

INDICADORES DE QUALIDADE DA GESTÃO FISCAL PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DA MESOREGIÃO NORTE DE MINAS

Geraldo Alemandro Leite Filho

Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Montes Claros.

E-mail: geraldo.alemandro@unimontes.br

Fabiana Siqueira Alves Martins

Acadêmica do curso de Administração da Universidade Estadual de Montes Claros. Bolsista de iniciação científica da FAPEMIG.

E-mail: fabianasiqueira07@gmail.com

Fernanda Oliveira Alves

Acadêmica do curso de Administração da Universidade Estadual de Montes Claros. Bolsista de iniciação científica da FAPEMIG.

E-mail: fernandaoliveiraalves@outlook.com

Janete Aparecida Ribeiro Alves

Acadêmica do curso de Administração da Universidade Estadual de Montes Claros. Bolsista de iniciação científica da FAPEMIG.

E-mail: janesalves123@gmail.com

Resumo

O objetivo desta pesquisa foi averiguar a qualidade da gestão fiscal dos municípios da Mesorregião Norte de Minas no ano de 2013, através da análise dos indicadores IFGF, e assim verificar se a média da pontuação dos mesmos se distanciam ou não do padrão estadual e nacional, e apurar também a situação da gestão dos mesmos. A análise dos dados revelou que a maioria dos municípios pesquisados se encontram em situação difícil quanto à posição fiscal, onde uma grande porcentagem possui uma gestão com dificuldade e/ou crítica, verificou-se também que essa situação não se difere muito dos outros municípios brasileiros.

Palavras-chave: Gestão Pública Municipal, Municípios da Mesorregião Norte de Minas, Lei de Responsabilidade Fiscal, IFGF.

Área temática: Políticas Públicas.

Introdução

Devido às dificuldades econômicas que os municípios brasileiros enfrentam faz-se necessário aplicar uma gestão moldada na eficiência, economia, qualidade na prestação dos serviços públicos, e principalmente clareza dos gestores representantes do Executivo e Legislativo. Portanto considerando o pacto federativo, cabe aos poderes Executivos e Legislativos exercerem suas responsabilidades constitucionais para que o interesse público seja alcançado de acordo com a maximização dos recursos e a racionalização dos gastos. Por isso a transparência deve evidenciar todas as atividades executadas pelos administradores públicos possibilitando que os cidadãos tenham a possibilidade de entender com clareza o que é realizado pelos gestores governamentais.

Com as transformações organizacionais, tanto no setor privado quanto no público, transformações estas como a complexidade e multiplicidade dos negócios, multinacionalização das políticas ambientais, econômicas e sociais faz-se necessário a utilização de instrumentos de comando que auxiliem os administradores públicos no processo de gestão com estipulação de estratégias para uma melhor tomada de decisão. Desta forma faz-se necessário dar enfoque na relevância de se ter uma administração pública eficaz e eficiente que aja como condutor para o progresso social que atinge toda a sociedade cooperando para o desenvolvimento da prestação dos serviços públicos para com a sociedade. A gestão pública eficaz e eficiente é indispensável para que se tenha um bom planejamento para atingir as metas propostas pela administração.

Segundo Viana et al. (2011), é preciso evidenciar a qualidade da gestão pública, principalmente dos gastos públicos, desde que os limites previstos nas legislações não sejam ultrapassados, destacando recursos públicos para a garantia dos direitos sociais preconizados pela Constituição brasileira. Assim, com intuito de observar o comportamento dos municípios, em relação ao controle de gastos, investimentos e cumprimento dos direitos sociais estabelecidos na Constituição, foram criados indicadores para medir o desempenho dos municípios no que se refere à gestão pública municipal e ao desenvolvimento econômico e social (Sousa et al., 2013).

Jannuzzi (2002, p. 55) classifica indicador como uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para operacionalizar um conceito social abstrato, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. Segundo o autor, são importantes na gestão pública, pois se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais, bem como avaliar bem-estar e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Para Kayano e Caldas (2002) indicadores são instrumentos importantes para fiscalização, controle, gestão, verificação e medição de eficiência e eficácia na administração pública, por permitirem comparar situações entre localidades (espaços territoriais) ou entre períodos diferentes de um mesmo município.

Jannuzzi (2001) chama a atenção para a utilização dos indicadores para avaliação econômica e social da gestão pública. Para o autor, o conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do Orçamento Público. O autor observa que os indicadores podem orientar a análise, formulação e implementação de políticas sociais e contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção por parte da gestão pública.

Nahas et al. (2006) destacam que o Brasil tem se avançado na produção de indicadores municipais, o que demonstra uma preocupação da gestão estadual e municipal no uso de indicadores para gestão e planejamento urbano e regional. Os autores destacam a existência de grande variabilidade de metodologias, o que possibilita desenvolvimento de estudos e sistemas

adequados à diversidade cultural e que reflitam as condições de vida existentes nas diferentes regiões brasileiras.

Segundo Guimarães (2008), para a avaliação da gestão, indicadores compostos são importantes porque permitem fazer comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão. A disponibilidade de indicadores para uso no diagnóstico da realidade social empírica, formulação de políticas, monitoramento das condições de vida da população, análise da mudança social está, pois, condicionada à oferta e às características das estatísticas públicas existentes.

Para Guimarães e Jannuzzi (2004), o avanço dos processos de descentralização e a maior pressão social oriunda de sucessivas crises econômicas e o conseqüente acúmulo de demandas locais vêm fazendo com que a geração e a disseminação periódica de estatísticas, indicadores e índices municipais passem a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de planejamento, sobretudo para subsidiar o processo de implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Segundo Silva (1995), para que os municípios assumam e atendam as diversas demandas sociais e econômicas, há necessidade de se desenvolver instrumentos e indicadores de gestão pública, com o objetivo de avaliar o desempenho desta gestão e medir os níveis de desenvolvimento econômico e social, e neste sentido foram criados a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os indicadores da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, conhecidos como Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece fronteiras para os gastos com pessoal e déficit público, baseado nos termos: transparência e responsabilidade fiscal, visando um controle social destas contas públicas, esperando-se que assim os bons administradores sejam reconhecidos pelos cidadãos e pelo mercado, integrando uma maior obtenção ao crédito.

