

Risco no ambiente público municipal: um estudo sobre sua aplicação nos pequenos municípios da região sul do Brasil

Willson Gerigk (UNICENTRO) - gerigkw@yahoo.com.br

Ely Célia Corbari (UFPR) - ely_celia@hotmail.com

Marcelo Resquetti Tarifa (UNOPAR/UEL/UFPR) - marcelotarifa@hotmail.com

Vicente Pacheco (UFPR) - vpacheco@ufpr.br

Marinês Taffarel (UFPR/UNICENTRO) - marinestaffarel@yahoo.com.br

Resumo:

O propósito desta pesquisa é aplicar, junto às administrações públicas municipais, os clássicos conceitos de mensuração de riscos utilizados no ambiente empresarial, com o objetivo de verificar se a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal impactou positivamente sobre as organizações públicas municipais e se estas estão menos expostas aos riscos do seu ambiente. A metodologia utilizada classifica-se quanto aos objetivos como exploratória; quanto aos procedimentos empregou-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental junto ao banco de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional; e quanto a abordagem do problema como quantitativa, utilizando-se as técnicas estatísticas de média, desvio-padrão e coeficiente de variação. A amostra da pesquisa envolveu os municípios da região Sul do Brasil com população de até 10 mil habitantes, analisados nos períodos de 1998 a 2005. Desenvolvidas as análises dos dados, os resultados encontrados demonstram que os municípios estudados estão menos expostos aos riscos de seu ambiente após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo assim, propiciar mais retorno à sociedade na forma de bens e serviços públicos.

Palavras-chave: *Risco. Risco no ambiente municipal. Pequenos municípios.*

Área temática: *Controladoria*

Risco no ambiente público municipal: um estudo sobre sua aplicação nos pequenos municípios da região sul do Brasil

Resumo

O propósito desta pesquisa é aplicar, junto às administrações públicas municipais, os clássicos conceitos de mensuração de riscos utilizados no ambiente empresarial, com o objetivo de verificar se a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal impactou positivamente sobre as organizações públicas municipais e se estas estão menos expostas aos riscos do seu ambiente. A metodologia utilizada classifica-se quanto aos objetivos como exploratória; quanto aos procedimentos empregou-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental junto ao banco de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional; e quanto a abordagem do problema como quantitativa, utilizando-se as técnicas estatísticas de média, desvio-padrão e coeficiente de variação. A amostra da pesquisa envolveu os municípios da região Sul do Brasil com população de até 10 mil habitantes, analisados nos períodos de 1998 a 2005. Desenvolvidas as análises dos dados, os resultados encontrados demonstram que os municípios estudados estão menos expostos aos riscos de seu ambiente após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo assim, propiciar mais retorno à sociedade na forma de bens e serviços públicos.

Palavras-chave: Risco. Risco no ambiente municipal. Pequenos municípios.

Área Temática: Controladoria

1 Introdução

Risco é um tema que há bastante tempo destaca-se como objeto de estudos e discussões, tanto no ambiente acadêmico como no meio empresarial. Certamente, o grande marco foi o estudo desenvolvido por Markowitz (1952), denominado *Portfólio Selection*, o qual determinou a fronteira eficiente de um ativo sujeito ao risco, pela seleção de carteiras que aumentassem a taxa de retorno para certo nível de risco e diminuísse esse nível diante de certa taxa de retorno.

Posteriormente, Markowitz e Sharpe propõem o modelo do CAPM (*Capital Asset Pricing Model*), chamado de Modelo de Precificação de Ativos Financeiros, que se preocupa com o risco não diversificável. E, em 1976, Ross formulou a teoria de Precificação por Arbitragem ou APT (*Arbitrage Pricing Theory*), com uma alternativa passível de teste ao CAPM (LEMES JR; RIGO; CHEROBIM; 2002).

Nas instituições financeiras, as quais têm por atividade principal a intermediação financeira entre os agentes superavitários e os deficitários, as abordagens e estudos sobre o risco estão bastante desenvolvidos. Conforme afirmam Penha e Parisi (2005) o motivo é direcionado ao fato do desenvolvimento nos últimos anos de sofisticados modelos matemáticos para o gerenciamento de riscos em operações no mercado financeiro, principalmente àquelas envolvendo os papéis negociados em bolsa de valores.

