

ANÁLISE DO IMPACTO DOS REPASSES ESTADUAIS E FEDERAIS NO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA

JULIO CESAR DA SILVA
FURB
profjuliosilva72@gmail.com

ROSEMAR JOSÉ HALL
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
rosemarhall@ufgd.edu.br

ITZHAK DAVID SIMÃO KAVESKI
Universidade Regional de Blumenau - FURB
itzhak.konoha@gmail.com

NELSON HEIN
Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB
hein@furb.br

ANÁLISE DO IMPACTO DOS REPASSES ESTADUAIS E FEDERAIS NO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA

1 INTRODUÇÃO

A economia brasileira tem conquistado significativos ganhos nos últimos anos, principalmente em relação aos países considerados de economias desenvolvidas, como EUA e Europa. Este aquecimento da economia tem sido traduzido pelos números crescentes de conquistas da macroeconomia, como, crescimento do PIB, da renda *per capita*, aumento do poder de consumo das classes C, D e E, e tendo por consequência uma maior arrecadação por parte do fisco (SANTA CATARINA, 2011).

O próprio estado de Santa Catarina no ano de 2011 teve um crescimento na sua arrecadação na ordem de 15,84%, e investimentos nas áreas consideradas sociais atingiram a marca de R\$ 916 milhões, com investimentos prioritários em transporte e urbanismo, educação, segurança pública, saúde, habitação, agricultura, dentre outros, deste valor não estão incluídos os repasses constitucionais. Estes resultados estão diretamente ligados com o próprio aumento arrecadatário, mas não somente, deve-se somar o gerenciamento de política de austeridade dos gastos públicos. (SANTA CATARINA, 2011).

Em um processo de afinilamento de ações e consequências, são os municípios os meios mais rápidos e diretos que alcança o cidadão e contribuinte pelas ações governamental. Como forma de monitorar os indicadores sociais foi criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que concentra os resultados alcançados pela educação, trabalho e renda, dos municípios de todo o país. A disponibilidade de recursos que um gestor público municipal tem a sua disposição deveria sempre resultar em benefícios para população, elevando sua qualidade de vida.

Na concepção de Zmitrowicz e Biscaro (1998) o desempenho da gestão dos municípios tem sido prejudicado pelo crescimento e desenvolvimento urbano desenfreado, ocasionando a necessidade premente de gestões públicas adequadas, eficientes e presentes com os anseios de sua comunidade, com uma necessidade de maiores recursos a sua disposição, e com processos gerenciais mais aprimorados.

Invariavelmente o que acontece nos 293 municípios do estado de Santa Catarina também ocorre em outros municípios do Brasil. Os impostos de maior monta, são recolhidos localmente, mas, transferidos para o estado e união e retornando posteriormente.

Diante do impasse sobre o que se recebe de recursos e suas consequências nos municípios faz surgir a seguinte questão de pesquisa: Qual o impacto dos repasses de recurso no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina? Para a resolução da questão problema, foi estabelecido com o objetivo de pesquisa em analisar o impacto no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina, ocasionados por meio do repasse de recursos estaduais e federais, sendo eles o ICMS, FUNDEB e Fundo de Participações dos Municípios (FPM) que representam a monta de 95,93% do total repassado aos municípios na forma de retorno dos tributos, não computados nesta totalização os repasses indiretos através de programas e projetos sociais, de acordo com a FECAM (2012).

2 REVISÃO DA LITERATURA

Nesse item, são descritos a revisão da literatura que trata da gestão pública, transferências de recursos e estudos similares, desenvolvidos por outros pesquisadores.

2.1 GESTÃO PÚBLICA

A administração pública é todo o aparato governamental organizado em pessoas e recursos, utilizado para a realização dos objetivos de um governo, em todas suas instâncias, municipal, estadual e federal. Segundo Waldo (1971, p. 6), “organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”.

Mesmo que todos os objetivos governamentais devam intrinsicamente ser direcionados a satisfazer a população, alguns autores deixam claro que o papel da administração pública não deve ser direcionado a objetivos governamentais, mas sim, para a coletividade face os diversos desvios de finalidades incorridos pelos governantes em dado momento. A administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo, em nome da sociedade, que delega de forma legal, e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais (HARMON; MAYER, 1999).

Para Meirelles (1984, p. 131) “o termo administração pública deve ser citado, e considerando que a mesma seja todo o aparelhamento do Estado, reordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Com o propósito de atingir as reais finalidades a administração pública passou a ser compreendida e executada através de processos gerenciais, com indicadores e ênfase nos resultados.

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século XX como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta” (Bresser Pereira, 2006, p. 28).

No Brasil, com a reforma realizada nos anos 90, estabeleceu-se a nomenclatura “administração pública gerencial”, que deriva da expressão nova administração pública, no contexto do processo de reforma do aparelho estatal, procurando delinear um novo padrão de “gestão pública”, a denominada administração gerencial, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social” (MATIAS-PEREIRA, 2008a, p. 75-76).

A configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizaram uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão das organizações se desenvolvem a partir de pressões políticas, sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas (FIATES, 2007).

A Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado brasileiro teve início em 1995, após a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio da emenda da administração pública (Emenda 19) para o Congresso Nacional. Nos quatro primeiros anos do governo Fernando Henrique a reforma foi executada ao nível federal, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Após a extinção do MARE, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, e os estados e municípios passavam a fazer suas próprias reformas (BRESSER PEREIRA, 2012).

De acordo com Bresser e Pereira (2005), esta reforma foi compreendida em três dimensões, de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões da reforma da gestão pública

| Dimensões | Descrição |
|---------------------|---|
| Institucional-Legal | Voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais |
| Gestão | Definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática. |
| Cultural | Mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. |

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira (2005).

Da gestão da iniciativa privada foram adotados valores perseguidos pela gestão, como, a eficiência, avaliação de desempenho, qualidade, planejamento estratégico e flexibilidade gerencial. Tais valores demonstram grande importância ao serem aplicados nesse setor. Entretanto existem outros conceitos e valores que se fazem necessários na administração pública, que são: *accountability*, participação política, transparência, equidade e justiça (ABRUCIO, 1997). Depois de muitos anos de especulação sobre a possibilidade do mercado assumir muito do seu papel, um governo forte e democrático é agora em geral visto como um elemento essencial para a sociedade. Para além do mais, a qualidade dos serviços públicos é o principal assunto eleitoral na maioria dos países de todo o mundo (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

Entretanto, para França Filho (2008), a gestão pública diz respeito àquele modo de gestão praticado no seio das instituições públicas de Estado nas suas mais variadas instâncias. Ainda, segundo o autor, esse modo de gestão distingue-se consideravelmente do modelo da gestão privada quanto à natureza dos objetivos perseguidos, mesmo assim, aproxima-se dele em relação ao modo de operacionalizar a gestão, que se assentam numa lógica de poder segundo os parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica. E, o atendimento a população deve ser o melhor possível, objetivando sempre o ideal, mesmo porque, na própria Constituição Federal do Brasil preconiza o princípio da eficiência no atendimento público.

O último princípio expresso no caput do Art. 37 da CF é o da eficiência, que também abarca dois entendimentos possíveis: tange ao agente público, que não pode atuar amadoristicamente, devendo buscar a consecução do melhor resultado possível, como também diz respeito à forma de organização da Administração Pública, que deve atentar para os padrões modernos de gestão ou administração, vencendo o peso burocrático, atualizando-se e modernizando-se. Com relação à exigência de eficiência, há duas normas expressas que a consagram no próprio texto constitucional: a avaliação periódica de desempenho a que está submetido o servidor; e a possibilidade de formalização de contratos de gestão, as organizações sociais e as agências executivas e outras formas de modernização [...] (ROSA, 2001, p.15).

Para atender de maneira eficiente, a gestão pública deverá estar o mais próximo possível da população. Para os pioneiros sobre economia do setor público e do federalismo fiscal, dentre eles, Charles Tiebout (1956) e Wallace Oates (1972), reconhecem que a descentralização fiscal e as transferências intergovernamentais são importantes instrumentos para aumentar a eficiência do tratamento dos recursos públicos dos estados e municípios e obtendo melhores resultados para o bem-estar social das populações desses locais. No item seguinte é tratado sobre a descentralização fiscal e as transferências Intergovernamentais.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS

De acordo Zmitrowicz e Biscaro (1998) a partir de 1988, com a Constituição Federal (CF), os municípios obtiveram autonomia na deliberação e execução dos interesse locais, independentemente de qualquer aprovação nos níveis Estadual ou Federal, sob os aspectos políticos administrativos em relação as suas finanças.

Segundo Meirelles (1997) a CF de 1988 garantiu aos municípios o pode de editar a Lei Orgânica Municipal. Que, entre outras regras, define a gestão financeira e tributária do município, além da adoção de políticas para o desenvolvimento em diversos setores do município (ZMITROWICZ; BISCARO, 1998).

Os municípios possuem fontes de recursos financeiros que advém de três principais fontes: as próprias por meio de impostos e taxas de competência municipal, dos recursos financeiros advindos das transferências intragovernamentais de impostos de competências estadual e federal, de acordo com a legislação vigente da CF, e de recursos financeiros advindos de empréstimos e financiamentos (ZMITROWICZ; BISCARO, 1998).

Mendes (2004) destaca três tipos fundamentais de transferências governamentais, objeto do presente estudo: as incondicionais sem contrapartida; as condicionais sem contrapartida e as condicionais com contrapartida e ilimitada.

Ainda segundo Mendes (2004) as transferências intergovernamentais são classificadas em incondicionais, condicionais sem contrapartida e condicionais com contrapartida, sendo que as incondicionais são aquelas em que os recursos são transferidos sem o estabelecimento de critérios específicos quanto ao local e forma de aplicação, não vinculando os recursos a gastos pré-determinados. Por outro lado, as transferências condicionais sem contrapartida compreendem o conjunto de recursos que ao serem transferidos têm-se como exigência o estabelecimento da forma de aplicação do mesmo, enquanto que as transferências condicionais com contrapartida além do estabelecimento da forma de aplicação, define-se um percentual a ser aplicado como contrapartida do recurso recebido.

