

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes

Departamento de Ciências Sociais

Curso de Ciências Sociais

CARLOS TIAGO JORGE DE AZEVEDO

**PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE
DE DESEMPENHO CONTÁBIL PARA OS MUNICÍPIOS DA ZONA DA
MATA MINEIRA.**

VIÇOSA – MINAS GERAIS

2018

CARLOS TIAGO JORGE DE AZEVEDO

**PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE
DE DESEMPENHO CONTÁBIL PARA OS MUNICÍPIOS DA ZONA DA
MATA MINEIRA.**

Trabalho de conclusão de curso submetido à
Universidade Federal de Viçosa, como parte
dos requisitos necessários para obtenção do
Grau de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof.^a Daniela Leandro
Rezende.

VIÇOSA – MINAS GERAIS
2018

A minha filha
Júlia Silva de Azevedo.

AGRADECIMENTOS

A Deus por todas as oportunidades.

As(os) amigas(os) Brenda, Cristian, Daniel, Guilherme, Livia, Talita e Vinni, pela paciência em me ouvir falar tanto deste trabalho e pelo aprendizado. Meu agradecimento especial a minha orientadora, Prof.^a Daniela L. Rezende, pela leitura e revisão atenciosa deste trabalho, pela oportunidade, o compromisso, a seriedade, o respeito, a exigência, e principalmente pelo exemplo. Foi um privilégio ter sido orientado por ela.

Agradeço também a Nilton de Aquino Andrade pela inspiração, atenção e por acreditar em mim, mesmo me conhecendo pouco. Sou grato pela mão estendida. Ao parceiro Hélio que foi fundamental na coleta dos dados, sem ele teria sido quase impossível. Ao amigo de sempre Tiago Medina e seu filho João Lucas.

Por fim, não posso deixar de agradecer a minha mãe, meus irmãos, sobrinhos e os amigos de Ponte Nova que sempre torceram por mim. Agradeço também a todos os profissionais da UFV que possibilitam o bom funcionamento desta universidade.

A todos vocês, os meu sincero agradecimento.

*“Quando nasci, um anjo torto
desses que vive na sombra
disse: Vai, Carlos! ser gauche na vida*

*As casas espiam os homens
que correm atrás das mulheres.*

*A tarde talvez fosse azul,
não houvesse tantos desejos.*

(...)

*Mundo mundo vasto mundo,
se seu me chamasse Raimundo
seria uma rima, mas não seria uma solução
Mundo mundo vasto mundo,
Mais vasto é o meu coração.*

*Eu não devia te dizer
mas essa lua
mas esse conhaque
bota a gente comovido como o diabo.”*

(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho consiste em analisar a relação entre desempenho dos municípios da Zona da Mata mineira dentro dos padrões contábil/fiscal. Para isso analisamos o federalismo brasileiro enquanto arranjo institucional, e a participação das unidades subnacionais nas tomadas de decisão sobre as regras e normas que os afetam. Decidiu-se que índices são ferramentas que além de possibilitarem avaliações de desempenho, também direcionam as ações prioritárias das políticas públicas. Para isso, buscou-se na literatura identificar e analisar quais indicadores contábeis/fiscais poderiam ser utilizados, e quando aglutinados, conseguiriam demonstrar desempenho dos Municípios. Desta forma construímos o índice Contábil Fiscal Municipal – iCFM. Trata-se de uma tentativa de avaliar a distância entre as políticas sociais e a aplicação legal dos recursos públicos, ou seja, busca entender se existe uma correlação entre as condições técnicas contábeis, suas normas legais e o desempenho em indicadores sociais. Observou-se que grande parte dos municípios atendem, neste caso as normas contábeis, apresentando bons desempenhos no iCFM. Os resultados apresentados são um primeiro passo para testar a existência ou não de um hiato entre as regras postas à administração pública municipal através de leis aprovadas na federação, sem a participação direta dos entes federados, com o desempenho nos índices sociais. Constatou-se, ainda, que a discussão sobre o impacto dos arranjos federativos junto às unidades nacionais, são mais amplas e complexas do que apenas a discussão sobre *o veto player* das unidades subnacionais, compete antes de tudo, avaliar as regras atuais em suas finalidades e como são empregadas.

Palavras-chave: Municípios; federalismo; contábil/fiscal; índices.

LISTA DE FIGURAS

Página

FIGURA 1: Localização da Zona da Mata mineira com identificação das sete Microrregiões	30
FIGURA 2: Mapa de demonstração dos resultados do iCFM nos anos de 2015 e 2016.	47
FIGURA 3: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Cataguases	49
FIGURA 4: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Juiz de Fora	51
FIGURA 5: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Manhuaçu	53
FIGURA 6: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Muriaé	55
FIGURA 7: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Ponte Nova	57
FIGURA 8: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Ubá	59
FIGURA 9: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Viçosa.....	61

LISTA DE QUADROS

	Página
QUADRO 1 : As sete Microrregiões da Zona da Mata.....	30
QUADRO 2: Indicadores utilizados suas siglas e suas fórmulas	37
QUADRO 3: Mensuração dos resultados dos indicadores.....	38
QUADRO 4: Fórmulas para padronização dos indicadores de acordo com os resultados ideais.....	43
QUADRO 5: Demonstração do peso de cada indicador no iCFM.....	43
QUADRO 7: Valores de referência e sua correspondência em força de correlação	44

LISTA DE TABELAS

	Página
TABELA 1: Relação de coeficientes FPM/População.....	31
TABELA 2: Identificação das variáveis através dos códigos correspondentes padronizados pela Lei Federal 4.320/64.	38
TABELA 3: Resultado dos coeficientes de correlação de Pearson.....	41

LISTA DE GRÁFICOS

	Página
GRÁFICO 1: Dispersão coeficiente de Pearson.....	40
GRÁFICO 2: Quantidade de Municípios de acordo com o coeficiente de FPM	45
GRÁFICO 3: Comparativo de número de Municípios da ZM com alguns Estados brasileiros	46
GRÁFICO 4: iCFM da Microrregião de Cataguases	48
GRÁFICO 5: iCFM Microrregião de Juiz de Fora.....	50
GRÁFICO 6: iCFM da Microrregião de Manhuaçu	52
GRÁFICO 7: iCFM da Microrregião de Muriaé.....	54
GRÁFICO 8: iCFM da Microrregião de Ponte Nova.....	56
GRÁFICO 9: iCFM da Microrregião de Ubá.....	58
GRÁFICO 10: iCFM da Microrregião de Viçosa	60

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	13
1.1 – Problema	14
1.2 – Objetivos	15
1.2.1 – Objetivo Geral	15
1.2.2 – Objetivos específicos.....	15
1.2.3 – Hipótese	15
1.3 – Estrutura do texto.....	16
2 - FEDERALISMO COMO “IDEOLOGIA POLÍTICA” E “ARRANJO INSTITUCIONAL”.....	16
2.1 - Federalismo à brasileira.....	19
2.2 - Processos de descentralização e centralização dentro do novo pacto federativo	21
2.4 - O Município como unidade subnacional autônoma	22
2.5 – O Impacto Federativo nos Municípios: Gestão e Normas.	25
2.5.1 - As relações verticais da federação brasileira	25
3 – METODOLOGIA.....	27
3.1 - Os passos metodológicos, coleta e organização dos dados.	29
3.2 - Índices e Indicadores	32
3.3 – A construção e as funções dos índices fiscais.....	33
3.3.1 - Indicadores de Liquidez	34
3.3.2 – Índice Contábil/Fiscal Municipal iCFM	39
3.4 – Coeficiente de Correlação de Pearson	44
4 – ANÁLISE DOS DADOS E DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NO iCFM...45	
4.1 - Resultados do iCFM.	46
4.1 - Microrregiões.....	47
5 - Conclusão.	62
REFERÊNCIAS.....	64

1 – INTRODUÇÃO

As instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência; pois colocam ao alcance do povo, fazendo gozar do seu uso pacífico e habitua-se dela. Sem instituições comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade (TOCQUEVILLE, 1977, p. 53)

Atualmente quando se pesquisa sobre o sistema federativo brasileiro, grande parte da literatura produzida destaca que a Constituição de 1988 foi uma ferramenta ímpar na história do país no que se refere à descentralização fortalecendo os entes subnacionais (ALMEIDA, 2012 apud ARRETCHE, 2012, p.7). Seria uma reação e oposição ao modelo centralizador de governo federal que a antecedeu. Tal formulação tinha por objetivo a aproximação dos governos aos cidadãos assim, pela primeira vez na história os Municípios foram integrados à federação como unidade autônoma.

Desta forma, o modelo federativo nacional transformou-se em bom campo para analisar as relações entre entes federados, uma vez que este modelo também carrega consigo o significado de arranjo institucional determinando as regras de funcionamento federação (COSTA, 2007). Assim, temos que a estrutura federativa brasileira é um dos “balizadores” fundamentais para se analisar e avaliar as peculiaridades e nuances de todo o processo político nacional, com destaque para o conflito entre os entes federados (governo federal, estadual e municipal) (ABRÚCIO, 2005).

Conforme observado na literatura, o arranjo federativo brasileiro não estabeleceu regras de participação dos entes federados na formulação e ou aprovação de leis que afetariam diretamente as regras do pacto. Porém, sempre se afirmou que os representantes locais, com destaque para os Governadores e Prefeitos, teriam uma influência na coordenação da votação no Congresso Nacional de medidas propostas pelo Governo Federal que impactassem nos entes federados (AMES, 2003). Contudo, em pesquisa recente, Arretche (2012) destaca que o Congresso Nacional é uma “casa partidária” demonstrando que mesmo que o projeto de Lei a ser votado impactaria negativamente o Estado daquele parlamentar, em questões ligadas ao Pacto Federativo, a maior influencia para seu voto seria da instância partidária. O que não significa dizer que representantes dos entes federados não

tenham influência. Isso pode significar que essa influência é mediada pelos partidos políticos.

Conforme observado, a estrutura do Estado federativo brasileiro é formada por uma premissa de descentralização dos entes federados, contudo, não previu a participação destes entes nas tomadas de decisão sobre a federação. Estados e Municípios não possuem poder de veto previsto constitucionalmente, no que diz respeito às leis que causam alguma mudança nas regras do pacto, que são aprovadas no Congresso. Sua autonomia se restringiu, na letra da Lei, à autonomia política. Por outro lado, a execução de políticas públicas, é articulada entre os entes, sendo que os Municípios são os principais executores dessas políticas, ou seja, são dotados do poder de ação, de executar as políticas e programas sociais aprovados em âmbito nacional. Mas autonomia em executar não é o mesmo que autonomia em estabelecer políticas. Dessa forma, vemos o Governo Federal determinar, sem anuência, dos Estados e Municípios, os tipos e as formas de políticas públicas a serem executadas. O mesmo acontece nas regras postas à gestão dos recursos públicos que são estabelecidas por leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem prevista punição para os casos em que o gestor não atenda a suas diretrizes.

1.1 – Problema

Quais seriam os efeitos dessas regras postas aos entes federados, sem sua anuência, pelo Governo Federal após a CF/88? Neste sentido, levamos em consideração que estudar a estrutura federativa e seu funcionamento serve como leme para compreendermos as nuances do estado federativo brasileiro e seus efeitos.

O presente trabalho busca nas unidades subnacionais, exclusivamente nos municípios, compreender como arranjos federativos impactam os resultados do desempenho de programas sociais. Trataremos exclusivamente das regras contábeis/financeiras da gestão dos recursos públicos, obrigatórias, estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O pronunciamento do presidente da Associação Mineira de Municípios (AMM) e prefeito de Barbacena, Antônio Andrada na abertura do VI Congresso Mineiro de Prefeitos Eleitos, que ocorreu no dia 09 de novembro de 2016 na capital mineira. Este discurso se repete constantemente nas associações de Municípios, no caso específico da AMM é reforçado através do movimento “Crise nos Municípios: As Prefeituras de Minas Param Por Você”. Um dos pontos destacados é a sobrecarga dos Municípios para a execução de

políticas públicas firmadas por meio de programas e convênios, obrigatórios, com a União e o Estado, em que estes não realizam as transferências financeiras totais para execução das ações.

Todo o poder emana de Brasília, sufocando estados e municípios. Os prefeitos, hoje, são meros executores das políticas federais, obrigados a ir a Brasília para assinar um simples convênio ou pedir receitas para fazer uma creche. O piso salarial de uma professora em Belo Horizonte é decidido em Brasília. (ANDRADA, 2016)

Desse modo tem-se como pergunta de pesquisa “Qual a relação entre desempenho contábil/fiscal e o desempenho nas áreas de saúde e educação nos municípios da Zona da Mata mineira?”.

1.2 – Objetivos

1.2.1 – Objetivo Geral

O presente trabalho propõe analisar a relação entre desempenho dos municípios dentro dos padrões contábil/fiscal, estabelecidos pela LRF, na Zona da Mata Mineira.

1.2.2 – Objetivos específicos.

- Identificar e analisar quais indicadores contábeis/fiscais podem ser utilizados para demonstrar desempenho dos Municípios;
- Construção de um índice contábil/fiscal que possibilite avaliação do desempenho dos municípios dentro dos padrões contábeis, possibilitando análises de correlação junto a índices já existentes em outras áreas.

1.2.3 – Hipótese

A hipótese do presente trabalho é que embora não haja dúvida quanto à necessidade das regras e normas a serem atendidas quanto à aplicação dos recursos públicos nas unidades subnacionais, especificamente nos Municípios, a elaboração dessas regras em âmbito nacional sem participação direta de todos os entes da federação, (União, Estados e Municípios) pode ter criado um hiato entre as regras estabelecidas e o desempenho em políticas sociais.

Assim, acredita-se que, ao criarmos um índice com relação ao desempenho contábil/fiscal para os municípios, damos um passo que poderá possibilitar compara-lo com índices já existentes em diversas áreas, estabelecendo qual a correlação entre seus

resultados, dando uma dimensão do hiato entre as regras administrativas e o desempenho social dos municípios.

1.3 – Estrutura do texto.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. Na introdução o trabalho é apresentado, com uma breve contextualização, com o problema de pesquisa e destaca o objetivo e objetivos específicos.

No segundo capítulo é realizada revisão de literatura, sobre como é formado o federalismo brasileiro, com destaque para as intenções iniciais da Constituição em descentralizar o poder do Estado. Aponta ainda alguns detalhes do funcionamento da federação brasileira e a relação dos entes federativos na tomada de decisão, além de destacar o papel do Município neste arranjo.

O terceiro capítulo aponta as ferramentas metodológicas usadas, os bancos de dados e também descreve detalhadamente como o índice de desempenho contábil/fiscal, iCFM, construído no presente trabalho, é formado. Este índice pretende estabelecer condições para relacionarmos o seu desempenho com os índices sociais, na tentativa de conhecermos os níveis de correlação.

No quarto capítulo são apresentados os resultados da aplicação do índice desenvolvido, iCFM, nos municípios da região da Zona da Mata mineira. O capítulo cinco apresenta as conclusões da pesquisa.

2 - FEDERALISMO COMO “IDEOLOGIA POLÍTICA” E “ARRANJO INSTITUCIONAL”.

O formato do federalismo brasileiro pós-1988 não é um fenômeno isolado conforme destaca Souza (2001), este fato “implicou” em uma reformulação das instituições políticas através de novos compromissos entre as organizações dentro Estado. Buscando assim a descentralização, política, fiscal e financeira das unidades subnacionais, em oposição ao modelo antecessor (SOUZA, 2001). O destaque dado por Souza corrobora a afirmação de Abrúcio (2005), de que a estrutura federativa brasileira é um dos “balizadores” fundamentais para se analisar e avaliar as peculiaridades e nuances de todo o processo político nacional, com destaque para o conflito entre os entes federados (governo federal, estadual e municipal). “*Grosso modo*, os estudos sobre o federalismo brasileiro privilegiam a análise do embate, hoje e ao longo da história, entre o governo federal e os entes

subnacionais”(ABRÚCIO 2005 p. 41). Neste sentido, é necessário entender como processar as informações sobre o federalismo.

A fim de corresponder à necessidade acima, Costa (2007), observa que para compreender o federalismo é necessário levar em conta os dois significados que a palavra carrega, um como “ideologia política” e outro como formas e “arranjos institucionais”. Enquanto “ideologia política” é fundamental se atentar para quais propósitos e em quais contextos é utilizada. A título de exemplificar, podemos observar nos casos de Brasil e Estados Unidos, em que suas iniciativas são bem diferentes. No caso estadunidense, o federalismo foi o arranjo ideológico adequado para “organização política que centraliza, em parte o poder num estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas num estado unitário” (COSTA, 2007 p. 211), enquanto no caso brasileiro, o federalismo atua para descentralizar a ação/execução com relação às políticas públicas (*policy making*) e manter unificados os territórios sob uma mesma regra, mantendo centralizado o poder de decisão sobre a ação (*policy decision making*). Ou seja, enquanto um tem o propósito de unir o outro tem a intenção de não separar, o que demonstra, desde o início, maior horizontalidade do modelo dos EUA e uma verticalização do modelo brasileiro.

Enquanto “arranjo institucional” Costa (2007) também destaca que a função do federalismo é a de regulamentar as ações burocráticas entre as instituições nacionais e subnacionais, determinando as prerrogativas dos entes federados, através de leis aprovadas no Congresso, propiciando a ação articulada e estabelecer regras para a resolução dos conflitos entre os membros. Uma das marcas presentes no conceito de federalismo é “a premissa da descentralização do exercício de poder levado a uma ordem jurídica única que deve ser seguida” (LIMA, 2008, p.3).

O que marca o conceito de descentralização é a ideia de uma estrutura jurídica única, mas pluralista, uma vez que a manifestação política no Estado dá-se, por excelência, pela capacidade para criar o direito e para organizar as instituições políticas segundo o sistema único positivado. Assim, a descentralização política define uma pluralidade de ordens jurídicas, ordenando-se e coordenando-se numa estrutura total, conformada por ordens jurídicas acopladas harmoniosa e complementarmente. (REIS, 2000, p.22)

Dito de outra forma, a “premissa da descentralização” é concretizada através da repartição dos poderes entre governo central e governos subnacionais, que possuem certa “independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira.” (LIMA,

2008, p.3). É este arranjo que possibilita a incidência das regras e metas postas em nível nacional a todo território da Federação.

Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à autoridade do governo central, e por extensão, aos direitos dos governos subnacionais. A razão é simples. As respostas institucionais a esse dilema têm consequências sobre o funcionamento da democracia e as decisões de governo. (ARRETCHE, 2012, p.11)

O arranjo institucional proporcionado pelo modelo federativo tem como características principais as seguintes (LIMA, 2008, p.4):

1. A existência de uma Lei superior que o institua, no caso do Brasil é a Constituição;
2. A coexistência de duas ou mais “esferas de governo” que gozem de autonomia financeira, administrativa e política. Com destaque para a possibilidade de que cada ente federado tenha poder de elaborar e aprovar suas próprias Leis e políticas;
3. A previsão dentro da Lei superior de que a federação e os entes são indissociáveis;
4. A existência de repartição de competências.

