

Um Estudo empírico sobre a configuração das receitas e despesas em um município de grande porte do Estado da Bahia

Claudia Ferreira da Cruz (UFRJ) - claudiacruzba@gmail.com

Resumo:

Esse estudo de natureza descritiva teve como objetivo principal investigar a configuração das receitas e despesas, respectivamente sob os pontos de vista da autonomia financeira e das preferências alocativas no município de Feira de Santana – BA no período de 1997-2004. O estudo de caso teve como base principal os dados relativos às finanças municipais disponíveis na homepage da Secretaria do Tesouro Nacional. O referencial teórico aborda o orçamento público, a despesa e a receita no contexto político do orçamento. As análises foram feitas comparando-se as duas gestões compreendidas no período em estudo. Os principais resultados revelam que o município de Feira de Santana apresentou reduzida autonomia financeira (receita própria), com significativa dependência dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais, embora tenha diminuído na segunda gestão (2001-2004). Quanto às despesas, essas se apresentaram significativamente comprometidas com as atividades de manutenção da máquina municipal, embora se tenha verificado diminuição percentual em relação à primeira gestão (1997-2000), o que possibilitou a destinação de maior fatia dos recursos orçamentários para os investimentos. A análise das despesas por função indica uma maior preferência dos gastos na área social, sobretudo saúde, educação e habitação, sendo que os números observados apresentam-se mais expressivos na segunda gestão.

Palavras-chave: *Receita; Despesa; Orçamento Municipal*

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Um Estudo empírico sobre a configuração das receitas e despesas em um município de grande porte do Estado da Bahia

RESUMO

Esse estudo de natureza descritiva teve como objetivo principal investigar a configuração das receitas e despesas, respectivamente sob os pontos de vista da autonomia financeira e das preferências alocativas no município de Feira de Santana – BA no período de 1997-2004. O estudo de caso teve como base principal os dados relativos às finanças municipais disponíveis na *homepage* da Secretaria do Tesouro Nacional. O referencial teórico aborda o orçamento público, a despesa e a receita no contexto político do orçamento. As análises foram feitas comparando-se as duas gestões compreendidas no período em estudo. Os principais resultados revelam que o município de Feira de Santana apresentou reduzida autonomia financeira (receita própria), com significativa dependência dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais, embora tenha diminuído na segunda gestão (2001-2004). Quanto às despesas, essas se apresentaram significativamente comprometidas com as atividades de manutenção da máquina municipal, embora se tenha verificado diminuição percentual em relação à primeira gestão (1997-2000), o que possibilitou a destinação de maior fatia dos recursos orçamentários para os investimentos. A análise das despesas por função indica uma maior preferência dos gastos na área social, sobretudo saúde, educação e habitação, sendo que os números observados apresentam-se mais expressivos na segunda gestão.

Palavras-chave: Receita; Despesa; Orçamento Municipal.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

1 Introdução

Após as mudanças que se verificaram no cenário sócio-político e econômico do Brasil a partir da segunda metade do século XX, o Estado, enquanto ente que tem como uma das suas funções a prestação de serviços públicos em diversas áreas, visando o bem estar da população, sofreu profundas transformações. O mesmo passou de um modelo centralizado, a uma estrutura descentralizada, com isso diversas funções foram transferidas às estruturas locais de poder.

Com isso, os municípios adquiriram maior autonomia financeira e administrativa para atuar enquanto ente público. Atualmente, as ações municipais não se reduzem apenas à manutenção de serviços públicos, historicamente considerados de competência municipal, mas, pelo contrário, foram estendidas de tal forma a dar contribuições relevantes para o desenvolvimento local, associado à obtenção de melhorias na área social.

As ações do poder público municipal, bem como das demais esferas governamentais, são planejadas por meio do orçamento público. Este constitui um meio de transformar as arrecadações públicas obrigatórias (receitas) em uma determinada estrutura de gastos públicos (despesas). Os processos de previsão e arrecadação das receitas, bem como da transformação de tais receitas em despesas segue preceitos legais. No entanto, os mesmos são determinados em última instância por decisões políticas (BRANGSCH, 2007).

De acordo com Mendes (2006), os estudos sobre orçamento, em geral, privilegiam os aspectos técnico-administrativo ou jurídico-legal em detrimento do mais importante deles: o político. Assim, bem mais do que as técnicas de elaboração, execução e controle, o orçamento precisa ser entendido a partir de suas implicações práticas. Por sua vez, Matias-Pereira (2006) afirma que, pela sua importância e complexidade, torna-se fundamental a tarefa de identificar e avaliar a destinação final do gasto público, como expressão concreta das necessidades de uma coletividade.

Considerando o pressuposto que o orçamento, além das técnicas administrativas, constitui uma expressão de entendimentos políticos e que a execução do mesmo tem reflexos na sociedade local, justifica-se um estudo que objetive investigar como estão configuradas receitas, sob o ponto de vista da autonomia financeira e as despesas, sob o prisma das preferências alocativas, considerando que as mesmas refletem aspectos políticos do orçamento público municipal.

A presente pesquisa visa investigar a configuração das receitas e despesas executadas no orçamento do município de Feira de Santana-BA no período de 1997 a 2004, por meio de indicadores elaborados a partir das classificações das receitas e despesas municipais, visando identificar a estrutura das mesmas. Desse modo, o estudo é guiado pela seguinte questão: Como estão configuradas as receitas e despesas no município de Feira de Santana – BA no período de 1997-2004?

O estudo consiste na análise, a partir de aspectos relacionados à receita e à despesa no orçamento do Município de Feira de Santana, contemplando dois mandatos do poder público municipal. As informações geradas estão dispostas em termos comparativos dos dois mandatos nos aspectos relacionados e a metodologia desenvolvida pode servir de referência para estudos de natureza semelhante em outros municípios.

2 Referencial teórico

2.1 Aspectos políticos do orçamento público

O conceito de orçamento tem variado ao longo do tempo em decorrência da evolução de suas funções. Essa multiplicidade torna o estudo das questões orçamentárias um campo vasto e convidativo, sobretudo se for considerado o enfoque da interdisciplinaridade na busca da compreensão de suas implicações na economia e na sociedade.