De acordo com Motta (2007), a gestão pública deve agir no sentido de manter a igualdade perante a lei e de garantir oportunidades iguais, salvo nos casos em que as chances não são claramente iguais. E, em razão da proximidade com a população, o gestor municipal possui melhor condição de gerenciar os recursos financeiros transferidos ao município para que atenda de maneira mais eficiente os anseios da comunidade (MENDES, 2004).

2.3 ESTUDOS ANTERIORES

Com a finalidade de estabelecer um conhecimento prévio e facilitar o entendimento e a compreensão a respeito da temática, se identificou estudos anteriores que abordavam assuntos correlatos à temática desenvolvida nesse estudo, apresentados no Quadro 2, identificando os autores, ano, título, objetivo e os principais resultados dos estudos levantados.

Quadro 2 – Estudos anteriores sobre gestão públicas e desenvolvimento Municipal.

| Autores | Título | Objetivo | Resultados |
|----------------------------|--|--|---|
| Moreira; Azevedo (2009) | Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública | Acompanhar a evolução de um movimento reformista que vai da Administração Pública a Governação, passando pela Nova Gestão Pública. | Identificou que toda a problemática referente aos “estudos públicos” e à necessidade de reforma do Estado e da Administração Pública tem natureza interdisciplinar e uma forte vertente de ciências aplicadas. Várias áreas que tradicionalmente mereciam pouca atenção no âmbito das Ciências da Administração são hoje cruciais. A rápida alteração das relações e fronteiras |

| | | | |
|---------------------------|--|---|---|
| | | | entre Estado, mercado e sociedade civil exigem mais do que nunca a articulação entre ética, capital social e a prestação de serviços públicos. |
| Zapelini (2011) | As “ <i>big questions</i> ” da administração pública: Uma proposta para o caso brasileiro | Recuperar o debate ocorrido nos Estados Unidos em torno das <i>big questions</i> ou questões centrais que norteiam o estudo da Administração Pública, para, a partir disso, trabalhar com uma proposta de questões para o caso específico do Brasil. | Observou-se a inexistência de um consenso entre os autores sobre quais devam ser essas questões, ainda que se perceba uma concentração dos estudos e debates em determinados temas. Desenvolve-se uma proposta de questões centrais, relacionadas ao problema da atuação da Administração Pública na sociedade como produtora de bens e serviços e como indutora do desenvolvimento econômico, à relação entre burocracia e democracia, e ao foco do estudo que deve ser utilizado. |
| Cardoso (2011) | Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. | Revisitar a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil e remete sobre as possibilidades atuais de reconciliação entre essas funções contemporâneas do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. | Apresenta a necessidade de se avançar na compreensão do tema, sugerem que as dimensões do planejamento e da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisões governamentais. |
| Farah (2011) | Administração pública e políticas públicas | Realizar uma análise da incorporação das políticas públicas (PP) pela administração pública (AP) nos EUA e no Brasil. | Inicialmente, nos EUA, as PP não foram objeto da AP, dado o paradigma que presidiu a criação da disciplina, o da administração científica, nos anos 1960 e 1970, o movimento de análise de políticas públicas levou à constituição de escolas e cursos de PP e à reformulação de cursos e programas de AP. Estes passaram a incluir disciplinas de políticas públicas, enquanto os novos cursos de PP incluíram disciplinas de gestão pública. As políticas públicas foram incorporadas pela AP no Brasil ao mesmo tempo em que nos EUA, sob a influência daquele país. Tal incorporação refletiu, porém, especificidades da disciplina em nosso país: presença do desenvolvimentismo; valorização do planejamento; contexto ditatorial e tensão derivada da inserção institucional da AP |
| Matos Filho; Silva (2008) | O Gasto Público nos Municípios Produtores de Petróleo no Estado do Rio Grande do Norte: uma Avaliação dos Efeitos dos <i>Royalties</i> sobre o Desempenho das Finanças e das Políticas Públicas. | Utiliza a teoria normativa do federalismo fiscal para caracterizar os principais tipos de transferências intergovernamentais, e os conceitos relacionados com a avaliação de políticas públicas sob o ponto de vista do gasto e do financiamento, com base nos quais constrói índices para mensurar os referidos efeitos. | Verifica que os <i>royalties</i> foram responsáveis pelo crescimento das receitas e dos gastos sociais nos municípios pesquisados, porém isto não significou aumento automático no grau de autonomia das finanças municipais nem melhoria generalizada nas condições sociais da população. Ao contrário, trata-se de uma trajetória marcada por caminhos e descaminhos. Caminhos, que levam ao aumento do gasto em políticas sociais como educação, saúde, habitação e assistência social. Descaminhos, que levam à permanência de elevados graus de pobreza, de analfabetismo e de evasão escolar e ao recrudescimento de doenças de notificação compulsória, como tuberculose, dengue e hepatite. |