Assim, corroboramos com Abrúcio (2005), sobre o fato de que estudando sobre o federalismo brasileiro podemos observar algumas peculiaridades referentes às unidades subnacionais. Diferente do que aponta Lima (2008, p.4), que “a Federação atua como limitador do poder político, pois ao conceder maior autonomia aos Estados e Municípios,[..], a União tem sua atuação demarcada e com isso, menos poderes.”, observamos que ao ter exclusividade na iniciativa de propostas de leis sobre o funcionamento das unidades subnacionais, determinando padrões e normas, o Governo Federal interfere diretamente no funcionamento dos entes federados (ARRETCHE, 2012). Almeida (2007) também destaca que embora a CF/88 teria premissas de uma organização democrática descentralizada, os últimos 20 anos se consolidaram “em bases estatais ordenadas em torno de um centro nacional com capacidade decisória e amplos recursos de regulação” (ALMEIDA, 2007, p.9) como ocorre no campo da contabilidade pública, especificamente nos parâmetros estabelecidos pela LRF.

2.1 - Federalismo à brasileira

“O poeta municipal, discute com o poeta estadual, qual deles é capaz de bater o poeta federal. Enquanto isso o poeta federal tira ouro do nariz.” (DRUMOND, 1992, p.14). O poeta mineiro, em um verso, apresenta brilhantemente a discussão política que permanece até os dias atuais no Brasil: a disputa entre a autonomia dos governos subnacionais e o governo federal, conforme observamos nos textos constitucionais após 1981. Antes da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil República teve cinco constituições, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, sendo que neste caminho o país se organizou como estado unitário, em 1937, e depois federação. Durante estas mudanças, como observa Costa (2007), houve alterações que ajudaram a dar os “contornos” do Estado federativo atual: as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1988, ampliaram as atribuições do governo federal, o que levou a cada vez mais ações em comum articuladas com os, estados e, após 1988, também diretamente com os municípios.

A primeira experiência federativa brasileira surge com a Constituição de 1891, no início do regime republicano, federalismo este que é fortemente influenciado pela ausência da participação popular, o que resulta no que Almeida (2007) chamou de “federalismo dual” e que comumente chamamos de “política dos governadores”. Uma das características desse primeiro período é o desequilíbrio entre o poder legislativo e executivo. Este arranjo dava protagonismo das decisões, na Federação, aos governos locais, sendo que os estados mais ricos tinham maior influência sobre o governo federal. Uma ruptura ocorreu em 1930 quando Getúlio Vargas assume o governo, fortalecendo o Estado nacional entre os anos de 1930 e 1945, centralizando o poder nas mãos de um Governo Federal como poderes ilimitados, ocorrendo efetivamente com a promulgação da CF/37 estabelecendo o que conhecemos como “Estado Novo”, que suplantou o ainda jovem federalismo brasileiro (ALMEIDA, 2007, p.17). Nos anos do Estado Novo, o que se viu foi o fortalecimento de um aparato nacional e intervenção direta nas políticas locais e estaduais, como aconteceu com a imposição dos “interventores”¹. Portanto, o ano de 1930 pode ser considerado como um marco em uma das características que ainda destacam-se na República Federativa do Brasil, a do Estado forte e centralizado. (AVELAR e CINTRA, 2007, p.213)

¹ Governador nomeado diretamente pelo Presidente da República, de quem recebia as ordens de como governar.

Reestabelecido em 1946, o regime federativo viu-se novamente como ferramenta para estabelecer um processo de descentralização do governo federal.. Um governo federal enfraquecido, imerso em inúmeras crises institucionais e políticas, pôs um fim à primeira experiência democrática federativa brasileira. Os militares tomaram o poder em 1964. Diferente da ditadura Vargas, a ditadura Militar se valeu de algumas das regras federativas, principalmente para a redistribuição dos recursos entre os entes federados, mas manteve o poder centralizado.

A opção brasileira por um Estado democrático e federalista, de acordo com a Constituição Federal de 1988 que previu, dentre outras questões, a descentralização do poder, enseja discussões que versam sobre autonomia, autoritarismo e minorias, no que tange às relações entre União, Estados e Municípios. Almeida (2007) destaca que durante o processo da Constituinte, os estados já contavam com Governadores eleitos diretamente, o que segundo a autora, gerou a influência destes sobre as bancadas estaduais e a interferência direta no texto constitucional. Entretanto recentes pesquisas, com destaque para Arretche (2012), apontam que a intervenção dos governos locais não resultou em um enfraquecimento do governo central, tampouco influenciou as bancadas dos estados no Congresso.

Nesta proposta constitucional, pela primeira vez os municípios foram integrados à federação como organização permanente e autônoma, condição esta já apontada no Art. 1º da CF/88. O Brasil é um dos poucos estados federativos a inserir os municípios “como membros permanentes” (AVELAR e CINTRA, 2007, p. 215). Contudo, embora a nova Constituição previsse também a descentralização fiscal e tributária, a mesma não definiu claramente como seriam divididas as competências federativas (AVELAR e CINTRA, 2007, p. 215). .

A CF/88, definiu em seu texto, dos artigos 18 ao 30, a organização da federação, estabelecendo regras de funcionamento e relacionamento entre os entes federados. Contudo, mesmo escolhido um modelo federativo descentralizado, o que se pode observar é que desde sua promulgação existe um protagonismo do governo central. Arretche (2012) aponta que a formatação e execução do Federalismo brasileiro fortaleceram a União e “favorecem a autoridade do governo central”.

A CF/88 permite ainda à União o poder de legislar sobre todas as ações dos entes federados, ou seja, no §4 do Art.24 dá ao governo central um controle “*centralizado sobre legislação concorrente*”, por outro lado através de seu Art. 23 aponta a necessidade de se

regulamentar, através de leis, o quê e em qual forma se regerá a cooperação entre União, Estados e Municípios. Durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique e Lula, ensejaram a aprovação de diversas leis que afetaram diretamente os Estados e Municípios, com destaque para o governo FHC que aprovou 34 leis, ou seja, 70% das leis aprovadas entre 1989 e 2006 que afetaram diretamente os entes federados, em seus oito anos de governo (ARRETCHE, 2012. p. 51). Estas leis tratam de assuntos relacionados a: redistribuição das receitas; que afetam a autonomia de Estados e Municípios na “arrecadação de seus próprios impostos”; que agem e afetam diretamente a “autonomia decisória dos governos subnacionais no exercício de suas próprias competências”; e que afetam a “autonomia decisória” dos Estados e Municípios em decidirem “sobre a alocação de suas próprias receitas” (ARRETCHE, 2012, p.41)

Outro fenômeno importante em decorrência da CF/88 foi a multiplicação de municípios. Entre 1988 a 1996 foram criados mais de 1300 novos municípios, a maioria com até 10.000 habitantes (BRANDT, 2010). Esta situação impacta diretamente o processo redistributivo coordenado pelo governo federal, e cria um laço de dependência maior dos pequenos municípios aos repasses do governo federal, uma vez que sua maior receita advém do Fundo de Participação dos Municípios - FPM². O problema da pouca receita em caso de cidades pequenas para atender suas demandas é amenizado pelo caráter redistributivo do FPM e pelas ações articuladas em áreas centrais como Saúde, Educação e Assistência Social, em que o governo federal cria os programas, as diretrizes e os municípios executam.

2.2 - Processos de descentralização e centralização dentro do novo pacto federativo

A crise nas contas das unidades subnacionais tem alimentado um discurso, principalmente da Confederação Nacional de Municípios – CNM, que aponta um sufocamento, nos municípios, provocado pelas decisões do governo federal. Observa-se que conferido o poder de legislar sobre ações de entes federados sem a negociação com os envolvidos, a União trata destas pautas diretamente com o Congresso Nacional, conforme observado por Arretche.

[...] a centralização decisória nas arenas federais afeta as oportunidades institucionais de veto dos governos territoriais no Brasil. A União concentra autoridade para normatizar as competências a serem exercidas

²O Fundo de Participação dos Municípios esta previsto no Art. 159, I, b da CF88, e dispõe sobre o repasse de recursos composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da União para os Estados e o Distrito Federal, já os Municípios recebem de acordo com o número de habitantes, através do cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.

por estados e municípios. Assim, o Congresso é o principal lócus decisório de matérias que afetam diretamente os interesses federativos. Além disto, a autoridade jurisdicional da União permite que parte expressiva dessas matérias seja processada sob a forma de legislação ordinária. (ARRETCHE, 2012, p.26)

Em alguns momentos podemos observar que a preponderância do poder da União sobre os demais entes é também ratificada pela ausência de regulamentações das regras federativas. Um exemplo é que agora o Congresso Nacional se propõe a corrigir um problema crônico nas ações impostas pela União aos Estados e Municípios, através do Projeto de Emenda a Constituição PEC 172/2012 de autoria do Deputado Federal Mendonça Filho que altera o Art. 167 da Constituição Federal que “Estabelece que a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros ao seu custeio”(PEC 172/2012).

O tema, citado no parágrafo anterior, que trata a PEC 172/2012, representa uma expressão de força e autoridade do governo central no plano federativo. A PEC visa equilibrar de alguma forma o abuso da União em determinar obrigações para Estados e Municípios sem a anuência dos mesmos. A PEC foi aprovada apenas quatro anos depois de sua proposição, em um cenário de crise entre o Governo Federal e Câmara dos Deputados, em que o equilíbrio político da maioria governista tinha acabado.

2.4 - O Município como unidade subnacional autônoma

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (CF/88)

Até a edição da Constituição de 1988, os municípios nunca gozaram de total autonomia. Na verdade, a CF/88 tinha como um dos principais objetivos afastar os resquícios de um governo autoritário e centralizador. É através dessa premissa que os constituintes e outras camadas da sociedade, viram como imprescindível “alforriar” também os municípios. Mas este mesmo sentimento de descentralização remonta a fatos ocorridos anteriormente, conforme aponta Arretche.

A legitimação da regulação federal, por sua vez, tem raízes profundas na formação do Estado-nação-brasileiro. O princípio de que a União deve estar dotada de instrumentos para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais tem sua base de legitimidade na ideia de nação (isto é, no sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional única) quanto na desconfiança com relação à práticas das elites políticas locais. (ARRETCHE, 2012, p.30)

De certa forma, ao dar autonomia política aos municípios e ao considerá-los parceiros responsáveis quanto ao alcance das políticas públicas, pensou-se que as ações governamentais poderiam ser eficientes, uma vez que sua cobertura tenderia a tornar-se efetiva, quando executadas pelos municípios. Ao considerar uma nova posição aos municípios, a federação passa a contar com um cenário que deveria proporcionar maior diálogo e detalhamento das propostas sobre políticas públicas e suas regras. Arretche (2012) dá um destaque para esta situação no que diz respeito à possibilidade de “incorporar” as demandas de todas as três esferas federativas, o que segundo a autora possibilitaria maior adesão das unidades subnacionais na efetivação de determinada política.

Assim, a incorporação das unidades constituintes no processo de formulação aumenta as chances de produzir desenhos de políticas nacional que gerem incentivos para a adesão e cooperação na fase de implementação. Por contraste, as políticas cujo desenho mobilizam a desconfiança por parte das unidades constituintes tendem a reduzir suas chances de efetividade. (ARRETCHE, 2012, p.23-24)

Mas onde estão os Deputados e Senadores neste jogo? Representando seus partidos. Não existe obrigatoriedade de vinculação dos parlamentares com pautas estaduais e municipais, mesmo que em alguns momentos as defendam, depende de larga margem de negociação partidária. É um jogo desproporcional, onde as leis federais determinam as metas a serem cumpridas pelos Estados e Municípios, e não existe previsão legal de um processo de ratificação destas medidas pelos Estados e Municípios.

As demandas das unidades constituintes importam para a formulação de políticas públicas. Incorporar tais demandas ao desejo de proposta da legislação é um elemento importante das negociações parlamentares. Entretanto, esse não é um jogo de barganhas entre o presidente e os governadores. (ARRETCHE, 2012, p.23)

Assim, como destaca Arretche (2012), não existe um cenário de contato direto de negociações, entre o governo central e as unidades subnacionais, previsto pela CF/88 sustentado pela premissa de descentralização do formato federativo. Será em outro campo, dentro dos partidos políticos, que Estados e Municípios poderão interferir nas ratificações das regras que os afetariam.

Diferentemente, são negociadas no interior dos partidos e, em particular, dos partidos da base de sustentação do presidente. Assim, prefeitos e governadores negociam o apoio ou veto a proposta legislativas no interior de suas respectivas siglas partidárias. (ARRETCHE, 2012, p.23)

Diferente do que observou Alfred Stepan³, que o jogo político de representação na Câmara Federal e no Senado em que estes personagens representariam suas minorias regionais ocorre, que se percebe um Governo Federal forte e que consegue negociar suas propostas dentro da capital, junto às lideranças partidárias, independente de quem esteja à frente do Poder Executivo, por outro lado, Estados e Municípios ofertam desproporcional poder de barganha perante a União, (ARRETCHE, 2012).

Quando observamos especificamente o Senado, Arretche (2012) é enfática em dizer que “o Senado é uma casa partidária”.

O comportamento parlamentar dos senadores é de baixa coesão nas votações, mesmo quando se trata de matérias que afetam negativamente os interesses de seus respectivos estados, ao passo que as taxas de disciplina partidária no Senado são similares àquelas encontradas para a Câmara dos Deputados. Matérias federativas tem um efeito marginal na coesão das bancadas de senadores, que para elevar a coesão das bancadas estaduais quer para reduzir a disciplina das bancadas partidárias. (ARRETCHE, 2012, p.27)

As consequências desta sobrepujança do Governo Federal frente a Estados e Municípios observam-se principalmente na questão tributária, que está diretamente relacionada à autonomia dos entes federados. Por sua vez Estados e Municípios tem regradados e limitados os poderes de criação de novos tributos. Observa-se aqui um enorme desequilíbrio, em que a União recebe a maioria da carga tributária, no meio os estados endividados⁴ e os municípios na ponta.

Outras receitas são os recursos vinculados, repassados pelo Governo Federal e Estadual, no caso dos municípios, e tem o destino certo, não podendo ser utilizados em quaisquer outras despesas, mesmo que haja sobras, é o momento em que vemos os reflexos do impacto do “*policy decision making*”. Desta forma, existe um limite de ação dos municípios com relação à sua receita e seus gastos, diferente do que acontece com o Governo Federal que consegue criar novos impostos, escondidos por trás de tributos,

³Alfred C. Stepan, Cientista Político, Professor na Universidade de Columbia, diretor do Centro para Estudos da Democracia, Tolerância e Religião.

⁴“As desonerações federais têm impactado nessas contas. De 2008 a 2013, elas significaram R\$ 229 bilhões a menos para os estados. Não quero satanizar esse instrumento, que, num momento de crise econômica, é importante para impedir o desemprego e a desaceleração da economia. Mas ele precisa ser usado com um mínimo de planejamento para que todos possam se ajustar ao novo cenário.” Avaliação feita pela presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas (ANTC), Lucieni Pereira da Silva. Publicado no site do Senado: <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/realidade-brasileira/endividados-e-com-receita-em-queda>

desvinculando seu destino, podendo utilizar o arrecadado de acordo com sua própria estratégia.

2.5 – O Impacto Federativo nos Municípios: Gestão e Normas.

2.5.1 - As relações verticais da federação brasileira

Nos anos que se seguem após a CF/88, o que se viu foi uma descentralização da execução de políticas públicas, e os municípios assumem diretamente este papel, o de executor, mas as políticas ainda são elaboradas pelo Governo Federal, que até a presente data, não precisa se preocupar financiar totalmente seu projeto e imputa ao ente federado custeio de uma contrapartida. Com base nas suas pesquisas e análises, para Arretche (2012) a centralização das decisões, *policy decision making*, no governo federal com ênfase na regulação sobre receitas e despesas, tem efeito direto no “padrão de gasto dos governos locais”. “Em suma, a combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais explica a dinâmica das relações verticais do Estado federativo brasileiro” (ARRETCHE, 2012, p.24).

É crucial destacar o fato de que o resultado dessa relação vertical não é, conforme aponta a autora, *“jogo de soma-zero em que expansão da autoridade da União significaria necessariamente supressão da autoridade dos governos subnacionais”*, e como resultado dessa relação a *“União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado”* e que por outro lado os municípios teriam sido fortalecidos progressivamente na sua capacidade enquanto instituição executora de políticas (ARRETCHE, 2012, p.24). Contudo, a falta de autonomia dos municípios na elaboração destas políticas, contraria a 2ª premissa do federalismo da necessidade da *coexistência de duas ou mais “esferas de governo” que gozem de autonomia financeira, administrativa e política. Com destaque para a possibilidade de que cada ente federado tenha poder de elaborar e aprovar suas próprias Leis e políticas.*

Quando a União utiliza seus “amplos poderes legislativos”⁵ assume dois papéis: o primeiro de legislar sobre a Constituição e o segundo de legislar sobre a Federação, fazendo com que os dois processos sofram as injunções de um poder central. Um bom exemplo é que toda receita líquida estadual e municipal já está vinculada com sua retenção prevista na

⁵ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012

CF/88 para gastos com Saúde e Educação, enquanto a União consegue criar novos tributos e totalmente desvinculados.

O desenho das relações entre os entes federados apresenta um paradoxo com relação à administração municipal. Existem normas e regras que determinam o comportamento administrativo dos gestores municipais como, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA e o Plano Plurianual PPA, dentre outros dispositivos de fiscalização das contas pelo Tribunal de Contas do Estado TCE e o Tribunal de Contas da União - TCU, que além de fiscalizar o destino dos recursos públicos, também fiscalizam a mecânica dos gastos, ou seja, os municípios são permeados por regras impostas; por outro lado, por estarem na ponta das prestações de serviços públicos, os municípios estão sujeitos à arbitrariedade da União e dos desejos e apetites das massas, que muitas vezes recorrem às instituições jurídicas para assegurar o atendimento das suas demandas legais (BARBOZA e KOZICKI, 2012). É obrigatório, aos municípios, o atendimento às ferramentas técnicas de administração desenvolvidas para uma regra federativa de regulação e não apenas regulamentação para as ações dos estados e municípios. Ferramentas estas, as quais não surgiram da iniciativa dos Municípios, tampouco lhes foram submetidas à apreciação.

Embora Leis como a LRF, também devam ser atendidas pela União, a mesma tem poderes jurisdicionais para sua adequação de acordo com suas próprias necessidades, sendo, é claro, objeto de análise dentro do Congresso, onde o Executivo federal possui forte poder de barganha.

Em meio a legalidades e procedimentos administrativos que norteiam a administração pública, com destaque para as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBCASP surge a questão se o atendimento às regras legais e aos instrumentos de fiscalização condizem com um bom atendimento à população, para isso é necessário comparar desempenhos frente a indicadores sociais e ao atendimento às ferramentas legais.

Estas regras e normas são dispositivos da estrutura federativa do Brasil, dessa forma é necessário que as observemos como regulatórias para a administração política de um município. Essas informações, neste caso específico, contábeis, se apresentam como bons caminhos para mensurar até que ponto a imposição dessas regras em nível nacional correspondem com o desempenho em indicadores sociais.

A contabilidade pública não deve ser entendida apenas como um aparato de questões técnicas e burocráticas essenciais para atendimento da legislação. Para sustentar esta afirmação é importante lembrar que o PPA, a LDO e a LOA, são ferramentas pensadas para o planejamento de ações dos órgãos públicos visando a melhor oferta de serviços públicos à população, assim, devemos destacar que estas leis são os principais campos de atuação da contabilidade, uma vez que é a NBCASP que determina como essas ferramentas são elaboradas. Mas o que tem isso haver com índices sociais e desempenho contábil/fiscal? Tudo, toda política social, só ocorre se tiverem previsão legal dentro destas três ferramentas, ou seja, o recurso que será destinado para a execução dos serviços públicos avaliados pelos nossos índices são controlados por normas contidas no PPA, LDO e LOA. Consequentemente, ligadas às regras contábeis.