Para Matias-Pereira (2006), o orçamento é um instrumento de identificação e avaliação do gasto público, o qual expressa as necessidades concretas de uma coletividade; é também uma “lei especial” que recebeu tratamento diferenciado na atual Constituição no Brasil e que tem por objetivo estimar as receitas e autorizar as despesas, pautando-se em concepções políticas pré-definidas.

Por ser um instrumento que tem sua elaboração e execução regulamentadas, o orçamento público geralmente é tratado como uma peça jurídica e analisado numa perspectiva preponderantemente técnica. No entanto, Baleeiro (2002, p. 411) assinala que o estudo do mesmo engloba aspectos diversos e enumera os quatro que considera fundamentais: jurídico, político, econômico e técnico.

Dos aspectos enumerados por Baleeiro nos quais são direcionados os estudos do orçamento público, os mais privilegiados têm sido o técnico e o jurídico e, mais recentemente, o econômico. Porém, as implicações políticas da execução orçamentária, bem como as concepções em que o orçamento público é elaborado constituem matéria de extraordinária relevância social e também econômica em decorrência, sobretudo, do fato de que seus desdobramentos podem ser sentidos por toda a sociedade.

Além de analisar o orçamento numa perspectiva política, Baleeiro (2002, p. 419-420) também o define como plano de governo e, ao mesmo tempo, “escudo de defesa dos contribuintes”. O orçamento surgiu de lutas políticas e sociais com o propósito de disciplinar a ação discricionária do governo e exigir do mesmo a apresentação de uma programação ou planejamento do que seria gasto e dos meios necessários para cobrir tais gastos, tendo em vista que tais configurações são de fato decisões políticas do governo.

A esse respeito, Matias-Pereira (2006) defende que fazer escolhas orçamentárias relacionadas com o emprego de fins e meios envolve especificamente a tomada de decisões políticas que alocam escassos recursos entre os setores público e privado da sociedade. Adicionalmente, esse autor define decisões políticas no contexto orçamentário como aquelas

que se relacionam com a dimensão do orçamento e a distribuição da despesa. E que derivam e influenciam os arranjos de poder concentrados em grupos econômicos e classes sociais. Com isso, se confirma a idéia de que de fato os arranjos que constituem a estrutura da despesa pública na peça orçamentária é genuinamente um aspecto político da mesma.

Oliveira (2007) argumenta que o orçamento é muito mais que um simples plano de administração governamental. Essa autora afirma também que ações ágeis e eficientes, por parte do Estado, serão sempre exigidas, haja vista que as necessidades coletivas mais importantes serão refletidas nas atividades governamentais. Vale salientar, ainda, que o orçamento, necessariamente, também reflète a distribuição relativa do poder econômico e político da sociedade. Isso porque a detenção do poderes político e econômico é condição para exercer influência na definição das prioridades a serem estabelecidas no orçamento.

Nas palavras de Jèze (1928) *apud* Matias-Pereira (2006), “o orçamento é essencialmente um ato político. É um plano de ação.” Sendo, assim, por mais que se aluda à sua importância como instrumento formal e legal, suas maiores implicações serão sempre sentidas pela sociedade como resultado de decisões políticas do poder público.

Burkhead (1971) *apud* Sanches (1993) afirma que, em sua condição de instrumento político, o orçamento se desenvolveu como instrumento de controle democrático do Poder Legislativo sobre o Executivo. Sanches acrescenta que somente a partir deste ponto é que as funções do orçamento começaram a se ampliar, tendo como propósito assegurar que os recursos fossem aplicados em conformidade com um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública, conforme exposto nas seções anteriores.

Como pontua Matias-Pereira (2006, p. 260), a Constituição que atualmente rege o Brasil, com base no “critério político”, atribui ao orçamento as funções essenciais de reduzir as desigualdades sociais, por meio da definição de programas voltados para tal finalidade. Dessa forma, o orçamento afirma-se como o instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico, orientado para a realização do bem comum da sociedade.

2.2 A Receita como aspecto político do Orçamento

Baleiro (2002, p. 126) conceitua a receita pública como a entrada que, sem reservas ou condições, integra o patrimônio público como elemento novo e positivo, aumentando seu montante. Assim, pode-se afirmar que as receitas públicas são recursos que constituem o meio de financiamento da atividade governamental. Esses meios de financiamento no Brasil são estabelecidos na Constituição Federal de 1988. O texto constitucional atribui aos municípios rendas que se originam da sua competência de tributar e outras rendas que lhes são destinadas referentes a parcelas de receitas de competência dos governos Federal e Estadual e que são repartidas entre as esferas municipais.

As inovações trazidas por esta última carta constitucional promoveram significativo aumento na parte que é destinada aos municípios na repartição das receitas tributárias, tendo como justificativa o financiamento das novas competências que foram atribuídas a tais entes.

Muitas das atividades atualmente desempenhadas pelos municípios derivam de funções tradicionalmente atribuídas aos Estados. Santos Filho (1996, p. 17) corrobora essa afirmação ao dizer que os estados vêm se desvencilhando cada vez mais das funções que envolvem investimentos sociais e urbanos e essas estão se concentrando cada vez mais nos municípios, os quais têm assumido o peso do financiamento do investimento social e urbano em particular. A esse respeito Mendes (2006) assegura que quanto maior a quantidade de recursos disponíveis, maiores serão também as possibilidades de investimentos e gastos para atender as necessidades sociais e promover o desenvolvimento econômico local.

A partir das receitas previstas na legislação, os meios de financiamento das atividades do Estado, enquanto poder público provedor de bens e serviços para a coletividade podem ser classificados em: receita própria e receitas transferidas.

Para efeito deste estudo, considera-se como aspecto político do orçamento, no que toca à receita, o esforço despendido pelo governante, visando aumentar suas receitas próprias, diminuindo com isso a sua dependência de recursos frente às outras esferas de governo e, conseqüentemente, aumentando a sua capacidade realização de gasto (autonomia financeira).

2.3 A Despesa Pública como aspecto político do Orçamento

Em sua iniciativa de conceituar a despesa pública, Baleeiro (2002, p. 73) defende que a mesma “designa o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra entidade de direito público para o funcionamento dos serviços públicos”. Nessa perspectiva, o autor apresenta a despesa como a parte do orçamento em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as diversas atribuições e funções governamentais.

