

---

## COMPATIBILIZANDO A RESPONSABILIDADE FISCAL COM O SOCIAL NA GESTÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: UM ESTUDO DE CASO EM UMA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO

---

DOI: 10.5700/rege 421

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### *Carolina Riente de Andrade*

Graduação em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialização em Gestão de Pessoas pela Fundação Dom Cabral. Mestrado em Administração pelo Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. Doutoranda em Administração na linha de pesquisa de Estudos Organizacionais e Sociedade pela UFMG. Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte-MG, Brasil  
*E-mail:* carol@tectran.com.br

Recebido em: 28/11/2008

Aprovado em: 5/11/2010

### *Bruno Vidigal Coscarelli*

Graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialização em Gestão de Negócios e Tecnologia de Informação pela Fundação Getúlio Vargas e em Finanças pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Administração pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Pesquisador do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Consultoria em Finanças e Contabilidade – Belo Horizonte-MG, Brasil  
*E-mail:* bvc1@cepead.face.ufmg.br

### *Caésio de Sousa Paula*

Graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Aperfeiçoamento em Controladoria e Finanças pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrado em Administração pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Professor de Finanças do Centro Universitário UMA – Belo Horizonte-MG, Brasil  
*E-mail:* caesio@yahoo.com

### *Ivan Beck Ckagnazaroff*

Graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutorado em Doctoral Programme Aston Business School pela Aston University. Professor Adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Colaborador da Universidade Federal de Viçosa. Coordenador do Núcleo de Estudos de Gestão Pública da UFMG – Belo Horizonte-MG, Brasil  
*E-mail:* ivanbeck@face.ufmg.br

## RESUMO

O presente artigo, que se baseia em um estudo de caso de caráter descritivo e de natureza quantitativa, tem como objetivo descrever o comportamento financeiro de um pequeno município com Produto Interno Bruto (PIB) modesto e que apresenta índices de responsabilidade fiscal, social e de gestão positivos. Assim, pretende evidenciar as estratégias utilizadas pelo município para compatibilizar a gestão fiscal com a gestão de outras áreas relevantes para a sociedade. Para a realização deste artigo foram utilizadas fontes documentais, portanto, dados secundários, de 2005 a 2007. A análise dos dados coletados permitiu fazer

inferências sobre a estrutura financeira do município. Foram utilizadas três formas de análise dos dados contábeis: índices ou quocientes, horizontal e vertical e a análise baseada em conceitos oriundos do Modelo Dinâmico de Capital de Giro (MDCG) proposto por Fleuriet, Kehdy e Blanc (1978). Além disso, foi possível estudar alguns elementos que compõem o aspecto fiscal do Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS). Os resultados indicaram que o IRFS tem apresentado valores superiores ao longo dos anos estudados e que a estrutura financeira do município e os quocientes de balanço patrimonial têm sofrido alterações positivas. Esse cenário sugere que o fortalecimento da capacidade de investimento e da capacidade de saldar as dívidas, aliado a uma atenção à capacidade de gestão e à capacidade de responder às demandas sociais, pode reverter em melhores resultados para o município e, em consequência, para a própria prefeitura. A principal conclusão obtida pela análise dos dados, portanto, é que a prefeitura caminha na direção de compatibilizar responsabilidade fiscal e social, corroborando o estudo apresentado por Simonassi e Candido Junior (2008), que conclui que responsabilidade fiscal é compatível com investimento em educação e saúde.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal, Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS), Finanças Públicas.

### ***MATCHING FISCAL RESPONSIBILITY WITH SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE MANAGEMENT OF SMALL MUNICIPALITIES: A CASE STUDY OF MENDES IN THE RIO DE JANEIRO STATE***

#### ***ABSTRACT***

*This article is a descriptive and quantitative case study about the financial management of Mendes, a small municipality with modest GDP in the Rio de Janeiro state. It identifies strategies applied by City Hall to achieve satisfactory results in the fiscal, social and managerial areas. Records from 2005 to 2007 were used to obtain information on the municipal situation regarding fiscal and social responsibilities. Data were analyzed by using the Kohama quotients, quotients of the financial situation, of the permanent situation and of the assets; the horizontal and vertical analysis and the model proposed by Fleuriet, Kehdy and Blanc (1978). Analysis shows that Mendes has achieved good results according to the Fiscal and Social Responsibility Index and that changes in the financial structure and balance sheets have been positive. In summary it is possible for a small Brazilian municipality to achieve fiscal responsibility without undermining the ability to make social and managerial investments.*

**Key words:** *Fiscal Responsibility Law, Fiscal and Social Responsibility Index, Public Finance.*

### ***COMPATIBILIZANDO LA RESPONSABILIDAD FISCAL CON LO SOCIAL EN LA GESTIÓN DE PEQUEÑOS MUNICIPIOS: UN ESTUDIO DE CASO EN UNA MUNICIPALIDAD DE RÍO DE JANEIRO***

#### ***RESUMEN***

*El presente artículo, que se basa en un estudio de caso de carácter descriptivo y de naturaleza cuantitativa, tiene como objetivo describir el comportamiento financiero de un pequeño municipio con Producto Interno Bruto (PIB) modesto y que presenta índices de responsabilidad fiscal, social y de gestión positivos. Así, pretende evidenciar las estrategias utilizadas por el municipio para compatibilizar la gestión fiscal con la gestión de otras áreas relevantes para la sociedad. Para la realización de este artículo fueron utilizadas fuentes documentales, por lo tanto, datos secundarios, de 2005 a 2007. El análisis de los datos colectados permitió hacer inferencias sobre la estructura financiera del municipio. Fueron utilizadas tres formas de análisis de los datos contables: índices o cocientes, horizontal y vertical y el análisis basado en*

conceptos oriundos del Modelo Dinámico de Capital de Giro (MDCG) propuesto por Fleuriet, Kehdy y Blanc (1978). Además, fue posible estudiar algunos elementos que componen el aspecto fiscal del Índice de Responsabilidad Fiscal y Social (IRFS). Los resultados indicaron que el IRFS ha presentado valores superiores a lo largo de los años estudiados y que la estructura financiera del municipio y los cocientes de balance patrimonial han sufrido alteraciones positivas. Este escenario sugiere que el fortalecimiento de la capacidad de inversión y de la capacidad de saldar las deudas, aliado a una atención a la capacidad de gestión y a la capacidad de responder a las demandas sociales, puede revertir en mejores resultados para el municipio y, en consecuencia, para la propia municipalidad. La principal conclusión obtenida del análisis de los datos, por lo tanto, es que la municipalidad camina en la dirección de compatibilizar responsabilidad fiscal y social, corroborando el estudio presentado por Simonassi y Candido Junior (2008), que concluye que responsabilidad fiscal es compatible con inversión en educación y salud.

**Palabras-clave:** Ley de Responsabilidad Fiscal, Índice de Responsabilidad Fiscal y Social (IRFS), Finanzas Públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo, que se baseia em um estudo de caso de caráter descritivo e de natureza quantitativa, tem como objetivo evidenciar as estratégias utilizadas pelos municípios para compatibilizar a gestão fiscal – destacando as determinantes impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – com a gestão de outras áreas relevantes para a sociedade – aqui tratadas pelos índices de responsabilidade social e de gestão. Utilizar-se-á, para tanto, a descrição do comportamento financeiro de um pequeno município com Produto Interno Bruto (PIB) modesto e que apresenta índices de responsabilidade fiscal, social e de gestão positivos.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2008c) criou o Índice de Responsabilidade Fiscal e Social (IRFS) com o intuito de oferecer à sociedade um parâmetro para a avaliação das administrações municipais que transcendessem o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Foi também instituído em 2008 um prêmio, a partir do IRFS, com o objetivo de disseminar a ideia de buscar compatibilizar responsabilidade fiscal com responsabilidade social e de gestão. Com a utilização do IRFS busca-se mensurar o comportamento de gestões municipais anualmente, considerando-se aspectos fiscais, sociais e de gestão, além de estimular sua melhoria quando for o caso.