Os índices sociais, por exemplo, em Saúde e Educação, observam a cobertura e o desempenho dessas políticas em solucionar os problemas em questão, cada um na sua área. Já os índices contábeis são a aglutinação das informações financeiras de todas as execuções das políticas públicas, ou seja, o índice contábil também diz algo sobre os índices sociais.

Ao avaliarmos o desempenho contábil/fiscal em relação ao desempenho em áreas sociais, vamos ao encontro com o que Ala-Harja e Helgason (2000) esclareceram ao ampliarem a visão afirmando que o conceito de avaliação admite múltiplas definições e variedades de disciplinas (economia, formulação de políticas públicas e procedimentos administrativos, sociologia, entre outras). De certa forma Cotta (2001) corrobora com a ideia e mais ainda, que a avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada: *“busca um equilíbrio entre o rigor metodológico e técnico de uma investigação social e o pragmatismo e flexibilidade necessário a um instrumento de apoio ao processo decisório”*. Dessa forma, para Cotta (2001), *“avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma situação empírica e uma situação ideal”*.

Nossa hipótese é a de que o atendimento a essas regras e normas contábil/fiscal e um bom desempenho, dentro desses parâmetros, das contas públicas, não interferem no desempenho nas áreas sociais nos municípios.

3 – METODOLOGIA

“..uma cifra estatística isolada é como poste com luz queimada: pode servir como apoio, mas sozinha não ilumina nada..”

A fim de possibilitar a análise do desempenho contábil/fiscal nos municípios da Zona da Mata mineira foi necessário construir ferramenta que consiga atender ao desejado. Desta forma, optamos pela construção de um índice contábil/fiscal.

Assim, para justificar a escolha deste tipo de ferramenta, observamos que cada vez mais, indicadores simples e indicadores compostos estão sendo utilizados como referências e orientadores para tomadas de decisões em diversos segmentos da sociedade. Servem para avaliar as condições, os avanços e os retrocessos das condições de vida de uma população, dando uma dimensão sobre a efetividade da política pública, disponível, que visa solucionar os déficits sociais.

Desta forma, podemos dentre outras, destacar a importância dos indicadores como ferramentas que direcionam as ações prioritárias das políticas públicas. Muitos agentes políticos vão nortear suas ações e seus esforços nas direções dos indicadores, para dar mais ou menos credibilidade a aquele tipo de política pública. Os índices sociais não tem caráter punitivo, mas antes de tudo, servem como um bom leme que pode conduzir a administração pública ao caminho mais satisfatório. Com exceção da Saúde e Educação que observam o atendimento constitucional do emprego de no mínimo 15% e 25% das receitas desvinculadas, respectivamente nas referidas áreas.

São vários os fatores que colocam os indicadores sociais em evidência no setor público, damos destaque aos políticos (estratégias dos governos), econômicos (relacionado aos impactos diretos e indiretos, no setor, e viabilidade financeira) e sociais (atendimento às demandas da população em áreas fundamentais como saúde, educação, assistência social, emprego...). Podemos entendê-los como filtros de observação que buscam apontar a relação do desenvolvimento econômico com o social para que as diferenças sejam destacadas, uma vez percebidas sejam pautas do processo dos planos de ação de um órgão público.

Por outro lado observamos que os “índices fiscais”, resultantes das informações coletadas com relação, principalmente, ao cumprimento da LRF e à Lei 4.320/64 que *“Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”* São resultados das obrigações impostas pelo Governo Federal, através de aprovação no Congresso. Esses índices tem caráter punitivo e afetam diretamente os entes federados, que não participaram

de sua formulação, tampouco da sua aprovação, corroborando a ideia de que estes não são *veto players*. Conforme destaca Platt, (2003), atender a LRF é uma tarefa tecnicamente difícil para os órgãos públicos. São muitos os demonstrativos contábeis e suas informações são complexas, muitas vezes nunca são utilizados.

Não se encontrou na literatura estudos que avaliassem o cumprimento destes “índices fiscais”, junto aos municípios, enquanto ferramenta de planejamento de políticas públicas, ou seja, diferente dos indicadores sociais, os índices fiscais são punitivos e não atendem ao propósito de ferramenta de planejamento de ações, e sim como parâmetros legais da gestão contábil/fiscal dos municípios.

Neste sentido, o que se buscou foi construir índice que possibilite verificar a correlação entre os desempenhos e comportamento dos municípios quanto à adequação às leis postas sob a cortina do pacto federativo, junto ao desempenho nas áreas sociais.

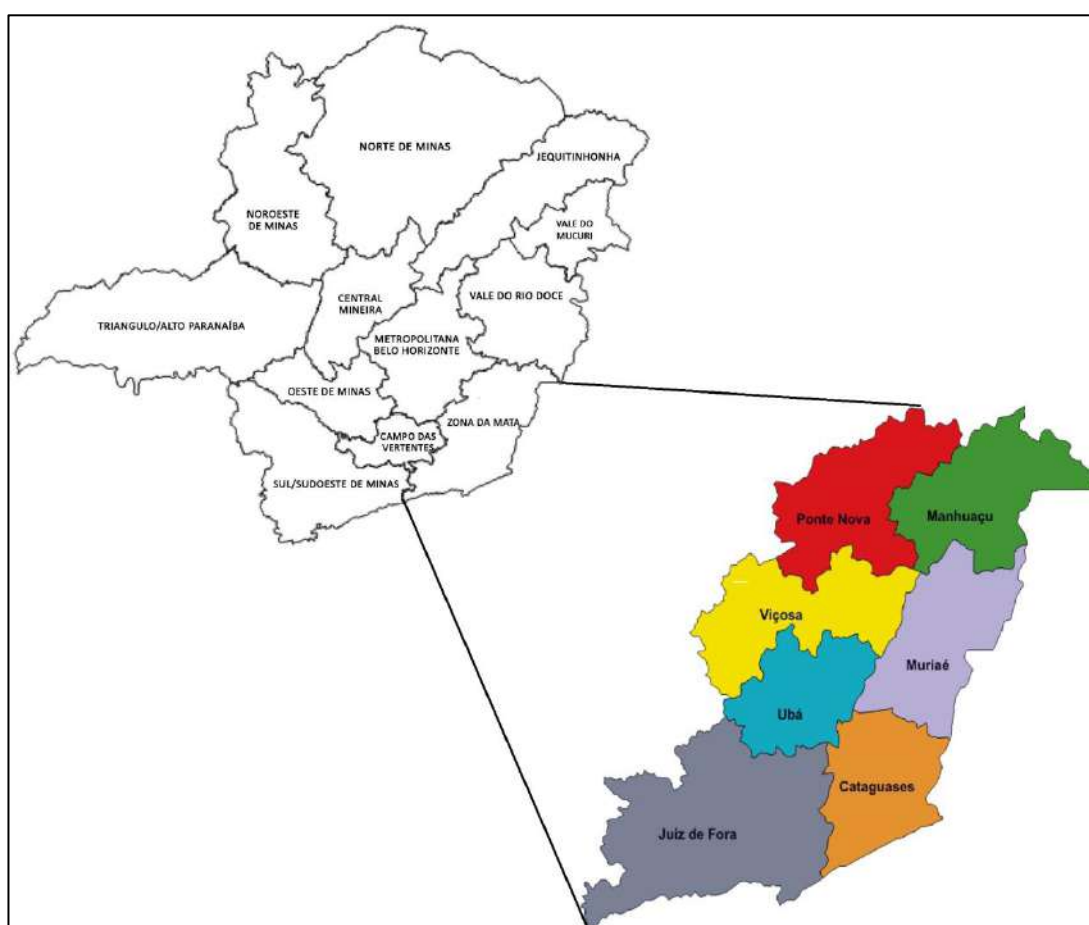
3.1 - Os passos metodológicos, coleta e organização dos dados.

Os dados utilizados para análise foram coletados em diversas fontes, todas elas em meios eletrônicos. Os dados referentes aos índices fiscais foram coletados junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) dados disponíveis no sítio <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br>. Trata-se de portal de informações referente às prestações de contas anuais dos municípios mineiros. Neste portal constam todas as informações e dados referentes às movimentações financeiras e orçamentárias por exercício. Informações referentes ao repasse do Fundo de Participação dos Municípios foram extraídas junto à Secretaria do Tesouro Nacional disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ctconf>.

Foram escolhidos, como amostra, todos municípios da Zona da Mata Mineira. A região é formada por 142 municípios divididos em sete Microrregiões. As informações referentes à Zona da Mata foram extraídas junto a Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG através do seguinte endereço eletrônico: https://www.almg.gov.br/consulte/info_sobre_minas/index.html?aba=js_tabMicrorregioes&stlMicroregiao=60. Informações estatísticas foram obtidas e através dos dados do IBGE disponível: https://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2011&posicao=7&municipio=3100203&UF=31.

A escolha da Zona da Mata se dá pelo fato de que pouca ou nenhuma literatura voltou-se para analisar e comparar o desempenho dos municípios dessa região em questões contábil/fiscal correlacionado às questões sociais. Os municípios analisados foram divididos de acordo com as Microrregiões. A Zona da Mata é formada por sete microrregiões, estas recebem o nome do município sede, são elas: Cataguases; Juiz de Fora; Manhuaçu; Muriaé; Ponte Nova; Ubá e Viçosa.

FIGURA 1: Localização da Zona da Mata mineira com identificação das sete Microrregiões



Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

QUADRO 1 : As sete Microrregiões da Zona da Mata.

Microrregião	Municípios
Cataguases	Além Paraíba, Argirita, Cataguases, Dona Euzébia, Estrela-d'Alva, Itamarati de Minas, Laranjal, Leopoldina, Palma, Pirapetinga, Recreio, Santana de Cataguases, Santo Antônio do Aventureiro, Volta Grande
Juiz de Fora	Aracitaba, Belmiro Braga, Bias Fortes, Bicas, Chácara, Chiador, Coronel

	Pacheco, Descoberto, Ewbank da Câmara, Goianá, Guarará, Juiz de Fora, Lima Duarte, Mar de Espanha, Maripá de Minas, Matias Barbosa, Olaria, Oliveira Fortes, Paiva, Pedro Teixeira, Pequeri, Piau, Rio Novo, Rio Preto, Rochedo de Minas, Santa Bárbara do Monte Verde, Santa Rita do Ibitipoca, Santa Rita do Jacutinga, Santana do Deserto, Santos Dumont, São João Nepomuceno, Senador Cortes, Simão Pereira.
Manhuaçu	Abre-Campo, Alto Caparaó, Alto Jequitibá, Caparaó, Caputira, Chalé, Durandé, Lajinha, Luisburgo, Manhuaçu, Manhumirim, Martins Soares, Matipó, Pedra Bonita, Reduto, Santa Margarida, Santana do Manhuaçu, São João do Manhuaçu, São José do Mantimento, Simonésia.
Muriaé	Antônio Prado de Minas, Barão do Monte Alto, Caiana, Carangola, Divino, Espera Feliz, Eugenópolis, Faria Lemos, Fervedouro, Miradouro, Miráí, Muriaé, Orizânia, Patrocínio do Muriaé, Pedra Dourada, Rosário da Limeira, São Francisco do Glória, São Sebastião da Vargem Alegre, Tombos, Vieiras.
Ponte Nova	Acaiaca, Barra Longa, Dom Silvério, Guaraciaba, Jequeri, Oratórios, Piedade de Ponte Nova, Ponte Nova, Raul Soares, Rio Casca, Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Santo Antônio do Gramma, São Pedro dos Ferros, Sem-Peixe, Sericita, Uruçânia, Vermelho Novo.
Ubá	Astolfo Dutra, Divinésia, Dores do Turvo, Guarani, Guidoal, Guiricema, Mercês, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, São Geraldo, Senador Firmino, Silveirânia, Tabuleiro, Tocantins, Ubá, Visconde do Rio Branco.
Viçosa	Alto Rio Doce Amparo da Serra, Araponga, Brás Pires, Cajuri, Canaã, Cipotânea, Coimbra, Ervália, Lamim, Paula Cândido, Pedra do Anta, Piranga, Porto Firme, Presidente Bernardes, Rio Espera, São Miguel do Anta, Senhora de Oliveira, Teixeiras, Viçosa.

Fonte: Elaboração própria do autor, com dados extraídos do portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Outra informação que será utilizada é o Coeficiente do FPM e de acordo com a população, conforme tabela abaixo. A relação coeficiente/população é estabelecida através das diretrizes contidas no Decreto Lei nº. 1.881/1981 que “Altera a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providências.”.

TABELA 1: Relação de coeficientes FPM/População.

COEFICIENTE	POPULAÇÃO
0,6	até 10.188 habitantes
0,8	de 10.189 a 13.584
1,0	de 13.585 a 16.980
1,2	de 16.981 a 23.772
1,4	de 23.773 a 30.564
1,6	de 30.565 a 37.356
1,8	de 37.357 a 44.148
2,0	de 44.149 a 50.940
2,2	de 50.941 a 61.128
2,4	de 61.129 a 71.316
2,6	de 71.317 a 81.504

2,8	de 81.505 a 91.692
3,0	de 91.693 a 101.880
3,2	de 101.881 a 115.464
3,4	de 115.465 a 129.048
3,6	de 129.049 a 142.632
3,8	de 142.633 a 156.216
4,0	acima de 156.216

Fonte: Elaboração própria do autor, com dados adaptados do Decreto Lei nº. 1.881/1981

O recorte temporal escolhido para testar o índice criado com base na análise dos dados contábeis e fiscal foram os anos de 2015 e 2016. A escolha deste período se deu pelo fato de que são dois exercícios financeiros dentro do mesmo período coberto pelo Plano Plurianual (PPA) e dentro do mesmo período de governo. O ano de 2014 não foi utilizado pelo fato de que as informações referentes aos dados contábeis/financeiros deste ano não estão disponíveis na mesma plataforma que os anos de 2015 e 2016.

Uma das limitações deste trabalho é justamente o curto período temporal analisado, porém, é aqui construída uma proposta de análise que pode servir de norte para a ampliação do lapso temporal dando maiores condições de observação e análise dos comportamentos dos dados em questão.

O município de Juiz de Fora, sede de uma das Microrregiões da Zona da Mata - ZM, a cidade ultrapassa os 500.000 habitantes, conforme o Censo do IBGE de 2010, e representa quase $\frac{1}{4}$ dos 2.170.191 de pessoas que vivem na ZM e sua Receita Corrente Líquida – RCL, equivale à 30,58% do total da somatória da RCL dos 142 municípios, embora características bastante diferentes em comparação com os demais da região não será considerado um outlier. Os dados de Juiz de Fora estarão presentes nas análises propostas.

3.2 - Índices e Indicadores

Esta parte do texto pretende tratar sobre as regras técnicas de elaboração e composição dos índices e indicadores que serão utilizados neste trabalho. Faz-se aqui uma análise descritiva sobre os indicadores índices fiscais que serão, portanto, tratados conforme as áreas pertinentes.

Para fim de sua utilização estatística, os índices fiscais serão padronizados para formulação de indicadores compostos. Foram utilizadas 17 variáveis, informações retiradas do banco de dados do TCE-MG relativo às “informações enviadas, pelo município, que

compõe a Prestação de Contas e as demonstrações contábeis apuradas por meio dos Balanetes Contábeis” que possibilitaram o cálculo de 11 índices fiscais. Os índices fiscais são correspondentes aos indicadores simples. Através de método específico de aglutinação será construído um “Índice” específico, que chamaremos de **Índice Contábil/Fiscal Municipal - iCFM**.

3.3 – A construção e as funções dos índices fiscais

A administração pública brasileira sofreu grandes alterações desde a promulgação da CF/88, novas regras e parâmetros foram gradativamente implementados através de leis que dispunham sobre toda a federação. Merecem destaque: Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e contratos), Lei Kandir (sobre desoneração fiscal) e a Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Com destaque para a LRF que dispõe de regras contábeis, a saber, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBCASP. É a partir das regras técnicas contidas na legislação e nas teorias contábeis que são construídos os índices fiscais que tratam este trabalho.

Os índices ou quocientes são parâmetros extraídos através de fórmulas contábeis preestabelecidas que relacionam itens e/ou conjuntos de itens entre si, “permite ao analista inferir sobre tendências e checar os resultados apurados com índices padrões de resultados” (ANDRADE, 2017). Neste caso, os índices apontados por Andrade (2017) são considerados neste trabalho como indicadores uma vez que tratam de um assunto em comum, a condição contábil/fiscal do município, ou seja, são indicadores simples construídos a partir de uma estatística contábil específica, referente a uma determinada dimensão das contas públicas.

Diferente do setor privado, em que os indicadores são mais difundidos e aceitos, o que leva a uma padronização, a área pública não permite definir quais são os indicadores mais utilizados, na contabilidade, o que se apresenta como um entrave às interpretações dos indicadores fiscais na administração pública. Porém, Andrade (2017) aponta alguns cuidados que devem ser observados, no cálculo dos indicadores, quando utilizamos para medir eficiência contábil/fiscal.

Assim, podemos observar que a contabilidade compreende a necessidade de relacionar um determinado indicador com seu objetivo, ou seja, este indicador deve responder à pergunta a qual lhe deu origem. Desta forma, definiremos que indicadores serão

levados em conta bem como o motivo de sua importância para a administração pública. As variáveis que dão origem aos indicadores são encontradas nos seguintes balanços contábeis:

➤ Balanço Patrimonial, que “demonstra a situação das contas que formam o ativo e o passivo de uma entidade, como o patrimônio líquido” (ANDRADE, 2017, p. 397);

➤ Balanço Orçamentário;

“Definido pelo art. 102 da Lei nº 4.320/64, na forma do anexo 12, e alterado pelo MCASP, o balanço orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, atendendo à administração como instrumento de controle da legalidade e eficiência das operações realizadas, bem como fornecendo aos órgãos fiscalizadores condições para verificar, de forma global, o desempenho da administração e o emprego dos recursos públicos” (ANDRADE, 2017, p.388);

➤ Balanço Financeiro.

“Definido pelo art. 103 da Lei nº 4.320/64, na forma do Anexo 13, e revisto pelo MCASP, o balanço financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentária realizadas, bem como os ingressos e os dispêndios de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Portanto, o balanço financeiro evidencia a situação de disponibilidade, depois de conhecido o total da receita arrecadada e seu emprego na realização das despesas” (ANDRADE, 2017, p.395).

3.3.1 - Indicadores de Liquidez

Optou-se por utilizar, neste caso, definição sobre liquidez no sentido de que se trata de informações referentes à “saúde contábil”. Os indicadores a seguir tratam da forma como podemos interpretar a articulação entre, o “ativo circulante”, “passivo circulante” e outras variáveis importantes. Ou seja, servem para “medir a capacidade do ente público de saldar seus compromissos já exigíveis.” (ANDRADE, 2017, p.443), atendendo às regras contábeis instituídas e exigidas em nível nacional como consequência do arranjo federativo atual.

3.3.1.1 - Indicador de liquidez corrente (ILC):

Diz respeito ao apontamento do quanto de recursos ou provisões o órgão dispõe, é o saldo real, “saldo de caixa”, subtraindo todos os compromissos financeiros realizados e/ou a realizar. Neste indicador, os saldos das contas do AC incluem créditos a receber a curto prazo. Deve se levar em conta que esta análise consolida todos os recursos, sendo que a legislação veda a utilização de recursos vinculados para aplicação em contas diferentes da sua finalidade, porém, a intenção é analisar todos os recursos sem exceção, já que os

indicadores sociais que serão analisados são justamente de áreas cujo recurso é em sua maioria de gasto vinculado.