Já o IFGF foi criado com a intenção de desenvolver o hábito da responsabilidade administrativa de forma a aprimorar a gestão fiscal dos municípios e aperfeiçoar as decisões quanto a destinação dos recursos públicos. Ele utiliza cinco indicadores como variáveis para mensurar a qualidade da gestão pública municipal, são eles: Receita Própria; Gastos com Pessoal; Investimentos; Liquidez e, Custo da Dívida, e a avaliação dos mesmos permite classificar os municípios em gestão de excelência, boa gestão e gestão com dificuldade ou crítica.

O propósito principal deste artigo foi analisar os dados resultantes dos indicadores de qualidade da gestão fiscal pública municipal fundamentada no (IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal), por meio dos índices de evolução dos municípios da mesorregião Norte de Minas. E como propósito secundário o artigo retratou: a) o debate e verificação do progresso dos indicadores de qualidade da gestão pública municipal procurando examinar a sua repercussão no decorrer do tempo, onde alguns municípios evoluíram e outros regrediram em seus resultados; b) apurar a ligação das variantes através de indicadores que constituem o IFGF; c) aferir a relação dos dados que compõem o rol da qualidade da gestão fiscal pública municipal retratando os avanços de cada municipal por intermédio da análise dos resultados, que se dá por meio de indicadores ou índices gerais identificadas pelas pontuações que variam de 0 a 1.

É de suma importância associar os indicadores de gestão pública municipal, fundamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal, com os indicadores de desenvolvimento dos municípios, para que se possa experimentar a veracidade de quais concepções da gestão pública municipal estaria agregada aos critérios de avanço municipal em um ângulo de tempo mais extenso. Tais apurações podem cooperar para ajudar no debate e compreensão das vertentes das finanças públicas municipais, responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal.

Nesta pesquisa foram utilizados os dados da mesorregião Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha devido serem categorizadas como as regiões mais pobres do país, pois habitam nestas localidades uma grande porcentagem da população pobre do estado de Minas Gerais, com péssimos indicadores econômicos e sociais, altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil, pouca ação econômica, alta condensação de terra e renda, além de serem dependentes das verbas governamentais.

Este artigo está organizado em seis seções incluindo a presente introdução que é a seção um. Na seção dois encontra-se o modelo teórico, onde se aborda os conteúdos legais e essências da transparência da gestão fiscal pública. Na seção três menciona a metodologia utilizada na pesquisa, os mecanismos aplicados para a coleta dos dados, os índices empregados para examinar o grau de transparência da gestão fiscal pública e as avaliações empregadas para a averiguação dos resultados. A seção quatro procura apontar e defender os resultados obtidos. Na seção cinco exhibe as conclusões com as ponderações das ideias e resultados observados e argumentados no decorrer do artigo. E no final expõem-se as referências utilizadas no decorrer da elaboração do artigo.

Referencial Teórico

Lei de Responsabilidade Fiscal

O contexto Brasileiro atual implica mudanças de adaptabilidade, com novas tecnologias que fornecem ferramentas que ajudam tanto os gestores na captação dos dados quanto a união na análise dos mesmos, fornecidos pelos estados e municípios. Num contexto de redemocratização e descentralização dos Estados brasileiros, gerando aumento de poder dos governantes estaduais e locais.

Sendo assim fica a encargo dos mesmos a responsabilidade de gerar e captar recursos e decidir a alocação dos gastos públicos, de acordo com a Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo (PEREIRA,2012, pg.351).

De acordo com Santos (2015, pg. 02) a Lei de Responsabilidade Fiscal baseia-se no binômio transparência e responsabilidade. A transparência, vista como um mecanismo de controle social refere-se às normas de escrituração e consolidação das contas públicas e cria a necessidade da produção de novos relatórios pelos gestores e a obrigatoriedade da publicação dos mesmos de forma que a sociedade tenha um maior controle sobre a gestão do dinheiro público. Ainda de acordo com o autor são mecanismos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal e suas versões simplificadas (SANTOS, 2015, pg. 03).

Já a responsabilidade está relacionada ao dever do gestor de arrecadar o máximo que é permitido em lei e só gastar até o limite de sua receita, respeitando os critérios fixados em lei. Determina a Lei nº 101/2000, no seu artigo 11, que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”.

Esta lei busca incrementar na gestão pública uma maior transparência, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam de controle e punição dos governantes, que não agirem de acordo com o que se propõem na lei. Esperando assim, que os bons administradores sejam premiados com o reconhecimento da população e do mercado, incluindo um maior acesso a crédito.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estipula limites para despesas com pessoal e dívida pública, e estabelece a criação de metas para o controle de receitas e despesas. Também determina a não criação de novas despesas continuadas (por mais de dois anos) pelos governantes, sem que haja a indicação da sua fonte de receita ou sem a redução de outras despesas existentes (PEREIRA, 2012, pg. 258).

De acordo com o artigo 1. da LRF, a responsabilidade pela gestão fiscal presume a ação planejada e transparente com o intuito de prevenir riscos e corrigir desvios que podem acometer o equilíbrio das contas públicas por meio do cumprimento de metas, obediência a limites, exigências para renúncia de receita e geração de despesas com pessoal, dívida, entre outros. Portanto, a Lei Complementar nº 101/00 traz conformidade para receitas e despesas públicas de modo a equilibrar esses dois fatores, possibilitando que o saneamento financeiro do Estado propicie uma atuação eficaz em favorecimento aos interesses sociais.

Observa-se também a importância da LRF na questão da transparência na gestão fiscal, permitindo a interação da sociedade na fiscalização da gestão pública, que engloba orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e planos, que terão suas publicações por parte do administrador público com uma síntese do tribunal de contas e com breves relatórios da execução orçamentária e gestão fiscal (PEREIRA, 2012 pg.355).

Gestão Pública Municipal

A constituição da República de 1988 incorporou os municípios brasileiros ao conjunto federativo, concedendo-lhes autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizacional, além de determinar as competências, direitos e obrigações dos municípios, além de estabelecer os princípios que conduzem a Administração Pública: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Em decorrência desse fato, aparecerem novas e importantes responsabilidades ao gestor municipal, como o planejamento, a coordenação, o controle e a avaliação de suas prerrogativas.

