

AUTORES

MATHEUS MELEGARI DE ALMEIDA

Universidade de São Paulo

matheus22@gmail.com

MARIA FLÁVIA BARBOSA LEITE

Universidade de São Paulo

maria_flavia@bol.com.br

ALBERTO BORGES MATIAS

Universidade de São Paulo

matias@usp.br

Resumo

Nas últimas décadas, o país passou por um processo rápido de urbanização, ressaltando a importância da gestão municipal para o desenvolvimento econômico e oferta de bens e serviços públicos. Dada a importância da melhoria dos processos públicos de gestão e da participação da sociedade no desenvolvimento municipal, o presente estudo procura avaliar as finanças públicas de sete municípios da região de Ribeirão Preto durante o período de 2002 a 2005. Esta pesquisa é classificada como quantitativa e predominantemente descritiva, utilizando-se do método de estudo multicaso. Os indicadores financeiros foram calculados a partir dos demonstrativos financeiros disponibilizados pelo Finbra (Finanças do Brasil). Efetuou-se a análise descritiva e comparativa por meio de índices-padrão nacionais. Os resultados obtidos configuram importantes indicadores para subsidiar decisões municipais sobre políticas de distribuição de recursos. A partir da análise financeira dos dados de sete municípios da região de Ribeirão Preto, pode-se afirmar que a análise das informações contábeis municipais ofereceu um panorama geral das finanças públicas regionais. Tal panorama permitiu identificar algumas das deficiências apresentadas pelos municípios, as quais necessitam de maior atenção dos gestores municipais, da população e das entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade para a elaboração e implementação de políticas públicas efetivas.

Abstract

In the last decades, the country has gone through a fast process of urbanization, which highlights the importance of the city administration for the economic development and public services availability. Due to the importance of improving the public process of administration and the society participation in the city development, the present research evaluates the public finance of seven cities in Ribeirão Preto area from 2002 to 2005. This research is classified as quantitative and descriptive, applying the multicase study method. The financial indicators were calculated using the data from Finbra (Finanças do Brasil – Brazil Finance). Descriptive and comparative analyses were accomplished using national standard indicators. The results obtained are significant data to assist the decision-making process about the resource arrangement. The financial analysis from the seven cities demonstrates that the city accounting information allowed a general panorama from the public finance in the area. This panorama allowed identifying some of the deficiencies present in the analyzed cities which need more attention from the public administrators, the population and representative entities from the various segments of the society to a more efficient elaboration and implementation of public policies.

Palavras-chave: Análise financeira municipal, Ribeirão Preto, finanças públicas.

Keywords: City financial analyses, Ribeirão Preto, public finance.

1. Introdução

O Brasil passou por um processo rápido de urbanização, o que originou grandes problemas nas cidades e centros metropolitanos. Tais problemas tornaram necessárias novas soluções, algumas vezes audazes, as quais os municípios muitas vezes não estão em condições de oferecer (RESTON, 2000).

De acordo com Reston (2000), a Constituição Federal de 1988, colocou os governos municipais na condição de principais responsáveis pelo desenvolvimento local. No entanto, o mesmo autor ressalta que não se deve confundir principal responsável como único responsável, alertando que governo, sociedade civil organizada e setor privado devem trabalhar juntos na promoção do desenvolvimento local.

Dada a importância da melhoria dos processos públicos de gestão e da participação da sociedade no desenvolvimento municipal, o presente estudo procurou avaliar as finanças públicas de alguns dos municípios da região de Ribeirão Preto, utilizando-se de informações financeiras tornadas públicas. Buscou-se fornecer um arcabouço teórico que auxilie a avaliação das finanças públicas, facilitando o desenho de políticas e ações que possam ser tomadas pela administração municipal, com apoio da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, conforme disposto no Estatuto das Cidades (2001).

1.1. Problema de pesquisa e objetivo

O problema de pesquisa inerente a este estudo baseia-se na análise dos dados financeiros municipais de sete municípios de região de Ribeirão Preto de forma a contribuir para a tomada de decisão do gestor público municipal. Assim, tem-se a pergunta de pesquisa: como os dados financeiros dos municípios da região de Ribeirão Preto podem ser analisados para que se obtenham informações para a melhor implementação de políticas públicas?

O objetivo deste estudo consiste em realizar uma análise financeira de municípios da Região de Ribeirão Preto, baseando-se nos dados financeiros disponibilizados pelo Tesouro Nacional.

2. Revisão Bibliográfica

2.1. Gestão Pública Municipal

A política e as instituições políticas desempenham papel decisivo para compreender o diversificado conjunto de mecanismos que produzem a expansão da interferência governamental via políticas públicas (RESENDE, 2006). Regiões e estados formam sistemas de poder, sejam eles reconhecidos ou não como tais dentro de um sistema de governo (SOUZA, 2006). Os municípios constituem o *locus* privilegiado para os serviços públicos e concretização do desenvolvimento sustentável e integrado (VERGARA; CORRÊA, 2003).

Segundo a Constituição Federal, os municípios são entes da Federação, contando com competência para tributar as operações de prestação de serviços de qualquer natureza (ISS); a propriedade imobiliária urbana (IPTU) e as operações de transferência onerosa de imóveis intervivos (ITBI). Além disso, os municípios podem arrecadar valores relativos a taxas e contribuições de melhorias (SANTOS, 2004).