3.3.1.2 – Indicador da situação financeira líquida (SFL);

Este indicador trabalha a relação entre “a diferença do montante do ativo circulante, subtraído o passivo circulante, em relação à receita total”, ou seja, acompanha a execução financeira do órgão apontando a relação do que se arrecada com o que se gasta. Neste indicador considerou que o gestor público atendeu plenamente com relação a sua receita total prevista no art. 1º da LRF.

3.3.1.3 – Indicador do resultado orçamentário (IRO);

O presente indicador trata da análise da execução das receitas e das despesas previstas na LOA, com relação a arrecadação total. Serve para observar se a arrecadação suporta as despesas realizadas, bem como se o resultado entre a receita e a despesa (superávit ou déficit) está sendo correspondido pela arrecadação real, ou seja, comprova se na execução do orçamento sobram ou faltam recursos em relação à arrecadação. Este indicador não leva em consideração o superávit orçamentário do ano anterior, trata-se apenas do exercício. A comparação é a do que arrecadou com o que gastou e não com a previsão orçamentária.

3.3.1.4 – Indicador de comprometimento da receita corrente líquida com despesas com pessoal (IDP.RCL);

Este indicador serve para verificar se a instituição “está em boas condições de comprometimento de suas receitas correntes com seus gastos com pessoal”. Andrade (2017) lembra que existe explicitado na LC nº 101/00, a definição dos limites legais de comprometimento da receita com os gastos com pessoal.

3.3.1.5 – Indicadores de endividamento dos municípios (IETR, IAD, IDC e IDCL);

Estes indicadores são criados a partir das regras impostas pela LC nº101/00, é uma inovação proposta por Andrade (2017), e configura uma medida a mais para controle do poder de endividamento das unidades subnacionais, neste caso específico os municípios.

3.3.1.5.1 – IETR – indicador de empréstimos tomados em relação à RCL demonstra qual será o impacto sobre a Receita Corrente Líquida, caso o empréstimo seja contraído, são as

chamadas dívidas fundadas ou empréstimos bancários ou até mesmo parcelamento de débitos com entidades como INSS, FGTS, previdência própria, entre outros (ANDRADE 2017).

3.3.1.5.2 – IAD - índice de amortização de dívidas em relação à RCL demonstra qual será o impacto sobre a Receita Corrente Líquida com a consequente amortização da dívida;

3.3.1.5.3 – IDC - indicador de dívida consolidada aponta, como base nas dívidas contraídas, o nível do endividamento, podendo ser utilizado para comparação dos exercícios financeiros. O limite legal é de 1,2 vezes, ou seja, se tenho uma RCL de R\$ 1000,00, minha dívida consolidada está limitada a R\$ 1200,00.

3.3.1.6 – Indicador de comportamento da arrecadação (ICA);

Demonstra, se existe diferença, a menor ou a maior, da receita prevista com a receita arrecadada. Serve para apontar as incongruências na elaboração das LOA's, demonstrando se o orçamento, no caso a previsão das receitas, foi superestimado ou subestimado. Considera-se para esse indicador que todas as normas e parâmetros estabelecidos em legislação foram atendidas quando da elaboração do orçamento.

3.3.1.7 - Indicador de comportamento da execução da despesa (ICD);

O indicador “Demonstra qual é a diferença entre a despesa prevista e a despesa realizada, em relação à despesa prevista total” (ANDRADE, 2017). Este indicador possibilita a correção das distorções orçamentárias, e pode orientar quando a necessidade de estipular novas metas para o orçamento, porém, estas alterações necessitam de aprovação legislativa.

3.3.1.8 – Indicador entre a receita e a despesa (IRD);

Serve para medir o déficit e o superávit do órgão, sem levar em consideração as receitas de exercícios anteriores. É uma ferramenta que demonstra o desempenho financeiro daquela unidade em um exercício fiscal. É um indicador muito semelhante ao ILC, só que o ILC considera ativo e passivo e o IRD, considera a entrada e saída de recursos.

3.3.1.19 – Indicador de restos a pagar (IRPDC);

Andrade (2017) destaca a exigência contida no art. 42 da LRF, que imputa a obrigação de que despesas que ultrapassem os exercícios fiscais devem ter até o último dia

do exercício, dividendos suficientes para sua cobertura, estes dois índices tratam de demonstrar a capacidade financeira de cobertura dos compromissos financeiros assumidos em um exercício fiscal.

O quadro abaixo tem sintetizado todos os indicadores que compõem o iCFM com suas respectivas siglas bem como as formulas utilizadas para obter seus resultados. As siglas foram de livre escolha do autor, não tendo, portanto, nenhuma intenção de apresentar siglas novas, apresenta uma diferença com as siglas da fonte (ANDRADE 2017), em incluir o “T” de indicador.

QUADRO 2: indicadores utilizados suas siglas e suas fórmulas

INDICADOR	SIGLA	FÓRMULA
Indicador de liquidez corrente	ILC	AF/PF
Indicador de Situação Financeira Líquida	ISFL	$\frac{(AC-PC)}{RT}$
Indicador do Resultado Orçamentário	IRO	$\frac{(Receita - Despesa)}{Receita\ total}$
Indicador de comprometimento da receita corrente líquida com despesas com pessoal	IDP.RCL	$\frac{Despesa\ com\ pessoal}{Receita\ Corrente\ Líquida}$
Indicador de empréstimo tomados em relação à RCL	IETR	$\frac{Operação\ de\ Crédito}{RCL}$
Indicador de amortização de dívida em relação a RCL	IAD	$\frac{Amortizações\ e\ encargos}{RCL}$
Indicador de Dívida Consolidada	IDC	$\frac{Montante\ da\ dívida\ Consolidada}{Receita\ Corrente\ Líquida}$
Indicador de comportamento da arrecadação	ICA	$\frac{(Receita\ Arrecadada - Receita\ Prevista)}{Receita\ Prevista}$
Indicador de comportamento da execução da despesa	ICD	$\frac{Despesa\ Realizada - Despesa\ Prevista}{Despesa\ Prevista}$
Indicador entre Receita e Despesa	IRD	Receita/Despesa
Indicador de Restos a Pagar	IRPDC	$\frac{Restos\ a\ Pagar}{Ativo\ Financeiro - Passivo\ Financeiro}$

Fonte: Elaboração própria do autor.

Andrade (2017) não discriminou onde e como as informações seriam encontradas na nova plataforma de prestação de contas que são disponibilizadas junto ao site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, TCE-MG. Diante dessa situação houve a necessidade de se identificar a nomenclatura de cada variável junto ao banco de dados utilizados, esta identificação ocorreu através da parceria do autor com Andrade. A tabela a seguir contempla a identificação das variáveis através da nomenclatura bem como através dos códigos correspondentes que são padronizados para todos os municípios.

TABELA 2: identificação das variáveis através dos códigos correspondentes padronizados pela Lei Federal 4.320/64.

Variável	Nome/Balancete	Código
Ativo Circulante	Ativo Circulante	1.1.0.0.0.00.00
Passivo Circulante	Passivo Circulante	2.1.0.0.0.00.00
Disp. + Vinculados em Conta Corrente	Caixa e Equivalentes de Caixas	1.1.1.0.0.00.00
Receita Total	Receita Realizada	6.2.1.2.0.00.00
Despesa com Pessoal	Despesa com Pessoal	Anexo VII
Operações de Crédito	Operações de Crédito	Soma coluna de crédito: 2.1.2.1+2.1.2.3+2.2.2.1+2.2.2.3
Receita Corrente Líquida	Receita Corrente Líquida	Anexo VII
Montante da Dívida Consolidada	Montante da Dívida Consolidada	Soma do Saldo Final: 2.1.2.1+2.1.2.3+2.1.2.5+2.2.2.1+2.2.2.3
Receita Arrecadada	Receita Realizada	6.2.1.2.0.00.00
Receita Prevista	Previsão Inicial da Receita	5.2.1.1.0.00.00
Despesa Realizada	Crédito Empenhado a Liquidar	6.2.2.1.3.01.00
Despesa Prevista	Dotação Inicial	5.2.2.1.1.00.00
Receita	Receita Realizada	6.2.1.2.0.00.00
Despesa	Crédito Empenhado a Liquidar	6.2.2.1.3.01.00
Restos a Pagar	Restos a Pagar	Soma do Saldo Final: 5.3.1.7 + 5.3.2.7
Despesa orçamentária Total	Crédito Empenhado a Liquidar	6.2.2.1.3.01.00
Amortização e encargos	Amortização e encargos	Soma de débito: 2.1.2.1+2.1.2.3+2.1.2.5+2.2.2.1+2.2.2.3

Fonte: Elaboração própria do autor.

Os indicadores têm seus resultados balizados por expectativas contábeis que apontam seu desempenho. Desta forma, a tabela abaixo descreve o limite dos resultados entre dentro e fora do ideal.

QUADRO 3: Mensuração dos resultados dos indicadores

Indicador	Resultados ideais
ILC	>ou= 1 (quanto maior melhor)
ISFL	<ou=1 (quanto menor melhor)
IRO	<ou=1 (quanto menor melhor)
IDP.RCL	<ou=a 0,6 (quanto menor melhor)
IETR	<ou=a 0,16 (quanto menor melhor)
IAD	<ou=a 0,115 (quanto menor melhor)
IDC	<ou=a 1,2 (quanto menor melhor)
ICA	>ou=a 0 (quanto maior melhor)
ICD	<ou=a 0 (quanto menor melhor)
IRD	>ou=a 1,0 (quanto maior melhor)
IRPDC	<ou=a 1,0 (quanto menor melhor)

Fonte: Elaboração própria do autor.

3.3.2 – Índice Contábil/Fiscal Municipal iCFM

O índice Contábil Fiscal Municipal, iCFM, é a principal inovação que trazemos. Trata-se de uma tentativa de diminuir a distância entre as políticas sociais e a aplicação legal dos recursos públicos, ou seja, busca entender se existe uma correlação para entre as condições técnicas contábeis e suas normas legais e a ação política dentro dos municípios. O iCFM é um indicador social, uma vez que a saúde financeira de uma instituição pública está diretamente ligada a sua capacidade de implantar, implementar ou ampliar programas sociais.

Conforme aponta Marion (2003, p. 23) de que a contabilidade “*é o instrumento para tomada de decisões*”, a mesma contabilidade deveria ter seus pressupostos analisados quanto sua contribuição para a efetividade das políticas públicas, não apenas a conceitos internos.

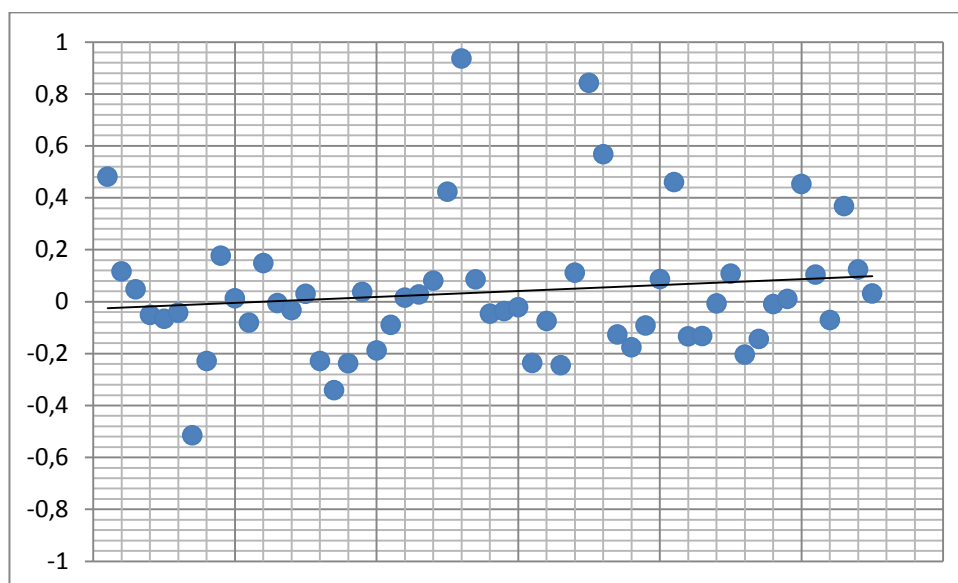
A elaboração das demonstrações contábeis, quando desprovida de aspectos relevantes, não serve de subsídio pra a tomada de decisões, tendo seu uso apenas para o atendimento de obrigações legais. (NERES, 2003)

Dessa forma, o iCFM, é conjugação de 11 indicadores, dentre os quais alguns são requisitos obrigatórios para aprovação das contas municipais, e outros são demonstrativos de algumas condições que podem orientar a organização das contas dentro de um padrão contábil, que relacionam itens e/ou conjuntos de itens entre si, “permite ao analista inferir sobre tendências e checar os resultados apurados com índices padrões de resultados” (ANDRADE, 2017). Embora Andrade (2017) inove ao apontar a importância de se calcular estes indicadores que não são obrigados por lei, o autor, não tem a intenção, de que estas informações saiam do mundo contábil fiscal, não pretende criar um índice geral que possibilite comparar o desempenho com outras áreas. É essa lacuna que motivou a criação do o iCFM para podermos correlacioná-lo com outros índices, observado como esta regra imposta dentro do pacto federativo se comporta ao ser comparada junto a índices de outras áreas.

Indicador [Social] é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.(JANNUZZI, 2001. pg,15)

Entre os 11 indicadores foram aplicados o teste de correlação de Pearson, com a finalidade de observar se a conjugação destes 11 indicadores realmente atende aos interesses de formação do índice. Conforme demonstra a Figura 01, Gráfico de dispersão, poucas correlações entre os indicadores variaram entre forte ou muito forte, a grande maioria ficou entre fraca e muito fraca.

GRÁFICO 1: Dispersão coeficiente de Pearson



Fonte: Elaboração própria do autor

Destacamos dois resultados do coeficiente de correlação. O primeiro entre o **IETR** - indicador de empréstimos tomados em relação à Receita Corrente Líquida, e o **IAD** - indicador de amortização de dívida em relação à Receita Corrente Líquida. A correlação foi de **(0,842)**, através deste resultado temos uma relação positiva “muito forte”, que se justifica pelo fato de que ambos contam com o valor da Receita Corrente Líquida para sua obtenção de seus resultados. Contudo, os dois indicadores serão utilizados uma vez que um mede o impacto de empréstimos já contraídos com relação à receita (IAD) e o outro prevê a capacidade de se obter mais empréstimos com relação à receita (IETR).

O segundo resultado que merece ser analisado com mais cuidado é referente à correlação entre o **IRO** – indicador do resultado orçamentário e o **IRD** – indicador entre receita e despesa. O resultado da correlação foi de **(0,936)** estabelecendo uma relação positiva “muito forte”, porém mensuram questões diferentes. O **IRO** está diretamente relacionado às despesas e receitas previstas na LOA, já o **IRD** mensura as despesas e receitas realizadas no exercício financeiro.

Na tabela a seguir poderemos observar os valores obtidos pela correlação entre cada um dos indicadores. Uma significativa parte dos resultados apresentaram correlações com direções distintas, embora muito fracas ou fracas, demonstram que são necessárias outros tipos de análises dos indicadores utilizados, como por exemplo, análises vetoriais, com a finalidade de observar como estas direções distintas podem afetar no agregado medido pelo iCFM, possibilitando maior confiabilidade.

TABELA 3: Resultado dos coeficientes de correlação de Pearson

Correlação de Pearson			Correlação de Pearson		
Indicadores		Coefficiente	Indicadores		Coefficiente
IDP.RCL	IETR	-0,047	ILC	SFL	0,480
IDP.RCL	IAD	-0,037	ILC	IRO	0,115
IDP.RCL	IDC	-0,022	ILC	IDP.RCL	0,046
IDP.RCL	ICA	-0,236	ILC	IETR	-0,051
IDP.RCL	ICD	-0,075	ILC	IAD	-0,066
IDP.RCL	IRD	-0,245	ILC	IDC	-0,042
IDP.RCL	IRPDC	0,111	ILC	ICA	-0,515
IETR	IAD	0,842	ILC	ICD	-0,229
IETR	IDC	0,567	ILC	IRD	0,176
IETR	ICA	-0,126	ILC	IRPDC	0,012
IETR	ICD	-0,175	SFL	IRO	-0,081
IETR	IRD	-0,092	SFL	IDP.RCL	0,147
IETR	IRPDC	0,086	SFL	IETR	-0,005
IAD	IDC	0,459	SFL	IAD	-0,032
IAD	ICA	-0,134	SFL	IDC	0,029
IAD	ICD	-0,132	SFL	ICA	-0,228
IAD	IRD	-0,007	SFL	ICD	-0,341
IAD	IRPDC	0,106	SFL	IRD	-0,237
IDC	ICA	-0,204	SFL	IRPDC	0,036
IDC	ICD	-0,144	IRO	IDP.RCL	-0,188
IDC	IRD	-0,009	IRO	IETR	-0,090
IDC	IRPDC	0,009	IRO	IAD	0,014
ICA	ICD	0,453	IRO	IDC	0,026
ICA	IRD	0,103	IRO	ICA	0,079
ICA	IRPDC	-0,071	IRO	ICD	0,422
ICD	IRD	0,368	IRO	IRD	0,936
ICD	IRPDC	0,123	IRO	IRPDC	0,084
IRD	IRPDC	0,0314			

Fonte: Elaboração própria do autor

A construção de um índice requer análises estatísticas complexas e diversos testes que comprovem sua confiabilidade, reconhecendo a limitação do presente trabalho, destacamos que a construção do iCFM é uma primeira etapa, uma tentativa de encontrar um caminho de mensurar um desempenho contábil. Dito isso, optou-se por utilizar todos os indicadores na formação do iCFM. Tal escolha, observado o coeficiente de correlação, tende a dar mais segurança e maior critério para o resultado do índice em questão.

Foi realizada a padronização dos valores obtidos, o que permite avaliar cada município de acordo com o conjunto de resultados dos indicadores fiscais. Além de possibilitar a avaliação do desempenho por indicador, possibilita somatória que resultará no valor final do iCFM, que possibilitará comparações entre os municípios da Zona da Mata mineira e também analisar correlação junto à índices sociais.

De acordo com a Tabela 5, cada indicador tem o mesmo peso. Em conjunto, os indicadores apontaram para o desempenho do município em diferentes dimensões da sua gestão contábil. Nas situações em que não se obtivemos a informação por indisponibilidade dos dados o indicador ficará com o valor zerado. Tal medida não penalizará o município tampouco o beneficiará.

O iCFM tem semelhanças como o subíndice criado pela Fundação João Pinheiro - FJP que compõe o Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS, o IMRS – Finanças Municipais, no que diz respeito em destacar a importância de considerar as finanças públicas enquanto questão social.

A dimensão finanças públicas municipal é importante para a responsabilidade social por ser balizadora da atividade financeira do ente municipal, refletindo, de um lado, a sua capacidade de arrecadação, e de outro lado, a alocação dos recursos públicos, com a definição de áreas e ações prioritárias. Contudo, não se pode perder de vista que essas informações não devem ser vistas de maneira isolada, mas em conjunto com os indicadores que refletem o desempenho nas políticas públicas. (FJP, 2018)

Porém suas diferenças podem ser observadas na essência de sua criação. Enquanto o IMRS-Finanças Municipais foi concebido à “luz de três princípios”; responsabilidade fiscal, eficiência e economicidade, o iCFM foi intencionalmente criado para observar quão relacionado está a contabilidade pública, regra imposta pelo Governo Federal aos entes da Federação, com a efetividade dos resultados da aplicação políticas públicas.