A classificação das contas assume significativa importância no contexto orçamentário, o qual traz em seu bojo implicações de diversas ordens, a saber: políticas, financeiras, administrativas, econômicas, jurídicas, contábeis etc. (GIACOMONI, 2003, p. 91). Assim, observa-se que a adoção de algum critério na classificação das contas orçamentárias é de fundamental importância e cada critério de classificação adotado enseja uma utilidade diferente por apresentar informações diferenciadas. Como assinala Burkhead (1971) apud Giacomoni (2003, p. 92), as contas orçamentárias devem ser estruturadas de maneira a facilitar a análise dos efeitos econômicos e sociais das atividades do governo.

A Lei n. 4.320/64 e as Portarias n.º 9/1974 do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, n.º 117/1998, n.º 42/1999 e n.º 163/2001 da STN, orientam que a classificação da despesa no orçamento público deve ser desdobrada de acordo com os seguintes critérios: institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional (função e sub-função), por programas (programa, projeto, atividade e operações especiais) e segundo a natureza (categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos).

Os critérios de classificação apresentados foram definidos em textos legais. As formalidades e regras pouco flexíveis de classificação podem ocasionar a não evidenciação de muitas informações e dificultar a realização de análises mais aprofundadas e dinâmicas, definidas de acordo com o propósito da investigação, seja de caráter técnico ou científico.

Com vistas a apresentar uma análise diferenciada das despesas classificadas segundo a categoria funcional, Rezende (1997) propôs a organização do gasto público em três categorias distintas: gasto mínimo, gasto social e gasto econômico. Para esse autor “o gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais”. Nesse método, as categorias se referem ao objetivo último da ação governamental, desconsiderando-se funções que tenham natureza intermediária e as mesmas se distinguem tecnicamente a partir da classificação proposta pela teoria dos bens públicos (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980), que considera os bens como públicos puros, semi-públicos ou privados.

A concepção de Rezende (1997), ao propor a classificação apresentada, se baseou nas seguintes definições:

- i. **Gasto Mínimo:** corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo (bens públicos puros).
- ii. **Gasto social:** corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinada à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos.
- iii. **Gasto econômico:** corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver (bens privados), mas o faz visando promover ajustamentos no sistema econômico.

Rezende assegura que a classificação apresentada auxilia na compreensão da dinâmica e evolução das preferências alocativas dos governos locais por políticas públicas. Assim, a

análise de uma série histórica pode identificar em que medida um dado governo apresenta transformações em suas decisões de alocar recursos no tempo.

Dentre os critérios legais de classificação da despesa, neste trabalho o principal critério utilizado refere-se ao funcional, haja vista que está entre os seus objetivos fornecer bases para apresentação de dados e informações estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atua o poder público municipal.

3 Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa consiste num estudo de caso de finalidade descritiva. Segundo Yin (2001), este recurso metodológico é largamente utilizado como estratégia de pesquisa em estudos que envolvem a administração pública, estudos de instituições públicas, estudos gerenciais e organizacionais. A pesquisa documental também foi utilizada como recurso metodológico.

O município de Feira de Santana - Bahia é considerado de grande porte, com uma população de 571.977 habitantes (31º lugar em população), superior a oito das 27 capitais brasileiras (Aracaju, Boa Vista, Cuiabá, Florianópolis, Macapá, Porto Velho, Rio Branco e Vitória). Possui atividade econômica diversificada e figura entre as maiores cidades do interior do Brasil, o que a leva a possuir um orçamento com números expressivos, cuja dinâmica e preferências de elaboração e execução exercem influência sobre um número considerável de pessoas (FEIRA DE SANTANA, 2007; IBGE, 2007).

Em decorrência de sua privilegiada posição geográfica e a distância relativamente pequena da capital do Estado - Salvador, possui um importante e diversificado setor de comércio e serviços, além de indústrias de transformação. O município é o segundo maior pólo comercial da Bahia e um dos mais importantes e fortes do país, abastecendo um grande número de cidades circunvizinhas, cujas populações ultrapassam alguns milhões de habitantes (FEIRA DE SANTANA, 2007). O município possui também um considerável rebanho bovino, que figura entre os cinco maiores do Brasil em volume de negócios, certamente devido à sua forte vocação pecuária que remonta desde a sua fundação.

O período da pesquisa compreendeu os anos de 1997 a 2004. Esse período abrange duas gestões municipais em Feira de Santana. A primeira gestão (1997-2000) se refere ao mandato de José Falcão da Silva do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que faleceu cinco meses após ser empossado, sendo o mandato concluído pelo vice-prefeito Clailton Costa Mascarenhas. A segunda gestão (2001-2004) foi de José Ronaldo de Carvalho do então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas.

3.1 Fontes de coleta e tratamento e dos dados

Como principal fonte documental para coleta dos dados necessários às análises pretendidas, foi utilizado o Banco de Dados Finanças do Brasil (FINBRA), disponível no aplicativo Microsoft Access®, acessado a partir da *homepage* da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão subordinado ao Ministério da Fazenda. Esse banco de dados disponibiliza séries históricas das finanças municipais (informações concernentes à execução orçamentária) que contemplam o período e as informações consideradas necessárias para o estudo pretendido. As informações contidas no banco de dados FINBRA estão dispostas por categorias de receita (categoria econômica, fonte e institucional) e despesa (por função e segundo a natureza).

Os dados utilizados nas análises se referiram aos disponíveis segundo os critérios de classificação da despesa e receita definidos pela Lei n.º 4.320/64 e portarias posteriores que atualizaram o referido dispositivo legal.

Foram consultadas também as prestações de contas arquivadas na Câmara Municipal de Feira de Santana referentes a todo o período pesquisado. Esse procedimento foi necessário

em decorrência da verificação de dados inconsistentes no banco de dados da STN, sobretudo nos anos de 1998 e 1999, que apresentaram valores extremamente discrepantes das médias dos demais anos na classificação da despesa segundo a categoria funcional. Assim, para essa classificação foram utilizados os dados conforme constantes nas prestações de contas nos anos de 1998 e 1999 arquivadas na Câmara Municipal de Feira de Santana. Para os demais anos, foi feita a confrontação entre os valores constantes do banco de dados da STN e das referidas prestações de contas arquivadas, os quais apresentaram adequada conformidade.

Por se tratar uma de série histórica, os dados foram deflacionados, tendo por base o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), o qual é mensalmente calculado pela Fundação Getúlio Vargas. O IGP-DI/FGV foi instituído em 1944 com a finalidade de medir o comportamento de preços em geral da economia brasileira.