As ações municipais se tornaram objeto de reflexão do coletivo do município, e ficou claro que prefeitos devem conduzir a alocação de recursos nos orçamentos anuais de forma a conciliar com as metas e recursos do município e auxiliar o gerenciamento das ações de governo, através da atribuição de responsabilidades de monitoramento das ações e dos resultados obtidos, dando, acima de tudo, transparência à utilização de recursos e as metas alcançadas.

Porém, ao longo de alguns anos, os municípios brasileiros defrontaram-se com problemas, como recessão econômica, inflação, insuficiência de recursos, falta de mecanismos eficientes de planejamento, que impactou de forma negativa a gestão e o desempenho, tanto econômico quanto social, dos mesmos. Outro agravante dessa situação é a má gestão de recursos, caracterizada principalmente pela falta de responsabilidade e compromisso social de alguns gestores públicos, isso ocorria principalmente pela inexistência de normas rígidas de controle na gestão pública brasileira.

Assim, a preocupação em melhorar o nível de desempenho da gestão pública, principalmente em assuntos que abrangem a ética, moral e a transparência, iniciou-se no Brasil o debate sobre carência de regulação das contas públicas e a elaboração de instrumentos para o planejamento e controle dos gastos públicos, com o objetivo de obter uma gestão mais eficiente (Matias, Ortolani & Campello, 2002). Desta forma, foi sancionado no Brasil em 04 de maio de 2000 a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que busca uma maior responsabilidade e transparência da gestão fiscal dos municípios.

A LRF objetiva aumentar o controle e a responsabilização dos gestores municipais em relação as contas públicas, visando elevar a qualidade da alocação de recursos e otimizar os custos da máquina pública e também estimular o desenvolvimento, destinando os recursos públicos a investimentos que melhorem a qualidade de vida das pessoas. A lei impõe limites e metas aos gestores da política fiscal objetivando a geração de menores déficits fiscais e uma baixa concentração de dívida.

De acordo com Souza et al. (2013), com a finalidade de avaliar os municípios, no que se refere ao cumprimento da LRF e dos direitos sociais determinados na Constituição, foram elaborados indicadores que são utilizados na medição do desempenho dos mesmos em relação à gestão pública municipal. Destaca-se, dentre os indicadores, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) desenvolvido pelo Sistema Firjan, é uma ferramenta de controle social que tem como objetivo incentivar a cultura da responsabilidade administrativa através de indicadores que possibilitem o aprimoramento da gestão fiscal dos municípios e o aperfeiçoamento das decisões quanto a alocação dos recursos públicos.

O IFGF é constituído por cinco indicadores que servem para avaliar a gestão fiscal, são eles: Receita Própria, que calcula a submissão dos municípios quanto à transmissão de bens e direitos concedidos pelo estado e pela União; Gastos com Pessoal, que indica a quantidade de gastos dos

municípios com pagamento de pessoal, no que diz a totalidade da receita corrente líquida; Investimentos, que verifica o quanto foi investido no que se refere à receita corrente líquida; Liquidez, que apura os fundos deixados em caixa pelas prefeituras constatando se é o bastante para que a mesma possa cumprir com suas obrigações de curto prazo, aferindo a liquidez da prefeitura com a mesma dimensão das receitas correntes líquidas; e por fim o Custo da Dívida, que é equivalente ao desembolso com juros e amortizações em nexa ao valor conjunto das receitas líquidas reais.

A regulação, o controle e a transparência das ações dos municípios, especialmente quando envolvem a aplicação de recursos públicos, constituem instrumentos fundamentais para se garantir a gestão pública responsável e eficiente, que contribui para a oferta de serviços de qualidade para a população. Portanto a busca pela eficiência na gestão pública relaciona-se ao efetivo controle dos gastos públicos e transparência na aplicação dos recursos, temas contidos na LRF, e é possível verificar essa eficiência através do bom desempenho nos indicadores IFGF, que demonstra se os limites estabelecidos na LRF estão sendo ou não cumpridos pelos municípios.

Índice Firjan de Gestão Fiscal

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido pelo Sistema Firjan e lançado em 2012, é uma ferramenta de controle social que tem como objetivo incentivar a cultura da responsabilidade administrativa através de indicadores que possibilitem o aprimoramento da gestão fiscal dos municípios e o aperfeiçoamento das decisões quanto a alocação dos recursos públicos.

O IFGF é elaborado com base em estatísticas oficiais, a partir dos resultados fiscais das prefeituras declarados à Secretaria do Tesouro Nacional. Ele traz uma maior transparência às contas municipais ao favorecer o entendimento dos dados e informações que são fornecidos pelas prefeituras, e também da forma como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas mesmas.

O IFGF procura demonstrar os desafios da gestão municipal para alocar recursos, considerando-se as restrições orçamentárias que as prefeituras brasileiras se defrontam. Em relação a receita o problema fundamenta-se na dependência das transferências intergovernamentais, no gasto o desafio é a gestão das despesas correntes, pois a austeridade orçamentária compromete os recursos programados para outras finalidades, como investimentos. Outro problema é o de liquidez, haja vista que muitas prefeituras transferem despesas para o ano seguinte, sem cobertura de caixa, como uma forma de endividamento.

Através dessa análise foram desenvolvidos os cinco indicadores que constituem o IFGF, são eles: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Os quatro primeiros representam 22,5% sobre o resultado final, o índice Custo da Dívida, porém, representa 10% do valor total, devido, de acordo com o Sistema Firjan, ao “baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros”.

Figura 1 - Descrição dos índices IFGF



A interpretação dos resultados, por indicador ou índice geral, é bem simples, a pontuação varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, melhor é a gestão fiscal do município. Também foram elaborados quatro conceitos para o IFGF com valores de referência para facilitar a análise:

- **Conceito A** (Gestão de Excelência): resultados superiores a 0,8 pontos.
- **Conceito B** (Boa Gestão): resultados entre 0,6 e 0,8 pontos.
- **Conceito C** (Gestão em Dificuldade): resultados entre 0,4 e 0,6 pontos.
- **Conceito D** (Gestão Crítica): resultados abaixo de 0,4 pontos.

Outra característica importante é que a metodologia do IFGF possibilita tanto a comparação relativa quanto absoluta ao longo dos anos. Assim, é possível identificar se uma melhoria de posição no ranking está relacionada a fatores específicos de um município ou à piora dos demais.