A FJP considera que *“de todos os indicadores da temática gestão, os gastos com o custeio da máquina pública, com o Poder Legislativo e os gastos com investimentos, são os*

que permitem avaliar tanto a eficiência como a economicidade do gasto realizado pela administração na provisão de políticas públicas.”. Dessa forma, o IMRS – Finanças Públicas considera que “Administrações mais eficientes tendem a apresentar gastos relativos menores com o custeio da máquina pública e com o Legislativo”, ou seja, gastar menos mantendo a mesma cobertura.

O IMRS – Finanças Municipais é composto por seis variáveis, os dados também foram retirados do portal do TCE-MG: 1 – índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE); 2 – Receita Corrente Líquida per capita; 3 - Endividamento – Participação da dívida consolidada líquida na Receita Corrente Líquida; 4 – Gasto com pessoal; 5 – Custeio da Máquina dividido pela Receita Corrente Líquida; e 6 – Esforço do investimento. Assim, observamos que a FJP insere informações que estão fora dos instrumentos contábeis de um município, como por exemplo mensurar a “Receita Corrente Líquida per capita” ou o “esforço do investimento”, diferente do iCFM que utiliza exclusivamente, informações que fazem parte do mundo contábil, presentes dentro das contas municipais.

Para cálculo, os indicadores são parametrizados transformados em valores que serão obtidos através das seguintes fórmulas:

QUADRO 4: Fórmulas para padronização dos indicadores de acordo com os resultados ideais

Resultados ideais	Fórmulas de padronização
≥ 1 (quanto maior melhor)	$\frac{(1-Vc)^*-1}{1+Vc}$
≤ 1 (quanto menor melhor)	$\frac{Vc - Vm}{(Vm)^*-1}$
$\geq a$ 0 (quanto maior melhor)	$\frac{[(1- Vc)^*-1] + 1}{1+Vc}$
$\leq a$ 0 (quanto menor melhor)	$\frac{(1 - Vc)-1}{1+Vc}$

Fonte: Elaboração própria do autor. Onde: Vc = Valor coletado e Vm = Valor mínimo

Cada indicador compõe o iCFM com peso específico sendo 11 indicadores que somados formarão o índice.

QUADRO 5: Demonstração do peso de cada indicador no iCFM.

Indicador	Peso no iCFM
-----------	--------------

ILC	9,1%
ISFL	9,1%
IRO	9,1%
IDP.RCL	9,0%
IETR	9,1%
IAD	9,1%
IDC	9,1%
ICA	9,1%
ICD	9,1%
IRD	9,1%
IRPDC	9,1%

Fonte: Elaboração própria do autor.

3.4 – Coeficiente de Correlação de Pearson

De acordo com o interesse deste trabalho de construir ferramenta que possibilite observar qual é a força do relacionamento dos resultados do iCFM dos municípios da Zona da Mata Mineira junto aos índices sociais, utilizou-se do coeficiente de correlação de Pearson, que possibilita a determinação da força do relacionamento entre todas as variáveis que compõe o iCFM, com a finalidade de verificarmos se as variáveis utilizadas se justificam na composição final do índice. Segundo observa Appolinário (2006) o coeficiente de correlação de Pearson tem variações entre (-1,00) e (+1,00) destacando ainda que essa correlação possui duas vertentes: a força e também a direção. Quando resultado menor que 0 temos uma correlação negativa o que quer dizer que a relação é inversamente proporcional, quanto maior que 0 temos correlação positiva o que quer dizer que a relação é direta.

QUADRO 6: Valores de referência e sua correspondência em força de correlação

Valores da Correlação	Força
0,00	Nula
0,01 até 0,10	Muito fraca
0,11 até 0,30	Fraca
0,31 até 0,59	Moderada
0,60 até 0,80	Forte
0,81 até 0,99	Muito forte
1,00	Absoluta

Fonte: (APPOLINÁRIO, 2006, p. 150)

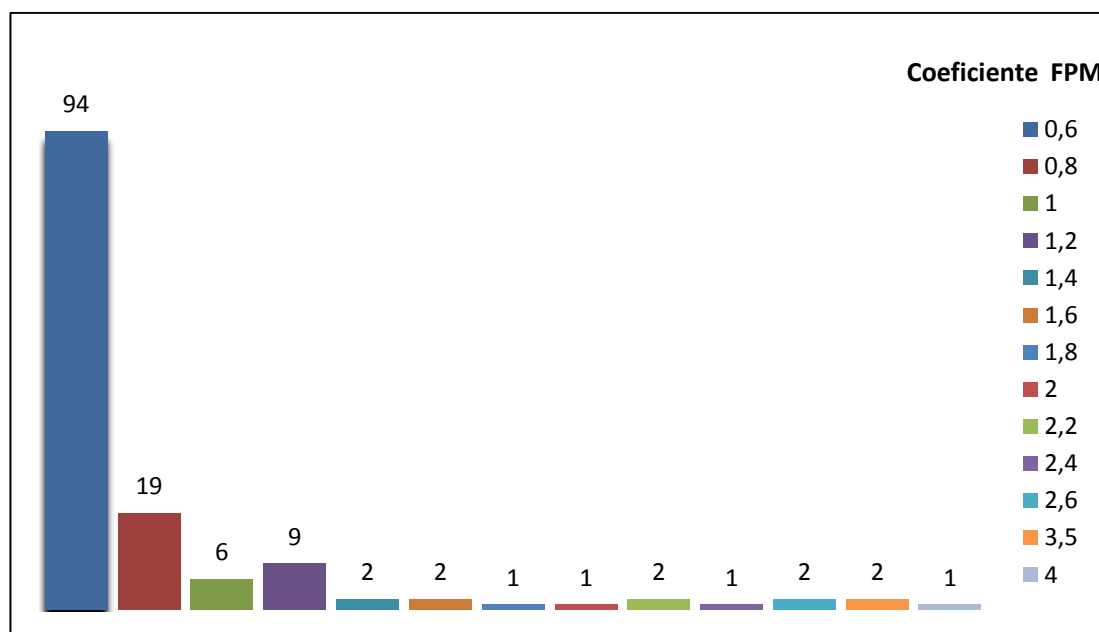
A fórmula matemática para o cálculo do referido coeficiente, conforme aponta Stevenson (2001, p. 375) é a seguinte:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\left[\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \right] \left[\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 \right]}}$$

4 – ANÁLISE DOS DADOS E DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS NO iCFM.

Neste capítulo é apresentado os resultados da aplicação do iCFM junto aos municípios da Zona da Mata mineira, agrupados nas sete microrregiões e também de acordo com o seu coeficiente de participação no FPM. Alguns dados da região analisada chamam atenção e merecem ser detalhados neste trabalho. Dos 142 municípios aproximados 65,55% estão dentro da menor faixa do FPM, (0,6), outros 13,40% estão no índice 0,8, ou seja 78,87% dos municípios estão dentro da menor faixa da repartição do fundo.

GRÁFICO 2: Quantidade de Municípios de acordo com o coeficiente de FPM

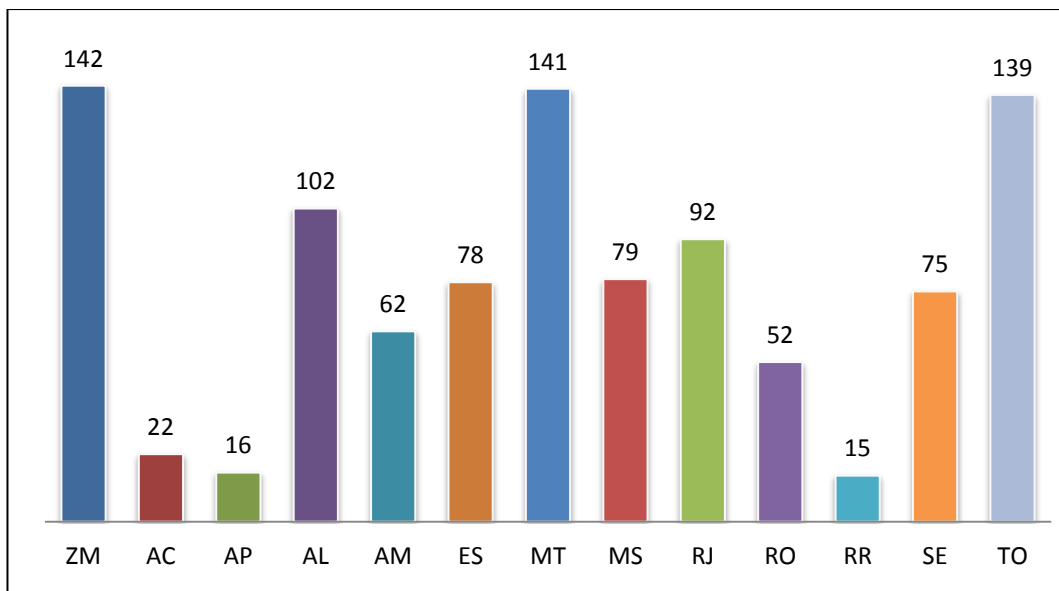


Fonte: Elaboração própria do autor, com dados extraídos do portal da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ctconf>, acessado em 10 Abr. 2018.

Além do mais, a região possui mais municípios que 12 estados, e sua população é superior a de 6 destes, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. São informações que reforçam a necessidade de realizar mais estudos referentes a esta região além de outros como o fato de que a região possui o 4º maior PIB de Minas Gerais, 4ª posição em número de habitantes com a segunda maior densidade demográfica do estado.

Porém ocupa apenas a 8ª colocação em a renda per capita, dentre as 12 regiões. Outra condição é que aproximados 37% de seu PIB pertence à cidade de Juiz de Fora.

GRÁFICO 3: Comparativo de número de Municípios da ZM com alguns Estados brasileiros



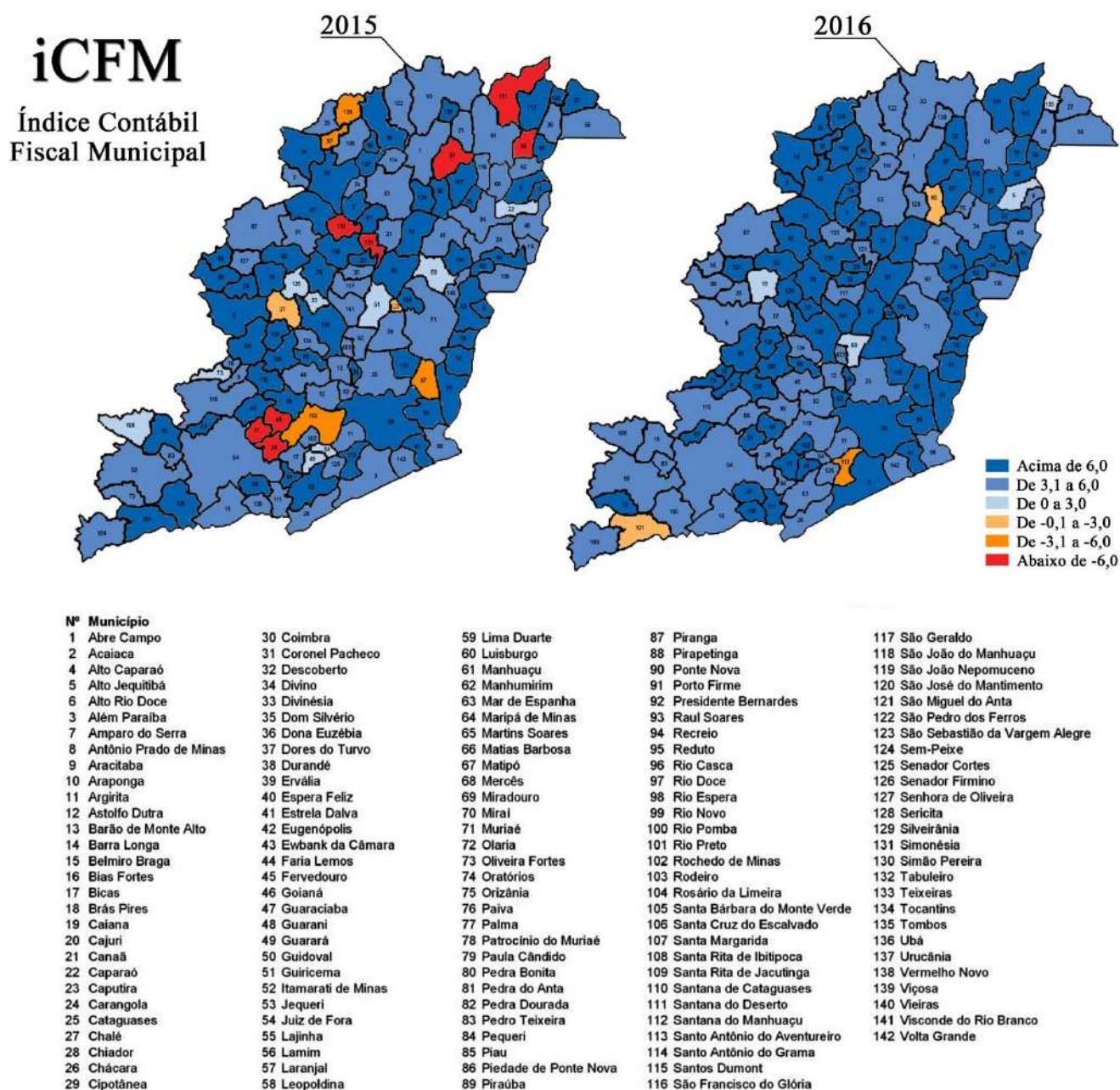
Fonte: Elaboração própria do autor, com dados extraídos do site do IBGE. Disponível em https://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?periodo=2011&posicao=municipio=3100203&UF=31 acessado em 24 Mai. 2018.

4.1 - Resultados do iCFM.

Todos os 142 municípios foram avaliados em seu desempenho contábil/fiscal através do iCFM. A figura abaixo apresenta a distribuição dos resultados por municípios, para tanto, foi definido seis escalas de cores de acordo com a pontuação. Conforme observado, a maior parte dos municípios apresentam resultados positivos quanto ao iCFM, demonstrando uma certa padronização dos resultados, com exceção de alguns municípios que serão destacados junto às suas Microrregiões.

Os poucos resultados negativos chamam atenção quando levamos em consideração as manifestações da Confederação Nacional de Municípios – CNM, conforme destacado no capítulo 2, que aponta crise nas contas das unidades subnacionais. Segundo os resultados obtidos no iCFM que é composto por dados parâmetros contábeis, nos anos de 2015 e 2016, as condições dos municípios da ZM contradiz o discurso de crise.

FIGURA 2: Mapa de demonstração dos resultados do iCFM nos anos de 2015 e 2016.



Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

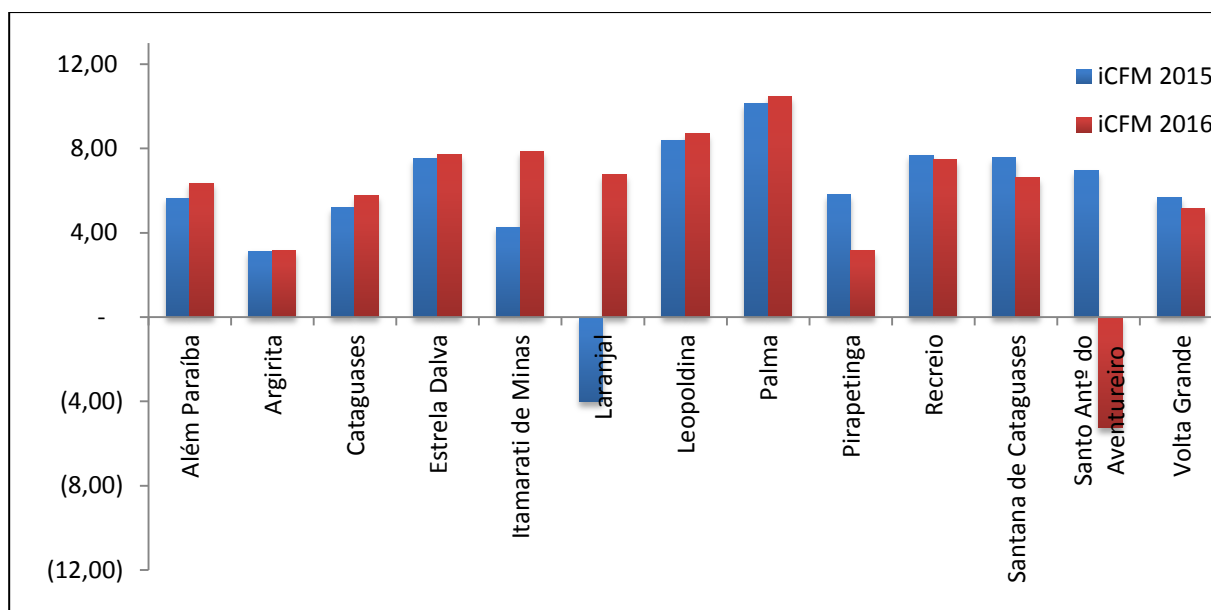
4.1 - Microrregiões

Microrregião de Cataguases

Não constam resultados da cidade de Dona Euzébia, uma vez que não foram obtidas todas as informações referentes aos dados contábeis dos anos de 2015 e 2016, que não estão completos no portal do TCE MG, assim, foi atribuído o valor “0” para o iCFM. Apenas os municípios de Laranjal (2015) e Santo Antônio do Aventureiro (2016) apresentaram iCFM

negativo, os demais apresentaram bom desempenho, com destaque para a cidade de Palma que obteve os melhores índices.