Os dados relativos à execução orçamentária do município de Feira de Santana foram deflacionados a partir da fórmula que segue:

$$X_t^B = X_t \times \frac{D_B}{D_t} \quad ; \quad t = 1, 2, \dots, n$$

Nessa fórmula de cálculo, X_t^B é o dado atualizado; X_t é o valor histórico; D_B é valor do índice no ano base e D_t se refere ao valor do índice do ano que se deseja atualizar.

O período analisado compreende oito anos e isso resultou que os dados da execução orçamentária coletados apresentavam diferenças de conceituação, classificação e disposição em decorrência da influência da legislação que regulamenta a elaboração dos relatórios e a classificação dos dados. No entanto, esse fato não acarretou prejuízos para as análises pretendidas porque foi possível realizar os ajustes necessários, por meio de instruções constantes nos manuais disponibilizados pela STN.

3.2 Instrumentos de análise dos dados

A presente pesquisa baseou-se na investigação da execução orçamentária do município de Feira de Santana. Os principais pontos investigados se referem à despesa e à receita, com o objetivo de identificar a estrutura das mesmas, sobre o prisma das preferências alocativas adotadas na definição dos gastos e da autonomia financeira na captação de recursos para financiar os gastos orçamentários.

Foram propostos indicadores para análise da receita, sob o ponto de vista da autonomia financeira, e da despesa, sob o prisma das preferências alocativas, organizados a partir de conceitos obtidos na literatura. Os mesmos estão dispostos no Quadro 1.

Indicadores da Receita	Indicadores da Despesa
<u>Receitas Transferidas</u> Receita Total	<u>Despesa Orçamentária</u> População Total
<u>Receita Tributária</u> Receita Total	<u>Despesas de Custeio</u> Receita Corrente
<u>Receitas de Transferências Federais</u> Receita Total	<u>Despesas com pessoal</u> Receita Corrente
<u>F P M</u> Receita Total	<u>Investimentos</u> Receita Total
<u>Receitas de Transferências Estaduais</u> Receita Total	<u>Despesas por função</u> Gasto Total
<u>Cota-Parte ICMS</u> Receita Total	<u>Despesas por Função</u> População Total

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 1: Indicadores da estrutura da receita e da despesa no orçamento municipal

Para análise da receita, além dos indicadores apresentados no Quadro 1, foi aplicada ao município de Feira de Santana no período citado a proposta de Mac Dowell (2002). Essa autora sugere que a análise da autonomia financeira e fiscal dos municípios pode ser feita a partir de dois indicadores. O indicador de autonomia restrita, que mede a importância da

receita própria no total da receita corrente, e o indicador de autonomia ampliada, que considera também como receita própria a receita oriunda de cotas-parte no ICMS, IPVA e ITR, que estão associados à base econômica local. Considera-se, dessa forma, que esses recursos são receitas municipais diretamente relacionadas com a sua base econômica, mas arrecadadas por outros entes da federação.

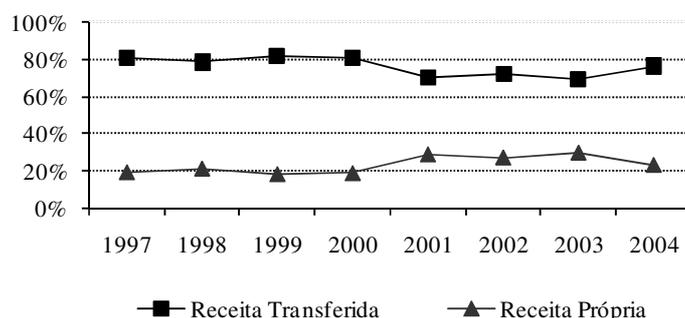
A análise da despesa inicialmente apresenta informações relativas a alguns grupos de despesa no montante do gasto total, porém, serão focadas principalmente as preferências alocativas, as quais constituem decisões políticas do Governo. Para análise da despesa, foi empregada também a metodologia desenvolvida por Rezende (1997). Esse autor reclassifica as despesas por função em gasto mínimo, gasto social e gasto econômico. Na obra referenciada, Rezende assegura que tal classificação auxilia na compreensão da dinâmica e evolução das preferências alocativas municipais por políticas públicas.

4 Análise dos resultados

4.1 Receitas

A arrecadação anual do município de Feira de Santana no período analisado apresentou uma média de 168 milhões de reais, sendo que no último ano analisado, ultrapassou a cifra de 215 milhões de reais. Durante as duas gestões analisadas, a arrecadação anual apresentou um crescimento médio de 9%.

A Figura 1 apresenta a evolução da participação das receitas próprias e receitas transferidas em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

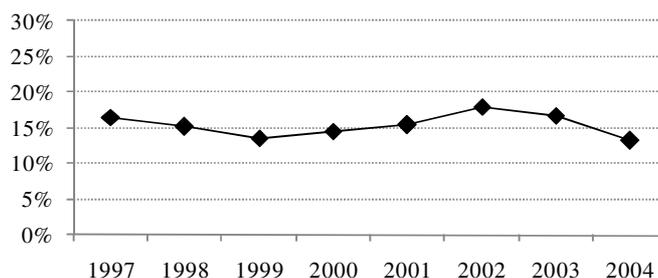


Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 1: Evolução da participação das receitas próprias e receitas transferidas em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

A partir da análise dos dados expressos na Figura 1 pode-se verificar que no período estudado, o município de Feira de Santana apresentou significativa dependência dos recursos transferidos para custeio dos gastos de sua competência, o que se reflete na redução da sua autonomia financeira. As receitas de transferências ultrapassaram o patamar de 80% das receitas totais do município nos anos de 1997, 1999 e 2000 (primeira gestão) e nos anos seguintes apresentaram uma tendência de queda, o que elevou a participação das receitas próprias nas receitas totais, aumentando a autonomia financeira no período. Isso indica a possibilidade de um maior esforço político da segunda gestão (2001-2004) no sentido aumentar as receitas próprias, o que garante maior autonomia financeira ao município.