Características das Mesorregiões Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha

A mesorregião Norte de Minas, marcado em amarelo na Figura 01, é constituída por 89 municípios, que conjuntamente somam uma população de 1.610.587 habitantes, em uma área de 128.602 km². Já A macrorregião do Vale do Jequitinhonha e Mucuri em azul e roxo (Fig. 01) se encontra na porção Nordeste do estado, possui uma área de 85 mil quilômetros quadrados, aproximadamente 1 milhão de habitantes e acopla 66 municípios (IBGE 2010).

Figura 2 - Mapa das Mesorregiões de Minas Gerais



Fonte: IGA/Cetec 1994

Nas mesorregiões Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha e Mucuri as secas são recorrentes e juntam-se a isso grandes problemas sociais e econômicos como a pobreza, elevadas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, subnutrição, baixo dinamismo econômico, dependência de recursos governamentais, elevada concentração de renda e de terra. Por isso são classificadas como as regiões mais pobres do país, já que vive nessas regiões grande parte da população pobre e extremamente pobre de Minas Gerais, além de apresentarem os piores indicadores sociais e econômicos.

O Norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha e Mucuri são as macrorregiões menos dinâmicas de Minas Gerais, apesar de terem sido objetos de diversos investimentos para impulsionar o desenvolvimento. O trabalho exercido pela SUDENE e a monocultura de eucalipto nas macrorregiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri, respectivamente, ativaram, razoavelmente, a economia destas macrorregiões, porém estes investimentos não melhoraram a qualidade de vida de grande parte da região.

As regiões Norte e Jequitinhonha possuem uma grande participação no território do estado, porém isso não se verifica quando se leva em conta a parcela de contribuição destas regiões no PIB do estado, que segundo o IBGE (2008), foi de 4% e 1,9% respectivamente. E, considerando que essas mesorregiões concentram quase 20% da população do estado, verifica-se que as mesmas apresentam PIB per capita bastante inferior às demais regiões (Gráfico 1).

Gráfico 1 - PIB per capita das macrorregiões de Minas Gerais – 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro.

E, apesar de grandes empresas estarem instaladas no Norte de Minas, o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI) considera a pequena participação da região no PIB do estado (cerca de 4%) como consequência do fim dos incentivos oferecidos pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por causa da distância dos principais mercados consumidores e também pela deficiente infraestrutura de transportes da mesma.

Os dez municípios mineiros com menor PIB per capita em 2011 caracterizaram-se pela pequena participação na população total do estado e atividade econômica centrada em serviços, com predominância da administração pública. Quatro pertenciam à região Norte e seis à Jequitinhonha/Mucuri.

Tabela 1 - 10 menores municípios em relação ao PIB per capita 2011

Municípios	PIB per capita 2011 (R\$)	Mesorregião
São João das Missões	4.115,94	Norte de Minas
Chapada do Norte	4.189,61	Jequitinhonha/Mucuri
Francisco Badaró	4.190,86	Jequitinhonha/Mucuri
Bonito de Minas	4.255,30	Norte de Minas
Ladainha	4.330,80	Jequitinhonha/Mucuri
Setubinha	4.428,34	Jequitinhonha/Mucuri
Jenipapo de Minas	4.457,65	Jequitinhonha/Mucuri
Mamonas	4.508,31	Norte de Minas
Monte Formoso	4.527,16	Jequitinhonha/Mucuri
Japonvar	4.615,91	Norte de Minas

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Ao analisar a evolução da renda per capita das macrorregiões de planejamento de Minas Gerais, no período de 2000 a 2010, percebe-se que a mesma apresenta alguns aspectos, como um aumento da renda per capita das macrorregiões normalmente com uma economia menos dinâmica, como Vale do Jequitinhonha/Mucuri e a região Norte. Este aumento é decorrente do elevado crescimento da renda das classes D e E particularmente, por causa do real aumento do salário mínimo, diminuição do desemprego e os programas de transferência de renda do governo federal.

Entretanto, apesar de a renda per capita média ter aumentado nas dez macrorregiões mineiras, principalmente na região Norte e Jequitinhonha/Mucuri, as desigualdades regionais persistem. E essas diferenças, em relação a renda, incidem na qualidade de vida da população dessas macrorregiões e, conseqüentemente, no desenvolvimento social e econômico do estado de Minas Gerais. Podemos observar essa diferença nos dados do IBGE (2010) mostrados na tabela, onde o Norte de Minas e os Vale do Jequitinhonha/Mucuri apresentaram, respectivamente, as menores rendas per capita de Minas Gerais - R\$455,33 e R\$431,75.

Tabela 2 - Renda domiciliar per capita das macrorregiões de Minas Gerais - 2010

Macrorregião	Renda Per capita 2010
Jequitinhonha/Mucuri	R\$ 431,75
Norte	R\$ 455,33
Rio Doce	R\$ 599,69
Noroeste	R\$ 622,67
Mata	R\$ 710,11
Centro Oeste	R\$ 721,28
Sul	R\$ 727,66
Alta Paranaíba	R\$ 761,04
Triângulo	R\$ 908,04
Central	R\$ 961,82

Fonte: IBGE, Sinopse dos Resultados do Censo 2010. Elaboração: Fundação João Pinheiro.

Outro dado que demonstra essa situação é que dentre os dez municípios com as mais baixas rendas per capita de Minas Gerais oito são integrantes das duas macrorregiões mais pobres do estado, ou seja, Vale do Jequitinhonha/Mucuri e Norte (tabela 2).

Tabela 3 - Dez municípios de Minas Gerais com menores Rendas per capita – 2000-2010

Município	Mesorregião	Renda per capita 2010 (R\$)
São João das Missões	Norte	238,60
Pai Pedro	Norte	250,74
Santo Antônio do Retiro	Norte	258,69
Ninheira	Norte	259,00
Frei Lagonegro	Rio Doce	267,73
Bonito de Minas	Norte	270,83
Caraí	Jequitinhonha/Mucuri	270,88
Setubinha	Jequitinhonha/Mucuri	276,38
Pedra Bonita	Mata	280,36
São João da Ponte	Norte	281,68

Fonte: IBGE, Sinopse dos Resultados do Censo 2010. Elaboração: Fundação João Pinheiro.

Outra situação preocupante em relação a essas mesorregiões é que de acordo com os dados de 2010 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) percebe-se que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) das mesmas também apresentou resultados insatisfatório.

Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal das mesorregiões de Minas Gerais - IDHM 2010

Mesorregião	IDHM 2010
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	0,706

Oeste de Minas	0,694
Sul e Sudoeste de Minas	0,694
Central Mineira	0,688
Noroeste de Minas	0,683
Campo das Vertentes	0,682
Metropolitana de Belo Horizonte	0,675
Zona da Mata	0,659
Vale do Rio Doce	0,636
Mesorregião	IDHM 2010
Norte de Minas	0,623
Jequitinhonha	0,616
Vale do Mucuri	0,601

Fonte: IBGE, Sinopse dos Resultados do Censo 2010. Elaboração: Fundação João Pinheiro.

Como pode-se observar na tabela o IDHM das regiões Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri estão entre 0,600 e 0,699, o que de acordo com a figura representa que as mesmas apresentam um médio desenvolvimento humano, consequências de muitos fatores como a baixa renda da população.

Figura 3 - Classificações do IDHM



Fonte: Site <http://g1.globo.com/> acessado em 29/02/2016

Através da Tabela observa-se que no ranking dos dez municípios de Minas Gerais com menores IDHMs, 8 pertencem a região norte e a região do Vale do Jequitinhonha/Mucuri, com IDHM que não chegam a 0,553, representando um baixo desenvolvimento humano.

Tabela 5 - 10 menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios de Minas Gerais - 2010

Municípios	Mesorregião	IDH 2010
São João das Missões	Norte de Minas	0,529
Araponga	Zona da Mata	0,536
Bonito de Minas	Norte de Minas	0,537
Catuji	Jequitinhonha/Mucuri	0,540
Ladainha	Jequitinhonha/Mucuri	0,541
Monte Formoso	Jequitinhonha/Mucuri	0,541
Setubinha	Jequitinhonha/Mucuri	0,542
Frei Lagonegro	Vale do Rio Doce	0,543
Fruta de Leite	Norte de Minas	0,544
Itaipé	Jequitinhonha/Mucuri	0,552

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Verifica-se assim, de acordo com os índices apresentados, que as mesorregiões Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha e Mucuri, apesar dos trabalhos de desenvolvimento exercido pela SUDENE, ainda são regiões pobres, que possuem dificuldade para se desenvolverem e para gerar recursos próprios e são dependentes de recursos oriundos do governo para se manterem.

Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se, quanto à abordagem do problema de natureza quantitativa e quanto aos objetivos, como pesquisa descritiva, pois foram realizados levantamentos documentais com coleta, tratamento analítico e interpretação de dados primários e secundários, com embasamentorecorrente à legislação que versa sobre o tema de responsabilidade fiscal e gestão pública.

O objetivo da pesquisa é analisar a situação da gestão fiscal dos municípios da Mesorregião Norte de Minas e de alguns municípios da mesorregião do Vale do Jequitinhonha através dos indicadores do IFGF e comparar a média da pontuação dos mesmos com as médias de Minas Gerais e do Brasil, para verificar se estas se distanciam ou não do padrão estadual e nacional.

As informações utilizadas no discorrer da pesquisa foram coletadas principalmente na base de dados da FIRJAN. Foi utilizado como variável para medir a qualidade da gestão pública municipal o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, que é composto por cinco indicadores: a) IFGF Receita Própria; b) IFGF Gastos com Pessoal; c) IFGF Investimentos; d) IFGF Liquidez e, e) IFGF Custo da Dívida.

O universo da pesquisa foi definido como 89 municípios da Mesorregião Norte de Minas e 5 municípios do Vale do Jequitinhonha. Dentre os municípios selecionados para a pesquisa cinco não tiveram os indicadores IFGF calculados anualmente pela Firjan, tomando como referência o ano de 2013.

A avaliação dos indicadores foi feita de acordo com os conceitos e classificação do IFGF, apresentados no quadro 1. A interpretação dos dados apurados depende da pontuação atingida por cada município. Ela varia de 0 a 1, sendo que quanto maior a pontuação, melhor a gestão fiscal do município. Após a apuração dos resultados foi elaborado um ranking com as melhores e piores gestões fiscais e também foi feita uma comparação de qualidade da gestão fiscal utilizando-se as médias do IFGF desses municípios, do estado de Minas Gerais e do Brasil.

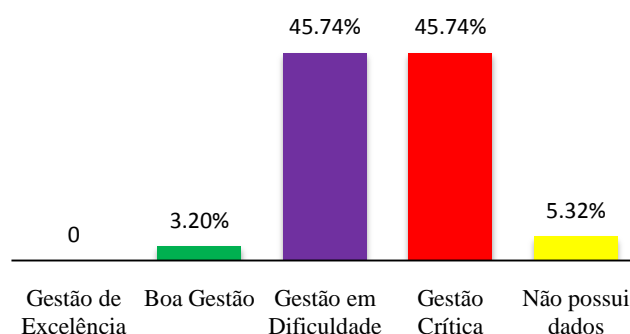
Com relação à confiabilidade, os dados dos indicadores IFGF foram coletados de forma autêntica, sem alterações, da base de dados da FIRJAN.

Resultados

Esta pesquisa examinou a situação fiscal de 94 municípios através de dados correspondentes ao ano de 2013, sendo 89 municípios da Mesorregião Norte de Minas e 5 municípios do Vale do Jequitinhonha, foram utilizadas os dados dessas mesorregiões por serem consideradas as regiões mais carentes do Brasil, pois habitam nestas localidades uma grande porcentagem da população pobre e excessivamente carente do estado de Minas Gerais, com péssimos indicadores econômicos e sociais, altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil, pouca ação econômica, alta condensação de terra e renda, além de serem dependentes das verbas governamentais.

Através da análise dos dados apresenta-se no Gráfico 2 a classificação fiscal dos municípios pesquisados: a maior parte obtiveram conceito C e D ficando empatados com (43, ou 46%), nenhum município conseguiu o conceito A ficando com (0%) e somente (3, ou 3%) foram classificados como boa gestão tendo como conceito B. No entanto (5, ou 5%) dos municípios analisados não possuem dados no IFGF, com isso ficando sem classificação no conceito, que são: Padre Carvalho, Pintópolis, Riachodos Machados, São João da Lagoa e Serranópolis de Minas.

Gráfico 2 - Classificação dos municípios da Mesorregião Norte de Minas por conceito do IFGF 2013



Fonte: Sistema Firjan – Elaborado pelos autores.

