um) é gaúcha, seguida por vinte e cinco paulistas; na área de gestão, a maioria é mineira, com vinte e três, seguida por dezenove gaúchas, e, no quesito social, são quarenta e sete paulistas e vinte e duas mineiras (CNM, 2009). Isso quer dizer que uma boa classificação no *ranking* fiscal e social, assim como um desempenho razoável também no índice de gestão confere às cidades de São Paulo o melhor posicionamento geral. Esses dados confirmam ainda o excelente desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul na área fiscal, além dos bons resultados alcançados nos índices Geral e de Gestão.

As cidades com melhores índices de gestão estão espalhadas por diversos estados e não estão concentradas somente no eixo composto pelos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, como ocorre nas áreas fiscal e social (CNM, 2009). O índice de gestão afere a taxa

de investimento, de gasto com custeio e também de economia com o Legislativo municipal. As cidades de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Maranhão e Santa Catarina estão entre as mais bem avaliadas nos indicadores desse quesito em 2009.

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2009 aponta que as cidades obtiveram, nesse ano, uma queda de desempenho em relação ao ano anterior em dois de seus quesitos (tabela 2). Das três áreas avaliadas por esse Índice, fiscal e gestão decaíram, todavia a dimensão social cresceu. Vale enfatizar que, em 2009, além de ser o primeiro ano de mandato dos prefeitos, o também arrefecimento da crise mundial econômica impactou profundamente as receitas da União e, por conseguinte, as transferências federais para os municípios foram impactadas do mesmo modo (CNM, 2009).

Entretanto, no seu conjunto, as prefeituras têm melhorado a arrecadação própria ao longo dos anos, fator que contribui para o aperfeiçoamento da administração dos recursos municipais e a melhoria da provisão de serviços. Não obstante, mesmo com esse melhoramento, a *performance* relativamente pior do índice gestão em 2009 quando comparado a 2002, continua apontando, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), qual é o grande desafio dos municípios, isto é, ampliar sua capacidade de investimento, ainda para superar o pico de 2002 e restabelecer o papel das prefeituras no investimento em infraestrutura.

O esforço para vencer esse desafio será maior conforme as necessidades de contratação de pessoal para atender às crescentes responsabilidades nas áreas sociais (o que diminui o espaço fiscal) e diretamente proporcional às restrições de financiamento. É nesse sentido que as prefeituras devem aumentar a sua eficiência municipal e é por isso que a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) desenvolveu o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Como Nota Técnica da edição de 2009 do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), consta que foi feita uma modificação na metodologia de cálculo desse Índice. Devido ao fato de que vários municípios terminaram o ano de 2008 com uma receita extraordinária sem a respectiva despesa executada, os valores das Transferências de Capital de Convênios foram somados à Receita Corrente Líquida para corrigir tal distorção. Também foi corrigida a média para cálculo dos índices nos indicadores de número de professores com nível universitário, uma vez que houve um aumento significativo dessa quantidade a partir do ano de 2006.

Quanto às exclusões da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para calcular o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2009, foram

excluídos cento e dois municípios que apresentaram seus balanços e constavam na base de dados Finbra, porém essas informações continham inconsistências relevantes que não permitiam o cálculo desse Índice. Entre essas inconformidades, podem ser salientadas as principais, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a saber: gasto com pessoal zerado, outras despesas correntes zeradas, gastos na função saúde e educação zerados e transferências de capital bastante elevadas sem as devidas inscrições na despesa ou no passivo.

4.3- SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO E ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS)

As classificações do município de São José do Hortêncio nos Índices Geral e Fiscal do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) apresentado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) nos anos de 2006 a 2009 podem ser visualizadas na tabela 17 abaixo.

Tabela 17 – Posição no IRFS Geral e no IRFS Fiscal de São José do Hortêncio de 2006 a 2009

Índice/ano	2006	2007	2008	2009
Geral	26	1	1	3
Fiscal	19	2	9	2

Fonte: elaborado pelo autor

O melhor desempenho de São José do Hortêncio, no período analisado, foi, inegavelmente, no ano de 2007, em que atingiu o primeiro lugar absoluto no Índice Geral e a segunda melhor classificação no Índice Fiscal. Destaca-se ainda que o Município alcançou a liderança no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) por dois anos consecutivos (2007 e 2008).

Nesse sentido, é interessante saber os prováveis motivos pelos quais São José do Hortêncio ocupou o primeiro lugar entre todos os municípios analisados nos anos de 2007 e 2008 e, a terceira posição em 2009. Ainda, obteve a segunda melhor classificação no IRFS-Fiscal em 2007 e em 2009.

Analisando o desempenho de São José do Hortêncio nessa série temporal, chega-se às seguintes constatações (tabela 18):

Tabela 18 – Resultado de São José do Hortêncio para Índice Geral e Fiscal conforme variação temporal anual do período 2006 a 2009

Índice/variação ano a ano	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Geral	Melhorou	Manteve	Decresceu
Fiscal	Melhorou	Decresceu	Melhorou

Fonte: elaborado pelo autor

Pode se perceber, através da tabela, que no último ano do período analisado (2009), somente o Índice Fiscal de São José do Hortêncio melhorou o seu patamar em relação ao ano anterior; já o Índice Geral, pelo contrário, decresceu. Contudo, continua sendo um ótimo resultado, o qual caracteriza uma boa administração pública municipal.

De acordo com Klering (FONTOURA, 2006 *apud* ea.ufrgs.br, 2006), é visível a existência de um perfil comum aos municípios nas melhores posições no *ranking* do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), o qual pode balizar as prefeituras que não têm uma boa classificação. Esse perfil é de cidades pequenas e novas (emancipadas recentemente), com uma máquina enxuta, com baixo custo da Câmara de Vereadores, dívida e passivos previdenciários reduzidos.

Pode ser considerada ainda a elevada participação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nos municípios pequenos como base de sua arrecadação (Gerigk, 2008). Os pequenos municípios têm uma menor capacidade de investimento do que as grandes prefeituras, mas têm baixo custeio da máquina e são mais eficientes, conforme Klering (FONTOURA, 2006 *apud* ea.ufrgs.br, 2006).

São José do Hortêncio ocupa, em 2009, a terceira posição entre os municípios, no que se refere ao IRFS-2009-Geral e o segundo lugar entre todas as cidades brasileiras analisadas, no mesmo ano, no que diz respeito à classificação no IRFS-Fiscal. Todavia, esse município não aparece tão bem posicionado no que tange ao IRFS-2009-Gestão Interna e ao IRFS-2009-Social.

Podemos constatar, pela análise da tabela 19 a seguir, os valores absolutos de São José do Hortêncio em todos os índices que compõem o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) de 2006 a 2009.

Tabela 19 – IRFS para São José do Hortêncio de 2006 a 2009

Índice/ano	2006	2007	2008	2009
Geral	0,611	0,647	0,658	0,646
Fiscal	0,713	0,776	0,735	0,806
Gestão	0,598	0,592	0,662	0,544
Social	0,522	0,571	0,577	0,587

Fonte: adaptado de CNM [2009 – 2010]

Tabela 20 - Desempenho no período 2006 a 2009

Índice/variação ano a ano	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Geral	Melhorou	Melhorou	Decresceu
Fiscal	Melhorou	Decresceu	Melhorou
Gestão	Decresceu	Melhorou	Decresceu
Social	Melhorou	Melhorou	Melhorou

Fonte: adaptado de CNM (2009)

Desde o ano de 2002, ano de criação do IRFS, os municípios têm conquistado uma melhora em sua gestão social, conforme é indicado por esse Índice (CNM, 2009). Foi justamente no Índice Social que São José do Hortêncio apresentou somente o resultado de “melhorou” para toda a variação temporal do período analisado.

Procurando elucidar as razões pelas quais o município começou a apresentar posições de destaque no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) a partir de 2006, o próximo capítulo aborda a entrevista com os servidores públicos da Prefeitura Municipal de São José do Hortêncio, responsáveis pelas áreas avaliadas por esse Índice.