| | | | |
|-----------------|--|--|--|
| Pacheco (2003) | Aplicação e os impactos dos <i>royalties</i> do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos | Realizar um estudo sobre a importância dos recursos nas receitas dos municípios confrontantes da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro. O ponto principal de análise é verificar de que maneira os benefícios estão sendo utilizados pelas Administrações Municipais, quais são os resultados dos investimentos que já podem ser percebidos e analisar a sustentabilidade dos mesmos. | Entre os principais resultados, obteve-se a confirmação de que os <i>royalties</i> e participações especiais estão possibilitando maiores investimentos em infra-estrutura nos municípios contemplados e, da mesma forma, estão sendo utilizados para fornecer, aos governos locais, os recursos necessários para suprir a demanda excessiva por serviços públicos. Ao mesmo tempo, não se verificou ações concretas para a promoção de um projeto de sustentabilidade e de diversificação da base produtiva local, de modo a prevenir o declínio econômico, decorrente da exaustão das reservas de hidrocarbonetos. |
| Coutinho (2006) | Os impactos dos <i>royalties</i> petrolíferos sobre o desenvolvimento econômico local: Um estudo comparativos entre os municípios de Campos dos Goytacazes e Niterói | Objetiva elucidar os fatores que atuam sobre a escolha dos padrões de alocação dos recursos públicos nos municípios de Campos dos Goytacazes e Niterói. . | Demonstrar, através de comparação, que as formas de arrecadação, combinadas a elementos políticos como a interação entre os grupos de pressão e as instituições locais, geram padrões de alocações que contribuem ou prejudicam o fortalecimento e o dinamismo das economias locais. |

Fonte: Elaborado pelos autores

3 METODOLOGIA

O presente estudo tem por objetivo analisar o impacto no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina, ocasionados por meio do repasse de recursos estaduais e federais. Para isso foram levantados dados sobre os repasses de recursos estaduais (ICMS) e Federais (FUNDEB e FPM) recebidos pelos municípios no período de 2010 a 2012, nesse aspecto a pesquisa caracteriza-se como descritiva quanto aos objetivos, esse tipo de pesquisa trata de esclarecer determinado aspecto e/ou características de determinada ciência (RAUPP; BEUREN, 2008). Quando empregável a pesquisa descritiva há a preocupação do pesquisador com a observação dos fatos, seus registros, a análise, classificação e interpretação (ANDRADE, 2002).

Os dados foram obtidos por meio de informações secundárias, primeiramente, buscou-se os valores de cada município pesquisado do IFDM, por meio da divulgação deste indicador pela FIRJAN. Os dados relativos aos repasses recebidos pelo município foram obtidos por meio de coleta junto ao Portal de Transferências de Santa Catarina mantido pela FECAM - Federação Catarinense de Municípios. Esse procedimento é considerado como pesquisa documental, que se baseia em materiais que ainda não foram analisados ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (RAUPP; BEUREN, 2008).

As informações obtidas foram tratadas no *Software* Excel e após analisadas no *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) 20.0. A população de estudo são os 293 municípios de Santa Catarina, a escolha desses municípios foi intencional e não probabilística. Dois pressupostos de pesquisa foram estabelecidos.

P1: Há relação entre os recursos recebidos pelos Municípios e o desenvolvimento Municipal.

P2: Os municípios com maiores recursos tem melhores índices de desenvolvimento, continuamente.

Com o propósito de validar ou negar os pressupostos, foram realizado os cálculos de correlação entre os recursos recebidos em 2010 com o IFDM divulgado em 2012 em busca de verificar como os recursos e o IFDM se relacionam, para os municípios catarinense. Após, o

cálculo da correlação efetuou-se a regressão linear múltipla. Desse modo, procedeu-se uma projeção dos indicadores IFDM para os anos de 2013 e 2014, com base nos valores recebidos pelos municípios em 2011 e 2012 para os 50 cidades com maior arrecadação do estado.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para analisar o impacto no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina, ocasionados por meio do repasse de recursos estaduais e federais no período estudado, conforme apresentado na metodologia, foram analisados, ao todo, quatro variáveis. A estatística descritiva das variáveis é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis

| Variáveis | Mínimo | Máximo | Média | Desvio padrão |
|-----------|---------------|-----------------|---------------|----------------|
| IFDM | 0,574 | 0,885 | 0,718 | 0,061 |
| ICMS | 1.307.462,330 | 204.253.848,280 | 7.410.912,129 | 17.765.670,483 |
| FUNDEB | 234.095,650 | 124.961.448,200 | 4.796.966,408 | 11.255.830,072 |
| FPM | 3.272.314,100 | 56.529.651,630 | 5.630.037,645 | 5.588.702,545 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Pode ser verificado a partir da Tabela 1 que o índice IFDM apresentou uma baixa dispersão, como pode ser observado pelos valores obtidos pela média e desvios padrão. Já as variáveis ICMS, FUNDEB e FPM apresentaram uma maior heterogeneidade. É possível verificar ainda que o ICMS possui a maior intensidade nos valores observados em comparação com as outras variáveis, como pode ser verificado pelos valores de mínimo em R\$ 1.307.462,330 e máximo em R\$ 204.253.848,280, ocasionado em parte pela presença de cidades que possuem uma arrecadação elevada, originada pela maior circulação de produtos e serviços.

Antes de efetuar a análise de regressão linear múltipla, o estudo buscou analisar inicialmente a intensidade e o sentido das relações entre as variáveis, calculou-se o coeficiente de Correlação de *Pearson* para as variáveis. Ressaltasse que foi aplicado o teste não paramétrico de *Kolmogorov-Smirnov* para verificar a normalidade dos dados, o teste evidenciou uma distribuição normal das variáveis a um nível de 5% ($p\text{-value} < 0.05$). Observasse que a correlação não sugere necessariamente uma relação de causa e efeito, mas na associação entre as variáveis. A Tabela 2 apresenta a correlação entre as variáveis.