A Figura 2 apresenta a evolução do percentual da receita tributária em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

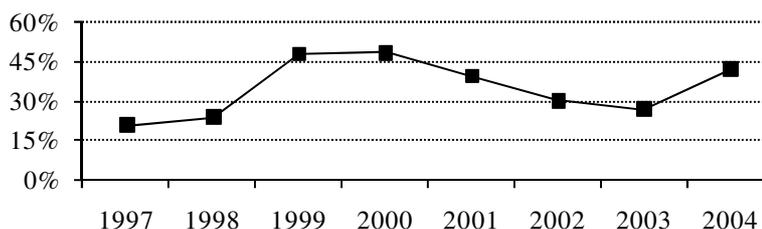


Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 2: Evolução do percentual da receita tributária em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

A receita tributária do município compreende a arrecadação dos tributos que são atribuídos constitucionalmente como de sua competência (IPTU, ISSQN e ITBI), além de outras taxas e contribuições arrecadadas pelo município. De acordo com a Figura 2, a arrecadação tributária de Feira de Santana no período definido foi em média de 15% da receita total. A arrecadação das duas gestões compreendidas no período não apresentam diferenças significativas em termos relativos, embora se perceba um ligeiro crescimento na segunda gestão (2001-2004).

A Figura 3 evidencia a relação percentual entre receitas originadas de transferências federais e a receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.



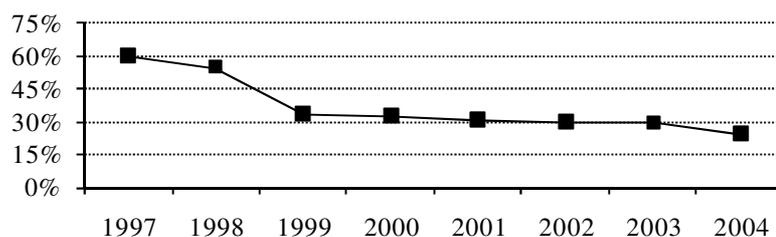
Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 3: Percentual das receitas originadas de transferências federais em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

A partir da Constituição de 1988, a relevância das transferências federais no montante das receitas municipais aumentou em decorrência do aumento dos percentuais de participação. No período analisado, as transferências federais representaram, em média, 35% da receita total do município de Feira de Santana, sem significativas diferenças entre as gestões analisadas. É necessário ressaltar que a maioria dessas transferências são intergovernamentais, a maioria resultante da repartição das receitas tributárias e têm seus percentuais estabelecidos em lei. Para alterar essa participação, é necessário o esforço fiscal do município em aumentar a arrecadação própria, obter maiores transferências voluntárias e pleitear recursos por meio de convênios e contratos com outros órgãos.

O FPM representa uma das mais importantes transferências federais recebidas pelo município. Em média, no período, o referido fundo representou pouco menos de 15% da receita total, percentual igual ao da receita tributária municipal. O montante recebido do FPM não depende de esforço do município, mas é definido com base em critérios populacionais e de localização. Assim, verifica-se que não é de competência do município a realização de ações que aumentem as transferências desse fundo.

A Figura 4 apresenta a relação percentual entre as receitas originadas de transferências estaduais e a receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.



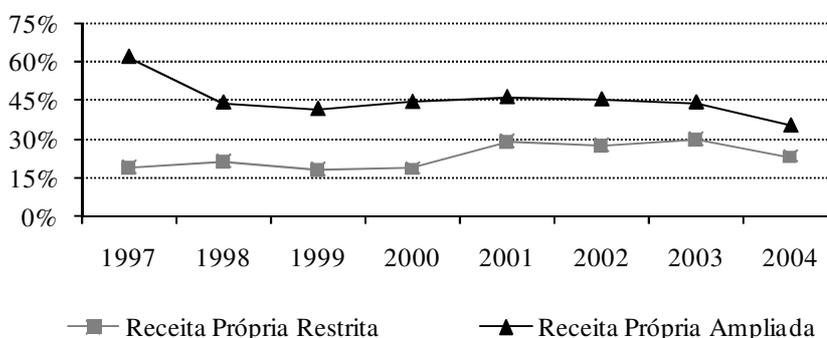
Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 4: Percentual da receitas originadas de transferências estaduais em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

As transferências de origem estadual, em que se inclui a cota-parte do ICMS e o IPVA, estão mais associadas à base econômica municipal do que as transferências federais. No período analisado, as transferências estaduais representaram, em média, 37% da receita total do município de Feira de Santana, com significativas diferenças entre as gestões analisadas. Enquanto na primeira gestão verificou-se uma média em torno de 45%, na segunda foi de 29%. Assim, observa-se que na primeira gestão (1997-2000) houve maior participação de recursos transferidos do Estado no montante das receitas totais, no entanto isso implica em maior dependência do município desses recursos.

A cota-parte do ICMS representa a mais importante transferência estadual e no período analisado, a cota-parte do ICMS representou em média, 27% do total das receitas no município de Feira de Santana. A tendência no período foi de queda, com média de 30% na primeira gestão e 24% na segunda. Isso corrobora o observado nas análises anteriores, que foi de maior percentual de receitas transferidas em relação à receita total na primeira gestão.

A Figura 5 evidencia as participações das receitas própria restrita e própria ampliada no total das receitas do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.



Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 5: Receita própria restrita e receita própria ampliada em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

A Figura 5 apresenta o método desenvolvido por Mac Dowell (2002) aplicado ao município de Feira de Santana no período investigado. Enquanto a receita própria restrita representou, em média, 23% da receita total, a ampliada correspondeu a 45%, uma diferença de 22 pontos percentuais. Isso denota a importância dos tributos que estão associados à base econômica local, mas são arrecadados por outros entes de governo, no total das receitas do município. Como a receita própria restrita foi maior na segunda gestão do que na primeira e na receita própria ampliada verificou-se o inverso, indica que durante a segunda gestão houve uma maior preocupação em ampliar a base de arrecadação própria do município.

4.2 Despesas

As despesas do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004 ultrapassaram a média de 174 milhões de reais anuais, que ultrapassou a arrecadação média e acarretou déficit orçamentário em alguns anos (1997, 1998, 2002). Os gastos municipais

apresentaram crescimento em todo o período, exceto nos anos de 1999 e 2003, sendo que esse último ano também apresentou redução na receita total, conforme já analisado.

A Tabela 1 evidencia os valores da despesa orçamentária *per capita* e a média *per capita* por gestão no município de Feira de Santana (1997-2004).