5- ENTREVISTA E ANÁLISE MEDIANTE LRF/IRFS

Para realizar a análise da percepção dos servidores públicos da Prefeitura de São José do Hortêncio diretamente envolvidos com a gestão do município, sob a ótica do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), o roteiro de perguntas subjetivas foi estruturado sobre dezenove questões abertas.

Buscando compreender quais motivos determinaram o bom desempenho do município de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), em 2009, foi perguntada a opinião aos entrevistados sobre qual subíndice (fiscal, social ou de gestão) contribuiu mais para esse resultado. Nesse aspecto, o Secretário da Fazenda e Administração do Município respondeu que o fiscal foi o subíndice que mais contribuiu para esse bom desempenho, com o valor de 0,806.

No que se refere a essa primeira questão, realmente, em 2009, São José do Hortêncio alcançou, entre as áreas avaliadas pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), o mais elevado valor justamente no Índice Fiscal. No Índice Geral, o Município obteve a terceira melhor classificação, com um valor de 0,646; já no Índice Fiscal, ele ficou em segundo lugar, com o já referido valor de 0,806.

Nas áreas social e de gestão, São José do Hortêncio não atingiu, em 2009, uma classificação expressiva. A exemplo do que aconteceu também em 2006, ano em que o Município ficou posicionado na vigésima sexta colocação no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e na décima nona no Índice Fiscal, tudo leva a crer que o desempenho melhor na área fiscal levou o Município a apresentar um bom desempenho do mesmo modo no Índice Geral.

Quando os municípios se sobressaem muito em um subíndice em particular, eles tendem a apresentar médias mais baixas nos demais (CNM, 2007). Por meio da comparação de dados do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), fica evidente notar que há um descompasso entre responsabilidade fiscal e social: a prefeitura que se preocupa com uma, acaba por descuidar da outra segundo Klering (FONTOURA, 2006 *apud* ea.ufrgs.br, 2006).

Para se analisar a área fiscal de São José do Hortêncio, foi questionada qual é a avaliação sobre o desempenho do Município nesse campo de atuação. O Secretário da Fazenda da Prefeitura aludida destacou que a área fiscal é muito importante, pois se não existir equilíbrio financeiro, não há como investir e melhorar as outras áreas (social e de

gestão). O Secretário explicou, ainda, que a administração trabalha sob o regime de caixa e, dessa forma, as ações só são efetivadas quando há recursos disponíveis.

No que diz respeito a esse ponto, a gestão do Município age de acordo com o que é definido no orçamento público para a alocação dos recursos, procurando estabelecer conformidade com os instrumentos de planejamento, reconhecendo sua importância. As autoridades governamentais possuem, como foi visto neste trabalho, plena capacidade de decidir sobre as despesas públicas e, para tanto, utilizam-se das peças de gestão orçamentária: Plano Plurianual de Investimento (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe novas obrigações com relação ao planejamento na medida em que insere outras obrigações aos gestores públicos com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Já no que tange ao Plano Plurianual (PPA), o único artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no seu artigo terceiro, que tratava de tema relativo a ele foi vetado (BIRCK, 2004).

Como é avaliada a área social (educação e saúde) e a área de gestão do município de São José do Hortêncio foram a terceira e a quarta pergunta respectivamente. No que tange à terceira questão, o mesmo entrevistado nas duas primeiras questões respondeu que as áreas da saúde e da educação gastam até mesmo além do que é previsto pela legislação, ou seja, 15% e 25%, respectivamente (BRASIL, 1988). Afirmou ainda que, pelo montante de recursos despendidos em saúde e educação, ele acredita que a Prefeitura deveria ter melhor Índice Social, o qual foi de 0,587 e foi inclusive citado por ele. Concluiu que a gestão precisa ser melhorada e assim produzir resultados mais satisfatórios do que o obtido no IRFS Social em 2009.

Quanto à quarta questão, o Secretário da Fazenda discorreu que o Índice de Gestão, que equivale à média entre Custeio da Máquina, Gasto com o Legislativo e Grau de Investimento, ficou em 0,544. Disse crer que esse Índice está se deteriorando ao longo dos anos, pois a gestão municipal está assumindo cada vez mais despesas correntes/custeio e, por conseguinte, tem menos recursos para despesas de capital/investimento. Ponderou, porém, que se todos os recursos em caixa fossem investidos (aplicados), o Índice Gestão aumentaria também.

Essa opinião sobre as despesas vem ao encontro da avaliação para o ano de 2009 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), abordada anteriormente neste trabalho, afirmando que os índices Social e Gestão buscam mostrar o cumprimento de responsabilidades de uma prefeitura em economizar recursos de manutenção da máquina

administrativa e aplicá-los prioritariamente em investimentos de infraestrutura, saúde e educação e ainda atender com qualidade a população municipal. Também é coerente com a percepção de Vignoli (2009) ao referir que, na ausência de um plano nacional que tivesse repensado a descentralização das despesas, ocorreu um processo desordenado em que os municípios foram assumindo um papel cada vez mais importante na composição do gasto público.

Além do mais, de acordo com Matias-Pereira (2009), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi concebida no contexto do processo de descentralização do Estado brasileiro, embasado no aumento do poder dos governantes estaduais e locais para captar recursos e deliberar sobre a alocação dos gastos públicos.

Os próximos questionamentos dão continuidade ao tema do subíndice gestão. O prefeito do município em estudo respondeu às perguntas de número cinco a sete, pertinentes à área de gestão interna do município de São José do Hortêncio. A quinta questão era para saber a sua opinião a respeito dos custos da máquina no Município com diárias, despesas de terceirização, contratações externas, consultorias, entre outras.

A resposta do Prefeito para essa pergunta foi de que, no Município, os custos com a máquina pública (na questão das diárias) estão razoáveis, zelando pela responsabilidade e por um gasto menor. Sob o prisma de análise desse representante da área de gestão interna, a apreciação foi de que eles estão alinhados aos princípios Constitucionais da Administração Pública de legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e também economicidade e transparência.

A administração pública gerencial é caracterizada por ações voltadas para resultados, com base nas demandas da sociedade e valendo-se da transparência dos resultados alcançados. A administração pública, com a adoção do modelo gerencial, apareceu como estratégia para reduzir os custos e tornar mais eficiente a oferta de bens e serviços públicos, passando a se preocupar mais com os custos da máquina pública (GERIGK, 2008).

Como foi analisado no decorrer deste trabalho, qualquer servidor público (do poder executivo ou legislativo no âmbito municipal) deve agir em concordância com os cinco princípios orientadores da Administração Pública (legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade). Os servidores também têm os deveres de prestar contas, de eficiência e de probidade.

Ao ser interrogado, relativamente à sexta pergunta, sobre o que está sendo feito pelo Município para manter o investimento, o entrevistado disse que a gestão zela pela

economicidade e pela aplicação dos recursos municipais, estaduais e federais com a devida legalidade e com transparência na manutenção do investimento.