Tabela 2 – Correlação de *Pearson* entre as variáveis

| Variável | IFDM | ICMS | FUNDEB | FPM |
|----------|--------|--------|--------|--------|
| IFDM | 1,0000 | | | |
| ICMS | 0,459* | 1,0000 | | |
| FUNDEB | 0,475* | 0,951* | 1,0000 | |
| FPM | 0,506* | 0,774* | 0,862* | 1,0000 |

*A correlação é significativa no nível 1%.

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 2, a matriz de correlação apresenta que todas variável independente possuem correlação positiva estatisticamente significativa com a variável dependente, IFDM, a saber: ICMS ($r = 0,459$; $p\text{-value} < 0,01$), FUNDEB ($r = 0,475$; $p\text{-value} < 0,01$) e FPM ($r = 0,506$; $p\text{-value} < 0,01$). A baixa correlação entre as variáveis independentes com a dependente, ocorre do fato de que outros fatores afetam o desenvolvimento dos municípios, ou seja, além do volume de recursos fatores como, qualidade de gestão, gastos com a “máquina” pública, investimentos privados no município, entre outros, podem estar correlacionados com os valores do Índice Firjan de

Desenvolvimento Municipal, visto que o IFDM é calculado com base no investimento feito em saúde, educação e níveis de emprego e renda dos municípios.

Conforme a Tabela 2, ocorreu multicolinearidade entre as variáveis FUNDEB e ICMS ($r = 0,951$; $p\text{-value} < 0,01$) e entre a FUNDEB e FPM ($r = 0,862$; $p\text{-value} < 0,01$). Visto que, estes resultados podem afetar o modelo da regressão e acarretar na diminuição do poder preditivo das variáveis, foi retirado do modelo de regressão a variável FUNDEB.

Após o cálculo da correlação de *Pearson* entre as variáveis independentes com a dependente, partiu-se para a análise da regressão linear múltipla. Busca-se através da regressão linear múltipla verificar se as variáveis ICMS e FPM, explicam o impacto dos repasses de recurso no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina. A Tabela 4 apresenta o resumo do modelo.

Tabela 3 – Resumo do modelo

| Modelo | R | R quadrado | R quadrado ajustado | Erro padrão da estimativa | Durbin-Watson |
|--------|-------|------------|---------------------|---------------------------|---------------|
| 1 | 0,517 | 0,267 | 0,262 | 0,0525 | 1,984 |

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 3 descreve o modelo globalmente, ela informa se o modelo é eficaz em prever o índice FIRJAN. O coeficiente de determinação (R^2) serve como uma medida de quanto a variabilidade da saída pode ser debitada aos previsores. O modelo demonstra um R^2 de 0,267, o que significa que as variáveis independentes são responsáveis por 26,70% da variação do índice FIRJAN.

Pelos valores do coeficiente de determinação podemos inferir, também que a variável dependente IFDM, não é totalmente explicada pelas variáveis independentes (ICMS e FPM) o que leva a crer que outros fatores influenciam no resultado do indicador de desenvolvimento do município.

Por fim, a estatística de Durbin-Watson informa se a hipótese de independência dos erros é satisfeita, conforme Maroco (2007) o valor deve estar próximo de 2. Conforme a Tabela 4 é possível observar que o modelo não apresenta problemas de autocorrelação dos resíduos, pois seu valor 1,813 está próximo de 2. A tabela a seguir apresenta a análise de variância, a qual testa se o modelo possui um poder explicativo melhor do que a média para explicar a variável independente.

Tabela 4 – Análise de variância

| Modelo | Soma dos Quadrados | df | Quadrado Médio | F | Sig. |
|--------------|--------------------|------------|----------------|--------|-------|
| Regressão | 0,289 | 3 | 0,144 | 52,473 | 0,000 |
| Resíduos | 0,793 | 288 | 0,003 | | |
| Total | 1,082 | 290 | | | |

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme os resultados apresentados pela análise de variância por meio do teste F (Tabela 4), pode-se afirmar que a um nível de significância de 1% existe uma forte evidência que as variáveis independentes influenciam significativamente com o resultado do indicador de desenvolvimento do município. Até o momento, foi verificado se o modelo melhorou ou não a previsão do indicador de desenvolvimento do município. Por fim, apresenta-se os coeficientes de regressão múltipla.