A perspectiva analítica da intermediação política é importante no entendimento de toda a operação do sistema constitucional da separação de poderes, uma vez que há regras que regulam essa intermediação e que viabilizam, com maior ou menor formalidade, o resultado das escolhas públicas (MONTEIRO, 2006).

As atribuições constitucionais de estados e municípios federados a partir da Constituição de 1988 abrem perspectivas para o aprofundamento do debate sobre a possibilidade e a capacidade descentralizada de interveniência internacional (VIGEVANI, 2006).

Em resposta a algumas das novas necessidades de soluções no âmbito da gestão pública, no dia 4 maio de 2000, entrou em vigor a lei complementar n°101, conhecida como

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A lei estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, as quais tiveram impactos na condução das finanças públicas da União, Estados e Municípios.

A LRF dispõe de um capítulo inteiro versando sobre a transparência, controle e fiscalização das contas públicas. No artigo 48, parágrafo único, evidencia a necessidade da participação popular, conforme segue:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

Em consonância com as novas tendências de gestão fiscal e demandas da sociedade por melhores serviços públicos, em 10 de julho de 2001 foi sancionado o Estatuto das Cidades, que reza em seu artigo nº2, parágrafo segundo:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Embora a simples existência dos dispositivos legais não garanta uma solução aos problemas municipais e metropolitanos, percebe-se que tais dispositivos representam um avanço no sentido de atacar tais problemas, fornecendo um propósito mais amplo à gestão democrática dos municípios.

Para que a aliança comunidade-governo possa surtir os efeitos de controle social da administração pública e traduzir-se em democratização, “é mister que os cidadãos sejam chamados a participar como tais, isto é, como cidadãos e não como clientes ou como representantes de interesses corporativos” (BENTO, 2003, p. 249).

O planejamento em políticas públicas tem de ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente. A importância do processo se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos (OLIVEIRA, 2006).

O crescimento econômico viabilizaria a expansão industrial – fora dos espaços metropolitanos - além dos investimentos na infra-estrutura viária, de comunicações e transportes que contribuiriam para gerar uma estrutura espacialmente menos desequilibrada no país. A estagnação, ao contrário, transfere aos governos locais a responsabilidade pela (in)capacidade de execução de investimentos públicos. Na ausência de políticas redistributivistas, somente as prefeituras que estejam experimentando dinamismo econômico poderão sustentar investimentos que melhorem, ou pelo menos mantenham, as condições de reprodução da população e das atividades econômicas (SANTOS, 2004).

Deve-se considerar também a relevância dos municípios brasileiros pelo fato de que, em regimes descentralizados do poder político (que vem a ser o caso brasileiro), a maior parte dos bens públicos é ofertada justamente pelos Estados e municípios (SAKURAI; GREMAUD, 2007).

2.2. Gestão Financeira Municipal

Desde a década de 90, tem-se ampliado a atenção e os estudos sobre os municípios, notadamente no que se refere à gestão municipal (CAIADO, 2003). Nogueira (2005) afirma que o setor público dispõe de diferentes instrumentos de controle para o seu eficaz exercício. O controle, autorizado pela Constituição, enfoca diferentes tipos de instrumentos que devem ser submetidos à fiscalização (NOGUEIRA, 2005) e estes envolvem as demonstrações contábeis; as demonstrações financeiras; os demonstrativos orçamentários; os registros patrimoniais e os relatórios operacionais. Os relatórios operacionais passaram a ser analisados para a avaliação da execução das funções públicas (NOGUEIRA, 2005), visando consolidar três diferentes aspectos referentes aos gastos públicos: economia, eficiência e efetividade.

Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas pelos municípios,

aumentou-se tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos/populares da ação pública. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa limites para gastos públicos nas esferas federal, estadual e municipal de governo, ampliou ainda mais a necessidade de profissionalização e transparência na gestão pública, em particular na municipal, e requereu esforço adicional de “enxugamento” da máquina pública (CAIADO, 2003).

União, Estados e Municípios apresentam diferentes competências tributárias e, naturalmente, distintas responsabilidades no financiamento das políticas públicas (SANTOS, 2004). Do ponto de vista técnico, os municípios são responsáveis pela identificação de sua base tributária e pelo lançamento e cobrança dos tributos. Existem dificuldades para administrar os impostos sobre a propriedade e sobre os serviços (RAMOS; LOCH; OLIVEIRA, 2004).

O fato é que os esforços feitos pela União e estados em direção ao equilíbrio fiscal, não está sendo acompanhado pelos municípios, os quais permanecem insensíveis à premente necessidade de adotarem políticas fiscais austeras, talvez por contarem com os benefícios das transferências constitucionais, garantidos a partir da Constituição de 1988, que desestimularam muitos municípios a expandir suas fontes próprias de receitas. (ARRAES; LOPES, 2000).

A expansão dos gastos públicos usualmente produz elevação do bem-estar dos cidadãos, mas impõem pesados custos sobre determinados grupos que arcam com a carga tributária e com os custos políticos de produzir legislação favorável (RESENDE, 2006). O aumento das despesas públicas municipais deveria ser acompanhado da elevação das receitas para permitir que as prefeituras assumam maior autonomia financeira e possam arcar com as políticas descentralizadas (SANTOS, 2004).