Alguns municípios têm se destacado pelo desempenho obtido no IRFS, dentre os quais não apenas grandes municípios, mas também alguns pequenos, a despeito das sérias restrições orçamentárias que estes sofrem. A cidade objeto do presente estudo chama-se Mendes e situa-se no Estado do Rio de Janeiro, a aproximadamente 100 km da capital, em região serrana. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008b), seu PIB em 2005 foi de R\$114.711,63, ao passo que o da capital Rio de Janeiro foi de R\$118.979.751,68. A relevância do presente estudo justifica-se pelo perfil econômico da cidade, similar a tantos outros municípios brasileiros. A cidade de Mendes se caracteriza por atividades comerciais de pouco retorno; pela baixíssima receita tributária do município, que não atinge 5% da receita total; pela pequena capacidade de reter seus moradores em razão da falta de

empregos e, principalmente, pela dependência financeira da prefeitura de repasses da União.

A despeito dessas condições, a administração do município procura atuar dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal. A gestão de seu prefeito eleito para o exercício de 2005 a 2008 ilustra essa preocupação, razão pela qual foi premiada em Brasília, em 15 de abril de 2008, como uma das melhores administrações em Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão e está entre as 10 melhores dos 92 municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro (CNM, 2008c).

Para atender ao objetivo proposto, este artigo está estruturado em oito seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção discute-se a complementaridade ou *trade-off* entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. Na terceira seção, caracteriza-se o município estudado. Na quarta sessão, são discutidos aspectos relacionados ao IRFS. A metodologia da pesquisa está descrita na quinta seção, enquanto a sexta seção é dedicada à análise dos resultados. Apresentam-se na sétima seção as considerações finais, que apontam para o fato de que o fortalecimento da capacidade de investimento e de saldar as dívidas pode levar a uma melhoria na capacidade de gestão e na capacidade de dar respostas às demandas sociais. Finalmente, registram-se as referências bibliográficas

## 2. RESPONSABILIDADE FISCAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL: COMPLEMENTARIDADE OU TRADE-OFF?

As diversas mudanças políticas e institucionais que ocorreram no país após o fim do regime militar alteraram, consideravelmente, o desempenho e o comportamento fiscal dos Estados brasileiros. Dentre essas mudanças deve-se citar a Constituição de 1988. Ela incluiu os municípios brasileiros como membros da Federação, conjuntamente com os Estados e o Distrito Federal. O município adquiriu autonomia e um conjunto de responsabilidades que refletiam necessidades da sociedade naquele momento. Ele deixou de ser uma unidade administrativa para se tornar unidade gestora com poder de eleger seu governo, criar, decretar, arrecadar e aplicar seus tributos e outras receitas, organizar e gerenciar seus próprios serviços e

legislar sobre assuntos de sua competência (MELLO, 2001; MATIAS; CAMPELLO, 2000). Mais especificamente na área social, o município passou a cuidar da saúde e assistência social pública, a proteger e dar garantias às pessoas portadoras de deficiência, a combater a pobreza e os fatores de marginalização, com o intuito de integrar socialmente os setores desfavorecidos (*Constituição Federal de 1988*, art. 23). Cabe ressaltar que a Constituição não é muito clara sobre a divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os municípios, gerando assim uma superposição de competências entre esses três poderes.

Junquillo (2004) considera que um relevante processo de mudança no Brasil teve início a partir do governo Collor, quando se tornou central a discussão em torno das reformas dos papéis do Estado. Para esse autor, após 1995, a partir da denominada reforma do aparelho de Estado, iniciada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, e também com a implantação do Plano Real, esse processo ganha peso, “passando a constituir uma proposta ampla e concreta, visando mudanças inerentes em aspectos de cunho previdenciário, político e administrativo” (JUNQUILHO, 2004:139). No aspecto legal, Simonassi e Candido Junior (2008:10) citam como referências a Lei nº. 9.496/1997, “que trata do programa de reestruturação e ajuste fiscal, com a assunção e refinanciamento das dívidas estaduais (inclusive a dívida mobiliária) por parte da União” e a introdução da Lei Complementar nº. 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF prevê um rigor maior no disciplinamento da gestão das finanças públicas nos níveis federal, estadual e municipal, como se pode observar no seu primeiro parágrafo:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Para Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006:11), a LRF surgiu em um contexto no qual “era necessário

impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo”, com o objetivo final de obter uma atitude fiscal responsável, pelo alcance de menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívidas. De fato, na época, essa lei foi muito bem vista pelos agentes financeiros estrangeiros, já que buscava ordenar o comportamento fiscal de atores muitas vezes considerados irresponsáveis ou sem a devida competência técnica para a gestão dos recursos públicos, principalmente os prefeitos, sem deixar de lado, é claro, a corrupção.

Em alguns aspectos a LRF representou um avanço. Contudo, o tempo mostrou que o processo poderia ser traumático. Uma das críticas apontadas era que a lei não respeitava as especificidades dos diferentes municípios. Isso porque, dada a necessidade de maior planejamento e transparência do orçamento público, União, Estados e municípios

precisaram adaptar-se ao cumprimento dos dois principais indicadores da LRF que influenciam direta ou indiretamente na dívida pública: a relação entre a despesa de pessoal com a receita corrente líquida (RCL) e dívida consolidada líquida (DCL) e a receita corrente líquida (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006:11).

Outro aspecto ressaltado à época era que alguns municípios poderiam ter sua capacidade de atuação na área social afetada negativamente, já que a Constituição de 1988 transferiu para os municípios a responsabilidade de prestação de serviços sociais. Os municípios assumiram essa carga. Mas agora, com a LRF, eles se viram diante de uma nova pressão que demandaria uma reorientação em seus gastos para cumprirem a nova legislação fiscal. A LRF previa, inclusive, no artigo 73, sanções penais aos administradores públicos que descumprissem seus dispositivos.

Emerge, nesse cenário, uma discussão sobre o *trade-off*, na qual se questiona até que ponto as exigências legais em relação aos gastos fiscais não minariam a capacidade dos municípios de investir no social. Segundo Ricci (2003), o contexto político do final da década de 90 e início de 2000 foi marcado pelo predomínio da lógica fiscal sobre os investimentos sociais. Sem uma definição dos “mínimos sociais” que a administração pública deveria atingir, seria dada liberdade aos agentes governamentais para decidir sobre cortes de gastos a fim de ajustar o orçamento, em detrimento do

social. Por outro lado, a criação em 1996 do FUNDEF (que subvincula, para a educação fundamental, 15% dos 25% dos recursos da União, Estados e municípios que devem ser gastos com educação) poderia funcionar como uma garantia de gastos na educação, por exemplo (ANDRADE, 2004:216).

A partir de 2000 se observa um movimento em torno da ideia de responsabilidade social do setor público. Em 2003 instituiu-se a primeira lei de responsabilidade social no Brasil, no município gaúcho de São Sepé (RICCI, 2003). Segundo Ricci (2003:1), a proposta de uma lei desse tipo não seria apenas um modo de se contrapor à lei de Responsabilidade Fiscal ou de buscar um equilíbrio com ela, mas também de esboçar um projeto de controle social sobre o Estado brasileiro.