A transparência coloca à disposição da sociedade vários mecanismos democráticos, dentre eles a participação nos orçamentos e a divulgação das informações gerenciais (Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatórios de Gestão Fiscal e Anexos de Metas e Riscos Fiscais). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dessa forma, inseriu alguns aspectos gerenciais às administrações públicas, com o intuito de otimizar os recursos através do cumprimento de metas e objetivos estabelecidos nas três peças de planejamento público. A busca pela transparência, apregoada por essa Lei, está sendo assegurada no Brasil através do incentivo à participação da população municipal em todas as etapas do ciclo de orçamentos, conforme Matias-Pereira (2009). A transparência da gestão pública municipal também tem sido garantida (além do cumprimento à referida Lei) pela notoriedade concedida às publicações da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) via Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

É através da estimativa da receita advinda de terceiros e das demais receitas que constituem fontes de recursos que o Governo Municipal poderá, como já foi visto neste trabalho, saber o montante da aplicação disponível para, futuramente, ofertar bens e serviços à sua população (ABRANTES, 2010), via investimento em infraestrutura. Lembrando que as principais transferências constitucionais da União para os municípios são os repasses do Imposto Territorial Rural (ITR) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As principais fontes de transferências estaduais aos municípios são o repasse de parte das cotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Em 2009, a estrutura da receita dos municípios gaúchos indica o predomínio das transferências intergovernamentais, sendo que as com origem estadual ultrapassaram as transferências do governo federal, segundo Klering (2011b).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe um novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo a modernização na técnica de elaboração e execução do orçamento público, com uma ênfase no planejamento segundo Matias-Pereira (2009). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo normas de finanças direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal, inova ao promover o controle sobre a despesa pública através do mecanismo da transparência. Essa Lei reforçou a necessidade de articulação entre os instrumentos de planejamento, na medida em que a execução das ações governamentais passa a estar condicionada à demonstração de sua compatibilidade com as próprias peças

orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assim como a Lei 4.320/64, também tem suas regras baseadas nas premissas do planejamento, controle, transparência e responsabilidade (ou responsabilização), segundo Matias-Pereira (2009). De acordo com Gerigk (2008), a Lei 4.320/64 propicia meio para a geração de informações aos gestores públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) enfoca o uso dessas informações com a intenção de aprimorar o planejamento e a implementação de decisões que levem as administrações públicas a resultados melhores e ao cumprimento das exigências quanto às premissas da gestão fiscal responsável. Assim sendo, ambas colaboram para aperfeiçoar a qualidade da gestão e para a transparência na aplicação dos recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio de suas premissas, dos diversos limites impostos e do estabelecimento de metas de receitas e despesas para as administrações públicas, deixa explícito, segundo Gerigk (2008), que os entes públicos devem estruturar seus governos em torno da busca de resultados e não simplesmente no cumprimento dos aspectos legais que compreendem as gestões públicas.

No conjunto das cidades brasileiras, as Despesas com Pessoal ocupam a primeira colocação, em 2009, seguidas por Outras Despesas Correntes, segundo Klering (2011b). Outras Despesas Correntes incluem os gastos de custeio e manutenção da máquina pública. Os investimentos, observado pelo agregado, ultrapassam o serviço da dívida, formado pelas despesas de juros pelas amortizações, o que demonstra que no nível municipal de governo, as contas públicas tendem a estar mais equilibradas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido uma trava para gestores municipais propensos a gerar déficits.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é ainda um código de conduta (MATIAS-PEREIRA, 2009) imposto a todo gestor público e teve como um de seus objetivos fundamentais melhorar a administração das contas públicas, de maneira a comprometer, até mesmo, o gestor com o orçamento e com as metas a serem alcançadas. Assim sendo, ela representa um instrumento eficaz no assessoramento ao governante, priorizando por regras precisas e claras, de maneira a consagrar a transparência da gestão, por meio de um controle fiscal. Fica notório constatar que, o que levou à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um imprescindível ajuste fiscal, cujo resultado fosse a transformação dos déficits orçamentários anuais (tão comuns entre os municípios brasileiros especificamente) em orçamentos equilibrados.

Quanto ao controle, ficou determinado, nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que os relatórios de Gestão Fiscal devem conter as assinaturas do Prefeito, Secretário da Fazenda e, ainda, do responsável pelo Controle Interno, existente na grande maioria dos municípios brasileiros. Já no que diz respeito à responsabilização na gestão pública, pode-se afirmar que é crescente o grau de conscientização das autoridades e demais responsáveis pelo cumprimento das regras trazidas por essa Lei, segundo Matias-Pereira (2009).

Em caso de não cumprimento ao que é estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a administração pública municipal pode sofrer a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito. A existência de norma legal sancionadora, para Matias-Pereira (2009), fundamenta-se na imperiosidade de que o gestor, na administração da coisa pública, tenha consciência de que deve prestar contas à coletividade, podendo ser responsabilizado, pessoal e penalmente, nos casos de transgressão de regras de natureza fiscal.

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) é, conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), um importante parâmetro para a avaliação das administrações públicas municipais, apontando o desempenho de vários municípios em termos de níveis de investimento do governo, de probidade com os recursos públicos e de atendimento a demandas sociais.

Ainda conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o desempenho pior do índice gestão nos últimos anos (verificados na tabela 3, em 2007, e na tabela 2, em 2009, por exemplo), já sugere qual é o desafio dos municípios para superar o auge de 2002 e restabelecer o papel das prefeituras no investimento em infraestrutura, qual seja, ampliar exatamente a sua capacidade de investimento público.

Buscando esclarecer, no que tange ainda à área de gestão, quais medidas estão sendo tomadas para se manter um baixo custo com o legislativo, a pergunta sete é que focou tal questão. O Prefeito, ao ser questionado sobre esse assunto, respondeu que, quanto ao legislativo, para se obter um baixo custo opta-se por evitar gastos com, por exemplo, diárias, aplicando-se os recursos com honestidade e seriedade.

A função Legislativa, a qual envolve os gastos do poder legislativo municipal, teve, para o conjunto dos municípios brasileiros, seu patamar elevado em 2008, segundo Klering (2011a). Contudo, o limite máximo de gasto das câmaras de vereadores (BRASIL, 2000b), 6% da Receita Corrente Líquida (RCL), não está sendo totalmente utilizado por elas.

A função Legislativa, para os municípios brasileiros, correspondeu a 2,6% do total das despesas e a 4,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) em 2008 (KLERING, 2011a). Isso significa que as câmaras municipais terminam gastando menos do que o determinado constitucionalmente, o que é extremamente salutar para a gestão pública municipal, pois acabam restando recursos para serem utilizados para outros fins. No que tange também à percepção dos atores (Prefeito e Secretário da Fazenda) que avaliaram a área de gestão, as suas percepções são coerentes entre si e ainda com as considerações alcançadas pelos estudos vistos acima e pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Quanto à área fiscal, foram feitas quatro perguntas, uma para cada indicador que proporciona avaliar essa esfera fiscal sob a perspectiva do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Essas também foram respondidas pelo representante da Secretaria de Administração e Fazenda.

A questão de número oito abordava o que tem sido feito no intuito de que o endividamento do Município fique abaixo do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O entrevistado disse que considera, primeiramente, que o patamar do índice de endividamento de 120% é muito elevado. Observou também que o Município faz poucas operações de crédito, apenas para projetos específicos como pavimentação. Argumentou ainda que a Prefeitura em questão trabalha com recursos próprios e, dessa forma, não compromete a saúde financeira futura do Município.

Esse índice de endividamento, utilizado no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), é calculado a partir de dados de balanço fornecidos pelo próprio município. O endividamento pode resultar de diversas origens e não, necessariamente, é algo sempre prejudicial. Exemplificando, pode ter sido realizado para investir em obras e, assim como em outras situações de investimento e para prestações de serviços públicos que acarretem em melhor qualidade no atendimento aos munícipes, constitui endividamento, porém é por uma boa causa. O endividamento não tem sido a alternativa de financiamento das cidades gaúchas, conforme Klering (2011b).

À luz do que diz a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dívida pública consolidada ou fundada é definida como o montante total apurado das obrigações financeiras dos entes da Federação, assumidas em razão de leis ou convênios e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a um ano. O capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do seu artigo 29 até o 42, trata da dívida e do endividamento público.

Por operação de crédito, segundo essa Lei, se entende o compromisso financeiro assumido em função de comodato, abertura de crédito, emissão de títulos, aquisição

financiada de bens e outras operações assemelhadas. Quanto aos limites das operações de crédito e da dívida pública, tratados no artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), eles serão fixados em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) para cada esfera de governo e aplicados de igual forma a todos os entes federativos, constituindo, para cada um dos níveis, os limites máximos.

Com relação aos municípios, as Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal (BRASIL, 2002a; 2002b) decretam que o limite máximo das dívidas de longo prazo é de 120% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) e da contratação de operações de crédito é de 16%, ao ano, também da Receita Corrente Líquida (RCL). Como a dívida pública é o principal problema de natureza macroeconômica enfrentado, ultimamente, pelo Brasil, em todas as esferas de governo, segundo Nascimento (2002), o controle dessa dívida pode ser considerado também como a principal razão para justificar a elaboração de uma lei como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O endividamento público foi um assunto bastante abordado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e tratado também pelas normatizações que decorreram de sua vigência, como é o caso das Resoluções do Senado Federal 40 e 43, de 2001 (BRASIL, 2002a; 2002b), as quais tratam, respectivamente, dos limites das dívidas para os Municípios (Estados e Distrito Federal) e sobre a realização de novos empréstimos (operações de crédito).