Através da análise dos dados foi elaborado o ranking com os melhores e piores resultados. O município de Chapada Gaúcha ficou em 1º lugar, pois obteve a maior pontuação no índice geral, seguido pelos municípios de São João das Missões e Francisco Sá, respectivamente em 2º e 3º lugar, conseqüentemente foram classificados com conceito B. Os índices IFGF Gastos com Pessoal e Liquidez se destacaram pelas boas notas, chegando a pontuação máxima em Francisco Sá e Brasília de Minas, isso demonstra que esses municípios estão cumprindo a LRF que determina que esse gasto não pode ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida. Em relação a liquidez, os municípios demonstraram obter recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas para o exercício seguinte.

Tabela 6 - Ranking dos Cinco Melhores Resultados do IFGF 2013 da Mesorregião Norte de Minas

Ranking 2013		Município	IFGF	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
BR	MG							
531º	52º	Chapada Gaúcha	0,6338	0,1069	0,7583	0,6707	0,8785	0,9055
573º	60º	São João das Missões	0,6284	0,1263	0,6933	0,7895	0,7929	0,8790
780º	81º	Francisco Sá	0,6042	0,3100	0,4504	0,6236	1,0000	0,6776
951º	101º	Brasília de Minas	0,5859	0,3683	0,4897	0,3339	1,0000	0,9272
1078º	117º	Pai Pedro	0,5748	0,0429	0,5895	0,6250	0,8527	1,0000

Fonte: Sistema Firjan – Elaborado pelos autores.

Já no ranking dos 5 menores resultados percebe-se uma situação contrária, pois destacam-se o acentuado gasto com pessoal e ausência de liquidez. Os municípios desse conjunto de modo integral excederam o limite para gastos com pessoal determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fechando assim o ano de 2013 com mais obrigações de curto prazo do que recursos em caixa, devido a isso ganharam nota zero no IFGF Gastos com Pessoal e no IFGF Liquidez. Conseqüentemente estas cidades foram classificadas com conceito D, pois se verificam também poucos investimentos e receita própria insuficiente.

Tabela 7 - Ranking dos Cinco Piores Resultados do IFGF 2013 da Mesorregião Norte de Minas

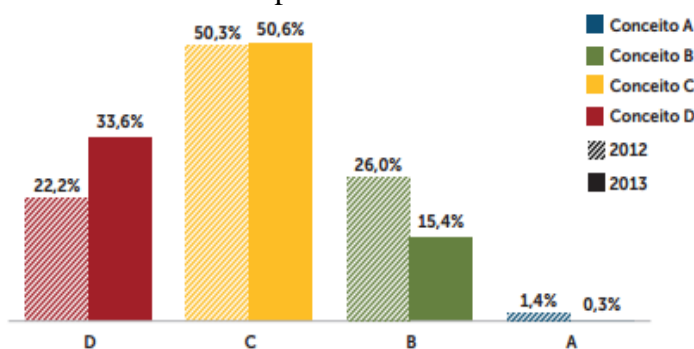
Ranking 2013		Município	IFGF	Receita Própria	Gastos com Pessoal	Investimentos	Liquidez	Custo da Dívida
BR	MG							
5204º	807º	Januária	0,1256	0,2253	0	0,0702	0	0,5905
5207º	808º	Joaquim Felício	0,1246	0,0757	0	0,1847	0	0,6606
5191º	806º	Engenheiro Navarro	0,1302	0,1060	0	0,0902	0	0,8607
5101º	800º	Glaucilândia	0,1597	0,0652	0	0,3367	0	0,6925
5127º	801º	Cônego Marinho	0,1500	0,0532	0	0,2589	0	0,7983

Fonte: Sistema Firjan – Elaborado pelos autores.

Comparação entre as médias brasileira, mineira e norte mineira

De acordo com o Sistema Firjan, em 2013 o IFGF Brasil atingiu 0,4545 pontos, 10,5% menor do que a medição anterior (0,5070), percebe-se assim que a situação fiscal da maior parte dos municípios brasileiros se agravou nos últimos anos. Os resultados mostraram que o número de prefeituras bem avaliadas no IFGF, com conceitos A e B, caiu quase que a metade, 15,7% dos municípios obteve conceito A ou B, já 84,2% apresentaram conceitos C ou D, gestão difícil ou crítica.

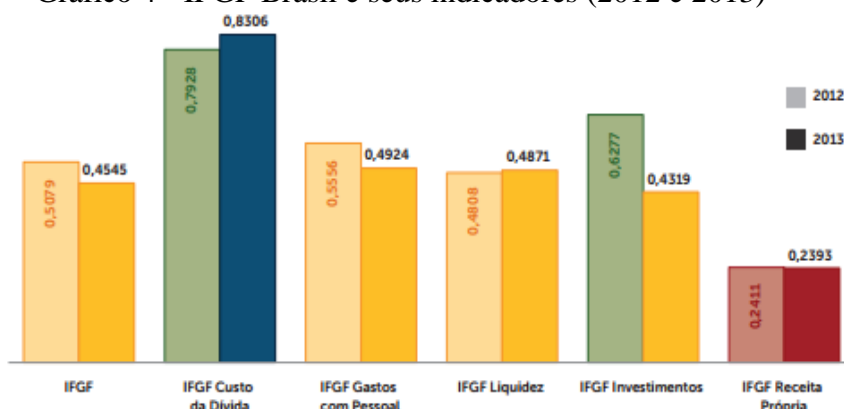
Gráfico 3 - Percentual dos municípios conforme resultados do IFGF 2013



Fonte: Sistema Firjan.

Os indicadores que se destacaram foram o IFGF Gasto com Pessoal e o IFGF Investimentos, que tiveram queda de -11,4% e -31,2%, respectivamente, em comparação ao levantamento anterior. O IFGF Receita Própria também apresentou queda de -0,8%, devido ao fato de que as receitas desaceleraram mais que as transferências dos estados e do governo federal.