Tabela 5 – Coeficiente de regressão múltipla

| Modelo | Coeficientes não padronizados | | Coeficientes padronizados | t | Sig. |
|-------------|-------------------------------|---------------|---------------------------|---------|-------|
| | B | Modelo padrão | Beta | | |
| (Constante) | 0,691 | 0,005 | | 146,628 | 0,000 |
| ICMS | 5,771E-010 | 0,000 | 0,168 | 2,108 | 0,036 |
| FPM | 4,108E-009 | 0,000 | 0,376 | 4,722 | 0,000 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Segundo a Tabela 5, as variáveis independentes foram considerada estatisticamente significantes nível de 1% ($p\text{-value} < 0,01$). Dessa forma, verifica-se que o fundo de participação dos municípios e o imposto sobre a circulação de mercadores e serviços, impactam positivamente no índice FIRJAN de desenvolvimento municipal. Assim, de acordo com a Tabela 3 temos a seguinte equação de regressão.

$$\text{IFDM} = 0,691 + 5,771\text{e-}010 * \text{ICMS} + 4,108\text{e-}009 * \text{FPM}$$

Foi elaborada uma previsão para os anos de 2013 e 2014 do IFDM. Levou-se em consideração os valores de recursos repassados aos municípios em 2011 e 2012 para prever 2013 e 2014, respectivamente. Isto ocorre, uma vez que, o IFDM tem sempre dois anos de atraso em sua divulgação em relação aos recursos investidos. A Tabela 6 demonstra o valor da previsão para os 50 municípios com maior percentual de recursos do montante dos municípios.

Tabela 6 – Previsão do IFDM de 2013 e 2014

| Ranking (2012) | Cidade | Ranking de recursos (2010) | IFDM (2012) | Ranking (2013) | IFDM (2013) | Ranking (2014) | IFDM (2014) |
|----------------|--------------------|----------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| 1 | Blumenau | 3 | 0,8849 | 4 | 0,9095 | 4 | 0,9040 |
| 2 | Brusque | 10 | 0,8739 | 10 | 0,8049 | 10 | 0,7985 |
| 3 | Florianópolis | 4 | 0,8737 | 1 | 1,0329 | 1 | 0,9997 |
| 4 | Joinville | 1 | 0,8727 | 2 | 0,9712 | 2 | 0,9620 |
| 5 | Chapecó | 7 | 0,8607 | 7 | 0,8679 | 7 | 0,8545 |
| 6 | Pomerode | 30 | 0,8559 | 40 | 0,7396 | 43 | 0,7381 |
| 7 | Jaraguá do Sul | 5 | 0,8541 | 5 | 0,8914 | 5 | 0,8775 |
| 8 | Concórdia | 14 | 0,8462 | 15 | 0,7716 | 18 | 0,7675 |
| 9 | Tubarão | 13 | 0,8451 | 13 | 0,7860 | 14 | 0,7792 |
| 10 | Balneário Camboriú | 19 | 0,8433 | 12 | 0,7897 | 12 | 0,7946 |
| 11 | Itajaí | 2 | 0,8408 | 3 | 0,9208 | 3 | 0,9141 |
| 12 | Guaramirim | 18 | 0,8403 | 30 | 0,7521 | 33 | 0,7503 |
| 13 | Itapema | 54 | 0,8357 | 33 | 0,7486 | 15 | 0,7738 |
| 14 | Tigrinhos | 279 | 0,8350 | 271 | 0,7081 | 165 | 0,7116 |
| 15 | Rio do Sul | 22 | 0,8317 | 17 | 0,7679 | 20 | 0,7627 |
| 16 | Timbó | 26 | 0,8274 | 36 | 0,7449 | 34 | 0,7469 |
| 17 | Tijucas | 41 | 0,8266 | 38 | 0,7407 | 42 | 0,7391 |
| 18 | Criciúma | 9 | 0,8224 | 9 | 0,8609 | 9 | 0,8485 |
| 19 | Gaspar | 24 | 0,8196 | 21 | 0,7617 | 22 | 0,7605 |
| 20 | Indaial | 23 | 0,8148 | 20 | 0,7624 | 24 | 0,7587 |
| 21 | Maravilha | 58 | 0,8135 | 58 | 0,7280 | 72 | 0,7268 |
| 22 | Pinhalzinho | 75 | 0,8117 | 78 | 0,7223 | 101 | 0,7195 |
| 23 | Braço do Trombudo | 179 | 0,8079 | 164 | 0,7090 | 150 | 0,7132 |
| 24 | Guabiruba | 64 | 0,8070 | 59 | 0,7279 | 67 | 0,7280 |
| 25 | Palhoça | 16 | 0,8020 | 11 | 0,8014 | 11 | 0,7947 |
| 26 | Saudades | 125 | 0,8018 | 137 | 0,7099 | 131 | 0,7151 |
| 27 | Içara | 28 | 0,7991 | 25 | 0,7598 | 25 | 0,7581 |
| 28 | São José | 6 | 0,7966 | 6 | 0,8680 | 6 | 0,8548 |