Em 2004, a Confederação Nacional de Municípios cria o Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social (IRFS) dos municípios do Brasil. O objetivo é fomentar e divulgar a “cultura da responsabilidade administrativa” nas prefeituras brasileiras, fazendo uso não só da dimensão fiscal, segundo a LRF, mas também das dimensões de desempenho social e de gestão eficiente. A visão que orienta o IRFS sobre a responsabilidade do prefeito é a de que esta não engloba apenas as questões de obtenção de superávit primário e de respeito aos limites de endividamento – é necessário que se extrapole a LRF para considerar os padrões de investimento governamental e de investimento social para responder às demandas sociais (CNM, 2008c).

Como articular, portanto, a Responsabilidade Fiscal com a Responsabilidade Social? Autores como Simonassi e Candido Junior (2008) inicialmente afirmaram que nesse discurso sobre o *trade-off*

a maior disciplina exigida em relação aos gastos públicos tem sido apontada como entrave ao que passou a ser chamado de ética de responsabilidade social, entendida [...] como a manutenção dos recursos destinados a áreas sociais como educação e saúde (SIMONASSI; CANDIDO JUNIOR, 2008:7).

Em outras palavras, a responsabilização fiscal implantada pela nova lei trata da questão dos dispositivos que “inicialmente promoveriam o equilíbrio fiscal dos estados [mas que] inviabilizariam o desenvolvimento do capital humano local, o crescimento econômico”

(SIMONASSI; CANDIDO JUNIOR, 2008:7), e um possível *trade-off* entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social emergiria dessa relação. Contudo, os autores, a partir de uma pesquisa empírica, questionam tal abordagem.

A despeito desse referido possível *trade-off* entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social, as estimativas levantadas por Simonassi e Candido Junior (2008:22) sugerem a sua inexistência,

pelo menos nas variáveis que representam a proporção dos gastos com saúde e educação, ou seja, maiores gastos proporcionais em educação e saúde reduzem a relação gastos com pessoal/receita corrente líquida, contribuindo para maior responsabilidade fiscal. Portanto, estados que estão sendo mais socialmente responsáveis nas áreas de saúde e educação são também fiscalmente responsáveis.

No caso específico do presente estudo sobre a Prefeitura de Mendes, os dados corroboram a afirmação supracitada. Visando a continuidade da análise deste caso específico, apresenta-se o Município de Mendes, suas características e, posteriormente, o IRFS instituído pela CNM, bem como o comportamento financeiro do município.

### 3. O MUNICÍPIO DE MENDES

A cidade de Mendes tem sua origem em um modesto rancho para pouso de tropas, erguido às margens do Caminho Novo do Tinguá, num atalho que ligava a aldeia de Valença à cidade do Rio de Janeiro. A região apresentava temperatura agradável e solo fértil, e passou a se desenvolver graças à circulação constante de tropeiros (CNM, 2008b). Suas primeiras construções datam da década de 1820, fase inicial do ciclo do café na região. O início da ocupação das terras se deu pelo Barão de Santa Cruz, com a Fazenda Santa Cruz, posteriormente transferida para a família Mendes, que, futuramente, daria nome à cidade. A fazenda prosperou e, na década de 1850, marco do desenvolvimento cafeeiro na região, passou a ser conhecida por Santa Cruz dos Mendes.

O crescimento expressivo da lavoura cafeeira impulsionou a chegada da ferrovia na região, cuja primeira estação foi fundada em 1864. Em 1889 iniciou-se a fase industrial do município, com a instalação da companhia de papel Itacolomy. Posteriormente, outras fábricas chegaram à região, dentre as quais as mais expressivas foram a

cervejaria Teutônia, a fábrica de fósforos Serra do Mar e o frigorífico Anglo (CNM, 2008b). Contudo, o potencial de incremento do município ganhou expressividade com a inauguração da iluminação elétrica, ocorrida em 1912, marco entre as duas fases distintas do desenvolvimento da região: a primeira ligada ao cultivo do café, no século XIX, e a segunda, no século XX, com a implantação das indústrias.

Mendes inicialmente foi parte do município de Pirai, posteriormente de Vassouras e também de Barra do Pirai. Entretanto, em razão do expressivo crescimento econômico iniciado a partir da década de 1910, emancipou-se em 1952 por força da Lei n.º 1.559, de 11 de julho daquele ano (CNM, 2008b). A cidade situa-se após a escarpa da Serra do Mar, na borda do planalto fluminense, a uma altitude de 410 metros do nível do mar. Pertence à microrregião de Vassouras e à mesorregião metropolitana do Rio de Janeiro, numa distância da capital de aproximadamente 100 km. A população total do município no Censo Demográfico do ano 2000 era de 17.289 habitantes, de acordo com o IBGE (2008a). Sua área de 77 km<sup>2</sup> representa 0,1769% do Estado e 0,0009% do território brasileiro. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) era, no ano 2000, de 0,775, segundo o *Atlas de Desenvolvimento Humano* (PNUD, 2000).

A despeito da perspectiva histórica anteriormente descrita, a realidade atual do município em muito difere daquela observada na década de 1950, quando obteve sua emancipação. As indústrias que haviam se instalado na região tiveram cada uma um destino: falência, mudança de sede e até mesmo um grande incêndio, que destruiu o frigorífico (que jamais veio a ser reconstruído). O ciclo do café encontrou sua decadência e a região foi perdendo expressividade na produção cafeeira do país, até encontrar seu fim. Em 2007, a receita tributária do município, por exemplo, não atingiu 5% da receita total, conforme apresentado no balanço orçamentário disponível no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2008). Os demais 95% ficaram a cargo das transferências correntes intergovernamentais.

A despeito da modesta situação financeira do município, ele foi classificado nos últimos cinco anos como a nona melhor educação do Estado (segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB), a segunda cidade no Estado em

capacitação dos servidores pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), cidade ganhadora do prêmio Prefeito Amigo da Criança, entre outros prêmios (PMM, 2008). Finalmente, em 2008 o município compôs a lista dos dez melhores do Estado do Rio de Janeiro pelo IRFS, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2008a), que, como anteriormente mencionado, criou esse prêmio com o objetivo de disseminar a cultura da responsabilidade fiscal associada à responsabilidade social. O Prêmio foi entregue pela CNM em abril de 2008, em Brasília, na ocasião da XI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, contou com a parceria das entidades estaduais e microrregionais e com o apoio da Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Diante do exposto, a seção seguinte apresenta o IRFS, bem como sua base de cálculo e a abrangência das ações fiscais, sociais e de gestão em relação à atuação dos municípios avaliados.

#### **4. A APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SOCIAL E DE GESTÃO (IRFS) NA CIDADE DE MENDES**

O IRFS é calculado anualmente e reflete o desempenho dos municípios sob três aspectos: Fiscal, Social e de Gestão. É estimado por meio de uma média aritmética simples, formada por índices que captam esses três aspectos. Os dados que compõem essa média são obtidos dos balanços orçamentários e patrimoniais obrigatoriamente divulgados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme institui a Lei Complementar n.º 101, de 2000, que versa sobre a Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

O IRFS contempla aspectos como: endividamento, suficiência de caixa, gastos com pessoal, custeio da máquina, gastos com o legislativo, gastos com educação, matrículas na rede municipal de ensino, taxa de evasão da rede municipal, capacitação dos professores da rede municipal, gastos com saúde, mortalidade infantil, vacinação e consultas médicas por habitante. Esse índice é convertido em uma base comum para permitir a comparação entre os municípios e, normalizado, fornece valores entre 0 e 1, sendo 1 a nota máxima (CNM, 2008c). A seguir, na Tabela 1, encontram-se os dados relativos ao IRFS do município de Mendes. Ela mostra uma clara evolução dos valores do IRFS Fiscal, de Gestão e

Social. Conforme anteriormente explicitado, a média simples desses três índices compõe o IRFS, que também apresenta um aumento no período.