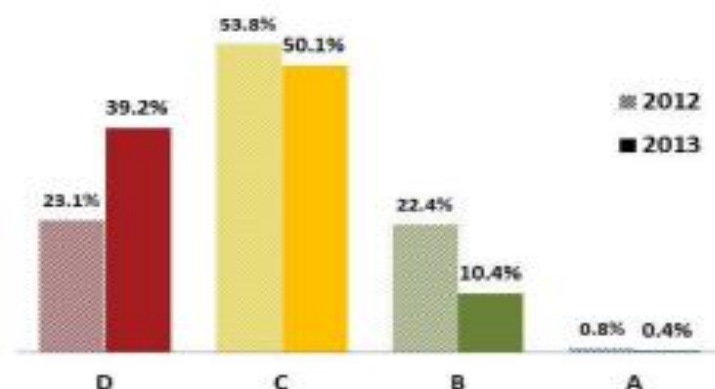
Gráfico 4 - IFGF Brasil e seus indicadores (2012 e 2013)



Fonte: Sistema Firjan.

Na análise dos dados, referente ao ano de 2013 de todos os municípios de Minas Gerais, como na maioria dos municípios brasileiros, percebe-se também a difícil situação fiscal que se encontram os mesmos. A maioria (405, ou 50,1%) obteve conceito C, enquanto 317 (39,2%) apresentaram conceito D, 84 municípios mineiros (10,4% das cidades analisadas) foram avaliados com gestão fiscal boa e apenas três (0,4%) apresentaram excelência no IFGF (conceitos B e A, respectivamente).

Gráfico 5 - Distribuição dos municípios de MG por conceito do IFGF 2013

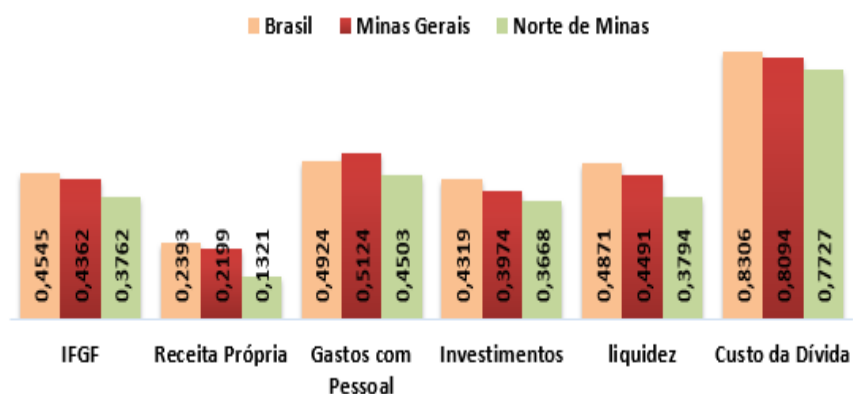


Fonte: Sistema Firjan.

O IFGF médio das prefeituras mineiras foi de 0,4362 pontos, abaixo da média nacional que, como dito anteriormente, foi de 0,4545 pontos, o que coloca o estado em situação desfavorável em relação à maioria dos estados. Na análise dos indicadores percebe-se que os municípios mineiros tiveram desempenho inferior à média nacional em quatro indicadores: IFGF Liquidez (0,4491), IFGF Receita Própria (0,2199), IFGF Investimentos (0,3974) e IFGF Custo da Dívida (0,8094). Em relação ao IFGF Liquidez, Minas Gerais obteve o maior número de notas zero (256) comparando aos outros estados brasileiros. Portanto, pode-se concluir que um em cada quatro municípios mineiros terminou o ano de 2013 sem recursos em caixa para saldar suas obrigações.

Os piores desempenhos de gestão fiscal detectados pela Firjan em Minas Gerais são majoritariamente em cidades do Norte e Vale do Jequitinhonha, basicamente municípios com 10 mil habitantes ou menos – exceção para Januária, com cerca de 70 mil. Abaixo encontra-se o diagnóstico dos indicadores de gestão fiscal dos municípios da mesorregião do Norte de Minas Gerais.

Gráfico 6 - Comparação das Médias da Mesorregião Norte de Minas com Minas Gerais e o Brasil



Fonte: Sistema Firjan – Elaborado pelos autores.

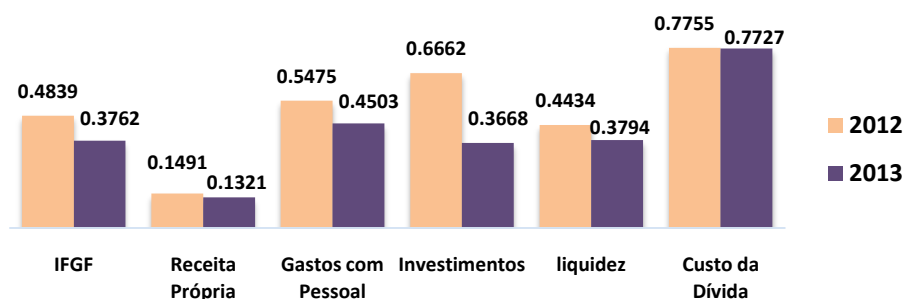
No quadro acima verificou-se que esses municípios apresentaram execução abaixo da média mineira e brasileira em todos os indicadores. Destaca-se entre os índices o de Receita Própria, que possui desempenho inferior de aproximadamente 45% em relação ao Brasil e 40% em relação a Minas Gerais, e o de Liquidez, que é cerca de 22% e 15% abaixo ao do Brasil e de Minas, respectivamente. Isso acontece principalmente porque os municípios nortes mineiros são pobres e não possuem uma boa arrecadação, assim não conseguem um saldo de caixa suficiente para saldar as dívidas, apesar das transferências governamentais.

Outro índice que chama a atenção é o de Gastos com Pessoal, o mesmo não obteve uma variância muito grande em relação as médias brasileira e mineira, porém no ranking dos 5 piores todos tiraram nota zero no mesmo, isso demonstra que esses municípios ultrapassaram o limite para os gastos com pessoal estabelecido pela LRF.

Para o secretário-executivo da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene, professor Luiz Lôbo, essa situação está relacionada a um excesso de pessoal contratado pelas prefeituras desses municípios, e também se deve à administração pelo município de órgãos do Estado e União, como Emater, Polícia Militar e Correios, que gera um gasto muito grande com folha de pagamento, o que piora a situação, pois esses municípios vivem de repasses, uma vez que a geração própria de receita é muito pequena.