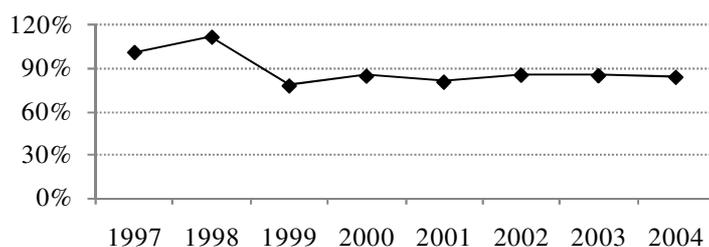
Tabela 1: Despesa orçamentária per capita e média per capita por gestão

Ano	Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	Média por gestão
1997	R\$ 301,04	R\$ 337,50
1998	R\$ 429,50	
1999	R\$ 296,59	
2000	R\$ 322,87	
2001	R\$ 375,73	R\$ 377,08
2002	R\$ 392,98	
2003	R\$ 328,85	
2004	R\$ 410,76	

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Como expresseo na Tabela 1, a segunda gestão apresenta maiores médias *per capita* da despesa orçamentária. Isso indica que a mesma captou recursos necessários para realizar gastos superiores ao crescimento da população. No entanto isso não oferece garantias de que houve melhoria na prestação de serviços públicos.

A Figura 6 apresenta o percentual da despesa de custeio em relação à receita corrente do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

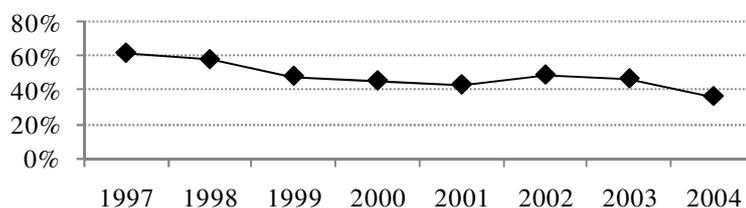


Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 6: Percentual da despesa de custeio em relação à receita corrente do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

Durante o período analisado, conforme apresentado na Figura 6, as despesas de custeio representaram, em média 89%, da receita corrente. Isso evidencia o alto grau de comprometimento do orçamento com as despesas de manutenção da máquina. Quando se compara as duas gestões compreendidas entre 1997 e 2004, vê-se que houve uma redução desses gastos. A primeira gestão apresentou uma média de 94% das receitas correntes comprometidas com as despesas de custeio, enquanto na segunda esse percentual foi reduzido para 84%. Considera-se que essa redução pode ser explicada pelas regras impostas pela LRF, que entrou em vigor a partir do exercício de 2001 ou ainda por um maior comprometimento da gestão com uma melhor racionalização dos gastos. Não obstante, nota-se a busca, por parte dos gestores na elaboração do orçamento, de uma configuração da despesa que comprometa menor parcela dos recursos com a manutenção da máquina do município.

A Figura 7 apresenta o percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

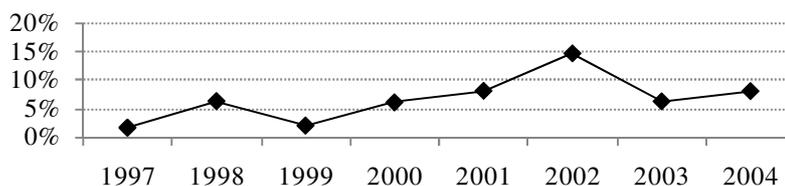


Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 7: Percentual das despesas com pessoal em relação à receita corrente do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

As despesas com pessoal representam os maiores gastos de custeio do município. Durante o período analisado, as mesmas representaram em média 49% das receitas correntes. Essas despesas comprometeram 54% e 44% na primeira e segunda gestões analisadas, respectivamente. Sugere-se assim, que na segunda gestão houve uma maior preocupação em que as despesas com pessoal não comprometessem as despesas com outras áreas consideradas importantes que reclamam a atuação do poder público municipal. Acredita-se que essa maior preocupação pode ser decorrente dos limites impostos pela LRF em relação aos gastos com pessoal, o que exigiu dos gestores maior cautela com tais gastos e melhor eficiência na gestão.

A Figura 8 mostra o percentual dos recursos destinados a investimentos em relação à receita total do município de Feira de Santana (1997 – 2004).



Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 8: Percentual dos recursos destinados a investimento em relação à receita total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

Conforme expresso na Figura 8, os investimentos receberam uma média de 6,5% dos recursos do município de Feira de Santana de 1997 a 2004. O comparativo das duas gestões mostra que a média do percentual de participação das despesas de investimento mais que dobrou, representando 4% na primeira gestão e 9% na segunda. Como já analisado anteriormente, isso revela que na segunda gestão houve um delineamento orçamentário mais comprometido a conter os gastos de manutenção e conseqüente direcionamento de um maior volume de recursos para investimentos.

A Tabela 2 evidencia o gasto percentual médio por gestão em relação ao gasto total para as despesas com funções selecionadas de governo no município de Feira de Santana (1997-2004).

Tabela 2: Gasto percentual médio por função de Governo e por gestão

Função	Gasto percentual médio em relação ao gasto total	
	1ª Gestão (1997-2000)	2ª Gestão (2001-2004)
Administração e Planejamento	27,75%	18,77%
Saúde e Saneamento	13,74%	24,10%
Assistência e Previdência	10,38%	9,53%
Educação e Cultura	29,54%	26,52%
Habituação e Urbanismo	11,55%	17,00%
Indústria, Comércio e Serviços + Agricultura	0,015%	0,223%
Outras Funções	7,02%	3,86%
Total	100%	100%

Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

A classificação da despesa segundo a categoria funcional tem como objetivo principal fornecer as bases para apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado.

A função Administração e Planejamento concentrou quase um terço dos gastos do município de Feira de Santana na primeira gestão analisada, e na segunda houve redução desses gastos, os quais são voltados principalmente para a manutenção da máquina municipal. A partir daí, pode-se considerar que na segunda gestão houve uma maior preocupação em reduzir os gastos com a máquina, o que proporciona maiores possibilidades de investimentos em outras áreas, sobretudo as sociais.

A função Saúde e Saneamento figura entre as competências concorrentes que o município desenvolve em cooperação com as outras esferas de Governo. De acordo com a Tabela 2, a segunda gestão revelou maior preferência em investimentos nessa área, com uma média de 24,10% nos quatro anos, enquanto na primeira atingiu 13,73% dos gastos.