Além dos limites de endividamento, os gestores públicos devem ainda apresentar, juntamente com os instrumentos de planejamento, metas a serem desempenhadas anualmente envolvendo o endividamento público, por meio de metas do resultado nominal, o qual expressa a variação da dívida líquida de um setor público em certo período (GERIGK, 2008). Por dívida pública líquida, entende-se o total da dívida pública menos as disponibilidades financeiras. Deve ser apresentado, também, o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) que será designado no orçamento anual para a reserva de contingência, que tem por finalidade atender aos passivos contingentes e a outros riscos fiscais imprevistos.

A pergunta nove questionava quais medidas estão sendo tomadas pelo Município no sentido de buscar uma suficiência de caixa, ou seja, uma situação com dinheiro em caixa ao final do ano, para fazer frente a compromissos do ano seguinte. Segundo o Secretário de Finanças, a Prefeitura, através da Secretaria em questão, tem adotado um orçamento equilibrado, em que somente se faz a despesa após a realização da receita. Ainda de acordo com ele, não é prudente elaborar orçamentos altos que não se realizam futuramente apenas para ter dotações disponíveis, fazer a despesa e depois não ter a cobertura financeira necessária e, com isso, gerar o déficit orçamentário.

A resposta indica que os servidores públicos de São José do Hortêncio têm uma administração com a virtude da prudência. Isso faz alusão ainda, de certa forma, ao que está exposto no artigo 55 da Lei Orgânica do Município de 1990 (PREFEITURA MUNICIPAL, [2001-2012b]): importam em responsabilidade os atos do prefeito (ou vice) que atentem contra as Constituições Federal e Estadual e, em especial, contra exercício livre dos poderes constituídos e dos direitos individuais e sociais, bem como contra a probidade da administração e a lei orçamentária. Em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), ela preconiza que nenhuma despesa pública ocorrerá sem a respectiva previsão no orçamento.

Quanto à aplicação do princípio da prudência, o seu uso está em consonância com os princípios Constitucionais da Administração Pública e deve constituir garantia de inexistência de valores fictícios e de interesses de grupos ou pessoas (gestores, ordenadores de despesa). Para Aristóteles, no seu livro X da *Ética a Nicômaco*, a prudência é que rege a ética (ARISTÓTELES, 2009).

Analisando sob o ângulo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o seu artigo nono prescreve que se for apurado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas, os Poderes e o Ministério Público provocarão limitação de movimentação financeira, conforme critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Toledo Júnior (2005) opina sobre esse artigo argumentando que a gestão responsável pauta-se, maiormente, pelo princípio da prudência contábil, pois uma sobra orçamentária disponível pode redundar em desequilíbrio futuro, visto que para a sobra não haveria previamente cobertura de caixa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pertinente ao Orçamento Público, exige a necessidade de comprovar a capacidade de arrecadação de receitas do ente público (município), através da estimativa da receita orçamentária que servirá de suporte financeiro para as despesas que serão computadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de determinado exercício financeiro, com os fundamentos dos cálculos realizados. A resposta do entrevistado para a questão nove converge para esse ponto específico destacado pela referida Lei de que as organizações públicas precisam antes comprovar sua capacidade de arrecadação para depois pensar na maneira que ela será gasta. A preocupação demonstrada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e corroborada pelo Secretário da Fazenda de São José do Hortêncio é a de não abrir margem para a elaboração e aprovação de orçamentos que não estejam em conformidade com a realidade fiscal dos entes públicos, nesse caso, do Município.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que diz respeito à administração dos entes públicos, supriu a grande lacuna existente para a obtenção do equilíbrio fiscal, ao estabelecer

regras para a adequação das despesas e das dívidas públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada esfera da Federação. Para Khair (2000), podem ser apontados como consequência da efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): estabelecimento de um realismo fiscal, em que se gasta o que é arrecadado; os municípios começaram a ter importantes instrumentos de controle de gestão e a sociedade pode controlar melhor a ação governamental pelas novas informações disponibilizadas e pelos espaços criados à participação popular no planejamento público.

A determinação da produção dessas novas informações no planejamento (estabelecimento de metas e de condições para a execução orçamentária e para a previsão e arrecadação da receita) pode ser considerada como um dos aspectos mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), segundo Matias-Pereira (2009). Essa Lei está colaborando categoricamente para a construção de um consistente sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal de amplo alcance, ainda na opinião do mesmo autor. Os municípios estão desempenhando esforços no sentido de aperfeiçoar as suas previsões de médio prazo para as receitas e despesas e, além disso, estão dispostos de um rigoroso sistema de controle de suas finanças, particularmente da dívida pública municipal.

A décima pergunta da entrevista, ainda sobre o aspecto fiscal, procurou saber quais providências existem em São José do Hortêncio para que o gasto de pessoal do Município fique abaixo do limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O entrevistado respondeu que a Prefeitura tem um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) bem equilibrado e até mesmo superavitário, o que, ainda segundo o Secretário de Finanças, reduz as despesas com pessoal do Município. Acrescentou que eles gastam 11% com encargos sociais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), enquanto que no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) se gasta o dobro desse valor. Argumentou também que isto gera uma economia de 11% ao ano nas despesas com pessoal e, portanto, a adoção de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é vantajosa para o Município.

Antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) já havia a preocupação com os gastos públicos envolvendo pessoal, já que o normal é que o montante de gastos com essa natureza de despesas seja elevado quando comparado com outros gastos, uma vez que a administração pública deve prestar serviços públicos à sua população. Buscando consolidar a atitude de responsabilidade fiscal dos governos, foram adotadas, entre outras medidas, metas fiscais para controlar, além do endividamento, também os gastos.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), impôs limites universais e inflexíveis para os gastos de pessoal para cada ente da federação. O artigo 19 da Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), para fins do disposto no artigo 169 da Constituição, determina que a despesa total com pessoal, no âmbito estadual e municipal, não poderá exceder 60% da Receita Corrente Líquida (RCL).

A repartição do limite máximo do artigo 19 não poderá exceder, segundo o artigo 20 dessa mesma Lei, os percentuais de, na esfera municipal, 6% para o Legislativo (Câmara de Vereadores) e 54% para o Executivo. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece então, para cada ente da Federação, limites gerais de gastos com despesas de pessoal, que foram subdivididos entre os Poderes e entre seus órgãos, como foi exposto acima para os casos municipais.

Por despesa total com pessoal entende-se, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, com qualquer espécie remuneratória, fixa e variável, subsídios, gratificações e vantagens pessoais de qualquer natureza, encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência. Incluem-se, dessa forma, no cômputo do montante dos gastos com pessoal, todas as despesas vinculadas à despesa com pessoal, inclusive os gastos com serviços de terceiros que visem a substituição de pessoal efetivo.

É perceptível também o destaque conferido ao controle das despesas com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com Matias-Pereira (2009), nos municípios, os dados disponíveis demonstram que apenas uma pequena parcela deles ainda apresenta índice de comprometimento da Despesa com Pessoal acima do limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) fixado por essa Lei (BRASIL, 2000a).