**Tabela 1: Índices de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão do município de Mendes no período de 2002-2006**

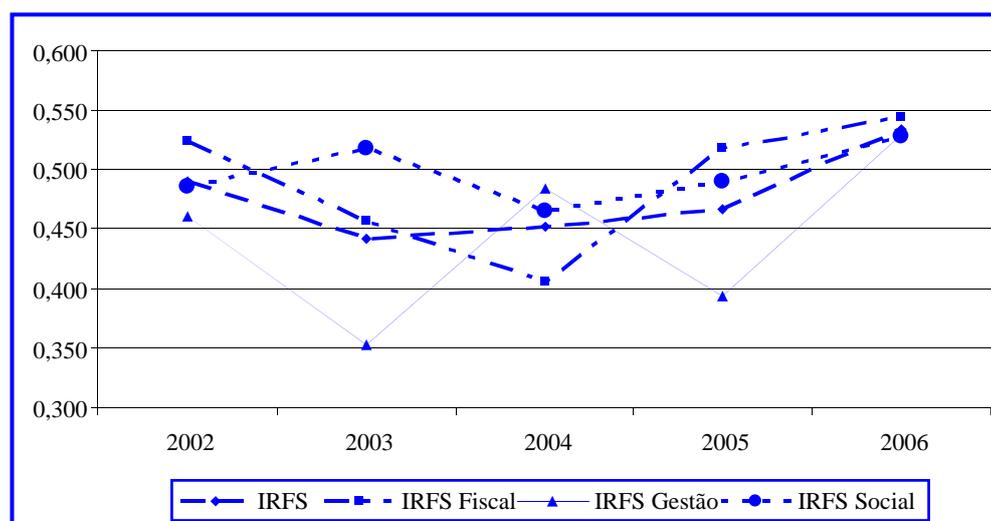
	2002	2003	2004	2005	2006
IRFS	0,490	0,442	0,452	0,467	0,534
IRFS Fiscal	0,524	0,456	0,405	0,518	0,544
IRFS Gestão	0,461	0,353	0,484	0,393	0,530
IRFS Social	0,486	0,518	0,465	0,490	0,529

Fonte: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2008c.

A despeito da melhoria dos indicadores, há uma diferença significativa no comportamento de cada um deles. O Gráfico 1 a seguir demonstra visualmente as variações ocorridas no período. Nota-se que o comportamento do IRFS apresenta certa uniformidade na variação de seus desvios em

relação à média. Percebe-se, entretanto, que essa variabilidade é formada parte por comportamentos igualmente uniformes, caso do IRFS Fiscal e Social, parte pelo comportamento de alta variabilidade dos desvios em relação à média, caso do IRFS Gestão.

**Gráfico 1: Índices de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão do município de Mendes no período de 2002-2006**



Fonte: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2008c.

Por meio do Gráfico 1 também é possível perceber que, à exceção do IRFS Fiscal, todos os outros índices apresentaram variações positivas e negativas até o início da gestão eleita para o exercício de 2005 a 2008. O IRFS Fiscal é, portanto, o único dos índices que apresentou exclusivamente queda até o ano de 2004 e ascensão após esse período. Esse fato justifica, pois, uma análise detalhada dos elementos que compõem o IRFS Fiscal, uma vez que a melhoria global do

IRFS parece estar significativamente atrelada à melhoria do primeiro. Esse cenário é percebido após a mudança de gestão e suscitou a premiação do município.

Assim, a próxima sessão detalha a metodologia do estudo, bem como os elementos utilizados para a análise da situação financeira da cidade de Mendes com base nos demonstrativos contábeis, obrigatoriamente divulgados pelos municípios conforme institui a Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 5. METODOLOGIA

Nesta sessão são apresentados os aspectos gerais metodológicos. O presente artigo caracteriza-se como um estudo de caso de caráter descritivo e de natureza quantitativa. A amostra utilizada foi não probabilística intencional e a coleta de dados se deu por meio de um levantamento de dados documentais, que, segundo Gil (2006:66), “vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Desse modo, foram utilizadas fontes documentais que de alguma forma já foram analisadas, tais como relatórios de pesquisa e tabelas estatísticas provenientes de documentos disponibilizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Tribunal de Contas da União (TCU), Prefeitura Municipal de Mendes (PMM), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ressalta-se que, por se tratar de dados documentais oriundos de *sites* institucionais, credita-se confiabilidade às informações disponibilizadas. A despeito das críticas existentes acerca dessa metodologia de pesquisa, ela ainda se mostra a mais acessível para o trabalho com indicadores de gestão dos municípios, Estados e União, dada a obrigatoriedade de publicização dessas informações.

Os dados foram coletados e analisados por meio da técnica univariada. Objetivou-se estudar elementos que compõem o IRFS Fiscal e o comportamento financeiro do município por meio da análise de balanços públicos. A partir desse contexto, foi possível criar uma base empírica de dados e tecer algumas considerações que detalham as mudanças ocorridas na gestão do município, que o levaram a estar entre as dez melhores administrações em Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, cabe a ressalva de que essa análise não permite inferir sobre eficiência e efetividade dos gastos; de qualquer modo, essas questões não foram objeto de análise do presente estudo.

Foram utilizadas três principais formas de análise dos dados contábeis do município referentes aos anos de 2005 a 2007. A primeira delas corresponde à análise por meio de índices ou quocientes, a

segunda consiste na análise horizontal e vertical, e a terceira está baseada em conceitos oriundos do Modelo Dinâmico de Capital de Giro (MDCG) proposto por Fleuriet, Kehdy e Blanc (1978).

Na análise de balanços públicos por meio de índices ou quocientes, estes são calculados, conforme explica Andrade (2007), utilizando-se fórmulas preestabelecidas que relacionam itens ou grupos de itens entre si. Este tipo de análise permite ao seu usuário inferir sobre tendências e/ou checar dados passados. Enquanto na contabilidade privada existem alguns índices-padrão que são bastante utilizados, na contabilidade pública há dificuldade de identificar os índices mais empregados. Os índices de liquidez relacionam o ativo e o passivo financeiros. Andrade (2007) apresenta dois índices de liquidez: o índice de liquidez corrente e o índice de liquidez imediata. Essa nomenclatura é bastante utilizada também na avaliação de empresas privadas (e.g. BRIGHAM; EHRHARDT, 2006).

O presente estudo utiliza a nomenclatura de Kohama (2006), que apresenta o índice de liquidez corrente como Quociente da Situação Financeira (QSF), dado pela equação a seguir:

$$QSF = \frac{\text{Ativo Financeiro}}{\text{Passivo Financeiro}} \quad (1)$$

Nos casos em que o quociente supera 1, a análise indica que o ativo financeiro é superior ao passivo financeiro e que, portanto, segundo Kohama (2006), há um excesso de recursos financeiros (KOHAMA, 2006). Por outro lado, quando o resultado é inferior a 1, constata-se que o ativo financeiro é inferior ao passivo financeiro, formando, assim, um déficit financeiro no Balanço Patrimonial (BP).

Além do QSF, Kohama (2006) apresenta o Quociente da Situação Permanente (QSP), que deve ser analisado de maneira análoga ao da situação financeira. Assim, valores superiores a 1 indicam que a soma de bens, créditos e valores supera a soma das dívidas fundadas. O quociente da situação permanente é dado pela seguinte equação:

$$QSP = \frac{\text{Ativo Permanente}}{\text{Passivo Permanente}} \quad (2)$$

É também utilizado neste trabalho o Quociente do Resultado Patrimonial (QRP), expresso por Kohama (2006) pela fórmula:

$$QRP = \frac{\text{Ativo Real}}{\text{Passivo Real}} \quad (3)$$

Por esse quociente, os balanços que apresentam valores superiores a 1 indicam que a soma dos bens, créditos e valores realizáveis é superior à soma dos compromissos exigíveis e das dívidas fundadas. Essa situação demonstra, portanto, um superávit patrimonial. De maneira análoga, valores inferiores a 1 constataam um déficit patrimonial.