Penha e Parisi (2005) ainda afirmam que os gestores das empresas deparam-se a todo o momento com decisões que trazem em seu bojo um grau de risco. Diversos fatores pressionam o gestor a tomar decisões cada vez mais rápidas sobre assuntos cada vez mais complexos, fazendo com que os riscos assumidos sejam significativamente mais desafiadores e, com consequências extremamente drásticas, caso a decisão tomada tenha sido errada.

Os autores acima se referem ao ambiente empresarial, porém, os gestores das instituições públicas, principalmente os administradores municipais, convivem em seu ambiente com fatores que exigem agilidade em suas decisões, sendo que a complexidade e os efeitos de tais decisões atingem um contingente de pessoas bem maior do que as envolvidas às empresas privadas. Assim, quanto menor os riscos a que estiverem expostas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, mais acertadas serão as decisões tomadas pelos seus administradores.

Diversos fatores influenciam as decisões no ambiente público municipal, como por exemplo: a falta de recursos financeiros, material, humano, tecnológico, entre outros, que compromete em muito a execução de seus serviços; o estrangulamento na capacidade de tributar o contribuinte; a elasticidade da demanda por serviços públicos, decorrentes da situação econômica e social do país; dependência financeira das transferências constitucionais da União e dos Estados; forte vínculo das decisões às questões legais, determinando pouca liberdade e agilidade nas tomadas de decisões.

Em 2000, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a qual estabelece às administrações públicas de todas as esferas de governo o conceito de gestão fiscal responsável, que pressupõe: ação planejada e transparente; prevenção de riscos; equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas e de resultados e a obediência a vários limites, dentre os quais se destacam os limites com gastos com pessoal e com o montante do endividamento público. É importante acentuar que, dada a realidade econômica e social de nosso país e, considerando a gama de ações que a população espera do setor público, torna-se difícil evitar que sejam gerados déficits orçamentários.

Sob esta perspectiva, nota-se certa distância entre o que é preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como ideal para as contas públicas, e o que é possível, na prática, de ser efetivado pelas administrações públicas, diante das enormes necessidades enfrentadas pela população de um modo geral. Esta dificuldade ganha proporções maiores quando abordadas nos pequenos municípios, tendo em vista a situação socioeconômica em que se encontram. Nos municípios pequenos geralmente a economia é insipiente, tendo como consequência, por um lado, baixa arrecadação obtida pelos municípios para fazer frente às necessidades sociais, e por outro lado, o pouco acesso a bens e serviços privados pela população devido ao baixo poder aquisitivo.

Diante deste contexto, a prevenção de riscos e a correção dos desvios preconizados pela LRF ganham papel preponderante na gestão dos recursos públicos. Para abordar o risco no ambiente público municipal o presente estudo parte do seguinte pressuposto norteador: quanto menor for a exposição do ente público municipal ao risco de seu ambiente maior será o retorno para a sociedade na forma de bens e serviços públicos.

Assim, a presente pesquisa, levando em consideração o pressuposto estabelecido, as peculiaridades e as atribuições inerentes à atividade pública municipal, visa responder ao seguinte questionamento: Com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF os pequenos municípios da Região Sul do Brasil estão menos expostos ao risco de seu ambiente?

O objetivo geral deste estudo é realizar a aplicação dos conceitos clássicos de mensuração do risco utilizados nas entidades privadas, no desempenho dos pequenos municípios, verificando se com a entrada em vigor da LRF os municípios estudados apresentam menor risco para o desenvolvimento de suas atividades junto à população. Nas análises utilizaram-se dados de municípios com população de até 10 mil habitantes, localizados na Região Sul do Brasil e o período analisado refere-se aos exercícios de 1998 a 2005.

O trabalho é composto de cinco seções. Após essa introdução aborda-se a fundamentação teórica. Em seguida a metodologia utilizada para o desenvolvimento do

presente. Na quarta são apresentados os resultados da pesquisa empírica. E por fim as considerações finais desta pesquisa.

2 Referencial Teórico

O desenvolvimento desse estudo requer uma abordagem teórica a respeito da administração pública municipal, da lei de responsabilidade fiscal e do risco no ambiente público municipal.

2.1 Administração Pública Municipal

A estrutura político-administrativa do país contempla três níveis de governo: Federal, Estadual incluindo o Distrito Federal; e, o Municipal. Cada um desses níveis, autônomo entre si, busca por meio de suas estruturas organizacionais, satisfazer as necessidades da coletividade com a criação, realização e expansão dos serviços públicos, os quais são realizados por intermédio da administração pública.