GRÁFICO 4: iCFM da Microrregião de Cataguases



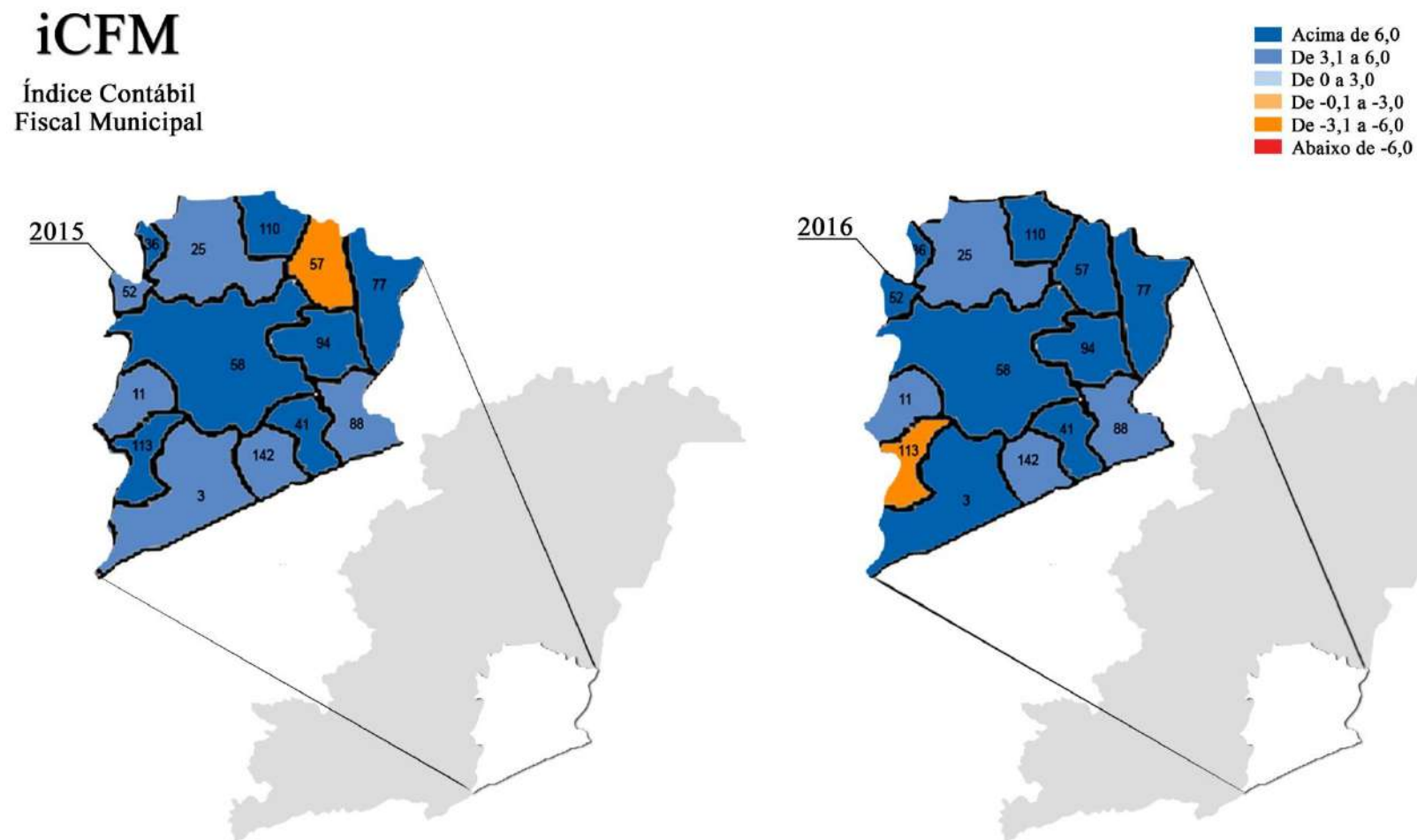
Fonte: Elaboração própria do autor

O Município de Laranjal teve desempenho ruim nos indicadores ICA e IRPDC. O ICA identificou um comportamento fora do desejado no que se refere ao comportamento da receita de acordo com a previsão na LOA, ou seja, a receita do ano de 2015 foi superestimada na elaboração do orçamento. Com relação ao IRPDC, identificou-se que devido a superestimação da arrecadação a despesa prevista não foi totalmente coberta pela receita, sobrando assim restos a pagar para o próximo exercício.

No caso de Santo Antônio do Aventureiro, além de resultados negativos no ICA e IRPDC, conforme descritos no caso de Laranjal, houve resultado negativo no ICD, que apontou que além do orçamento ter superestimado a receita para o ano de 2016, a despesa teve aumento com relação prevista no orçamento, o que resultou em um IRPDC mais negativo ainda.

A figura 3, mostra que houve poucas variações nesta Microrregião, apresentando uma grande quantidade de desempenhos positivos quanto ao iCFM.

FIGURA 3: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Cataguases

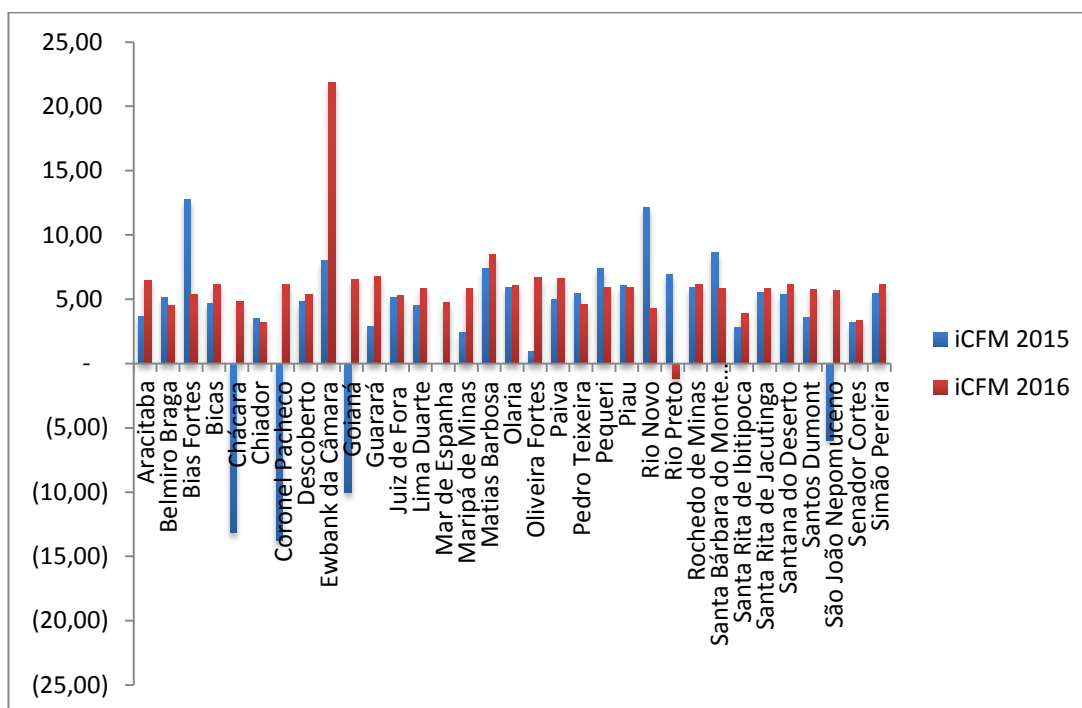


Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

Microrregião de Juiz de Fora

Na Microrregião de Juiz de Fora, observamos que os municípios Chácara (2015), Coronel Pacheco (2015), Rio Preto (2016) e São João do Nepomuceno (2015) obtiveram resultados negativos nos respectivos anos, os demais municípios tiveram pontuação positiva com relação ao iCFM, com destaque para Ewbank da Câmara.

GRÁFICO 5: iCFM Microrregião de Juiz de Fora

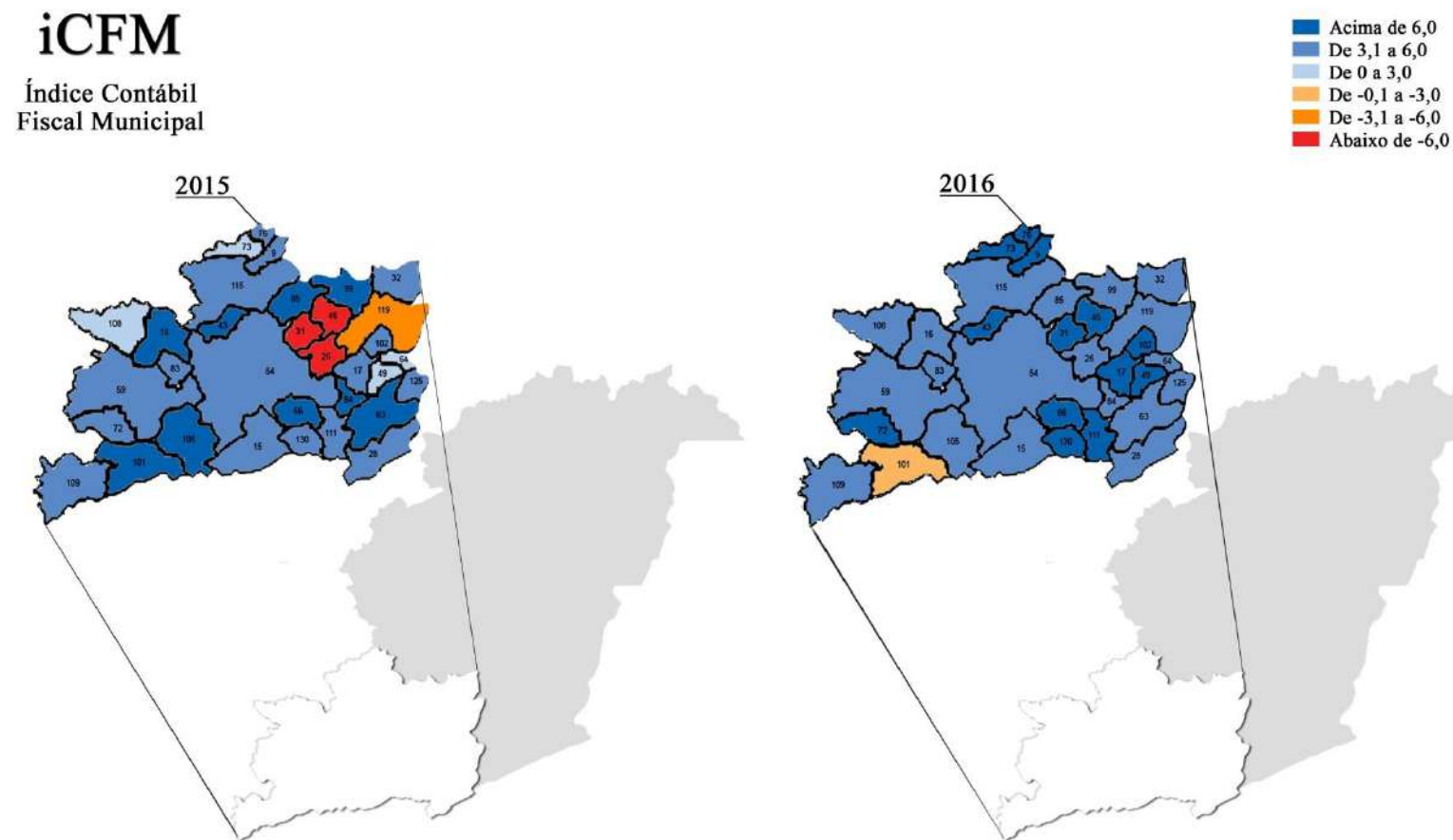


Fonte: Elaboração própria do autor

No exercício financeiro de 2015, o município de Chácara apresentou desempenho negativo no ICA, IRD e IRPDC. A arrecadação prevista para o referido ano não foi alcançada conforme observado pelo ICA, assim como não houve redução da despesa nas proporções necessárias que levaram a um valor de restos a pagar sem cobertura financeira. O mesmo ocorreu com Coronel Pacheco e Goianá, que embora não tenha tido resultado negativo no IRD, teve resultado negativo no ICA e IRPDC. Já o município de São João Nepomuceno, obteve resultado negativo em quatro indicadores, ICA, ICD, IRD e IRPDC. No ano de 2016, apenas Rio Preto obteve resultado negativo no iCFM. Quatro indicadores, ICA, ICD, IRD e IRPDC, apresentaram resultados ruins.

Conforme observado, os municípios que tiveram iCFM negativo apresentaram resultados ruins com relação ao comportamento da receita orçada e da despesa. Conforme podemos observar, a seguir, na figura 4.

FIGURA 4: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Juiz de Fora

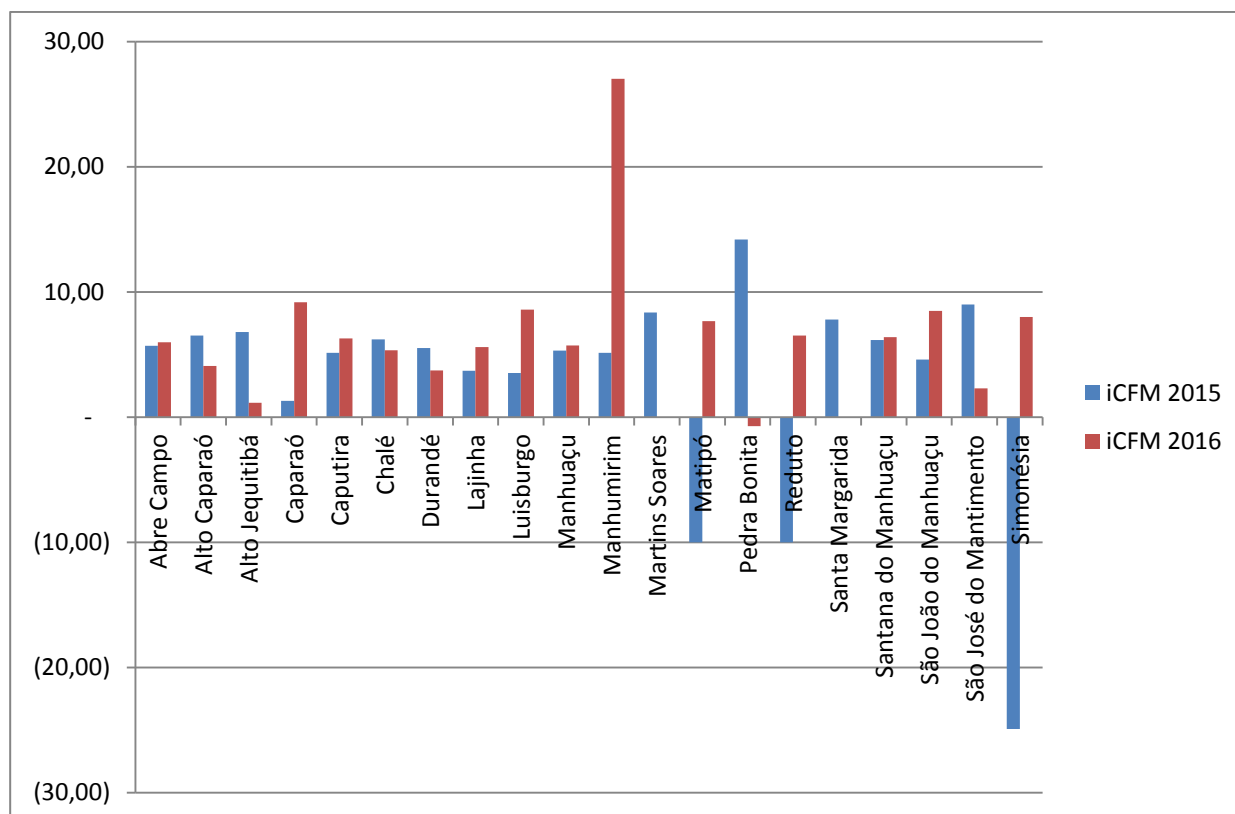


Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

Microrregião de Manhuaçu

De acordo com as informações referentes aos municípios da Microrregião de Manhuaçu, Martins Soares (2016), e Santa Margarida (2016) não possuem informações referente aos anos em destaque no banco de dados do TCE-MG. Os municípios de Pedra Bonita (2016), Matipó (2015), Reduto (2015) e Simonésia (2015) apresentaram desempenho ruim referente ao iCFM

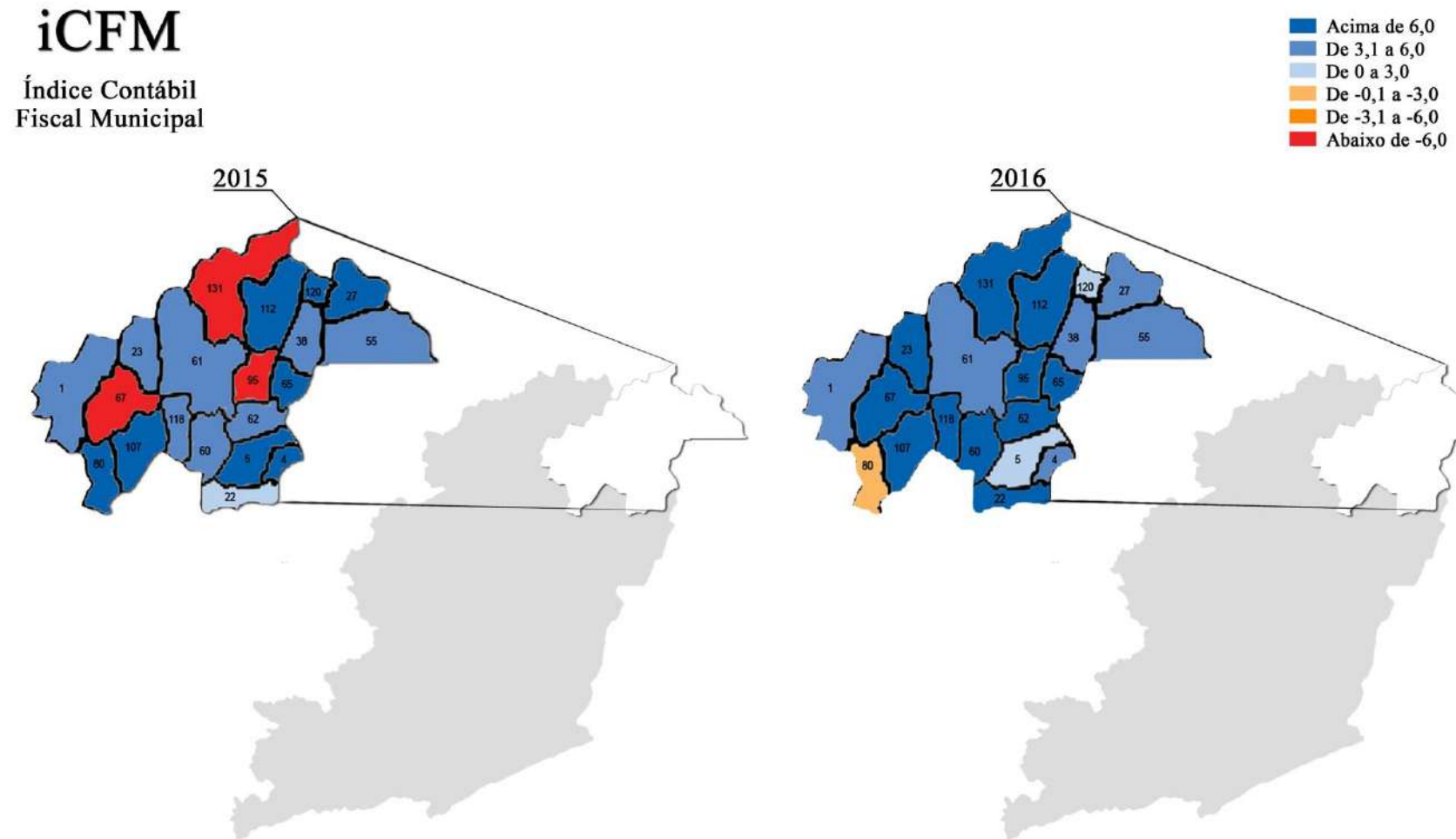
GRÁFICO 6: iCFM da Microrregião de Manhuaçu



Fonte: Elaboração própria do autor

O município de Simonésia obteve o maior iCFM negativo referente ao ano de 2015, tendo resultados negativos no ICA e IRPDC, a arrecadação não correspondeu às metas do orçamento, ficando muito abaixo do esperado afetando diretamente o resultado do IRPDC, indicador de restos a pagar. Os municípios de Reduto (2015), Matipó (2015) e Pedra Bonita (2016), obtiveram resultados negativos no ICA, IRD e IRPDC. Conforme podemos observar na figura 5.