É sabido que existe uma seção inteira da LRF que versa apenas sobre as despesas com pessoal. Na referida lei, foi estabelecido em seu art. 18 que

entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000).

A LRF estabelece também que a relação entre despesas com pessoal e Receita Corrente Líquida (RCL) não poderá ser superior a 60% no caso dos municípios. A RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, no caso dos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. Assim sendo, apresentam-se mais três índices utilizados nas análises:

$$\frac{\text{Despesas com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (4)$$

$$\frac{\text{Despesas com Pessoal}}{\text{Despesas Totais}} \quad (5)$$

$$\frac{\text{Dívida Consolidada Líquida}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \quad (6)$$

Na equação (6) divide-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL) pela RCL. A DCL é o resultado da

soma das dívidas interna e externa, menos o ativo financeiro.

A análise vertical e horizontal foi a segunda maneira de verificar como as contas do BP do município de Mendes se modificaram. A análise vertical consiste em verificar a relevância de algumas contas em relação a outras em um mesmo ano de análise. Já a análise horizontal evidencia a variação das contas ao longo dos anos. Neste caso, cada conta é analisada nos diferentes anos, permitindo ao analista verificar sua evolução ou involução (SILVA, 2005).

Finalmente, a terceira maneira de analisar o BP do município baseou-se no MDCG. Conceitualmente, o MDCG é um modelo aplicado a balanços de instituições não financeiras privadas. Entretanto, conforme se verifica na estrutura dos balanços públicos, há uma significativa similaridade entre a reclassificação do balanço proposta pelo MDCG e a estrutura dos balanços de instituições públicas municipais. Essa similaridade sugere que a aplicação do MDCG pode ser adequada a outras instituições que não as privadas. Ademais, Amaral, Pereira-Filho e Ckagnazaroff (2002) destacam que o contexto de escassez de recursos, cooperação e avaliação de *performance* em que se encontram as instituições públicas requer mecanismos de gestão contábil que permitam aos cidadãos acesso simples e rápido ao desempenho do setor público.

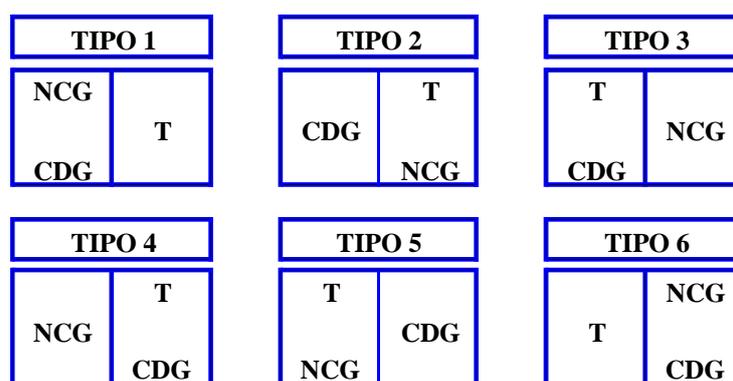
Atualmente, a contabilidade do setor público é gerida conforme estabelece a lei n.º. 4.320 de 17 de março de 1964, que institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Conforme institui o capítulo IV, artigo 101, os resultados do exercício devem ser apresentados nas demonstrações: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração de Variações Patrimoniais. Ao detalhar o Balanço Patrimonial, o artigo 105 padroniza que sua estrutura deve ser formada por Ativo Financeiro, Ativo Permanente, Passivo Financeiro, Passivo Permanente, Saldo Patrimonial e Contas de Compensação (BRASIL, 1964).

O Modelo Dinâmico de Capital de Giro de Fleuriet, Kehdy e Blanc (1978) propõe que seja reclassificada a estrutura tradicional dos balanços patrimoniais disposta na lei n.º. 6.404 de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades

por Ações (BRASIL, 1977). Essa adequação sugere o agrupamento das contas do ativo e do passivo em três principais grupos: Financeiras ou Erráticas, Operacionais ou Cíclicas e Estratégicas ou Permanentes. Uma vez reclassificado o BP, torna-se viável o cálculo de três variáveis: Capital de Giro

(CDG), Necessidade de Capital de Giro (NCG) e Saldo de Tesouraria (T). O resultado conjunto dessas variáveis permite ao analista identificar uma das seis estruturas financeiras, em cada BP, conforme apresentado no trabalho de Vieira (2005) (Figura 1).

**Figura 1: Estruturas financeiras**



Fonte: VIEIRA, 2005.

Segundo Vieira (2005), o tipo mais comum para as empresas não financeiras privadas é o 4, no qual o Saldo de Tesouraria se soma ao CDG como forma de financiar a totalidade da NCG. Essas empresas têm, portanto, parte de sua NCG financiada com capitais de longo prazo provenientes do CDG e parte financiada com capitais de curto prazo oriundos do Saldo de Tesouraria. Salvo melhor juízo, este modelo ainda não foi muito aplicado na avaliação de municípios e, portanto, não se sabe

quais das estruturas representam a maioria dos balanços patrimoniais dessas instituições.

## 6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A primeira maneira utilizada para avaliar a situação patrimonial do município de Mendes, por meio dos quocientes do balanço patrimonial, pode ser visualizada na Tabela 2.

**Tabela 2: Quocientes do balanço patrimonial do município de Mendes no período de 2005-2007**

	2005	2006	2007
QSF	0,7214	1,1756	1,1630
QSP	1,0352	1,2109	1,1667
QRP	3,0070	4,2209	5,4629

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise do QSF é bem contundente, pois em 2005 esse indicador era inferior a 1, o que indica uma insuficiência de ativos de curto prazo para cada passivo também de curto prazo. A evolução desse quociente em 2006 e 2007 para valores superiores a 1 faz com que se tenha pelo menos uma unidade de ativo de curto prazo para cada unidade de passivo de curto prazo. Essa situação demonstra que a nova

gestão do município foi capaz de gerar um excesso de recursos financeiros de curto prazo, o que indica a existência de superávit financeiro.

A situação permanente expressa pelo QSP já apresentava em 2005 melhores resultados comparativamente ao QSF do mesmo período. Nota-se que, ainda assim, o quociente apresentou crescimento do superávit da situação permanente

nos anos subsequentes. Ou seja, entre os anos de 2005 e 2007 a gestão do município reduziu o nível de endividamento apresentado no balanço patrimonial relativo às obrigações de longo prazo.

Ao se analisar agora o ativo e passivo reais, ou seja, o somatório da parcela financeira com a parcela permanente do balanço patrimonial, o QRP, constata-se um crescimento de aproximadamente 80% no superávit patrimonial do município a partir da nova gestão. Os dados do último balanço patrimonial divulgado revelam uma folga financeira considerável, uma vez que a soma dos bens e direitos de curto e longo prazo do município representa cinco vezes mais a soma de suas obrigações na mesma dimensão temporal.

A Tabela 3, a seguir, diz respeito aos indicadores de despesas com pessoal e receita corrente líquida. Conforme expresso na seção metodológica, a LRF estabelece que a relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida não deve ultrapassar 60% no caso dos municípios. Percebe-se que Mendes já apresentava nos anos de 2003 e 2004 indicadores satisfatórios (em torno de 50%) para o que é exigido pela LRF. Entretanto, a transição entre gestões parece ter contribuído para a expressiva redução do indicador, que ficou em 2005 em torno de 45% e, em 2006, em torno de 35%.