De acordo com Silva (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ressalta a idéia de que a atuação apropriada do setor público no desempenho de suas funções supõe o alcance de finanças coerentemente administradas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina limites para as despesas com pessoal e para a dívida pública e estabelece que sejam criadas metas a serem seguidas para a obtenção de um maior controle de receitas e despesas. A preocupação com o controle do endividamento está bastante presente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na medida em que, ao determinar normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, ela teve por objetivo melhorar a qualidade da gestão fiscal e equilibrar as contas públicas, através da imposição de limites para as despesas e, especialmente, do controle do endividamento (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A questão de número onze da entrevista perguntava o que tem sido feito pela Prefeitura objetivando um resultado primário satisfatório (superávit) ou uma situação sem criação de dívidas e sem juros a pagar. A resposta do Secretário da Fazenda de São José do

Hortêncio, relativa ao que tem sido feito, nesse sentido, pelo município, é se gastar menos do que se arrecada. Disse também que só em situações especiais se toma empréstimos para não pagar juros, que geralmente são altos e demonstram o desequilíbrio orçamentário, aumentando assim o déficit. Acrescentou ainda que, além disso, buscar honrar todos os compromissos em dia evita o pagamento de juros e multas, assim como efetuar as compras à vista para se conseguir melhores preços. Finalizou, dizendo que tudo isso ajuda a ter um resultado primário satisfatório.

Resultado primário é aquele que contrapõe receitas e despesas, sem levar em consideração as despesas com juros, correções monetárias e outras despesas financeiras. Em outras palavras, representa a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o resultado primário foi negativo para o conjunto dos municípios brasileiros em 2009, apresentando o mais alto déficit orçamentário desde 2002 e o que colaborou para isso foi a queda de arrecadação, especialmente das transferências da União. É importante lembrar ainda, segundo a Confederação, que, realmente, só precisam fazer superávit primário os municípios que têm dívidas e juros a pagar, não sendo este o caso da maioria no País.

Com intuito de analisar mais detalhadamente o aspecto social do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) do município de São José do Hortêncio, foram aplicadas as próximas oito perguntas aos representantes das secretarias de Educação e da Saúde. As quatro primeiras, isto é, as perguntas de número doze a quinze, foram feitas ao Secretário da Educação, responsável pela Secretaria da Educação, Cultura e Desporto do Município.

A pergunta de número doze, relativa à subárea da educação do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), procurava saber quais medidas estão sendo tomadas para atender a determinação constitucional de aplicação de 25% das receitas do município em educação (BRASIL, 1988). A resposta do entrevistado foi de que estão sendo realizados investimentos em projetos educacionais, em projetos pedagógicos e ainda na valorização dos profissionais dessa área.

A determinação da Constituição (artigo 212), é de que 25% das receitas municipais sejam aplicadas na área da educação. O gasto com educação para fins do cálculo do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) é feito, na forma de percentual, sobre a Receita Corrente Líquida (RCL). Segundo os estudos realizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em 2009, os gastos médios com educação dos municípios brasileiros

têm ficado, no período de 2002 a 2009, acima do que é determinado pela Constituição Federal.

A questão de número treze, referente à área da educação, buscava esclarecer que medidas têm sido tomadas para garantir um alto percentual de matrículas na rede municipal de São José do Hortêncio. Conforme o entrevistado, a Secretaria de Educação trabalha em parceria com a Assistência Social do Município, focando em quem está fora das escolas, incentivando o estudo na rede municipal através de projetos e proporcionando acesso à informação, primeiro contato com a informática, atividades recreativas e ensino da língua alemã (língua “mãe” do Município).

Quanto à despesa, a função primordial dos municípios brasileiros é a prestação de serviços em educação (especialmente o ensino fundamental) e em saúde (compartilhada com a União e com os seus respectivos estados). Segundo Klering (2011a), os gastos municipais estão crescendo de forma consistente nos últimos anos, devido a vários fatores, mas principalmente ao aumento das responsabilidades das prefeituras na execução das políticas públicas adotadas pela União e pelos Estados.

A pergunta quatorze questionava o que tem sido feito com o intuito de se ter um elevado número de professores com nível universitário no Município. O Secretário de Educação de São José do Hortêncio referiu que, para obter um alto número de professores com nível universitário, o Município oferece um incentivo no plano de carreira do magistério, correspondente a um adicional de 50% do salário base para quem possuir graduação na área. Acrescentou que, além disso, trabalha bem, através da pasta de educação, a formação dos professores, com jornadas pedagógicas e ainda incentivando a formação contínua desses profissionais.

Pode ser inferida da entrevista, dos diversos contatos telefônicos realizados e das respostas a essas duas questões (doze e quatorze) a preocupação, por parte da Secretaria de Educação, com o plano de carreira e com a valorização dos profissionais dessa área. Também pode ser verificado que, na edição de 2009, por exemplo, foi corrigida a média dos municípios para cálculo dos indicadores de número de professores com nível universitário no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), uma vez que houve um aumento significativo dessa quantidade a partir do ano de 2006.

A questão de número quinze procurou saber quais são as medidas existentes no município para atingir uma baixa taxa de abandono escolar. A resposta foi a de que a Secretaria de Educação trabalha em parceria com o Conselho Tutelar do Município, o qual é bem ativo, conforme o entrevistado. Ainda segundo ele, são investigados e diagnosticados os

focos de abandono e, caso não haja solução, é encaminhada a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI) para o Conselho Tutelar, após cinco dias de ausência desses alunos na escola.

Essas últimas três perguntas se tornam pertinentes, na medida em que, para avaliar a subárea educação no aspecto Social do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), são calculados, além do gasto com educação, os percentuais de matrícula em relação à população, de professores com nível universitário e de taxa de abandono escolar na rede municipal. É importante perceber que há preocupação por parte do município em garantir alto percentual de matrículas, ao ensinar a língua alemã, e em atingir uma baixa taxa de abandono escolar, ao encaminhar as crianças, através da FICAI, ao Conselho Tutelar. Tudo isso pode contribuir para que, dessa forma, talvez se possa melhorar também o desempenho do município na área social do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), na qual São José do Hortêncio não se destaca em nenhum ano do período de 2002 a 2009.

No que diz respeito ao Índice Social (Educação e Saúde), as perguntas dezesseis a dezenove se referem à subárea Saúde. A questão dezesseis buscou captar a opinião da entrevistada quanto aos gastos próprios com saúde no município de São José do Hortêncio. A resposta foi de que os gastos próprios com saúde são, atualmente, em torno de 20% do orçamento municipal e de que, com esse investimento, a Prefeitura está conseguindo sanar as necessidades na Atenção Básica da sua população de maneira eficaz e de forma resolutiva.

Isso denota a convergência de raciocínios dos secretários da Saúde e da Fazenda e a coerência com o observado pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), refletido no fato de que o conjunto dos municípios brasileiros tem gastado mais com saúde do que prevê a legislação, ou seja, mais do que 15% da arrecadação municipal. O valor está previsto na Constituição Federal e na Emenda Constitucional número 29 (BRASIL, 2000a). Os municípios brasileiros, em média, têm aumentado suas despesas com saúde, conforme Klering (2011a).

Desde que a Constituição de 1988 foi promulgada, os municípios foram alçados à situação de entes federados independentes e autônomos. Porém, em contrapartida, houve um enorme repasse de atribuições que, anteriormente, eram executadas pelos outros entes e agora são de responsabilidade dos municípios. Como exemplo pode ser citado o campo da saúde, pois todas as ações dessa área antes eram de responsabilidade da União e dos Estados, segundo Klering (2011a).

A questão de número dezessete buscou revelar que medidas estão sendo adotadas para se atingir uma boa taxa de cobertura vacinal. No que tange a esse questionamento, a

entrevistada afirmou que a Secretaria de Saúde: tem realizado busca ativa das crianças que não comparecem à Unidade Básica de Saúde (UBS), através dos agentes comunitários de saúde (ACS); disponibiliza transporte para as famílias que moram na área rural ou muito distantes da UBS; expõe cartazes que explicam e divulgam campanhas de vacinação ou novas vacinas; por fim, orienta, no pós-parto e nas consultas de puericultura, sobre a importância das vacinas pelas pediatras, enfermeiras e técnicas de enfermagem.