Lassen (2001) apud Resende (2006) chama a atenção para o fator *accountability* como importante causa para a expansão dos gastos públicos em sistemas democráticos, pois se consideram aspectos como democracia, participação e descentralização como relevantes variáveis para explicar padrões e intensidades de expansão dos governos, especialmente dos governos locais.

A principal fonte de receitas municipais é a quota-parte do ICMS, sobretudo entre as cidades médias, metropolitanas e não-metropolitanas. Já nas capitais estaduais, as receitas tributárias próprias foram o item mais relevante das receitas municipais (SANTOS, 2004). As transferências aos municípios constituem a espinha dorsal do sistema financeiro municipal (RAMOS; LOCH; OLIVEIRA, 2004). As transferências intergovernamentais possuem uma grande importância na saúde financeira dos municípios, sobretudo aqueles de menor porte. De um modo geral, a receita tributária continua sendo gerada de forma inexpressiva por estes municípios (RAMOS; LOCH; OLIVEIRA, 2004).

Municípios com maior população e localizados em regiões economicamente mais dinâmicas conseguem maior participação das receitas tributárias próprias em sua receita total (SANTOS, 2004). Os municípios mais populosos tendem a executar mais recursos no agregado do orçamento municipal e nos investimentos, sugerindo, portanto, que municípios de maior porte populacional eventualmente possuam uma maior necessidade ou mesmo possibilidade de intervenção estatal por meio de maiores investimentos públicos, entre outros fatores (SAKURAI; GREMAUD, 2007).

Monteiro (2006) afirma que, em algumas situações, deve-se reconsiderar a viabilidade do elenco de soluções que têm sido habitualmente apresentadas para reestruturar as contas públicas. Paralelamente, Vergara e Corrêa (2003) afirmam que se deve buscar um novo modelo de desenvolvimento a partir do município, como ambiente propício às práticas participativas.

Segundo Souza Júnior e Gasparini (2006), os resultados provenientes de uma análise financeira municipal podem ser considerados indicadores importantes para subsidiar decisões

sobre políticas de distribuição de recursos. Para serem efetivamente utilizadas, as descobertas da avaliação devem competir com outras propostas e outras fontes de informação pela atenção dos tomadores de decisão e demais envolvidos, tudo isso se dando em contextos e instâncias decisórias (FARIA, 2005).

3. Metodologia

3.1. Tipo de Pesquisa

Existem dois grandes métodos de investigação, os métodos qualitativos e quantitativos, sendo a escolha por cada um deles relacionada à natureza do problema de pesquisa e seu nível de aprofundamento (RICHARDSON, 1999). Os métodos se diferenciam não só pela sistemática pertinente a cada um deles, mas sobretudo pela forma de abordagem do problema.

Richardson (1999) afirma que o método quantitativo é caracterizado pela utilização de métodos de mensuração e quantificação para a coleta e tratamento de dados, utilizando-se de técnicas estatísticas, com intuito de garantir precisão nas análises e permitir a realização de inferências. Em oposição, a abordagem qualitativa é uma forma adequada à compreensão da natureza de um fenômeno social e possui como objeto situações complexas e particulares, dificilmente explicadas de forma quantitativa. Para o desenvolvimento deste trabalho realizou-se uma pesquisa quantitativa com sete municípios da região de Ribeirão Preto, selecionados de acordo com a disponibilidade de seus demonstrativos financeiros.

As pesquisas são usualmente classificadas com base em seu objetivo geral. Identificam-se três grandes grupos classificatórios: as pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 2002), possuindo, as duas últimas, caráter conclusivo. Segundo Gil (2002), os estudos descritivos são aqueles cujo objetivo principal é descrever as características de uma determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis.

Considerando-se o objetivo geral definido, esta pesquisa é classificada como quantitativa e predominantemente descritiva. Seguindo esta perspectiva, o trabalho privilegia o entendimento analítico, no qual a manifestação prática do fenômeno em questão se dá através do método de estudo de caso (GODOY, 1995).

3.2. Delineamento de Pesquisa

O delineamento consiste em determinar um modelo conceitual e operativo da pesquisa, em que são definidos os procedimentos para condução do estudo, ou seja, coleta e análise dos dados (GIL, 2002). Há, na literatura, diversos delineamentos de pesquisa, considerando-se mais adequado para o presente estudo o delineamento por estudo de caso.

Segundo Yin (2005, p.32), um estudo de caso é “uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” e o pesquisador não possui controle sobre os eventos comportamentais, de forma que a coleta e análise de dados apresentam características específicas. O pesquisador busca apreender a totalidade de uma situação e então descrever, compreender e interpretar a complexidade do caso, revelando análises em profundidade (MARTINS, 2006).

De acordo com Yin (2005), a preferência pelo uso do estudo de caso deve ser dada quando do estudo de eventos contemporâneos, em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Segundo Denzin e Lincoln (2000), o método do estudo de caso constitui um enfoque naturalístico e interpretativo da realidade.

Um estudo de caso pode ser exploratório, descritivo ou experimental, este último pouco comum nas Ciências Sociais Aplicadas (MARTINS, 2006). De acordo com Yin (2005), o estudo de caso possui duas variações, o estudo de caso único ou estudo de múltiplos casos.