FIGURA 5: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Manhuaçu

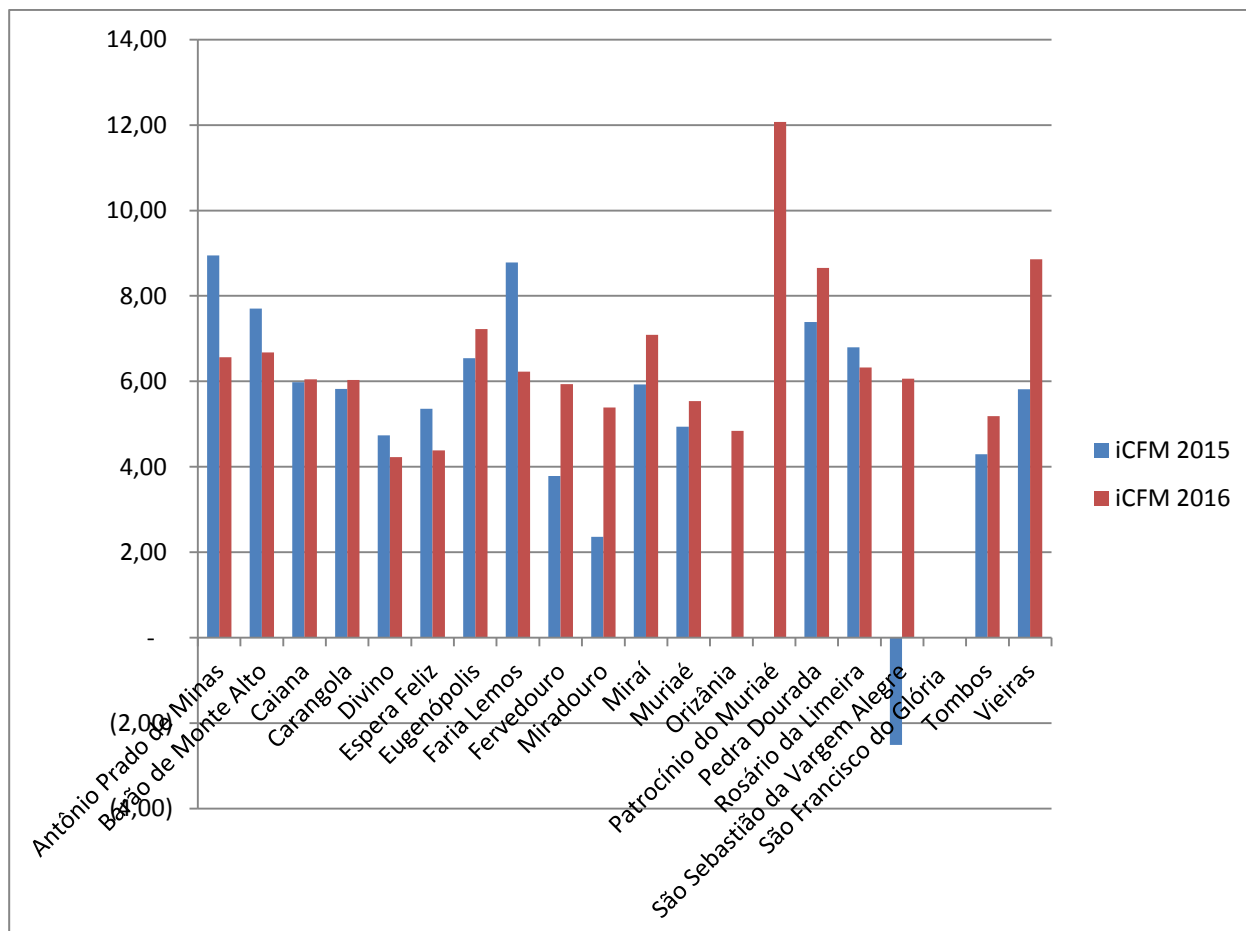


Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010

Microrregião de Muriaé

Com relação aos municípios da Microrregião de Muriaé, São Francisco do Glória recebeu nota “0” por não constar informações referentes aos anos de 2015 e 2016 junto ao banco de dados do TCE-MG. Em relação ao município de Orizânia não constam nos bancos de dados informações referentes ao ano de 2015. Dos municípios analisados apenas São Sebastião da Vargem Alegre apresentou iCFM negativo com relação ao ano de 2015.

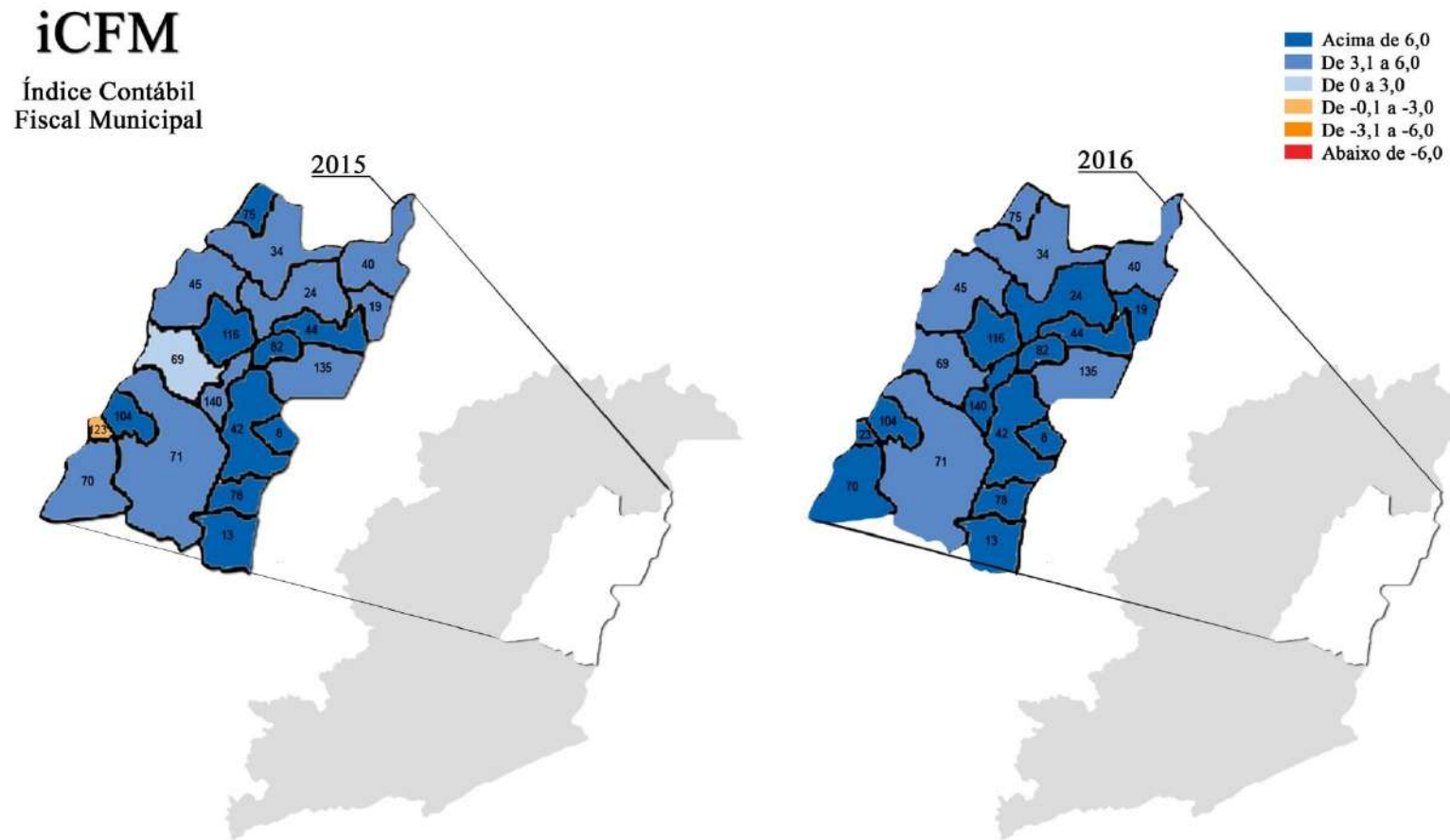
GRÁFICO 7: iCFM da Microrregião de Muriaé



Fonte: Elaboração própria do autor

Sebastião da Vargem Alegre teve resultados negativos nos indicadores ICA e IRPDC, assim como todos os municípios que tiveram resultados negativos, seu desempenho foi ruim devido ao desempenho da arrecadação com relação à despesa. Na figura 6 podemos observar que nesta região no ano de 2016 não obtivemos nenhuma pontuação negativa se considerarmos que os municípios de São Francisco do Glória e Orizânia receberam nota “0” nos anos em que não foi possível retirar os dados necessários.

FIGURA 6: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Muriaé

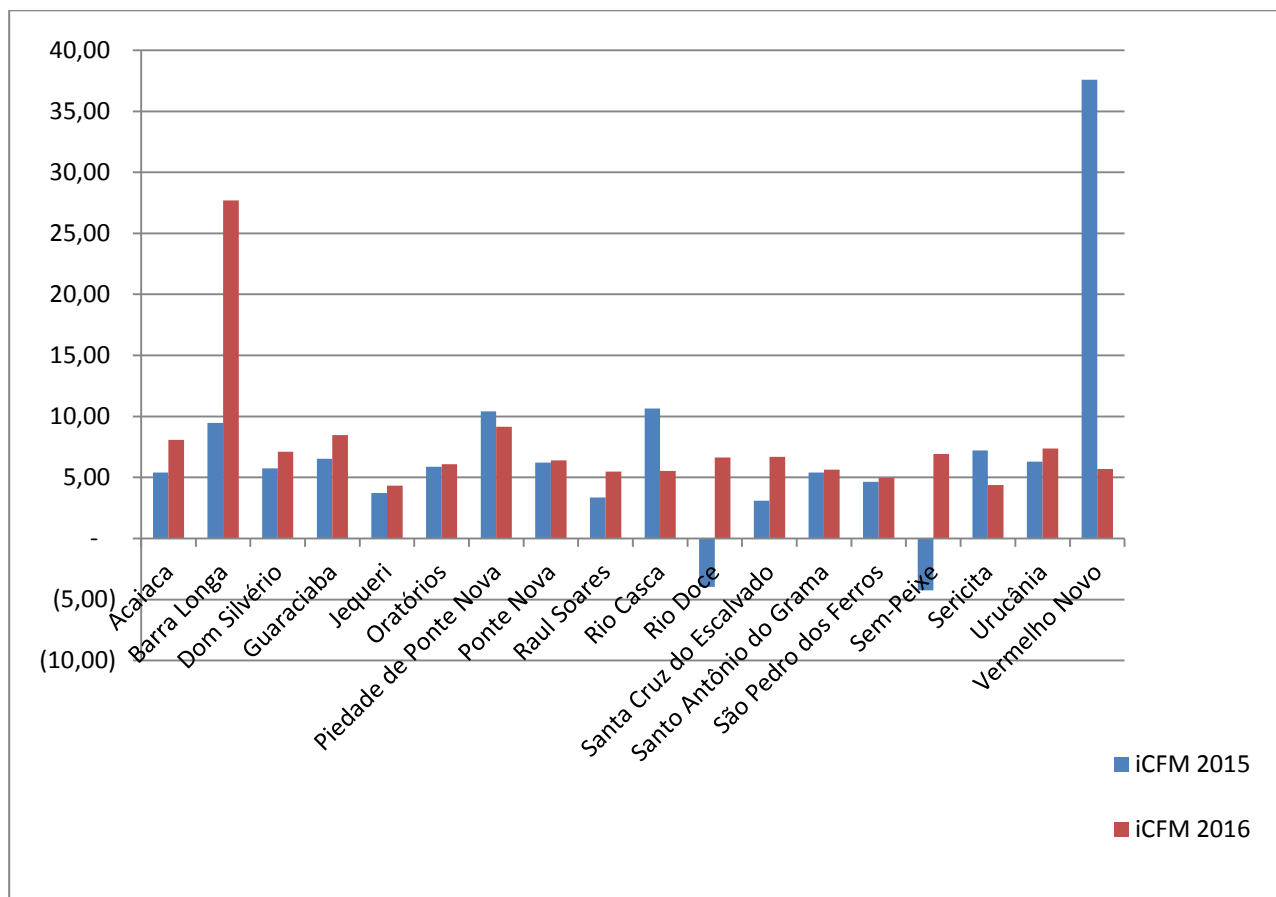


Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

Microrregião de Ponte Nova

Nesta microrregião apenas os municípios de Rio Doce (2015) e Sem-Peixe (2015) tiveram desempenho negativo no iCFM. Damos destaque ao desempenho dos municípios de Barra Longa (2016) e Vermelho Novo (2015).

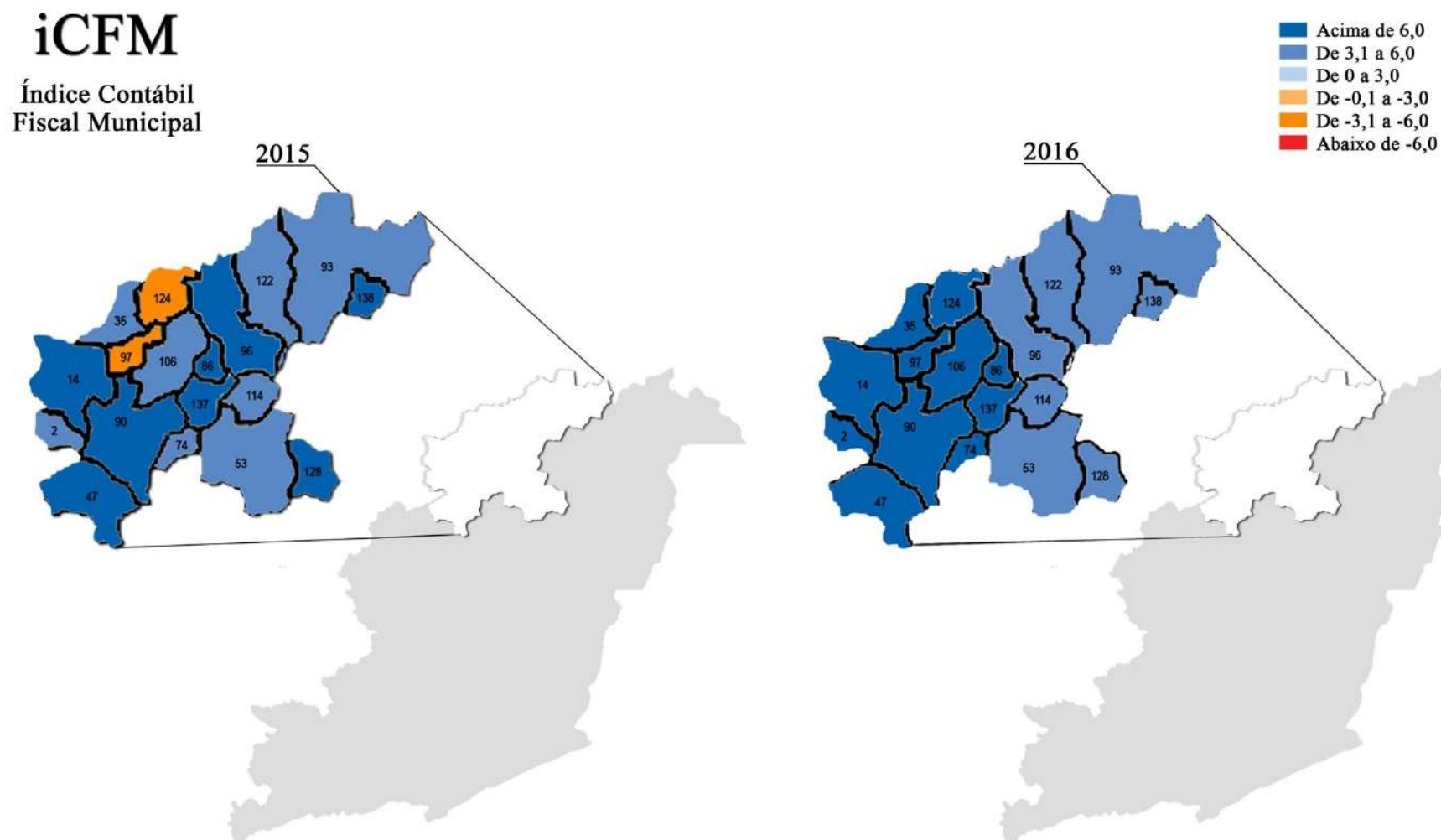
GRÁFICO 8: iCFM da Microrregião de Ponte Nova



Fonte: Elaboração própria do autor

Rio Doce (2015) e Sem-Peixe (2015) tiveram resultados negativos nos indicadores ICA e IRPDC. Os bons resultados nos municípios de Barra Longa (2016) e Vermelho Novo (2015), se deve pelo bom desempenho no IRPDC que demonstrou um superávit financeiro nos anos analisados. Mais uma vez pode-se observar certa padronização dos desempenhos no iCFM na figura 7.

FIGURA 7: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Ponte Nova

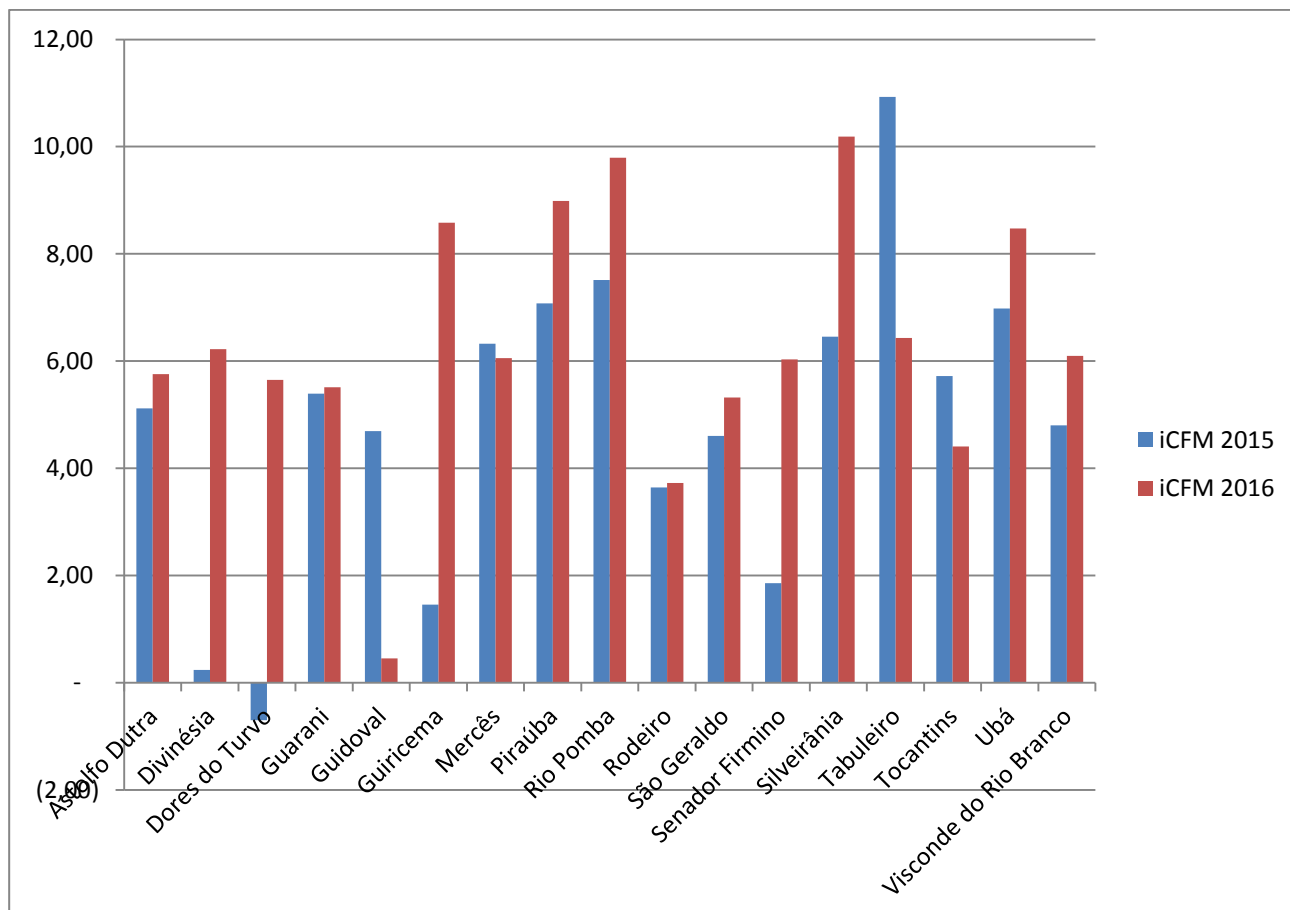


Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

Microrregião de Ubá

Apenas o município de Dolores do Turvo teve desempenho negativo no iCFM.