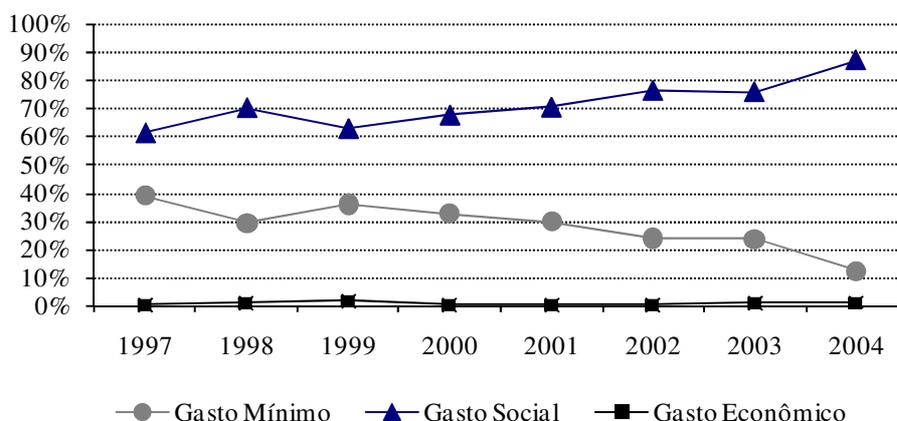
Os gastos médios do município de Feira de Santana com a função Assistência e Previdência não apresentaram diferenças significativas nas duas gestões analisadas, com um percentual aproximado de 10% do gasto total para ambas.

A área de educação no nível infantil e fundamental está disposta na Constituição Federal como de competência municipal, em cooperação técnica e financeira com a União e o Estado. No período analisado, a média de gastos com a função Educação e Cultura foi de 29,54% na primeira gestão e 26,52% nos quatro últimos anos. Embora, de modo geral os gastos sociais tenham apresentado crescimento na segunda gestão, para essa função verificou-se uma pequena redução em relação à gestão anterior.

A função Habitação e Urbanismo está relacionada entre as funções de competência concorrente entre as três esferas de governo. Os investimentos nessa função concretizam-se na realização de obras de pavimentação de ruas, construção e reformas de praças e outros equipamentos urbanos de uso coletivo. Os gastos médios apontam que a segunda gestão apresentou maior preocupação em aumentar os recursos destinados a essa função na lei do orçamento.

Como enfatizado no delineamento metodológico do presente estudo, Feira de Santana é um município de grande porte, que tem vocação histórica para as atividades agrícolas e pecuárias e atualmente tem sua base econômica pautada na atividade industrial e, sobretudo, comercial. Os gastos com as funções Indústria, Comércio e Serviços e Agricultura representaram, em média, menos de 1% no período analisado, sem diferenças significativas entre as duas gestões. Os gastos médios anuais per capita não chegaram a R\$1,00. Isso pode ser explicado pelas poucas possibilidades que o município tem de contribuir com investimentos que fomentem o desenvolvimento econômico local, tanto pela extensa lista de atribuições que possui, sobretudo na área social, quanto pela escassez de recursos. Ou ainda, tendo em vista a escassez de recursos diante das diversas atribuições, a falta de prioridade dada aos gastos com essas funções.

A Figura 9 apresenta as participações dos gastos mínimo, social e econômico na composição do gasto total do município de Feira de Santana (1997 – 2004).



Fonte: Dados da Pesquisa (2007).

Figura 9: Gasto mínimo, social e econômico em relação ao gasto total do município de Feira de Santana no período de 1997 a 2004.

Como evidenciado na Figura 9, a tendência de preferências alocativas em Feira de Santana no período analisado foi gasto social > gasto mínimo > gasto econômico. Quando da proposição desse método, Rezende (1997) verificou que nos Estados e capitais da região

Nordeste prevalece a dominância dos gastos sociais sobre os demais (mínimo e econômico). Apesar de essa configuração apresentar-se nos municípios de modo geral, a segunda gestão analisada neste estudo apresenta um maior distanciamento da participação dos gastos sociais em relação aos gastos mínimos. Considera-se que isso decorra de esforço na redução das despesas de custeio que se destinam a manutenção da máquina municipal, conforme já assinalado.

A análise da evolução do gasto mínimo indica que houve um esforço da segunda gestão em reduzir a participação do gasto mínimo no total dos gastos. No primeiro ano do período analisado, estes gastos representavam quase 40% do total, caindo a 12% no último ano. Como os gastos mínimos são compostos, sobretudo por aqueles destinados à manutenção da máquina municipal, que inclui despesas com pessoal, verifica-se que existiu esforço político no período para que houvesse maior volume de recursos destinados a investimentos em outras áreas, sobretudo as sociais. Sugere-se que a redução percentual verificada na segunda gestão (2001-2004) tenha sido influenciada pelas imposições da LRF ou ainda tenha sido resultado de maior esforço da gestão com a administração desses gastos.

Os gastos sociais são aqueles cujos resultados são mais concretamente sentidos pela população. Os bens e serviços deles decorrentes contribuem para amenizar as conseqüências graves das desigualdades sociais e econômicas existentes na maioria dos municípios brasileiros. No período delimitado para esse estudo, tais gastos representaram em média 70% da despesa total, com tendência de crescimento, principalmente a partir da segunda gestão (2001-2004).

Considerando que a função mais precípua do município é a produção e a manutenção dos bens de consumo coletivo, considerou-se que as duas gestões analisadas promoveram, com algumas diferenças em suas preferências alocativas, a oferta de bens e serviços de cunho social à população local. No entanto, não se tem dados empíricos suficientes para afirmar que os investimentos realizados se concretizaram em melhorias efetivas na vida da população.

Entre as esferas governamentais do Brasil, o município não tem entre as suas competências privativas os investimentos que se destinam a promover o desenvolvimento econômico, cabendo este aos níveis superiores (União e Estados). No entanto, a Constituição Federal de 1988 enumera, entre as competências concorrentes das três esferas, algumas iniciativas que podem ser desenvolvidas pelos municípios que são capazes de contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico local, tais como programas de investimento à produção agropecuária, de tratamento diferenciado e incentivo às micro e pequenas empresas e de incentivo ao turismo e ao lazer.