Slomski (2003) afirma que o município no Brasil nasceu no Brasil-Colônia, e foi aprimorado nas Constituições promulgadas desde então, e tem na Constituição de 1988 seu ápice, no que tange à autonomia municipal. A última Constituição reconheceu os municípios como membros da federação e optou por um sistema fiscal descentralizado, atribuindo maior responsabilidade aos Estados e Município na prestação de serviços públicos e, para isso, ampliou as transferências de recursos da União.

Para Menezes (2002) o município tem sido, geralmente, reconhecido como a instituição que pode levar mais eficiente e eficazmente a presença do poder público ao interior de um país. E, também, desenvolve o papel de agente de promoção do desenvolvimento econômico local.

Matias e Campello (2000) corroboram esse entendimento afirmando que, é no Município, a menor unidade administrativa da federação, que se encontram as condições mais adequadas para que seja formado um quadro nacional democrático e onde são geradas as situações mais favoráveis de intervenção, buscando alcançar padrões mais compatíveis com os considerados ideais. O poder local, por estar mais próximo dos problemas e por ser suscetível ao controle da sociedade, mostra-se mais adequado para atender às demandas sociais.

Para atender as demandas e os anseios da população, os municípios utilizam-se dos serviços públicos, entendidos como aqueles realizados pelo ente público local, direta ou indiretamente, visando suprir as necessidades primárias e essenciais de determinada comunidade, os quais são realizados por intermédio da administração pública municipal

A administração pública em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 1995, p. 60).

Assim, observa-se, que administração pública municipal é a atividade pela qual os gestores públicos buscam satisfazer as necessidades de interesse público. Para tanto, buscam interpretar as necessidades e anseios da sociedade, buscando atendê-las por intermédio dos serviços públicos, com o objetivo de dar respostas concretas às necessidades sociais, administrando da melhor forma possível os recursos disponíveis, visando sua otimização, tendo como consequência a continuidade, melhoria e expansão das ações governamentais em prol da população.

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Em 2000 entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a qual estabeleceu às administrações públicas de todas as esferas de governo o conceito de gestão fiscal responsável, que pressupõe a ação planejada e transparente; a prevenção de riscos; o equilíbrio das contas públicas; o cumprimento de metas e de resultados; e, o cumprimento de vários limites, dentre os quais se destacam os limites com gastos de pessoal e com o montante do endividamento público.

Segundo Luque e Silva (2004), a LRF é fundamental, pois ressalta a noção básica de que a atuação apropriada do setor público no desempenho de suas funções passa pela obtenção de finanças coerentemente administradas. Para o autor, a ação eficiente do setor público passa necessariamente por uma aplicação adequada dos recursos, bem como, por uma distribuição adequada dos bens públicos e meritórios para os segmentos mais carentes da população.

A responsabilidade na gestão fiscal induz na correta aplicação dos recursos disponíveis por parte das entidades públicas nos três níveis de governo, nos três Poderes e no Ministério Público, com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e legais. Tem como objetivo prevenir os déficits nas contas públicas, manter sob controle o nível de endividamento público, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas.

No ambiente público municipal os preceitos da LRF levam os administradores a buscarem amenizar os riscos de suas ações, para tanto utilizam informações que envolvam a execução do planejamento da organização e a verificação dos efeitos de suas ações em benefício da população, utilizando-se das informações geradas para prevenir-se dos riscos que possam afetar o cumprimento das metas e dos resultados estabelecidos para cada período.

2.3 Risco no Ambiente Público Municipal

Para formar uma concepção de risco foi necessário que antes o homem dispusesse do sistema de numeração indo-arábico, o que ocorreu há cerca de setecentos a oitocentos anos, e da teoria das probabilidades cuja descoberta aconteceu no século XVII. A partir de então o desenvolvimento da teoria das probabilidades possibilitou a criação de técnicas quantitativas de administração do risco (FAMÁ, CARDOSO e MENDOÇA NETO, 2001).

Uma importante contribuição ao estudo do tema risco foi dada por Harry Markowitz, ao publicar sua teoria conhecida como "*Portfolio Selection*" no periódico *Journal of Finance*, em 1952. Por meio da prática de diversificação de carteiras, Markowitz (1952), mostrou como pode um investidor reduzir o desvio-padrão da rentabilidade da carteira por meio da escolha de ações cujas oscilações não sejam exatamente paralelas. Segundo a teoria, a decisão de investimento entre as combinações de carteiras depende do risco que o investidor esteja disposto a correr.