Há que interrogar, porém, sobre a origem efetiva da melhoria desse indicador. Num primeiro momento, poder-se-ia inferir que a Prefeitura conseguiu reduzir sua folha de pagamento, e isso, possivelmente, explicaria a evolução do indicador. Contudo, ao se analisar o comportamento das despesas com pessoal, algo contrário se verifica. A Prefeitura de Mendes aumentou em 30% suas despesas com pessoal no intervalo compreendido entre os anos de 2003 a 2006, passando de R\$6.820.660,00 para R\$8.861.870,00. A explicação plausível, portanto, para a melhora do indicador está

obrigatoriamente no comportamento da RCL. A despeito da elevação dos gastos com pessoal, o município de Mendes elevou em 102% sua RCL no mesmo período, passando de R\$12.028.870,00 para R\$24.326.300,00. Um aumento expressivamente superior aos 30% observados com as despesas com pessoal, que levou o município a uma posição confortável em relação à obrigatoriedade expressa na LRF.

Quando se analisa o impacto das despesas com pessoal em relação às despesas totais, verifica-se que a Prefeitura vem apresentando, desde o ano de 2003, sinais de otimização de sua estrutura. O indicador demonstrava em 2003 uma representatividade das despesas com pessoal de, aproximadamente, 52% em relação às despesas totais. Mas a evolução até o ano de 2006 mostra que as despesas com pessoal passaram a representar, aproximadamente, 39% das despesas totais, o que indica uma evolução de 25% do indicador.

O terceiro e último indicador expresso na Tabela 3 demonstra a representatividade da dívida corrente líquida em relação à receita corrente líquida. Observa-se um crescimento de valores negativos ao longo do período. O mesmo comportamento é observado nos valores da DCL. Tendo em vista que a DCL é a soma das dívidas interna e externa do município menos seu valor de ativo financeiro, um crescimento de valores negativos nessa conta demonstra que o ativo financeiro supera a soma das referidas dívidas. Esse fato é refletido no indicador que, combinado ao crescimento de 102% do denominador RCL entre os anos de 2003 e 2006, foi capaz de decrescer de -847,29 para -4.388,90. Ou seja, a DCL do município é cada vez menos representativa em relação à sua RCL, levando Mendes a uma posição financeira cada vez mais desejada.

**Tabela 3: Indicadores de despesas com pessoal e de receita corrente líquida**

	2002	2003	2004	2005	2006
Despesas com pessoal	*	6.820,66	7.631,80	7.351,08	8.861,87
Despesas totais	9.928,54	13.199,21	15.984,42	15.404,04	22.944,68
DCL	(747,80)	(847,29)	(235,89)	(2.291,97)	(4.388,90)
RCL	8.207,60	12.028,87	14.933,72	16.418,07	24.326,30
Despesas com pessoal / Despesas totais	*	0,5167	0,4775	0,4772	0,3862
Despesas com pessoal / RCL	*	0,5670	0,5110	0,4477	0,3643
DCL / RCL	(0,0911)	(0,0704)	(0,0158)	(0,1396)	(0,1804)

\* Dados ausentes.

Obs.: Dados em milhares de Reais.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2008).

Além dos quocientes de Kohama (2006) e dos indicadores de despesa de pessoal e de RCL, foram realizadas análises verticais (AV) e horizontais (AH) dos balanços patrimoniais gerados pela nova gestão do município. A partir da análise horizontal e vertical observou-se que o disponível, formado por caixa, bancos e aplicações financeiras – ativos líquidos –, foi majorado do ano de 2005 para 2007 em aproximadamente 80%. Apesar disso, em 2005

a conta disponível representava 19,82% do Ativo Total, ao passo que em 2007 representava 18,97%. A análise do disponível é relevante principalmente para a avaliação da liquidez do município. As contas que compõem o disponível são aquelas que em geral podem ser rapidamente convertidas em dinheiro para garantir a liquidez do município. A Tabela 4, a seguir, expressa os resultados encontrados.

**Tabela 4: Balanço Patrimonial consolidado do município de Mendes no período de 2005-2007**

CONTAS	2005	AV	AH	2006	AV	AH	2007	AV
<b>ATIVO</b>	11.563.159,79	100%	52,37%	17.618.995,06	100%	21,68%	21.439.264,64	100%
<b>Disponível</b>	2.291.967,58	19,82%	91,49%	4.388.901,15	24,91%	-7,32%	4.067.814,63	18,97%
Caixa	643,78	0,01%	12166,24%	78.967,58	0,45%	-99,12%	693,17	0,00%
Bancos c/ Movimento	2.290.974,17	19,81%	88,11%	4.309.554,14	24,46%	-5,63%	4.066.722,88	18,97%
Aplicações Financeiras	349,63	0,00%	8,52%	379,43	0,00%	5,05%	398,58	0,00%
Estoques	1.071,41	0,01%	340,04%	4.714,60	0,03%	-18,14%	3.859,44	0,02%
<b>Realizável a longo prazo</b>	1.682.058,96	14,55%	13,70%	1.912.470,66	10,85%	11,73%	2.136.875,63	9,97%
<b>Permanente</b>	7.213.484,44	62,38%	48,96%	10.744.995,65	60,99%	34,97%	14.502.777,43	67,65%
Investimentos	537.168,97	4,65%	0,00%	537.168,97	3,05%	0,00%	537.168,97	2,51%
Imobilizado	6.676.315,47	57,74%	52,90%	10.207.826,68	57,94%	36,81%	13.965.608,46	65,14%
<b>Ativo Compensado</b>	374.577,40	3,24%	51,61%	567.913,00	3,22%	28,18%	727.937,51	3,40%
<b>CONTAS</b>	<b>2005</b>	<b>AV</b>	<b>AH</b>	<b>2006</b>	<b>AV</b>	<b>AH</b>	<b>2007</b>	<b>AV</b>
<b>PASSIVO</b>	11.563.159,79	100%	52,37%	17.618.995,06	100%	21,68%	21.439.264,64	100%
<b>Passivo Financeiro</b>	3.177.007,20	27,48%	17,51%	3.733.300,17	21,19%	-6,31%	3.497.557,65	16,31%
Depósitos	154.621,69	1,34%	31,27%	202.966,82	1,15%	66,73%	338.411,14	1,58%
Fomecedores - Do Exercício	784.789,11	6,79%	86,59%	1.464.312,50	8,31%	-9,53%	1.324.786,28	6,18%
Fomecedores - De Exercícios Anteriores	2.237.596,40	19,35%	-7,67%	2.066.020,85	11,73%	-11,21%	1.834.360,23	8,56%
<b>Exigível a Longo Prazo</b>	543.835,79	4,70%	-43,66%	306.417,56	1,74%	-4,14%	293.719,63	1,37%
<b>Patrimônio Líquido</b>	7.467.739,40	64,58%	74,23%	13.011.364,33	73,85%	30,04%	16.920.049,85	78,92%
Resultado Acumulado	7.467.739,40	64,58%	74,23%	13.011.364,33	73,85%	30,04%	16.920.049,85	78,92%
<b>Passivo Compensado</b>	374.577,40	3,24%	51,61%	567.913,00	3,22%	28,18%	727.937,51	3,40%

Obs.: Dados dos anos de 2005, 2006 e 2007 em R\$ 1,00.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2008).