O estudo de caso múltiplo deve ser capaz de prever resultados semelhantes ou produzir resultados contrastantes devido a razões previsíveis (YIN, 2005).

Segundo Yin (2005), os estudos de casos podem ser incorporados ou holísticos. Os casos incorporados possuem mais de uma unidade de análise dentro de cada caso. Cada unidade é estudada e ao final realiza-se uma análise global. Alternativamente, os estudos holísticos consideram apenas a natureza global do fenômeno estudado (YIN, 2005).

Portanto, considerando-se as características e propósitos expostos, pode-se afirmar que o presente estudo é de natureza quantitativa e descritiva, utilizando-se do método multicaso, pois este permite maior abrangência dos resultados, ultrapassando os limites de unicidade de dados obtidos em um único objeto de estudo. Adicionalmente, o estudo pode ser considerado como estudo de caso incorporado.

3.3. Coleta de Dados

Verificou-se a disponibilidade dos dados de 2002 a 2005 dos municípios da região de Ribeirão Preto, o que caracteriza um levantamento por dados secundários. Segundo Malhotra (2001), os dados secundários já foram coletados para objetivos que não os do problema em pauta.

Os demonstrativos financeiros dos municípios da região de Ribeirão Preto foram coletados a partir dos dados disponibilizados pelo Finbra (Finanças do Brasil). Os municípios que não apresentavam os demonstrativos completos neste período foram excluídos da análise. Dessa forma, obteve-se uma amostra de caráter não-probabilística, selecionada por meio de uma amostragem por conveniência. Os dados foram analisados respeitando os objetivos e propósitos definidos neste estudo.

3.4. Análise de Dados

Os dados dos municípios coletados a partir dos demonstrativos financeiros disponibilizados pelo Finbra foram analisados e comparados. Empregou-se a estatística descritiva e análise comparativa por meio de índices-padrão. É importante salientar que a construção de indicadores de gastos, de arrecadação e de déficit de serviços pode servir de instrumento para nortear políticas públicas (SOUZA JÚNIOR; GASPARI, 2006).

Foram utilizadas as técnicas de análise financeira vertical e horizontal, a partir das demonstrações de resultados dos municípios calculando-se o percentual de cada conta em relação às receitas totais.

Os indicadores financeiros utilizados para a análise foram divididos em grupos: (1) receitas, (2) despesas e investimento, (3) endividamento e (4) solvência, baseando-se nos balanços financeiros, nas demonstrações de resultados e na população dos municípios selecionados.

Os índices e os resultados obtidos foram analisados e comparados com um padrão gerado a partir dos dados contábeis de todos os municípios disponíveis no sistema do Finbra, para o ano de 2005. Os padrões para cada um dos indicadores representaram o quinto decil calculado para a população. Segundo Souza Júnior e Gasparini (2006), a performance de uma unidade é o resultado do confronto com os demais elementos da amostra. Dessa forma, os dados foram coletados e comparados, a fim de proporcionar informações relevantes para este estudo.

Realizados estes cálculos, os índices foram interpretados seguindo as máximas de avaliação “quanto maior, melhor” ou “quanto menor, melhor”. Somente os índices relativos à cota-parte do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e à cota-parte do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) não seguiram essa lógica, pois tais repasses são determinados segundo regras específicas de legislação, o que enviesaria a comparação entre diferentes tipos de município tipificados pela lei. Portanto, tais índices específicos expostos foram utilizados somente como indicadores da evolução de receitas dos municípios analisados. Os índices financeiros municipais utilizados estão resumidos no Quadro 1.

Receita			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Receitas Por Habitante	Receita Total / População	Quanto o município teve de receita por habitante	Quanto maior, melhor
Receita Tributária Por Habitante	Receita Tributária / População	Quanto o município arrecadou de tributos por habitante	Quanto maior, melhor
Receita de Transferências Por Habitante	Transferências Correntes / População	Quanto o município recebeu de transferências por habitantes	Quanto maior, melhor
Cota-parte do FPM Por Habitante	Cota-parte do FPM / População	O valor da cota do fundo de participação dos municípios por habitante	n/d
Cota-parte do ICMS Por Habitante	Cota-parte do ICMS / População	O valor da parcela do ICMS destinada ao município por habitante	n/d
Despesa e Investimento			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Despesas de Pessoal Por Habitante	Despesas de Pessoal / População	Quanto o município gastou com pessoal por habitante	Quanto menor, melhor
Despesas de Assistência e Previdência Por Habitante	Despesas de Assistência e Previdência / População	Quanto o município gastou com o sistema previdenciário por habitante	Quanto menor, melhor
Despesas de Saúde e Saneamento Por Habitante	Saúde e Saneamento / População	Quanto o município gastou com saúde e saneamento por habitante	Quanto maior, melhor
Despesas de Educação e Cultura Por Habitante	Educação e Cultura / População	Quanto o município gastou com educação e cultura por habitante	Quanto maior, melhor
Nível de Investimento Praticado	Despesas de Capital / Receita Total	Representa a parcela da receita total destinada a aquisição de bens de capital	Quanto maior, melhor
Endividamento			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Endividamento	$(\text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Não Financeiro}) / (\text{Patrimônio Líquido} + \text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Não Financeiro})$	Quanto o município gastou com pessoal por habitante	Quanto menor, melhor
Composição do Endividamento	$\text{Passivo Financeiro} / (\text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo não Financeiro})$	Quanto o município gastou com o sistema previdenciário por habitante	Quanto menor, melhor
Solvência			
Índice	Fórmula	Indica	Interpretação
Situação Financeira	Ativo Financeiro / Passivo Financeiro	Representa a parcela das obrigações que as disponibilidades podem saldar	Quanto maior, melhor
Resultado Próprio	$(\text{Receitas Correntes} - \text{Despesas Correntes}) / \text{Receitas Correntes}$	Representa a capacidade do município de gerar recursos com suas operações correntes	Quanto maior, melhor
Superávit/Déficit Sobre Receita	Superávit/Déficit / Receita Total	Representa a diferença entre as receitas e despesas em relação a receita total	Quanto maior, melhor