Nesse mesmo sentido, foi perguntado, na questão dezoito, o que tem sido feito pela Prefeitura para que se tenha um baixo índice de mortalidade infantil. A resposta veio na forma de uma lista de práticas desempenhadas pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS): captação precoce das gestantes e busca ativa das gestantes sem pré-natal pelo Agente Comunitário de Saúde (ACS); existência de profissionais de saúde capacitados; disponibilização gratuita de exames de pré-natal pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS); realização mensal de curso voltado a gestantes para o casal; promoção de interlocução entre Maternidade e Atenção Básica na implementação da linha de cuidado materno-infantil; distribuição de material educativo sobre aleitamento materno e alimentação complementar saudável; mobilização dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) para a busca ativa das crianças para a puericultura; realização do teste do pezinho, do teste do olhinho e do teste da orelhinha; acompanhamento das crianças de zero a seis anos por equipe multidisciplinar.

A análise dessas últimas duas questões se torna relevante, pois para o cálculo do subíndice Social são utilizados, na área da saúde, indicadores como o grau de cobertura vacinal e a taxa de mortalidade infantil. A percepção da entrevistada é bastante ampla nesses dois pontos e ela foi mais abrangente em suas respostas, assim como foi na resposta seguinte, última da área.

A pergunta dezenove, que também encerra o questionário, procurou saber, na opinião da entrevistada, como está o oferecimento de consultas médicas aos munícipes. De acordo com a entrevistada, os munícipes de São José do Hortêncio têm suas necessidades médicas na Atenção Básica sanadas em tempo hábil, com atendimento qualificado e resolutivo. Ainda segundo ela, o município possui, também, serviço da equipe de Saúde da Família, com atendimento médico preventivo nas Unidades Básicas de Saúde e nos domicílios; pronto atendimento médico clínico das 07 horas até as 19 horas, de segunda a sexta-feira, com referência ao município vizinho à noite e nos fins de semana; atendimento médico clínico com realização de pequenos procedimentos cirúrgicos; ginecologia-obstetrícia; psiquiatria; pediatria e ecografias. A Prefeitura, através da Secretaria de Saúde, conforme a entrevistada, ainda conta com uma equipe multidisciplinar composta pelos seguintes profissionais:

psicólogo, nutricionista, fisioterapeuta, odontólogo, fonoaudiólogo, enfermeira e assistente social.

Assim como para o conjunto das cidades do Rio Grande do Sul e tal como a média nacional, as despesas municipais têm na educação, conforme Klering (2011b), sua principal função, mais exatamente no ensino fundamental e na educação infantil, seguida pela prestação de saúde, com evidência nos serviços de atenção básica à saúde. Os gastos com educação do conjunto dos municípios têm permanecido bem acima do percentual mínimo exigido pela legislação vigente, o qual é de 25% do total da receita municipal arrecadada (KLERING sd). Os gastos com saúde do conjunto dos municípios também têm ficado acima do percentual mínimo exigido de 15% sobre a receita corrente líquida (KLERING sd). Em relação à saúde, as respostas da entrevistada (Secretária da Saúde) acerca dos questionamentos confirmam essa tendência da administração municipal, como foi mostrado ao longo deste trabalho.

Segundo é indicado pelo Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), os municípios brasileiros vêm conquistando, desde 2002, uma melhora em sua gestão social, devido à melhoria dos indicadores sociais a partir do ano de 2006 (CNM, 2006).

É relevante destacar que, desse modo, via entrevistas, buscou-se eventuais convergências ou divergências de opiniões dos diferentes atores que compuseram essa etapa do trabalho. Nesse sentido, as respostas dos entrevistados seguem uma linha coerente e convergente de suas respostas. O Chefe do Executivo, que participou dessa etapa, foi mais conciso em suas respostas, contudo, mostrando simetria com os demais participantes e com os temas que, originalmente, foram abordados neste trabalho. As entrevistas geraram também a necessidade de uma análise mais detalhada sobre a relação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com a parte Fiscal do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

É interessante destacar que nas respostas dos entrevistados da etapa qualitativa, ficou evidente que cada um tende a ter uma posição mais conveniente e apropriada com a sua esfera de atuação. Ainda assim, as entrevistas forneceram subsídios importantes por denotar as opiniões de representantes gabaritados em cada área e também para a construção dos instrumentos de pesquisa da fase descritiva deste trabalho.

Em outras palavras, as entrevistas realizadas nesta pesquisa foram fundamentais para um entendimento maior do desempenho dos municípios, de um modo geral, no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e de que o aspecto de destaque de São José do Hortêncio, nesse Índice, é a área fiscal.

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores são instrumentos importantes para quantificar tendências e resultados, colaborando para facilitar a tomada de decisão dos gestores, o planejamento e a definição de prioridades na alocação dos recursos públicos. O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) foi criado para estimular a melhoria das gestões municipais.

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) se propõe a avaliar as administrações municipais agregando à esfera fiscal, dimensões como a gestão eficiente de recursos públicos e o desempenho social de cada município. Esse índice torna-se, portanto, um importante parâmetro para a avaliação das administrações públicas municipais, pois não se limita aos controles da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), compreendendo ainda medidas de eficiência interna e de responsabilidade social (CNM, 2006).

A escolha por recortes temporais e pelos enfoques em determinados fatores é tarefa árdua, mas necessária para chegar a conclusões e responder aos objetivos previstos. As limitações para a realização desse estudo consistiram nas dificuldades em entrevistar um número maior de servidores de São José do Hortêncio, em um período considerado “de férias”.

A sociedade demandava aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos gestores da Administração Pública e impedir os seus abusos. Os municípios brasileiros, por sua vez, em seu conjunto, têm melhorado a arrecadação própria no decorrer dos anos e esse fator contribui para o aperfeiçoamento da administração dos recursos municipais e para uma melhoria na provisão das demandas sociais e dos serviços públicos (CNM, 2009). Os municípios devem também procurar cumprir os vários limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente no que se refere ao endividamento e aos gastos com pessoal.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), através dos diversos limites impostos e do estabelecimento de metas de receitas e despesas para as administrações públicas, fica explícito que os entes públicos, através de seus gestores, devem estruturar seus governos em torno da busca de resultados e não simplesmente no cumprimento dos aspectos legais que compreendem as gestões públicas.

Os municípios estão desempenhando, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) esforços no sentido de aperfeiçoar as suas previsões de médio prazo para as receitas e despesas e, além disso, estão dispendo de um rigoroso sistema de controle de suas finanças,

particularmente da dívida pública municipal, segundo Matias-Pereira (2009). Como o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) se baseia muito nessa Lei, conclui-se que ele também tem contribuído, conjuntamente, para que se busque uma gestão pública equilibrada e eficiente.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e com o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), as prefeituras passaram a ter instrumentos importantes de controle da gestão e a sociedade adquire maior possibilidade de transparência e participação na administração pública.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) indica que os municípios pequenos (menores) ocupam as melhores classificações no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Foi possível constatar ainda, neste trabalho, o bom desempenho das cidades gaúchas no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS), especialmente no aspecto fiscal, o que demonstra a sua responsabilidade em apresentar todos os anos os balanços exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme CNM (2009). É notável, também, o esforço dos municípios brasileiros no sentido de atender as determinações da referida Lei (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Segundo é indicado por esse Índice, os municípios brasileiros vêm conquistando, desde 2002, uma melhora em sua gestão social, devido à melhoria dos indicadores sociais a partir do ano de 2006 (CNM, 2006). São José do Hortêncio, apesar de gastar um percentual maior do que o determinado constitucionalmente com saúde e educação e ter um excelente desempenho fiscal, ainda deveria apresentar melhores resultados na área social do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Contudo, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o grande desafio dos municípios é ampliar sua capacidade de investimento, para superar o pico de 2002, e restabelecer o papel das prefeituras no investimento em infraestrutura. Quanto à área de gestão, as prefeituras devem se preocupar com o custeio da máquina pública e com os gastos de pessoal. Em média, os municípios têm conseguido manter a despesa com pessoal abaixo dos 60% e também os custos com o legislativo inferiores aos 6% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009).

São José do Hortêncio apresentou excelentes desempenhos no Índice Fiscal e no Índice Geral entre os anos de 2006 a 2009, contudo, não obteve nenhum valor expressivo nos Índices Social e de Gestão no mesmo período. Isso sugere que o município, demonstrando preocupação em atender às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acabou

priorizando o aspecto fiscal do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) em detrimento das demais áreas.