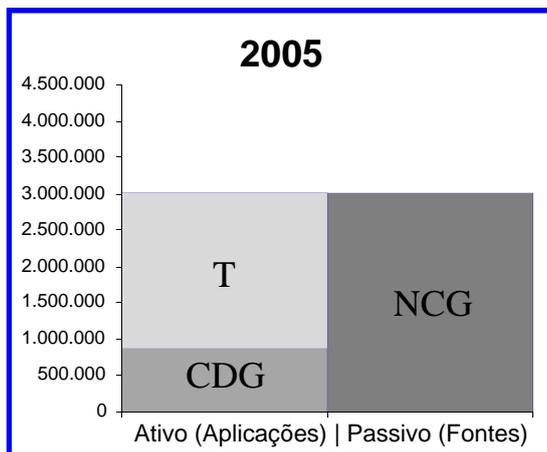
O mesmo decréscimo de representatividade da conta Disponível para o Ativo Total foi verificado para o ativo Realizável a Longo Prazo. O fato se explica, possivelmente, por investimentos feitos pelo município em ativos Permanentes – principalmente os imobilizados –, que aumentaram sua representação em relação ao ativo total de 62,38% em 2005 para 67,65% em 2007. A análise horizontal corrobora essa explicação ao demonstrar um crescimento de 100% do total de Ativos Permanentes no mesmo período.

Por uma análise horizontal do passivo evidencia-se ainda mais o expressivo aumento do Patrimônio Líquido (aproximadamente 130% no período de três anos). Em relação às obrigações patrimoniais, percebe-se uma redução considerável no período, sobretudo nas fontes Exigíveis a Longo Prazo, que

correspondeu a algo próximo de 50%. Constatase uma preocupação inicial da nova gestão em saldar compromissos financeiros deixados pelas gestões anteriores. Em 2005, a conta Fornecedores de Exercícios Anteriores representava 19,35% de todo o passivo; já em 2007, o decréscimo dessa conta nos três anos fez com que sua representatividade caísse para 8,56%.

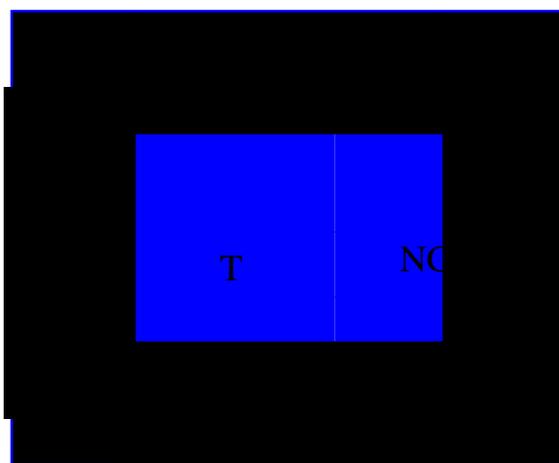
Conforme demonstrado pela análise baseada nos conceitos do MDCG, essas alterações verificadas sobretudo na conta Patrimônio Líquido e Fornecedores foram em grande parte responsáveis pelas mudanças ocorridas na situação financeira deixada pela gestão anterior. A seguir, encontram-se as estruturas financeiras do município de Mendes calculadas no período de 2005 a 2007.

**Figura 2: Estrutura financeira segundo o MDCG do município de Mendes-2005**



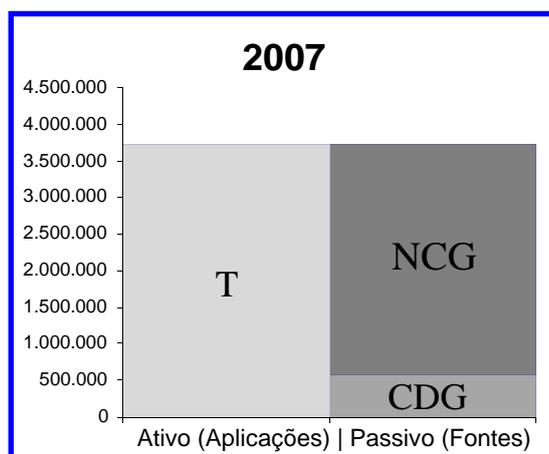
Fonte: Elaborada pelos autores.

**Figura 3: Estrutura financeira segundo o MDCG do município de Mendes-2006**



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 4: Estrutura financeira segundo o MDCG do município de Mendes-2007



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Figura 2 retrata uma situação de alto risco, de acordo com a conceituação de Marques e Braga (1995). Percebe-se que, apesar de existir, em 2005, algum financiamento com recursos de longo prazo, esse montante não supera as aplicações de longo prazo, fazendo com que o município apresente um CDG negativo. Apesar de T se mostrar positivo, indicando que boa parcela dos recursos de curto/curtíssimo prazo não está sendo utilizada para financiar as atividades do município, há uma dependência expressiva dos fornecedores, pois estes são os maiores responsáveis pelo financiamento das contas do município. O fato foi anteriormente verificado pela alta representatividade dessa conta – 19,35% – em relação ao passivo total.

A diminuição dessa dependência em relação aos fornecedores como fontes de financiamento provocou uma considerável mudança nas estruturas financeiras dos anos subsequentes. Atréada ao aumento acumulado de 130% do Patrimônio Líquido no período, a situação de Alto Risco (tipo 3) se modificou para Excelente (tipo 6), segundo a classificação proposta por Marques e Braga (1995) e Vieira (2005).

Apesar dessa evolução da situação financeira, e da formação de fontes de longo prazo, o CDG ainda é insuficiente para o financiamento de todas as aplicações do município. Em 2007 ainda é notória a alta dependência dos recursos provenientes dos fornecedores, que influencia a existência de uma alta NCG negativa. Contudo, o fato de o CDG passar a ser positivo indica uma provável tendência

ao financiamento com base em fontes de longo prazo.

## 7. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo evidenciar as possíveis estratégias utilizadas pelos municípios para compatibilizar a gestão fiscal com a gestão de outras áreas relevantes para a sociedade, sem perder de vista as determinantes impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio da descrição do comportamento financeiro de um pequeno município de PIB modesto, mas com índices de responsabilidade fiscal, social e de gestão positivos. Assim, a partir das análises expostas é possível tecer algumas considerações acerca do comportamento do município.

Inicialmente, foram analisados os quocientes do balanço patrimonial do município de Mendes no período de 2005-2007. Essa análise demonstrou que a gestão do município: i) foi capaz de gerar um excesso de recursos financeiros de curto prazo, o que indica a existência de superávit financeiro; ii) reduziu o nível de endividamento, apresentado no balanço patrimonial relativo às obrigações de longo prazo; iii) obteve um crescimento de aproximadamente 80% no superávit patrimonial do município, o que revela uma folga financeira considerável, uma vez que a soma dos bens e direitos de curto e longo prazo do município representa cinco vezes mais a soma de suas obrigações na mesma dimensão temporal.

Em um segundo momento, foram apurados os indicadores de despesas com pessoal e receita corrente líquida, verificando-se sua conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal – que estabelece para os municípios que a relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida não deve ultrapassar 60%. A evolução até o ano de 2006 mostra que as despesas com pessoal passaram a representar, aproximadamente, 39% das despesas totais, o que indica uma evolução de 25% do indicador e leva o município a uma posição confortável em relação à obrigatoriedade expressa na LRF.

O terceiro indicador demonstrou a representatividade da dívida corrente líquida em relação à receita corrente líquida. Pela análise do Balanço Patrimonial do município de Mendes no período de 2005 a 2007, percebeu-se que o ativo financeiro superou a soma das dívidas interna e externa do município, ou seja, a DCL do município é cada vez menos representativa em relação à sua RCL, levando Mendes a uma posição financeira cada vez mais desejada.