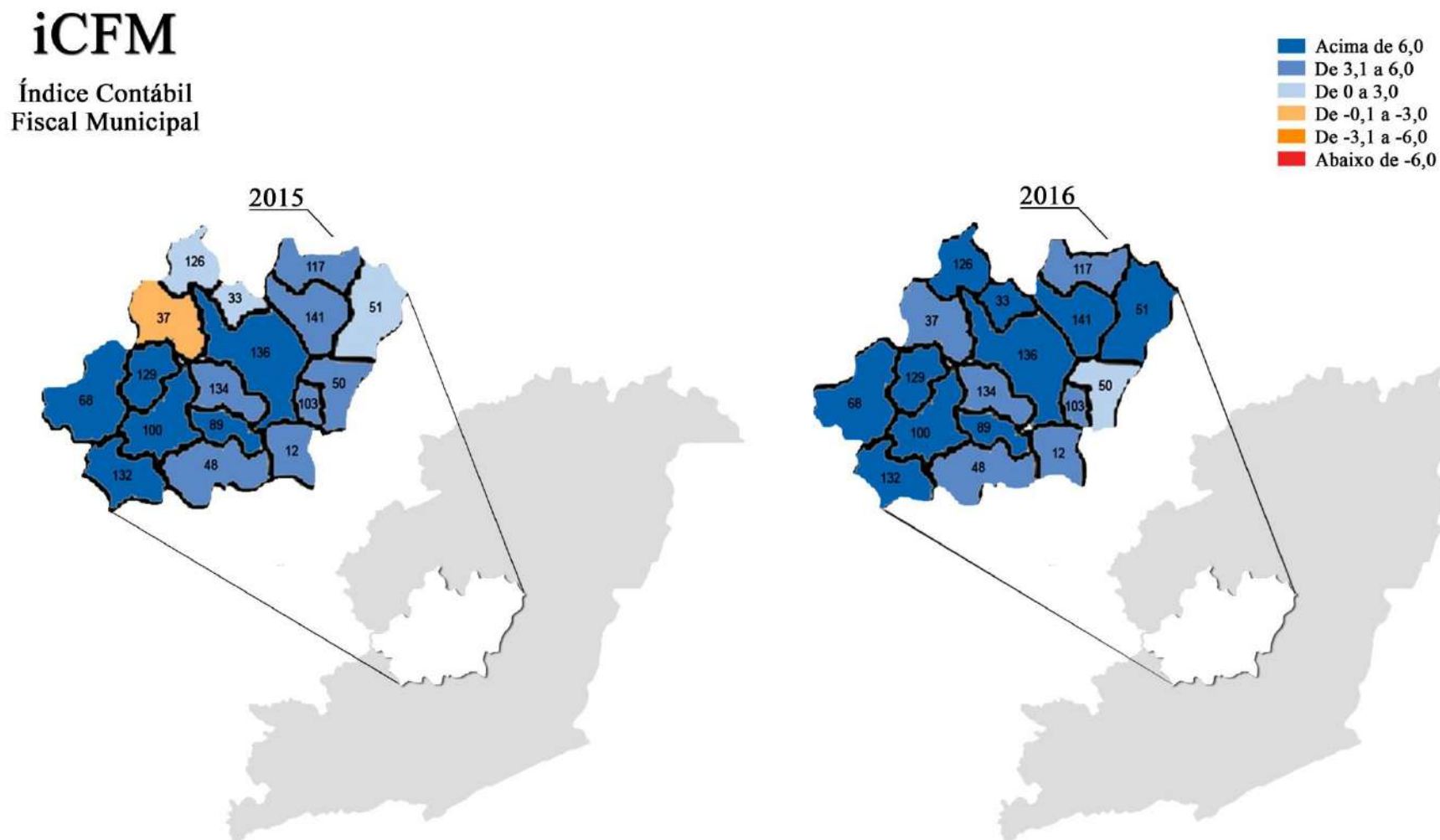
GRÁFICO 9: iCFM da Microrregião de Ubá



Fonte: Elaboração própria do autor

Dolores do Turvo apresentou resultado negativo no ano de 2015 nos indicadores ICA, ICD e IRPDC.

FIGURA 8: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Ubá

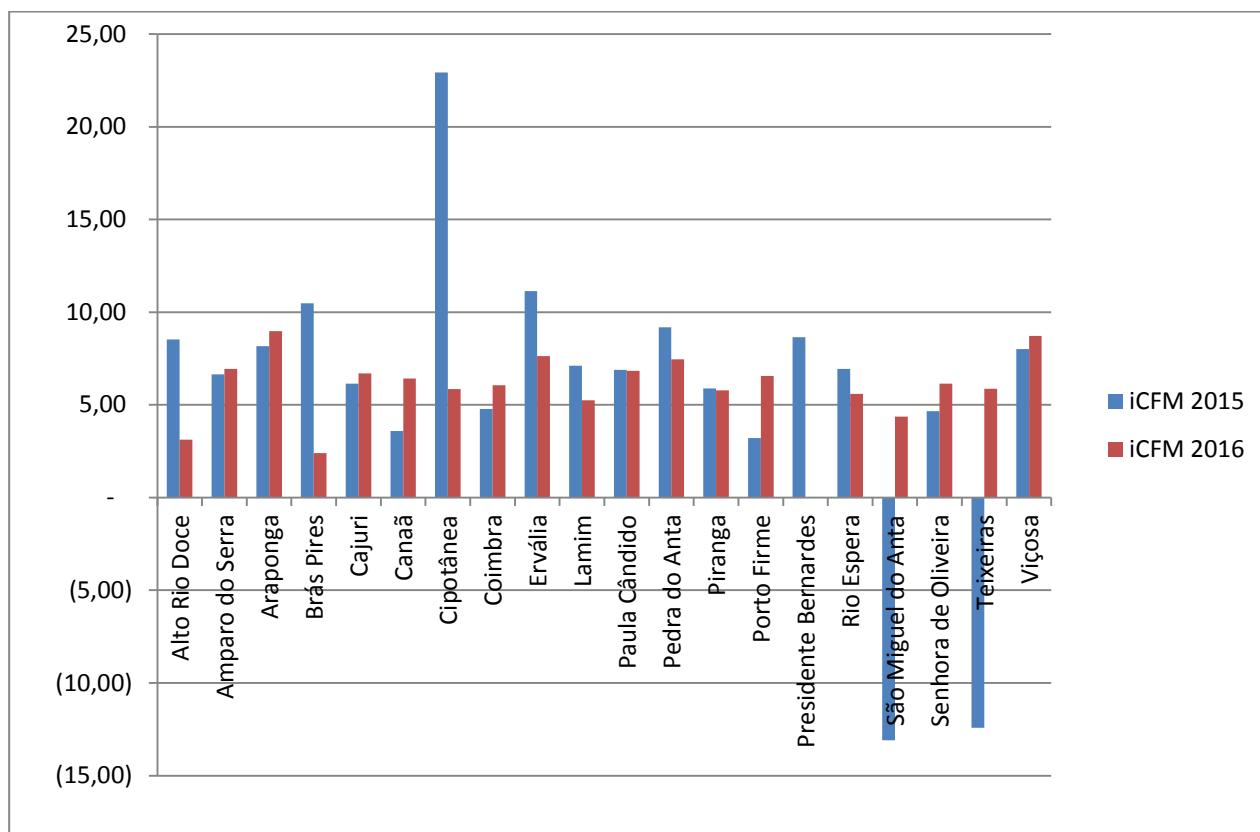


Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

Microrregião Viçosa

Já na última Microrregião analisada, o município de Presidente Bernardes não possui no banco de dados do TCE-MG informações referentes ao ano de 2016, quanto ao desempenho, apenas os municípios de São Miguel do Anta e Teixeira apresentaram desempenho ruim no ano de 2015.

GRÁFICO 10: iCFM da Microrregião de Viçosa

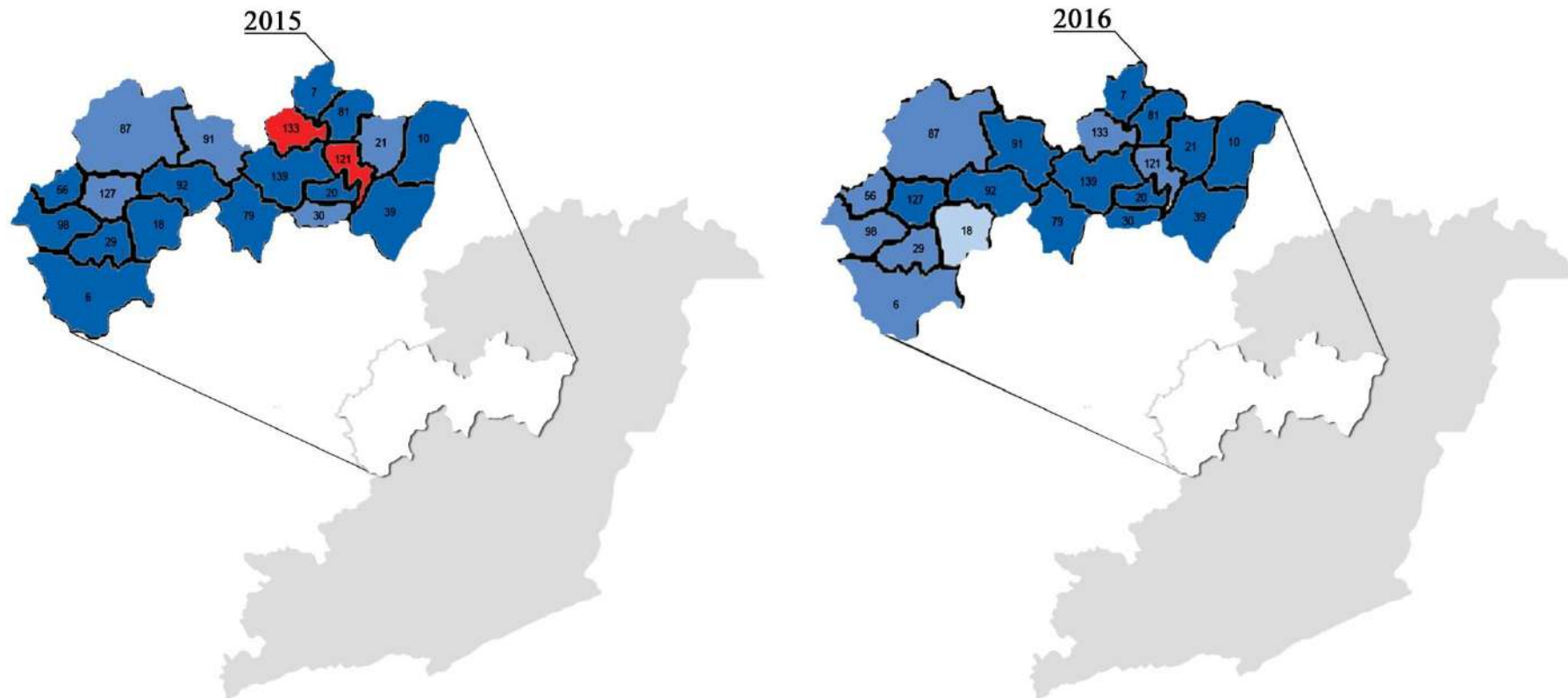


Fonte: Elaboração própria do autor

Os municípios de São Miguel do Anta e Teixeira apresentaram desempenho ruim no ano de 2015. Os resultados de São Miguel do Anta foram ruins nos indicadores ICA e IRPDC, enquanto Teixeira obteve resultado ruim além do ICA e IRPDC, também no IRD.

FIGURA 9: Desempenho iCFM dos municípios na Microrregião de Viçosa

iCFM
Índice Contábil
Fiscal Municipal



Fonte: Elaboração própria. Adaptado a partir da CARTOGRAFIA: SOARES, T.L E CASTRO, J.F.M., 2010.

5 - Conclusão.

Observou-se que grande parte dos municípios atendem, neste caso as normas contábeis, apresentando bons desempenhos no iCFM, já os resultados negativos tiveram características semelhantes, sendo que apenas os indicadores ICA, ICD, IRD e o IRPDC, ligados diretamente às previsões orçamentárias, comportamento da receita e da despesa apresentaram as variações que determinaram os resultados do iCFM. Ou seja, os resultados apresentados demonstraram que a atenção na elaboração da LOA e o acompanhamento da execução orçamentária são boas medidas para se obter bons desempenhos financeiros nos municípios, contrariando a ênfase dada, por este trabalho, as afirmações proferidas pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, que o sufocamento financeiro dos municípios, é provocado, principalmente pelas decisões do governo federal, e que as regras postas dentro do pacto federativo sem a participação, dos municípios, na sua concepção seriam ineficientes enquanto ferramentas de planejamento.

Outro fato que merece destaque é a limitação do presente trabalho que analisou apenas os anos de 2015 e 2016, sendo necessário aplicar tal análise e um maior período de tempo, já que poderíamos constituir melhores análises num espaço temporal maior, para obtermos além de resultados específicos, as variações e o comportamento dos desempenhos do iCFM.

Os resultados apresentados através do iCFM é um primeiro passo para testar a hipótese do presente trabalho de que existe um hiato entre as regras postas à administração pública municipal através de leis aprovadas na federação, sem a participação direta dos entes federados, com o desempenho nos índices sociais. Após uma avaliação da efetividade do iCFM, poderemos estabelecer uma correlação junto aos índices sociais. Ao criarmos condições de analisar se o desempenho na área contábil/fiscal está ou não diretamente relacionado ao desempenho nas áreas sociais, e qual o nível dessa relação, caso ela exista. Ou seja, responder o questionamento de que atender as normas e regras contábeis impostas dentro do pacto federativo seria sinônimo de um bom desempenho em políticas públicas. O que trás outras questões como o PPA, LDO, LOA, LRF enquanto regras e normas constituídas dentro da federação, viabilizam a efetividade das políticas públicas, ou são meramente obrigações a serem cumpridas e com finalidades apenas punitivas.

Assim a participação dos entes federados na elaboração das normas e regras que regem o pacto federativo pode resultar numa melhor efetividade entre as regras e normas contábeis e a condição administrativa, possibilitando aos municípios as melhores maneiras de gerir os recursos públicos dentro de suas próprias necessidades, com a finalidade de dar efetividade às políticas públicas. Este cenário idealizado daria ao federalismo brasileiro, uma das mais importantes premissas federativas, a cooperação entre os membros. Porém não podemos dizer que o contrário ocorra atualmente, ou seja, que as regras e normas que são utilizadas são apenas punitivas, e não funcionam como geradoras das condições administrativas almejadas.

Por fim, constatamos que a discussão sobre o impacto dos arranjos federativos junto às unidades nacionais, são mais amplas e complexas do que apenas a discussão sobre *o veto player* das unidades subnacionais, compete antes de tudo, avaliar as regras atuais em suas finalidades e como são empregadas. De nada adianta boas ferramentas se seu uso é negligenciado, independente do processo de sua elaboração. Mesmo que haja participação direta na construção de normas e regras junto ao pacto federativo, as mesmas só terão bons resultados com a aceitação e utilização adequada por todos envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** *Revista Serviço Público*, ano 51, n. 4, out./ dez. 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **O Estado no Brasil Contemporâneo. Um passeio pela história.** In: Melo, Carlos Ranulfo; Sáez Manuel Alcântara (orgs). *A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século XXI.* Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 17–31.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de, e SANTOS, Manoel Leonardo . **O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto.** In: AVELAR, Lúcia;

CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da Ciência: filosofia e prática da pesquisa.** 1 ed. São Paulo: Editora Thomson, 2006.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

_____, Marta; CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney Cielici; BITTAR, Mariana. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.

_____, Marta. **A Qualidade da Democracia e a Questão Social.** QD-Qualidade da Democracia, IEA-USP, 21/9/2015.

_____, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** *Revista Dados*. Rio de Janeiro, 53 (3): p. 587-620, 2010.

ATLAS-UFRGS, 2016. **Atlas da Política Municipal no Brasil.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BARRETO, Helena Motta Salles. **As relações entre Estado e sociedade no Brasil.** In: *Crise e reforma do Estado brasileiro.* Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **"A Regionalização Política e a Constituição do Brasil"**. In: *A Constituição Aberta.* Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento.** In: *Pontos e bordados: escritos de história e política.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania na encruzilhada.** In: BIGNOTTO, Newton. (Org.) *Pensar a república.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BID, 2007. **A política das políticas públicas.** Rio de Janeiro: Elsevier. IBGE, 2015. *Munic. Perfil de Informações Básicas Municipais.* RFB. Receita Federal do Brasil, 2014.

Brasil, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

_____, 2000. **Lei Complementar Nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

Carga Tributária no Brasil 2014. **Análise por tributos e base de incidência**. Brasília: Receita Federal do Brasil. Tesouro Nacional.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo**. In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Orgs. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. 2. ed. , rev. e ampl. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e outra, 2007., p. 211-223.

COSTA, T. C. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n. 4, out./dez. 2001.

FAORO, Raymundo. **A obra da centralização colonial**. In: Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

Finanças do Brasil: **Dados Contábeis dos Municípios**. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais. Acesso em: 20 dez. 2017.

GUIMARÃES, J. R. S; JANNUZZI, P. M.. **Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica**. *Revista Brasileira. Est. Urbanos e Regionais*, Salvador 7 (1):73-89, 2005.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Alínea Editora, Campinas, SP, 2001.

_____. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. *Revista do Serviço Público*. Brasília 56 (2): 137- 160, abr/jun 2005.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MARENCO, André. **Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros**. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 60, n. 4, p. 1025-1058, Dec. 2017 . Available from<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582017000401025&lng=en&nrm=iso>.accesson 09 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017141>.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. **Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 25, n. 64, p. 3-21, Dec. 2017 .Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782017000400003&lng=en&nrm=iso>. acesso in 10 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>.

VIOL, Andréa Lemgruber. **"O fenômeno da competição tributária: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro"**. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças Públicas, IV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2000.

REZENDE, João Batista. **Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. Lavras: UFLA, 2011. Tese de doutoramento em Administração.

SOUZA, Celina. **Administração Pública, Federalismo e Relações Intergovernamentais em um Contexto de Desenvolvimento Desigual**. Belo Horizonte: FJP, 1998.

SANTOS, Maria Angélica. **"Estado Democrático de Direito e Federalismo – Aspectos Fundamentais no Desenvolvimento de uma Teoria da Justiça e da Distribuição Equânime das Receitas"**. In: Revista Jurídica. v. 2, dez/2003.

SIMONI JUNIOR, Sergio; SILVA, Patrick Cunha. **Escolha de sistemas eleitorais e jogos ocultos: o caso brasileiro da constituinte de 1987-88**. Seminário Discente do Departamento de Ciência Política/FFLCH. Universidade de São Paulo, maio de 2012.

STIVENSON, Wilian J. **Estatística Aplicada à Administração**. 1. ed. São Paulo: Editora Harba, 2001.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 17 nov. 2017.