Entende-se que para São José do Hortêncio continuar tendo uma gestão pública qualificada, o Município deve procurar manter a sua boa atuação na área fiscal e tentar melhorar o seu desempenho nos aspectos sociais e de gestão, em especial naqueles pertinentes ao Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS). Tendo sido cumprido o objetivo inicialmente estabelecido nesta pesquisa, de analisar o desempenho de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) na sua melhor série, de 2006 a 2009, crê-se que este estudo possa servir para nortear o caminho a ser trilhado pelos gestores públicos dessa Prefeitura e também sirva como referencial para as demais cidades brasileiras, particularmente os pequenos municípios.

Para pesquisas futuras, ficam as propostas de estudos que incluam os dados só recentemente divulgados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) sobre a edição de 2010 do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e ainda outra ou mais prefeituras, para efeitos de comparação dos resultados alcançados e das percepções dos respectivos servidores públicos municipais acerca da gestão pública. Neste estudo foi possível concluir que as percepções dos servidores entrevistados estão de acordo com os resultados obtidos por São José do Hortêncio no Índice, denotando o seu conhecimento sobre as possibilidades e restrições do Município.

Encerra-se este trabalho com a expectativa de que ele tenha sido elucidativo e útil para diagnosticar as causas do bom desempenho de São José do Hortêncio no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e para apontar caminhos aos demais municípios na sua busca por uma melhoria na gestão pública municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão tributária**. Brasília: CAPES, 2010.

ALVES, Rubens. Gestão da receita municipal – um passo à frente. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, março 2009.

ANDRADE, Carolina Riente de *et al.* Compatibilizando a Responsabilidade Fiscal com o Social na Gestão de Pequenos Municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do Rio de Janeiro. **REGE**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 177-194, abr./jun. 2011.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 3. ed. Bauru : Edipro, 2009.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, Georg. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BARROS, Wellington Pacheco. **O município e seus agentes**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BIRCK, Luiz Gilberto; SHIKIDA, Pery Francisco Assis; SCHALLENBERGER, Erneldo. O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios – FECAP**, São Paulo, v. 6, n. 16, p.15 - 28, dez. 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução n° 40/2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 abr. 2002a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_2_n_ao_consolidada.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução n° 43/2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Resolucao/010000_resol_43.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. **Emenda Constitucional nº 29:** de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF, 13 set. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Brasília, DF, 04 mai. 2000b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 19 dez. 2011.

_____. **Lei 8.429 de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 19 dez. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na prestação pública.** Brasília: CAPES, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **CNM é parceira do Cofecon em premiação de gestores municipais e estaduais.** Brasília, CNM, agosto de 2010a. Disponível em <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **IRFS: Compreendendo e avaliando a gestão municipal.** Brasília, CNM, [2009 – 2010]. Disponível em <http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9416&Itemid=246>. Acesso em: 13 mar. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios brasileiros – Edição 2006.** Brasília, CNM, 2006. Disponível em <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **IRFS – IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios brasileiros – Edição 2007**. Brasília, CNM, 2007. Disponível em <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **IRFS – IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios brasileiros – Edição 2008**. Brasília, CNM, 2008. Disponível em <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **IRFS – IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão dos municípios brasileiros – Edição 2009**. Brasília, CNM, 2009. Disponível em <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Nova Administração Pública: Gestão municipal e tendências contemporâneas**. Brasília, CNM, [2009 – 2012]. Disponível em <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Prêmio IRFS faz homenagem a Municípios no encerramento do 1º dia**. Brasília, CNM, maio de 2010b. Disponível em <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

EA.UFRGS.BR. **Municípios gaúchos lideram ranking**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.ea.ufrgs.br/det-noticias.asp?cod=687>>. Acesso em: 12 mar.2012.

FERLIE, Ewan *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

FONTOURA, Leandro. Municípios gaúchos lideram ranking. **Jornal Zero Hora**, Porto Alegre, Abr. 2006. Disponível em: <<http://www.ea.ufrgs.br/det-noticias.asp?cod=687>>. Acesso em: 12 mar.2012.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, 23-7:70, 2001.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. O Impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira municipal: um estudo com os municípios do Paraná. **Revista FACECLA**, Campo Largo, v. 10, n. 1, p. 64 - 83, maio 2011. Disponível em <<http://revistas.facecla.com.br/index.php/recadm/article/view/706>>. Acesso em 17 dez. 2011.

GERIGK, Willson. **O Impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. 2008, 315 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 6. ed. 2008.

GONÇALVES, Pedro Moreira. Contrato de gestão: instrumento fundamental na implantação do modelo gerencial na administração pública brasileira. **RBC – Revista Brasileira de Contabilidade**, set./out. 2001.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio. **Elaboração e Avaliação de Projetos**. Brasília: CAPES, 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública**. Brasília: CAPES, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais: conceitos básicos para uso na avaliação e formulação de políticas**. Campinas: Alínea, 2001.

KHAIR, A. A. **Lei de responsabilidade fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, BNDES, 2000. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_guiaOrientacao.pdf>. Acesso em 12 mar. 2012.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro (org); PINHO, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Cap. 3, p. 77 a 97.

KLERING, Luis Roque *et al.* Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise: A Revista Acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011a.

KLERING, Luis Roque *et al.* **Gestão de negócios com o Estado e o Governo**. Porto Alegre, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011b. Apostila produzida para o curso de especialização Gestão de Negócios Financeiros.

_____; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo (no prelo). Os pequenos municípios do Brasil: uma análise a partir do Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social - IRFS. **Rea: Revista de Estudos de Administração**, Ijuí sd.

_____; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. In: **Análise. A Revista Acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

_____; STRANZ, Eduardo; GOBETTI, Sérgio Wulff. Avaliação da gestão dos Municípios do Brasil pelo IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS) – 2002 a 2006. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p.196 – 217, maio/ago. 2007.

KRUEL, Alexandra Jochims. **Compromisso dos gestores públicos para o desenvolvimento de seus municípios: a construção de um fenômeno psicossocial**. 2011. 286 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LAZZARINI, S. G. Estudos de casos: aplicabilidade e limitações do método para fins de pesquisa. **Economia e Empresa**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 17-26, 1998.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. São Paulo: Bookman, 4. ed. 2006.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes Públicas de Cooperação Local**. Brasília: CAPES, 2010.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielle Barreto. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MENEZES, A. M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas**: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas. 2002. Tese (Doutorado em administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: Tesouro Nacional, 2002.

OLIVEIRA, Dauraci de Senna. **Planejamento municipal**. Rio de Janeiro: Ibm, 1991.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e gestão urbana**. Brasília: CAPES, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO (Brasil, RS). **História**. São José do Hortêncio: Studyo, [entre 2001-2012a]. Homepage. Disponível em: <http://www.saojosedohortencio.rs.gov.br/dados_gerais.php?pag=historia>. Acesso em: 13 mar. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO HORTÊNCIO (Brasil, RS). **Lei Orgânica de São José do Hortêncio de 1990**, [entre 2001-2012b]. Disponível em: <<http://www.saojosedohortencio.rs.gov.br/legislacao.php?op=verano&categoria=organica>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

ROBERT, Yin. **Estudo de caso: planejamento e método**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Brasília: CAPES, 2010.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Brasília: CAPES, 2010.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VELOSO, João Francisco Alves *et al.* Uma Visão Inicial dos Subsistemas da Gestão Pública Municipal. In: VELOSO, João Francisco Alves (org). **Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 1, p. 11 - 39.

VIGNOLI, Francisco Humberto. Poder local e a questão municipal. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, março 2009.

TOLEDO JR., Flávio Correa. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo**. São Paulo, NDJ, 2005.

TRIPODI, Tony; FELLIN, Phillip e MEYER, Henry. **Análise da Pesquisa Social**. Rio de Janeiro: 2. ed., 1981.

ANEXO A – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

1- Em sua opinião, qual subíndice (fiscal, social ou de gestão) contribuiu mais para o bom desempenho no Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) do município de São José do Hortêncio no ano de 2009?