Finalmente, a partir da análise horizontal e vertical observou-se que, de 2005 a 2007, o disponível foi majorado em aproximadamente 80%. A análise do disponível é relevante principalmente para a avaliação da liquidez do município, uma vez que as contas que o compõem são aquelas que, geralmente, podem ser rapidamente convertidas em dinheiro para garantir a liquidez do município. O mesmo decréscimo da representatividade da conta Disponível para o Ativo Total foi verificado para o ativo Realizável a Longo Prazo. As alterações verificadas, sobretudo na conta Patrimônio Líquido e Fornecedores, foram em grande parte responsáveis pelas mudanças ocorridas na situação financeira deixada pela gestão anterior. Constata-se uma preocupação inicial da nova gestão em saldar compromissos financeiros deixados pelas gestões anteriores.

O que se pode perceber, contudo, é que, apesar de existir, em 2005, algum financiamento com recursos de longo prazo, esse montante não superou as aplicações de longo prazo, fazendo com que o município apresentasse um CDG negativo. Observou-se uma dependência expressiva dos fornecedores, responsáveis pelo financiamento da maioria das contas do município. A diminuição dessa dependência em relação aos fornecedores

como fontes de financiamento, no ano seguinte, provocou uma considerável mudança nas estruturas financeiras subsequentes. Arelada ao aumento acumulado de 130% do Patrimônio Líquido no período, a situação de Alto Risco (tipo 3) se modificou para Excelente (tipo 6), segundo a classificação proposta por Marques e Braga (1995) e Vieira (2005). Contudo, apesar dessa evolução da situação financeira e da formação de fontes de longo prazo, o CDG ainda se mostra insuficiente para o financiamento de todas as aplicações do município. Em 2007 ainda foi notória a alta dependência dos recursos provenientes dos fornecedores, que influenciou a existência de uma alta NCG negativa. Contudo, o fato de o CDG passar a ser positivo indica uma provável tendência ao financiamento com base em fontes de longo prazo.

É importante apontar que, no que se refere aos dados de 2006 dos IRFS – IRFS Fiscal, IRFS Gestão e IRFS Social –, estes convergem positivamente. Isso poderia levar a um comportamento positivo no ano de 2007. Essa suposição baseia-se no comportamento dos ativos permanentes, que pode indicar investimentos tanto na gestão quanto no social, levando a crer que aquela convergência ascendente poderia continuar ao longo de 2007.

Não foi objetivo deste artigo analisar os dados utilizados pela CNM para estimar o IRFS Gestão e o IRFS Social. No entanto, o comportamento dos quocientes/balanço da Prefeitura de Mendes parece indicar que o esforço de saneamento fiscal converge para o fortalecimento da capacidade de investimento na gestão e no social. Assim, a ideia de fortalecer o caixa sem perder de vista as necessidades da própria estrutura e as necessidades da sociedade foi o caminho trilhado pela Prefeitura Municipal de Mendes. Embora a eficiência e a efetividade dos gastos na área social e de gestão não tenham sido analisadas, cabe citar que Mendes, no período avaliado (2005-2007), obteve bons resultados na educação e investiu na saúde. O IDEB foi de 4,7 em 2005, quando a média nacional encontra-se em 4,0. Esse indicador coloca o município como a 9ª melhor educação do Estado do Rio de Janeiro.

A principal conclusão obtida pela análise dos dados, contudo, é que a prefeitura caminha na direção de compatibilizar responsabilidade fiscal

com o social, corroborando o estudo apresentado por Simonassi e Candido Junior (2008). O fortalecimento da capacidade de investimento e da capacidade de saldar as dívidas, aliado a uma atenção à capacidade de gestão e à capacidade de respostas às demandas sociais, pode reverter em melhores resultados para o desenvolvimento do município e, em consequência, para a própria prefeitura. Essa atuação da prefeitura reflete a ideia de que um ente que investe na gestão e no social sem proteger o seu lado fiscal acaba por enfraquecer sua atuação exatamente nas áreas em que havia investido muito. Equipamentos e serviços com qualidade e eficácia demandam recursos e capacidade de pagamento, só possíveis em uma situação saudável. Isso, por sua vez, pode levar a uma sustentabilidade não apenas financeira, mas também institucional da prefeitura, com repercussões favoráveis na cidade.

Os elementos que compõem o IRFS Fiscal e o comportamento financeiro do município foram estudados por meio da análise de balanços públicos. Contudo, cabe a ressalva de que essa análise não permite inferir sobre eficiência e efetividade dos gastos, embora essas questões não tenham sido objeto de análise. Entende-se que todo método tem suas limitações. Portanto, sem a pretensão de estabelecer parâmetros para a avaliação do desempenho da gestão de municípios, sugerem-se pesquisas futuras a partir de outros indicadores. Desviando-se o olhar da prefeitura para outras áreas, pode-se averiguar um real crescimento do município, não apenas pelo aumento dos repasses, mas também pela capacidade de oferecer à população melhoria das condições de vida.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, H. F.; PEREIRA FILHO, A. D.; CKAGNAZAROFF, I. B. Efficiency evaluation in the financial administration of public companies seen from the point of view of the Fleuriet Model: an initial proposition. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

ANDRADE, L. A. G. de. O município na política brasileira: revisitando *Coronelismo, enxada e voto*.

In: AVELAR, L.; CINTRA, A. C. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

ANDRADE, N. de A. *Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base na LC n.º 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei complementar n.º. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n.º. 6.404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 1977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6404consol.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n.º. 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2008.

BRIGHAM, E. F.; EHRHARDT, M. C. *Administração financeira: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Thompson, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. *Dados Gerais*. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/dado\\_geral/mumain.asp?iIdMun=100133043](http://www.cnm.org.br/dado_geral/mumain.asp?iIdMun=100133043)>. Acesso em: 17 jul. 2008a.

\_\_\_\_\_. *História*. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/municipio/historia.asp?iIdMun=100133043>>. Acesso em: 28 jul. 2008b.

\_\_\_\_\_. *IRFS*. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/irfs/mu\\_irfs.asp](http://www.cnm.org.br/irfs/mu_irfs.asp)>. Acesso em: 21 jul. 2008c.

- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão n. 1223).
- FLEURIET, M.; KEHDY, R.; BLANC, G. *A dinâmica financeira das empresas brasileiras: um novo método de análise, orçamento e planejamento financeiro*. Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 1978.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Rio de Janeiro, RJ). *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/servidor\\_arquivos\\_est/](http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/)>. Acesso em: 21 jul. 2008a.
- \_\_\_\_\_. (Rio de Janeiro, RJ). *PIB dos municípios*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/servidor\\_arquivos\\_est/](http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/)>. Acesso em: 25 jul. 2008b.
- JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro: FGV, v. 38, n. 1, p. 137-156, jan./fev. 2004.
- KOHAMA, H. *Balancos públicos: teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MARQUES, J. A. V. C.; BRAGA, R. Análise dinâmica do capital de giro: o modelo Fleuriet. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 49-63, 1995.
- MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. *Administração Financeira Municipal*. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.
- MELLO, D. L. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro: FGV, v. 35, n. 2, p. 79-96, 2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MENDES. *Imprensa* – notícias. Disponível em: <<http://www.mendes.rj.gov.br/Noticias/>>. Acesso em: 15 jul. 2008.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano*, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 21 jul. 2008.
- RICCI, R. *Por uma Lei de Responsabilidade Social ou ... Para se contrapor ao Estado-Facilitador*. 2003. Disponível em: <<http://www.espaco academico.com.br/033/33ricci.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2010.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios – SISTN*. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/sistn.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp)>. Acesso em: 15 jul. 2008.
- SILVA, J. P. da. *Análise financeira de empresas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- SIMONASSI, A. G.; CANDIDO JUNIOR, J. O. Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidades fiscal e social nos Estados e regiões brasileiras. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão n. 1323).
- VIEIRA, M. V. *Administração estratégica do capital de giro*. São Paulo: Atlas, 2005.