No período analisado, os gastos de cunho econômico com potencial de contribuir para o desenvolvimento do município ainda representaram muito pouco do total em ambas as gestões. Nos anos de 1998 e 1999 o gasto econômico apresentou um crescimento que contrastou com a média dos anos anteriores. Conforme verificado na análise das funções que compõem o gasto econômico, foram gastos em torno de R\$4.000.000,00 nos dois anos com a função comunicação, fato que foi objeto de investigação e diligências pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Nos anos de 2003 e 2004, o gasto econômico foi alavancado pela realização de obras e investimentos na infra-estrutura de transporte do município.

5 Conclusão

A presente pesquisa de natureza descritiva teve como objetivo principal investigar a configuração das receitas e das despesas do Município de Feira de Santana – BA no período de 1997-2004, sob o ponto de vista da autonomia financeira e das preferências alocativas, respectivamente. Considerou-se que tais configurações refletem aspectos políticos do orçamento municipal, conforme Burkhead (1971), O'Connor (1973), Rezende (1997), Baleeiro (2002), Matias-Pereira (2006) e outros.

Tendo em vista os objetivos propostos, os principais resultados permitem afirmar que: quanto à autonomia financeira, o município de Feira de Santana apresenta significativa dependência dos recursos transferidos para manter sua máquina e cumprir com suas principais atribuições políticas e constitucionais. No entanto, constatou-se uma alteração positiva na autonomia financeira do município, que a partir da segunda gestão (2001-2004) apresentou relativo aumento na participação das receitas próprias em relação à receita total.

No tocante à estrutura da despesa (preferências alocativas), observou-se que, embora tenha apresentado tendência de redução, os gastos com a máquina administrativa municipal representaram no período 89% das receitas correntes. Esse percentual representou uma média de 94% para a primeira gestão e 84% para a segunda. Acredita-se que essa redução possa ter se dado em decorrência das imposições da LRF, que entrou em vigor a partir do exercício de 2001 ou ainda seja decorrente de um maior esforço da gestão com a racionalização desses gastos. Apenas 6,5%, em média, das receitas municipais foram destinadas a despesas com investimentos. De um modo geral, os gastos foram predominantemente destinados à manutenção da máquina municipal. E o pouco volume de investimento pode ser decorrência da dependência dos recursos transferidos dos governos estaduais e federais, muitos dos quais se encontram vinculados a gastos em áreas específicas.

As despesas analisadas segundo o critério de classificação por função revelam que houve um redirecionamento de recursos orçamentários para as funções ditas da área social (educação, cultura, saúde, habitação etc.), sobretudo a partir da segunda gestão. No entanto, isso não significa necessariamente que houve melhoria na prestação de serviços públicos, especialmente saúde, educação, segurança e outros.

Os gastos econômicos representaram no período analisado menos de 1% dos gastos totais em ambas as gestões analisadas. Isso indica que o município ainda apresenta reduzida capacidade de realizar investimentos que se destinam a promover o desenvolvimento econômico local. As preferências alocativas de maneira geral foram direcionadas para investimentos na área social, com indicadores mais expressivos na segunda gestão, sobretudo porque se verificou nessa gestão redução nos gastos de manutenção. No entanto, como já foi dito, não se tem evidências para afirmar que ao aumento nos gastos correspondeu igual aumento na qualidade dos serviços prestados na área social.

Concluiu-se que a configuração do orçamento do município de Feira de Santana nas duas gestões compreendidas no período de 1997-2000 e 2001- 2004, sob o ponto de vista político foi de: reduzida autonomia financeira, maiores gastos mínimos e menores gastos sociais na primeira gestão e melhoria na autonomia financeira, redução do gasto mínimo e expansão dos gastos sociais na segunda gestão.

6 Referências

BALEEIRO, A. **Uma introdução a ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRANGSCH, L. **O lado político da política orçamentária**: sobre a legitimidade e a necessidade de uma política orçamentária democrática. Disponível em:

http://www.rls.org.br/publique/media/Lutz_Brangsch.pdf. Acesso em: 24 Abr.2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1998. Brasília, Senado Federal.

_____. Lei Complementar n.101, 2000. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2000, p.1-11.

_____. Lei nº 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1964.

- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita pública: Manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional.** Brasília, DF, 2005.
- FEIRA DE SANTANA. **Dados históricos e econômicos do município.** Disponível em: <http://www.feiradesantana.ba.gov.br/historico.htm>. Acesso em: 27 Dez. 2007.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS /FGVDADOS. **Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna.** Disponível em: <http://www.fgvdados.fgv.br/>. Acesso em: 25 Out./2007.
- GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- GRAU, N. C. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. In: **Fundação Luís Eduardo Magalhães - Gestão pública e participação.** Salvador: FLEM, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados populacionais por municípios.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 Out.2007.
- MAC DOWELL, M. C. **Aspectos econômicos e financeiros dos municípios brasileiros.** Março/2002. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/Dired/Federalismo-fiscal/curso-rfi_arquivos/material-leitura/tema05/01-Mac-Dowell-Aspectos.swf. Acesso em: 08 Jan. 2008.
- MATIAS - PEREIRA, J. **Finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 2006.
- MENDES, E. L. Descentralização, Finanças Públicas e Desenvolvimento Local: a experiência de 10 municípios do nordeste brasileiro. In: IX Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores en Globalizacion y Territorio, 2006, Baía Blanca - Argentina. **Anais...**, 2006. v. 1. p. 77-78.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática.** Trad. de Carlos Alberto P. Braga. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.
- O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of the state.** New York: St. Martin's Press, 1973.
- REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). In: **Dados – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, 1997, v. 40, n. 3, p. 413-440.
- OLIVEIRA, Elyrouse Cavalcante de. **Um estudo sobre a utilização do orçamento participativo como instrumento de maior compreensibilidade dos informes contábeis pela população: o caso da Prefeitura de Maceió/AL.** Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). UnB/UEPB/UFPE/UFRN, Recife, 2007.
- SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação a luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública - FGV/RJ**, out./dez. 1993.
- SANTOS FILHO, M. (org.). **Finanças locais e regionais.** São Paulo/ Salvador: Hucitec – Edufba. 1996.
- SANTOS, A. M. S. P.; GAMA, E. P. N. Cidadania, poder local e controle do Estado. **Economía, Sociedad y Territorio**, v. IV, n.15, 2004, p. 433-472.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** São Paulo: Bookman, 2001.