| | | | | | | | |
|----|------------------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|
| 29 | Antônio Carlos | 89 | 0,7965 | 125 | 0,7109 | 164 | 0,7116 |
| 30 | Itá | 36 | 0,7964 | 92 | 0,7173 | 120 | 0,7161 |
| 31 | São Bento do Sul | 12 | 0,7959 | 14 | 0,7781 | 16 | 0,7722 |
| 32 | Corupá | 91 | 0,7953 | 80 | 0,7212 | 86 | 0,7225 |
| 33 | Urussanga | 50 | 0,7940 | 54 | 0,7288 | 65 | 0,7282 |
| 34 | Schroeder | 84 | 0,7909 | 84 | 0,7211 | 95 | 0,7207 |
| 35 | Alto Bela Vista | 237 | 0,7882 | 237 | 0,7083 | 261 | 0,7090 |
| 36 | Orleans | 55 | 0,7875 | 56 | 0,7283 | 70 | 0,7274 |
| 37 | Novo Horizonte | 230 | 0,7868 | 227 | 0,7084 | 194 | 0,7102 |
| 38 | Massaranduba | 76 | 0,7858 | 79 | 0,7217 | 92 | 0,7214 |
| 39 | Camboriú | 43 | 0,7837 | 26 | 0,7595 | 31 | 0,7548 |
| 40 | Navegantes | 33 | 0,7834 | 28 | 0,7578 | 23 | 0,7605 |
| 41 | Braço do Norte | 51 | 0,7830 | 44 | 0,7332 | 54 | 0,7315 |
| 42 | Biguaçu | 17 | 0,7823 | 18 | 0,7664 | 21 | 0,7627 |
| 43 | Videira | 15 | 0,7821 | 22 | 0,7615 | 26 | 0,7570 |
| 44 | Araquari | 72 | 0,7811 | 46 | 0,7327 | 48 | 0,7350 |
| 45 | Caibi | 153 | 0,7807 | 156 | 0,7093 | 103 | 0,7193 |
| 46 | Nova Erechim | 147 | 0,7754 | 154 | 0,7093 | 109 | 0,7182 |
| 47 | Iomerê | 143 | 0,7747 | 136 | 0,7100 | 108 | 0,7182 |
| 48 | Palmitos | 67 | 0,7742 | 76 | 0,7224 | 93 | 0,7213 |
| 49 | Luzerna | 166 | 0,7736 | 167 | 0,7089 | 182 | 0,7106 |
| 50 | Treze Tílias | 106 | 0,7722 | 4 | 0,7104 | 172 | 0,7112 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados apresentados na Tabela 6, revelam que o município de Blumenau ficou em terceira posição com as entradas de recursos em 2010, permanecendo em primeiro colocado no IFDM de 2012, de acordo com a previsão, a cidade de Blumenau deverá permanecer em posições similares nos IFDM de 2013 e 2014. Bem como, a capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis como o quarto município que mais arrecadou recursos, ficou com a terceira posição do IFDM em 2012, alterando para primeira colocada em 2013 e 2014. Por outro lado Joinville que possui a maior arrecadação do estado, ficou em quarta colocada no IFDM (2012). Já pela previsão elaborada, a tendência de ser o segundo colocado em 2013 e 2014.

Entre os dez maiores municípios em arrecadação de recursos, há de se destacar, positivamente, o desempenho de Brusque que mesmo por estar posicionado na décima colocação em arrecadação, permaneceu como segundo melhor município de IFDM (2012). Contudo, Brusque deverá passar para a décima posição nos próximos dois anos, ocorrendo uma aumento nas posições. Além disso, ocorreu de que entre os dez maiores municípios de arrecadação ocorresse um destaque negativo, que é a cidade São José, o qual possui a sexta maior arrecadação do Estado, porém o seu IFDM de 2012 é o vigésimo oitavo. Porém, sua previsão melhora para os períodos de 2013 (6) e 2014 (6).

Outro município que deve se destacado é Pomerode, que apesar de ter a trigésima arrecadação, possui o quarto melhor desempenho municipal do Estado, entretanto existe um aumento de sua posição, o qual passa ocupar a 40 (2013) e 43 (2014) posição respectivamente. Na outra via está o município de Tigrinhos com a ducentésima nona em arrecadação e uns dos melhores índices de desenvolvimento municipal, o qual ocupa a décima quarta posição em 2012.

Como vemos vários são os municípios que tem entrada de recursos alta, entretanto baixos índices de desenvolvimentos. Por outro lado municípios que não tem um valor tão expressivo de arrecadação, mas que o valor apresentado do IFDM é melhor. Isso vem mais uma vez, demonstrar que os recursos são importantes para o desenvolvimento dos municípios, porém não são fatores exclusivos de desenvolvimento.

Considerando os Pressupostos levantados, foram elaborados os cálculos de regressão e correlação para aceitá-las ou refutá-las. Tanto o cálculo de regressão linear como o cálculo de correlação de Pearson, demonstrou haver relação entre os recursos recebidos e o índice de desenvolvimento dos municípios. Porém essa relação não é alta, o que demonstra que outros fatores, além dos recursos arrecadados pelos municípios, impactam o desenvolvimento.

Dessa forma é possível aceitar o Pressuposto 1, P1: “há relação entre os recursos recebidos pelos Municípios e o desenvolvimento Municipal”. Havia a expectativa que os maiores municípios em captação de recursos teriam os melhores índices de desenvolvimento, contudo, alguns municípios nessa situação apresentaram os melhores índices. Mas dos 55 municípios com maior arrecadação, somente, 28 se mantêm entre os 50 municípios com maiores IFDM em 2012.