Entende-se como risco, a existência de situações que possam impedir o alcance de objetivos da organização e/ou operacionais. Há riscos relacionados ao azar, pela ocorrência de um fato negativo impactando a organização e/ou sua reputação; há riscos decorrentes da incerteza com relação a decisões ou ao ambiente externo; e há riscos relacionados com potenciais perdas de oportunidades pela não tomada de ações (VANCA, 2003).

A noção de risco é intrínseca a episteme que orienta a ação das e nas organizações contemporâneas, uma vez que estão voltadas à construção do futuro por meio de planejamento, estratégias e ações (PASSUELLO; SOUZA, 2005). Penha e Parisi (2005) definem risco como a probabilidade de volatilidade de resultados e de desempenhos relacionada ao processo de tomada de decisão, ou à falta de ação, sobre um evento interno ou externo, ao qual está associado a certo grau de incerteza. A volatilidade pode ser traduzida em

variações ocasionadas por um determinado evento ou pelo comportamento de alguma variável que tem relação com um evento.

Assim como as organizações do setor privado, nas entidades do setor público os gestores também orientam suas ações para que sejam atingidas as metas, os objetivos e os resultados em benefício da sociedade. A LRF traz dentro de seus conceitos de gestão fiscal responsabilidade, em que os administradores públicos devem, no desenvolvimento de suas ações, buscar a prevenção de riscos e correção dos desvios, que envolvem as ocorrências de eventos interno e/ou externos.

Neste sentido, Cruz *et al* (2001, p. 17) relatam que, quanto ao risco, os administradores públicos devem “[...], depois de diagnosticar e identificar os reais problemas, em suas causas principais, tomar medidas para diminuir ou impedir a continuidade”. Para os autores, o gestor público deve agir sobre os desvios detectados que possam afastar as entidades dos objetivos ou parâmetros fixados, atuando de forma eficiente e eficaz para rever prontamente suas ações. Rever procedimentos e reformular atitudes exige, portanto, rígido acompanhamento dos objetivos e metas traçados na etapa de planejamento.

Percebe-se pelas definições sobre risco que tanto as organizações que atuam no ambiente privado como as que exercem suas atividades no setor público estão expostas ao risco, pelo fato deste envolver diversos fatores, os quais devem ser levados em consideração pelos administradores quando da tomada de decisão. Assim como as empresas privadas, os entes públicos também estão expostos a riscos oriundos do ambiente externo, bem como, os que provem do ambiente interno.

Entre os riscos oriundos do ambiente externo, segundo Santos (2002), relacionam-se os riscos do macro-ambiente – políticos, legais, econômicos, sociais, etc. - e do ambiente de atuação – aumento na demanda por serviços públicos existentes, atendimento dos limites legais, etc. Já em relação aos riscos oriundos do ambiente externo, têm-se os riscos estratégicos, financeiros, comportamentais e operacionais. É importante salientar que os riscos apontados não esgotam a questão, visto que o ambiente em que as administrações públicas municipais estão inseridas é dinâmico e está em constante modificação.

O risco está diretamente relacionado com algum retorno. No ambiente privado quanto maior o risco, maior o retorno. Nas administrações públicas municipais, o risco deve ser tratado de modo inverso, quanto menor for o risco a que estejam expostas as organizações públicas, maiores serão os retornos que estas poderão gerar para a sociedade. Assim, quanto mais expostas estiverem as entidades públicas aos diversos tipos de riscos inerentes ao seu ambiente, provavelmente menores serão os benefícios e/ou retornos que estas poderão propiciar à coletividade.

3 Metodologia

Objetiva-se com a presente pesquisa realizar a aplicação dos conceitos clássicos de mensuração do risco inerentes às entidades privadas, sobre o desempenho dos pequenos municípios da Região Sul do Brasil. O período analisado refere-se aos exercícios de 1998 a 2005, a fim de verificar se com a entrada em vigor da LRF os municípios estudados apresentam menor risco para o desenvolvimento de suas atividades junto à população.

A metodologia utilizada na presente pesquisa é a seguir caracterizada quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema.