Fonte: Elaborado pelos Autores

Quadro 1 – Indicadores Financeiros Municipais

4. Análise dos Resultados

Os demonstrativos financeiros de sete municípios da região de Ribeirão Preto foram analisados e comparados. Os indicadores financeiros foram calculados para cada um dos municípios e comparados com o índice-padrão nacional.

O município de Ribeirão Preto apresentou como sua principal fonte de recursos as transferências estaduais. A cota-parte do ICMS e FPM por habitante aumentaram ao longo do período estudado. As receitas por habitante ficaram acima do padrão nacional, assim como as transferências por habitante. A receita tributária por habitante também foi superior ao padrão nacional, sendo aproximadamente sete vezes superior a este.

As principais despesas do município de Ribeirão Preto foram as transferências correntes, notadamente a porção destinada ao pagamento de pessoas jurídicas. A participação das despesas de pessoal em relação à receita total aumentou de 2002 a 2004, caindo em 2005. As despesas de pessoal por habitante apresentaram-se acima do padrão nacional, assim como as despesas de previdência e assistência por habitante. A cidade apresentou níveis de despesa com saúde e saneamento acima do padrão nacional no período analisado. Apesar da tendência de elevação, as despesas com educação e cultura ficaram abaixo do padrão em todos os anos analisados.

Os investimentos de Ribeirão Preto ficaram acima do padrão somente em 2002. No período analisado, o investimento não ultrapassou 10% da receita total. A cidade apresentou níveis de alavancagem superiores ao padrão durante todo o período estudado. O índice de endividamento elevou-se em 2005 devido a uma redução no patrimônio líquido causada por um lançamento de resultados negativos acumulados no balanço do ano citado, ficando 8,25 vezes acima do padrão. Em relação à composição do endividamento, percebe-se uma melhoria ao longo dos anos.

No que se refere à solvência, Ribeirão Preto ficou abaixo do padrão no índice de situação financeira no período estudado, com tendência de deterioração. O índice de resultado próprio tem melhorado, mas ainda é inferior ao padrão (46% inferior a este em 2005). O índice de superávit/déficit sobre receita também ficou abaixo do padrão em todos os anos analisados, com o município apresentando superávit apenas em 2003.

O município de São Simão tem como principal fonte de receitas as transferências da União. A cota-parte do ICMS e FPM por habitante tem aumentado ao longo dos anos. As receitas por habitante apresentam tendência de elevação e superaram o padrão nacional em 2004 e 2005. As transferências por habitante ficaram abaixo do padrão somente em 2002, e em 2005 foram 32% superiores ao padrão nacional. A receita tributária por habitante também é superior ao padrão nacional, sendo cinco vezes superior ao padrão dos municípios brasileiros no ano de 2005.

As transferências correntes foram as principais despesas do município de São Simão, principalmente a porção destinada ao pagamento de pessoas jurídicas. As despesas com pessoal em relação à receita total permaneceram praticamente estáveis no período analisado. As despesas de pessoal por habitante ficaram acima do padrão nacional em 2004 e 2005. As despesas de previdência e assistência por habitante ficaram acima do padrão em todos os anos estudados.

A cidade de São Simão apresentou níveis de despesas com saúde e saneamento por habitante acima do padrão nacional no período analisado, mas abaixo do padrão em todos os anos no que se refere às despesas com educação e cultura, apesar da tendência de melhoria. Os investimentos da cidade foram superiores ao padrão somente em 2002, ficando abaixo do padrão nos anos seguintes. No período analisado, o investimento realizado chegou a 14% da receita total em 2002, reduzindo-se nos anos seguintes e atingindo 4,9% da receita total em 2005, um nível 47% inferior ao padrão nacional.

O índice de endividamento de São Simão diminuiu durante os períodos observados, ficando abaixo do padrão nacional em 2005. No que se refere à composição do endividamento, o município apresentou índices abaixo do padrão somente em 2002, sendo superior ao padrão nos anos seguintes.

Em relação à solvência, São Simão ficou abaixo do padrão no índice de situação financeira nos anos estudados. O índice de resultado próprio melhorou em 2005, mas ainda foi inferior ao padrão nacional. O índice de superávit/déficit sobre receita ficou acima do padrão em 2002 e 2005, sendo inferior ao padrão em 2003 e deficitário em 2004.