E nos anos seguintes, em que foi projetado o IFDM, ocorreu altas mudanças de algumas cidades que obtiveram pouca arrecadação nesse cenário, que implica em afirmar que no espaço curto de tempo em que foram realizadas as projeções, haverá grandes mudanças no indicador de desenvolvimento dos municípios. Dessa forma é possível aceitar o segundo pressuposto, P2: “os municípios com maiores recursos tem melhores índices de desenvolvimento, continuamente”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar o impacto no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina, ocasionados por meio do repasse de recursos estaduais e federais, sendo eles o ICMS, FUNDEB e Fundo de Participações dos Municípios (FPM). Na sequência, utilizou-se estatística descritiva, com o intuito de caracterizar os dados da pesquisa. Em seguida foi realizado a correlação de *Pearson* buscando encontrar relação entre as variáveis. Seguido, da regressão linear múltipla para comprovar. Por fim, foi estabelecido um posicionamento das cidades quanto ao índice IFDM em 2012, 2013 e 2014 e o posicionamento dos municípios quanto ao valor total de arrecadação.

Os resultados da correlação demonstraram uma multicolinearidade entre as variáveis FUNDEB e ICMS e entre a FUNDEB e FPM. Visto que, estes resultados poderiam ter afetado o modelo da regressão e acarretar na diminuição do poder preditivo das variáveis, foi retirado do modelo de regressão a variável FUNDEB. Os resultados encontrados levaram a aceitação do pressuposto P1, que pressupunha haver uma relação entre o desenvolvimento dos municípios e a captação de recursos. Contudo outros fatores podem contribuir ao desenvolvimento, além do recursos, a boa gestão dos recursos, a redução dos gastos para manutenção da “máquina” pública e investimento privados no município, podem ser fatores que ampliem os investimentos em melhoria da Saúde, educação e geração de emprego e renda, quesitos esses que compõe o IFDM.

O estudo observou também que o fato de ter um valor maior de recursos implica em ter um IFDM maior. Vários municípios com grandes entradas de recursos, apresentaram um valor de IFDM (2012) menor que sua posição no *ranking* de arrecadação, contudo nos cenários projetados para 2013 e 2014 suas posições começam a aumentar. O que levou a aceitação do segundo pressuposto P2, que considerava que “os municípios com maiores recursos tem melhores índices de desenvolvimento, continuamente”. Dessa forma é possível responder que há impacto dos repasses Estaduais e Federais no desenvolvimento dos municípios, porém, devem ser somado a este a qualidade da gestão para ampliar o desenvolvimento municipal.

Enfim o trabalho teve suas limitações, pois conforme descrito o IFDM é um indicador que apurado pela FIRJAN, que avalia as informações em saúde, educação e geração de emprego e renda, dado esse que é obtido sempre após a divulgação pelos órgãos competentes, a metodologia do cálculo do indicador não poderia ser controlada pelos pesquisadores o que

pode limitar o poder de análise dos resultados. Principalmente em análise mais detalhadas de cada município estudado, em destaque àqueles que apresentaram situações conflitantes entre a receita e o indicador. Uma análise mais aprofundada destes municípios pode, talvez, esclarecer melhor o porquê da obtenção de sucesso ou fracasso no Indicador de desenvolvimento municipal. Desta forma espera-se ter contribuído com a discussão do tema e que o presente estudo sirva de motivação a novas pesquisas, de forma a ampliar a análise pormenorizada dos fatores que levam ao desenvolvimento dos Municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação. São Paulo: Atlas, 2002.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n 10. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília. 1997.

BOVAIRD, T., LÖFFLER, E. Public Management and Governance. London: Routledge. 2003.

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

_____. Reforma Gerencial de 1995. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br/>>. Acesso em: 06 de junho de 2012.

_____. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. Revista eletrônica sobre Reforma do Estado, Salvador, BA, n.3 set.-nov. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-3-SETEMBRO-2005-BRESSER.pdf>>. Acesso em: 07 de junho de 2012.

CUNHA, J. V. A. da; COELHO, A. C. Regressão Múltipla. In: CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. (Org.) Análise Multivariada: para Cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia. São Paulo: Atlas, 2007.

FECAM, Federação Catarinense de Municípios. Portal das Transferências Constitucionais – SC de 2012. Disponível em: <http://receitas.fecam.org.br/estado>. Acesso em 25 de junho de 2013.

FRANÇA FILHO, G. Definindo gestão social. In: Silva J. et al. (Orgs.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FIATES, G. G. S. Modelos de Gestão e Gestão Pública: Livro Didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2007

HARMON, M. M.; MAYER, R.T.; Teoría de la organización para la Administración Pública México (DF): Fondo de Cultura Económica, 1999.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008a.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

_____. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores, 1997.

MENDES, M.. In. BIDERMAN, C. ARVATE, P. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. Transferências intergovernamentais e captura de recursos Públicos nos municípios brasileiros. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/mh_permio_tefp.pdf>. Acesso em 06 de junho 2012.

MOTTA, P.R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ed. especial comemorativa 87-96, 1967-2007.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

RAUPP, Fabiano Maury. BEUREN, Ilse Maria. Caracterização da Pesquisa em Contabilidade. In. BEUREN, Ilse Maria (Org). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SANTA CATARINA. Mensagem Anual à Assembleia Legislativa. Governo do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

WALDO, Dwight. O estudo da administração pública. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971

ZMITROWICZ; BISCARO, TT/PCC/20 - A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal – WITOLD ZMITROWICZ, CIBELE BISCARO. 30 p. Texto Técnico Escola Politécnica da USP Departamento de Engenharia de Construção Civil. 1998.