E como vimos anteriormente, a maioria das cidades dessas mesorregiões não possuem população o suficiente para lhes possibilitar uma receita tributária expressiva, e não existe, por exemplo, a cobrança de IPTU por dificuldades técnicas, falta de dados e informações, e a maioria dos imóveis são irregulares. E com a desaceleração das receitas e o aumento dos gastos com pessoal e diminuição dos investimentos as contas públicas se deterioraram e os municípios passaram a depender mais das transferências do governo, o que tem deixado as prefeituras cada vez mais dependentes da conjuntura econômica e política.

Gráfico 7 - Comparação das Médias da Mesorregião Norte de Minas nos anos de 2012 e 2013



Fonte: Sistema Firjan – Elaborado pelos autores.

Em relação a evolução dos dados, o quadro acima demonstra que as médias dos municípios norte mineiros regrediram de 2012 para 2013, assim como a média da maioria dos municípios brasileiros, porém os resultados dos norte mineiros foram piores. O índice IFGF Investimentos obteve uma queda expressiva de cerca de 45%, o que evidencia que estes municípios investiram menos de 20% de sua receita corrente líquida em infraestrutura. Outro índice que acompanhou a situação brasileira foi o de Gasto com Pessoal que caiu cerca de 18%.

CONCLUSÃO

Para que os municípios assumam e atendam as diversas demandas sociais e econômicas, há necessidade de se desenvolver instrumentos e indicadores de gestão pública, com o objetivo de avaliar o desempenho desta gestão e medir os níveis de desenvolvimento econômico e social.

O presente artigo objetivou analisar os dados coletados dos municípios da mesorregião Norte de Minas referente ao ano de 2013 que possibilitaram identificar os indicadores de qualidade da gestão fiscal pública municipal a partir do (IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal) e classificar as gestões dos mesmos como gestão de excelência, boa gestão, gestão com dificuldade e gestão crítica.

De acordo com os dados obtidos na pesquisa, a maioria dos municípios pesquisados se encontram em situação difícil quanto à posição fiscal, ficando assim uma grande porcentagem com os conceitos C e D que representam uma gestão com dificuldade e/ou crítica e nenhum município se classificando com o conceito A gestão de excelência. Estes resultados insatisfatórios são consequências do elevado gasto com pessoal e falta de liquidez desses municípios que encerraram o ano de 2013 com maior número de obrigações a curto prazo do que fundos em caixa, e também da

dependência dos mesmos das transferências do governo, o que impede os gestores de fazerem mais investimentos.

Comparando as médias brasileira, mineira e norte mineira percebe-se que houve uma queda na sua pontuação relativo a medição anterior, constatando-se com isso que a situação fiscal da maioria dos municípios brasileiros piorou nos últimos anos, e que a média norte mineira não está tão distante do restante do país.

Dado o exposto, percebe-se que os municípios norte mineiros, ao enfrentarem dificuldades econômica e social, não conseguem obter bons resultados nos indicadores de gestão pública, situação que se estende a muitos anos. Além disso, percebeu-se também que o desenvolvimento dos mesmos é bem abaixo do restante dos municípios mineiros. Portanto, verificou-se que a qualidade da gestão fiscal desses municípios é bastante insatisfatória, e que são consequências tanto de má administração como também de poucas oportunidades de arrecadação.

Logo, para que os municípios consigam uma melhor classificação no conceito IFGF é necessário que cada município cumpra a LRF não extrapolando os limites estabelecidos. Também é imprescindível que esses municípios consigam recolher mais tributos, isso através de meios que possam aumentar o fluxo de dinheiro e dessa forma contribuir para elevar as receitas dos mesmos, passando assim a depender menos de recursos do governo.

Além disso é preciso melhorar a gestão desses municípios de modo que sejam capazes de realizar as ações indispensáveis para melhorar os índices apresentados.

REFERÊNCIAS

- [1] <https://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_FIRJAN_de_Gest%C3%A3o_Fiscal>
- [2] Sistema Firjan <<http://www.firjan.com.br>>
- [3] <<https://mail.google.com/mail/u/0/#sent/150ae7f9cac219b5?projector=1>>
- [4] <http://diariodocomercio.com.br/noticia.php?tit=gestao_fiscal_dos_municipios_mineiros_fica_a_baixo_da_media&id=155461>
- [5] <https://www.google.com.br/search?q=mesorregi%C3%A3o++minas+gerais&espv=2&biw=1366&bih=599&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiygpnol_JAhWEiJAKHeGrALQQ_AUIBigB#imgdii=kM8FC372dkqceM%3A%3BkM8FC372dkqceM%3A%3BpvdNhFmwGtCpEM%3A&imgc=kM8FC372dkqceM%3A>
- [6] <<http://www.webartigos.com/artigos/o-principio-da-eficiencia-na-gestaopublica/14519/>>
- [7] <<http://www.portaleducacao.com.br/educacao/artigos/55602/a-importancia-da-eficiencia-e-eficacia-na-gestao-publica>>
- [8] <<http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/seminarios/ecn/ecnmineira/2012/arquivos/A%20RELA%C3%87%C3%83O%20ENTRE%20POBREZA%20E%20DESIGUALDADE.pdf>>
- [9] FILHO, Geraldo Alemandro Leite, & FIALHO, Tânia Marta Maia. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 67, Jul./Dez. 2015.
- [10] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponibilidade e acesso: <<http://www.ibge.gov.br>>
- [11] INSTITUTO DE GEOINFORMAÇÃO E TECNOLOGIA <<http://www.iga.br/>>

- [12]Matias, A. B., Ortolani, F. & Campello, C. A. G. B. (2002). A relação (in)existente entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios paulistas. Anais do Assembly of the Latin American Council of College of Business Administration – CLADEA, Porto Alegre, Brasil, 37.
- [13]PALES, Raíssa Cota. Desenvolvimento regional e desigualdades sociais entre as macrorregiões de planejamento de Minas Gerais [manuscrito] / Raíssa Cota Pales. –Unimontes Montes Claros, 2014.
- [14] PEREIRA, José Matias. Manual da Gestão Pública Contemporânea. Editora Atlas, 4ª Ed. 2012.
- [15]SANTOS, Luiz Carlos dos. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: transparência e responsabilidade. UFBA, 2003. Acessado em < <https://bvc.cgu.gov.br>>.
- [16]SOUZA, P. F. B de, Lima, A. O., NASCIMENTO, C. P. S. do. Peter, M. G. A., MACHADO, V. V. M., & GOMES, A de O. (2013). Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. Revista Evidenciação Contábil & Finanças,.1, (1), 58-70.