O município de Serrana apresentou como principal fonte de receitas as transferências da União. A cota-parte do FPM por habitante aumentou ao longo dos anos e a cota-parte do ICMS por habitante apresentou queda até 2004, elevando-se em 2005 (42% superior ao ano anterior). As receitas por habitante apresentaram tendência de elevação e ficaram acima do padrão nacional em 2005, após permanecerem inferiores ao padrão nacional nos anos anteriores. As transferências por habitante ficaram acima do padrão somente em 2003, revelando-se abaixo deste nos anos seguintes. A receita tributária por habitante também foi superior ao padrão nacional, sendo 1,58 vezes superior ao padrão dos municípios brasileiros no ano de 2005.

As despesas de pessoal foram as principais despesas do município de Serrana, apesar da queda em sua participação em relação às receitas totais em 2005. A participação das transferências correntes em relação às receitas totais diminuiu ao longo no período analisado. O índice de despesas de pessoal por habitante ficou acima do padrão nacional durante o período analisado sendo 11% superiores a este em 2005. As despesas de previdência e assistência por habitante aumentaram até 2004, ano em que superaram o padrão, e reduziram-se em 2005, ficando 16% inferior ao padrão dos municípios brasileiros. A cidade apresentou níveis de despesas com saúde e saneamento acima do padrão nacional somente em 2003 sendo inferior ao mesmo nos demais anos analisados. As despesas com educação e cultura foram superiores ao padrão em todos os anos, apresentando tendência de elevação.

Os investimentos de Serrana ficaram acima do padrão em 2005, após serem inferiores a este em 2003 e 2004. No período analisado, o maior nível de investimento foi de 13,4% da receita total em 2002 e em 2005 ficou 5% acima do padrão nacional, com investimento de 9,7% da receita total.

O índice de endividamento de Serrana seguiu uma tendência de queda desde 2003, mas permaneceu acima do padrão nacional no período de 2003 a 2005. No que se refere à composição do endividamento, o município de Serrana apresentou índices melhores que o padrão, com tendência de melhoria.

Em relação à solvência, Serrana ficou abaixo do padrão no índice de situação financeira durante o período. O índice de resultado próprio melhorou em 2004 e 2005, ficando acima do padrão nacional nesses anos. O índice de superávit/déficit sobre receita também ficou acima do padrão em 2004 e 2005, após apresentar déficits em 2002 e 2003..

O município de Monte Azul Paulista tem nas transferências da União sua principal fonte de recursos atingindo 40% da receita total em 2005. A cota-parte do FPM por habitante tem aumentado ao longo dos anos. A cota-parte do ICMS aumentou no período de 2002 a 2004, com uma queda de 5% em 2005 em relação ao ano anterior. O indicador de receitas por habitante seguiu uma tendência de melhoria, superando o padrão em 2005 após ficar abaixo do mesmo nos períodos anteriores. As transferências por habitante ficaram abaixo do padrão ao longo dos anos, apesar de observada uma tendência de elevação em relação ao padrão no período. A receita tributária por habitante mostrou-se acima do padrão nacional, sendo 1,9 vez superior ao padrão dos municípios brasileiros em 2005.

Em todos os anos analisados as despesas de pessoal foram as principais despesas do município de Monte Azul Paulista. As despesas de pessoal por habitante ficaram acima do

padrão nacional em todos os períodos, com tendência de elevação. As despesas de previdência e assistência por habitante caíram em 2003, único ano em que foram inferiores ao padrão. Após esse período as despesas de previdência e assistência se elevaram e atingiram 1,4 vez o padrão nacional calculado. A cidade apresentou níveis de despesas com saúde e saneamento superiores ao padrão nacional somente em 2005, apesar da tendência de elevação observada em tais despesas ao longo do período. As despesas com educação e cultura ficaram abaixo do padrão somente em 2002, sendo 13,9% superiores ao padrão nacional em 2005.

O nível de investimento da cidade apresentou queda até 2004, ano em que ficou abaixo do padrão nacional, para se elevar novamente em 2005, sendo 10% superior ao padrão brasileiro. O maior índice de investimento foi de 14% da receita total, observado em 2002. O índice de endividamento mostra que Monte Azul Paulista ficou acima do padrão nacional durante o período analisado. No entanto, a composição do endividamento tem melhorado ano a ano, sendo melhor que o padrão em todo o período.

No que se refere à solvência, Monte Azul Paulista ficou abaixo do padrão no índice de situação financeira. O índice de resultado próprio foi superior ao padrão em 2002, ficando abaixo deste nos anos seguintes (20% inferior ao padrão no ano de 2005). O índice de superávit/déficit sobre receita ficou abaixo do padrão em todos os anos analisados, e apresentando déficit em 2005.

O município de Brodowski tem nas transferências federais sua principal fonte de recursos. A cota-parte do ICMS e do FPM por habitante aumentou ao longo dos anos estudados. As receitas por habitante aumentaram ao longo do período analisado e ficaram acima do padrão nacional em 2004 e 2005. As transferências por habitante aumentaram até 2004, sofrendo uma queda em 2005 e sendo inferior ao padrão nacional somente no ano de 2002. A receita tributária por habitante também superou o padrão nacional durante o período analisado, mostrando-se 2,59 vezes maior que este em 2005.