2- Como o senhor (a) avalia a área fiscal do Município no IRFS?

3- Como o senhor (a) avalia a área social (educação e saúde) do Município no IRFS?

4- Como o senhor (a) avalia a área de gestão do Município no IRFS?

ÁREA GESTÃO INTERNA (PREFEITO E VICE)

5- Como estão, em sua opinião, os custos da máquina no Município (com diárias, despesas de terceirização, contratações externas, consultorias, etc)?

6- O que está sendo feito para manter o investimento pelo Município?

7- Quais medidas estão sendo tomadas para se manter ou se obter um baixo custo com o legislativo?

ÁREA FISCAL

8- O que tem sido feito para que o endividamento do Município fique abaixo do limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

9- Quais medidas têm sido tomadas pelo Município com intuito de buscar uma suficiência de caixa (dinheiro em caixa no final do ano, para fazer frente a compromissos do ano seguinte)?

10- Quais providências existem para que o gasto de pessoal do Município fique abaixo do limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

11- O que tem sido feito pela Prefeitura objetivando um resultado primário satisfatório (superávit) ou uma situação sem criação de dívidas e sem juros a pagar?

ÁREA SOCIAL

SUBÁREA EDUCAÇÃO:

12- Quais medidas estão sendo tomadas para atender a determinação constitucional de aplicação de 25% das receitas do Município em educação?

13- Que medidas têm sido tomadas para garantir um alto percentual de matrículas na rede municipal?

14- O que tem sido feito com intuito de se ter um elevado número de professores com nível universitário no Município?

15- Quais são as medidas existentes no Município para atingir uma baixa taxa de abandono escolar?

SUBÁREA SAÚDE:

- 16- Como estão, em sua opinião, os gastos próprios com saúde no Município (SUS)?
- 17- Que medidas estão sendo tomadas para se atingir uma boa taxa de cobertura vacinal no Município?
- 18- O que tem sido feito pela Prefeitura para se tenha um baixo índice de mortalidade infantil?
- 19- Como está, em sua opinião, a política de oferecimento de consultas médicas aos habitantes munícipes?

ANEXO B- RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS

- 1 – O subíndice que mais contribuiu foi o fiscal que foi de 0,8046.
- 2 – A área fiscal é muito importante, pois se não houver equilíbrio financeiro não há como investir e melhorar as demais áreas. Trabalhamos sob o regime de caixa e as ações só são efetivadas quando há recursos disponíveis.
- 3 – A área da saúde e educação até gastam além do que prevê a legislação (15% e 25%, respectivamente). Pelo montante de recursos despendidos nestas duas áreas, acredito que deveríamos ter melhores índices. Portanto, a gestão precisa ser melhorada e assim produzir resultados mais satisfatórios. (IRFS Social de 0,587).
- 4 – O Índice Gestão equivale a Média de Custeio da Máquina, Gasto com o Legislativo e o Grau de Investimentos e ficou em 0,544. Creio que este índice está se deteriorando ao longo dos anos, pois cada vez estamos assumindo mais despesas correntes/custeio e conseqüentemente temos menos recursos para despesas de capital/investimentos. Porém, se os recursos em caixa fossem todos investidos/aplicados, o índice gestão também aumentaria.
- 5 – Os custos com a máquina pública, no município na questão de diárias estão razoáveis, zelando sempre pela responsabilidade, por um gasto menor. Como diz nos princípios Constitucionais da Administração Pública, quais sejam: a moralidade, a eficiência, a legalidade, a economicidade, a publicidade e a transparência.
- 6 – Para manter os investimentos no município, zelamos pela economicidade, pela aplicação com recursos municipais e recursos federais com transparência e legalidade.
- 7 – Quanto ao legislativo, para manter ou se obter um baixo custo, fica com a aplicação dos recursos com seriedade e honestidade, evitando gastos com diárias, cursos, e com salários por exemplo.
- 8 – Primeiramente, acho que o índice de endividamento de 120% é muito elevado. O nosso município faz poucas operações de crédito, somente para projetos específicos como pavimentação. Trabalhamos com recursos próprios, assim não comprometemos a saúde financeira futura do município.
- 9 – Tem-se adotado um orçamento equilibrado e só se faz a despesa após a realização da receita. Não é prudente elaborar orçamentos altos que não se realizam só para ter dotações disponíveis, fazer a despesa e depois não ter a cobertura financeira e com isso gerar o déficit orçamentário.

10 – Nós temos um RPPS bem equilibrado e até superavitário, o que nos reduz as despesas com pessoal. Gastamos 11% com encargos sociais do RPPS, enquanto que no RGPS gasta-se o dobro. Isto nos dá uma economia de 11% ao ano nas despesas com pessoal. A adoção de RPPS é vantajosa para o Município.

11 – É gastar menos do que se arrecada. Só em situações especiais se toma empréstimos para não pagar juros, que geralmente são altos e demonstram o desequilíbrio orçamentário, aumentando assim o déficit. Além disso, honrar todos os compromissos em dia evita o pagamento de juros e multas, assim como efetuar as compras à vista consegue-se melhores preços. Tudo isso ajuda a ter um resultado primário satisfatório.

12- Investimentos em Projetos educacionais, Projetos pedagógicos, valorização dos profissionais.

13- Trabalhamos em parceria com a assistência social do município, onde focamos quem está fora da escola e incentivamos o estudo na rede municipal através de projetos, dando acesso a informação, primeiro contato com a informática, atividades recreativas e ensino da língua alemã (língua mãe do município).

14- Para obter um alto número de professores com nível universitário, damos incentivo no plano de carreira do magistério de um adicional de 50% do salário base para quem possuir graduação na área e trabalhamos bem a formação dos professores, com jornadas pedagógicas e incentivando a formação contínua.

15- Trabalhamos em parceria com o conselho tutelar do Município, o qual é bem ativo, sendo que investigamos e diagnosticados os focos de abandono e caso não haja solução encaminhamos a FICAI.

16- Os gastos próprios com saúde estão em torno de 20% do orçamento, com esse investimento conseguimos sanar as necessidades na Atenção Básica da nossa população de maneira eficaz e de forma resolutiva.

17- Realizamos: busca ativa das crianças que não compareceram a UBS através dos Agentes Comunitários de Saúde; disponibilizamos transporte para as famílias que moram na área rural ou muito distantes da UBS; exposição de cartazes que explicam e divulgam campanhas de vacinação ou novas vacinas; orientação no pós-parto e nas consultas de puericultura sobre a importância das vacinas pela pediatra, enfermeira e técnicas de enfermagem.

18- Captação precoce das gestantes e busca ativa das gestantes sem pré-natal pelo ACS; profissionais de saúde capacitados; exames de pré-natal disponibilizados gratuitamente pela SMS; realização mensal de curso para gestantes para o casal; promovemos a interlocução entre Maternidade e Atenção Básica na implementação da linha de cuidado materno-infantil;

distribuição de material educativo sobre aleitamento materno e alimentação complementar saudável; mobilização dos Agentes Comunitários de Saúde para a busca ativa das crianças para a puericultura; realização do teste do pezinho; teste do olhinho e teste da orelhinha; acompanhamento das crianças de 0 a 6 por toda equipe multidisciplinar.

19- Os munícipes de São José do Hortêncio têm suas necessidades médicas na Atenção Básica sanadas em tempo hábil com atendimento qualificado e resolutivo, possuímos serviço da equipe de Saúde da Família com atendimento médico preventivo nas Unidades Básicas de Saúde e nos domicílios; pronto atendimento médico clínico das 07:00 as 19:00 de segunda a sexta com referência ao município vizinho a noite e fins de semana; atendimento médico clínico com realização de pequenos procedimentos cirúrgicos; ginecologia-obstetrícia; psiquiatria, pediatria e ecografia, ainda contamos com equipe multidisciplinar com os seguintes profissionais, psicólogo, nutricionista, fisioterapeuta, odontólogo, fonoaudiólogo, enfermeira e assistente social.