As despesas de pessoal foram as principais despesas do município de Brodowski em 2005 e sua participação nas receitas totais aumentou a partir de 2003. As despesas de pessoal por habitante ficaram acima do padrão nacional em 2004 e 2005. As despesas de previdência e assistência por habitante apresentaram tendência de queda durante o período analisado ficando acima do padrão nacional somente em 2003, ano em que foi 1,27 superior a este. A cidade apresentou níveis de despesa com saúde e saneamento acima do padrão nacional a partir de 2003. As despesas com educação e cultura ficaram acima do padrão em 2004 e 2005, com tendência de melhoria desde o início do período estudado.

Os investimentos realizados por Brodowski ficaram abaixo do padrão somente em 2003, sendo superior ao padrão nos demais. Em 2005, o nível de investimento foi 41,8% superior ao padrão dos municípios brasileiros. O maior nível de investimento observado foi de 17,2% em relação à receita total, no ano de 2002. O índice de endividamento ficou acima do padrão ao longo de todos os anos observados, superando o padrão nacional em 2,79 vezes em 2005. A composição do endividamento foi melhor que o padrão nacional em todos os anos.

Analisando-se a solvência, Brodowski ficou acima do padrão em 2005 no índice de situação financeira. O índice de resultado próprio melhorou em 2005, após tendência de deterioração de 2002 a 2004. No entanto, mostrou-se inferior ao padrão durante todo o período analisado. O índice de superávit/déficit sobre receita também ficou abaixo do padrão em todos os anos estudados, com o município apresentando déficits em 2002 e 2004.

O município de Batatais tem nas transferências estaduais sua principal fonte de recursos. A cota-parte do ICMS e do FPM por habitante tem aumentado ao longo dos anos estudados. As receitas por habitante ficaram acima do padrão nacional somente em 2005, e as transferências por habitante ficaram abaixo do padrão no período analisado, com tendência de elevação até 2004 e permanecendo estável em 2005. A receita tributária por habitante foi

superior ao padrão nacional durante todos os períodos, com tendência de elevação até 2004 e sendo 2,77 vezes superior ao padrão dos municípios brasileiros no ano de 2005.

As despesas com pessoal foram as principais despesas do município no período analisado, apesar da participação desta em relação à receita total ter diminuído ao longo dos anos. As despesas de pessoal por habitante revelaram-se acima do padrão nacional e apresentaram elevação ao longo dos períodos. As despesas de previdência e assistência por habitante também se mostraram acima do padrão, chegando a ser o dobro deste em 2005. Batatais apresentou níveis de despesas com saúde e saneamento acima do padrão nacional em 2004 e 2005 com tendência de elevação. A cidade ficou abaixo do padrão em todos os anos nas despesas com educação e cultura, apesar da tendência de melhoria observada ao longo do período.

Os investimentos da cidade ficaram abaixo do padrão no período estudado. O investimento não ultrapassou 8,4% da receita total em 2005, melhor nível observado. O índice de endividamento ficou acima do padrão para todos os períodos estudados, sendo 5,35 vezes maior que o padrão em 2005. No tocante à composição do endividamento, percebe-se uma melhoria ao longo dos anos, com o município apresentando um índice melhor que o padrão nacional durante todos os períodos.

Em relação à solvência, Batatais ficou abaixo do padrão no índice de situação financeira ao longo do período estudado. Somente em 2005 o índice de resultado próprio ficou acima do padrão, ano em que foi 5% superior a este. O índice de superávit/déficit sobre receita também ficou acima do padrão em 2005, revelando-se abaixo do padrão nos anos anteriores, apresentando déficits em 2003 e 2004.

O município de Barretos possui nas transferências estaduais sua principal fonte de recursos. A cota-parte do ICMS e do FPM por habitante tem aumentado ao longo dos anos. As receitas por habitante ficaram acima do padrão nacional em todos os anos e as transferências por habitante ficaram abaixo do padrão apenas em 2002. A receita tributária por habitante apresentou tendência de aumento e ficou acima do padrão nacional nos anos estudados, sendo 4,23 vezes superior a este em 2005.

Em 2005 as transferências correntes foram as principais despesas do município, principalmente a porção destinada ao pagamento de pessoas jurídicas. As despesas com pessoal responderam por maior parte das despesas de 2002 a 2004. As despesas de pessoal por habitante ficaram acima do padrão nacional em todos os anos observados, apesar de apresentarem redução em 2005. As despesas de previdência e assistência por habitante tiveram aumento de 32% em 2005 se comparado ao ano anterior (1,72 vezes superior ao padrão nacional). Barretos apresentou níveis de despesas com saúde e saneamento acima do padrão nacional a partir de 2003, com tendência de elevação. O mesmo foi observado em relação às despesas com educação e cultura.

Os investimentos da cidade ficaram abaixo do padrão somente em 2005, chegando a ser 2,2 vezes superior ao padrão nacional em 2003, ano em que o investimento representou 20,2% da receita total. A partir de 2003, o nível de investimento sofreu redução, chegando a 9% da receita total em 2005. O índice de endividamento mostrou que Barretos permaneceu abaixo do padrão ao longo de todos os anos, com tendência de elevação a partir de 2003. No que se refere à composição do endividamento, o município esteve melhor que o padrão somente em 2004, apresentando índices piores que o padrão nos demais anos.

No que se refere à solvência, Barretos esteve acima do padrão em 2002 e 2003. Seu índice de situação financeira piorou em relação ao padrão nacional até que ficasse abaixo do mesmo em 2004 para, em 2005, superar novamente o padrão nacional. O índice de resultado próprio ficou acima do padrão somente em 2003, sendo 44,8% inferior a este em 2005. O índice de superávit/déficit sobre a receita ficou acima do padrão somente em 2002, sendo inferior nos anos posteriores, com o município apresentando déficits em 2003 e 2005.

5. Conclusão

Nas últimas décadas, o Estado tem percebido que, se não houver uma mudança na sua forma de atuação, enfrentará problemas, como a degeneração do sistema social, ou seja, o esfacelamento social. É importante que os municípios desempenhem efetivamente seu papel no processo de mudança, incluindo a população e as entidades representativas de classe no processo de elaboração de políticas públicas. Paralelamente, os municípios necessitam implementar melhorias na análise e gestão administrativa, garantindo a execução de seus projetos com economia, eficiência e eficácia.

Neste sentido, os demonstrativos financeiros de sete municípios da região de Ribeirão Preto foram analisados e comparados com índices nacionais. A análise das receitas mostrou que há uma dependência dos municípios em relação às transferências governamentais. De um modo geral, as receitas por habitante mostraram-se acima do padrão nacional, assim como as receitas de transferências por habitante e as receitas tributárias por habitante.

As principais despesas dos municípios analisados referem-se às despesas de pessoal e transferências correntes, estas últimas majoritariamente destinadas às transferências a pessoas jurídicas. Observou-se que os municípios analisados estão abaixo do limite de despesas de pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, tais despesas de pessoal por habitante foram superiores ao padrão nacional. Ademais, as despesas de assistência e previdência por habitante, de um modo geral, apresentaram-se superiores ao padrão nacional.

Os municípios analisados realizaram, em sua maior parte, desembolsos superiores ao padrão nacional em saúde e saneamento, mas necessitam elevar suas despesas com educação por habitante. Adicionalmente, observou-se que os indicadores de investimento ficaram abaixo do padrão nacional. Tal fato é resultante do comprometimento das receitas com as despesas municipais, limitando os possíveis investimentos. Assim, tem-se a necessidade de transformar o aumento de receitas em investimentos, não apenas em despesas.

Observou-se que os municípios apresentaram o índice de endividamento ou composição de endividamento acima do padrão nacional. Em relação à solvência, os municípios apresentaram pequenos superávits, baixa capacidade de pagamento e resultados negativos em alguns dos anos analisados.

Em relação às receitas, a análise dos dados revelou que os municípios da região estão acima do padrão nacional. Sendo assim, conclui-se que a recuperação da capacidade de investimento dos municípios e a melhoria da capacidade de honrar seus compromissos financeiros exigem a melhoria no controle de despesas. Tais medidas são resultantes da redução do inchaço das despesas de pessoal, elevação dos recursos disponíveis para saúde e educação, controle incisivo das transferências correntes destinadas a pessoas jurídicas e revisão do gerenciamento dos sistemas próprios de previdência. Em alguns casos, pode-se avaliar a alternativa de retorno ao Regime Geral de Previdência, pois os dados revelam que o gerenciamento do sistema próprio se tornou um peso nas despesas municipais.

A partir da análise dos dados dos sete municípios da região de Ribeirão Preto, pode-se afirmar que a análise financeira das informações contábeis municipais ofereceu um panorama geral das finanças públicas regionais. Tal panorama permitiu identificar algumas das deficiências apresentadas pelos municípios, as quais necessitam de maior atenção dos gestores municipais, da população e das entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade para a elaboração e implementação de políticas públicas efetivas.

6. Bibliografia

ARRAES, R. A.; LOPES, C. M. M. Federalismo fiscal e gestão orçamentária: fatores causadores da insolvência dos municípios do Estado do Ceará. In: CENTRO DE ESTUDOS

DE ECONOMIA REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. 2000. Disponível em: <<http://www.caen.ufc.br/CENER/cener019.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2007.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003. 258 p.

CAIADO, A. S. C. Pesquisa municipal unificada: instrumento para o estudo da gestão municipal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 104-114, jul./dez. 2003.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. 2 ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. 240 p.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p.98-109, out. 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GODOY, A. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, mai./jun.1995.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing**: Uma orientação aplicada. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 720 p.

MARTINS, G. A. de. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006. 96 p.

MONTEIRO, J. V. Intermediação política, revisão judicial & MP nº 324. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1165-71, nov./dez. 2006.

NOGUEIRA, C. A. **Administração Pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 484 p.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, mar./abr. 2006.

RAMOS, L. S.; LOCH, C.; OLIVEIRA, R. Estrutura e aspectos das finanças públicas dos municípios do Estado do Pará. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Lab FSG, 2004. v. 06, p. 170-180.

RESENDE, F. C. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 26, n. 2, p. 274-289, abr./jun. 2006.

RESTON, J. **O Município para Candidatos**. 4 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. 54 p.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 334 p.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.11, n.1, p. 27-54, jan./mar. 2007.

SANTOS, A. M. S. P. O Município como agente das políticas públicas: a perspectiva das cidades médias. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: ANPEC, 2004.

SOUZA, M. C. C. Federalismo no Brasil: aspectos políticos-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006.

SOUZA JÚNIOR, C. V. N.; GASPARINI, C. E. Análise da equidade e da eficiência dos Estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, n.4, p. 803-832, out./dez. 2006.

VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. 188 p.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-139, out. 2006.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.