Quanto aos objetivos a pesquisa é exploratória. Pretende-se com esse estudo aumentar o conhecimento sobre o tema escolhido, devido ao fato da temática abordada ser pouco explorada. A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa (RAUPP e BEUREN *In*

BEUREN, 2003, p. 80). Gil (1999, p. 43) corrobora expondo que esse tipo de “[...] pesquisa é realizada, sobretudo, quando o tema escolhido é pouco explorado [...]”.

Quanto aos procedimentos, foi utilizada pesquisa bibliográfica, para aprofundar os conhecimentos sobre o tema proposto e sobre os instrumentos estatísticos utilizados nas análises realizadas; e pesquisa documental tendo como fonte o banco de dados FINBRA - Finanças do Brasil, da STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Para Martins e Teóphilo (2007, p. 54) “A pesquisa bibliográfica é um excelente meio de formação científica quando realizada independentemente – análise teórica – ou como parte indispensável de qualquer trabalho científico, visando à construção da plataforma teórica do estudo”. A pesquisa bibliográfica utiliza-se principalmente das contribuições de vários autores sobre determinada temática de estudo, já a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 1999).

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é quantitativa. Para Richardson (1999) a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como: percentual, média, desvio-padrão, até as mais complexas: como coeficiente de correlação, análise de regressão e análise multivariada de dados. Segundo Martins e Teóphilo (2007, p. 103) a avaliação quantitativa envolve “[...] métodos e técnicas para busca de sínteses e interpretações de um conjunto de dados numéricos”.

A presente pesquisa tem como população os municípios com até 10 mil habitantes dos Estados que compõem a Região Sul do Brasil. A amostra é composta pelos municípios que disponibilizaram informações junto a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, nos exercícios financeiros de 1998 a 2005, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Amostra total

Exercícios	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Total
1998	199	169	290	658
1999	197	169	291	657
2000	184	164	299	647
2001	204	169	296	669
2002	196	161	325	682
2003	192	164	324	680
2004	164	142	269	575
2005	157	152	263	572
Total	1.493	1.290	2.357	5.140

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da STN.

Para o desenvolvimento dos objetivos da presente pesquisa foram analisadas 10 (dez) variáveis, as quais estão relacionadas na Tabela 2.

Tabela 2 - Variáveis utilizadas na pesquisa

Descrição das variáveis		Fórmulas
X1	Endividamento Geral	$(PF+PP)/AF$
X2	Endividamento de Curto Prazo	PF/AF
X3	Endividamento Financeiro Imediato	$RAP/Disponível$
X4	Participação das Dívidas de Curto Prazo s/ Dívidas Totais	AF/PT
X5	Patrimônio Líquido sobre Ativo Total	PL/AT
X6	Coeficiente de Execução Orçamentária	RT/DT
X7	Comprometimento das Receitas Correntes c/ Despesas de Pessoal	$Desp.Pessoal/RC$
X8	Comprometimento das Receitas Totais c/ Despesas Correntes	$Desp.Corr/RT$
X9	Limite de Endividamento	PP/RCL
X10	Participação das Despesas Correntes s/ Despesas Totais	$Desp.Corr/DT$

Fonte: Elaborada pelos autores

As técnicas estatísticas utilizadas na análise dos dados coletados foram: média, desvio-padrão e coeficiente de variação. Martins (2001) abordando a mensuração do risco, afirma que se deve eleger a variável quantitativa, a qual certamente é afetada por diversos eventos, assim, com base na distribuição de probabilidade associada à variável, calcula-se sua média (valor esperado) e seu desvio-padrão (risco de não ocorrer o valor esperado).

O desvio padrão é utilizado como valor do risco, quando as decisões são tomadas a partir das médias. Para tanto, observa-se pela análise de diversos autores que, quanto maior o desvio-padrão, maior o risco (LEMES JR; CHEROBIM; RIGO, 2002); (ASSAF NETO, 2003, p. 157); (LOPES; MORENO, 2004).

4 Apresentação e Análise da Pesquisa Empírica

Nesta seção serão descritos os resultados encontrados pela presente pesquisa, envolvendo a análise dos municípios com até 10 mil habitantes, da Região Sul do Brasil, no período de 1998 a 2005. Será efetuada análise da média, desvio-padrão e do coeficiente de variação, das variáveis apresentadas na Tabela 2.

A primeira variável analisada refere-se ao endividamento geral dos municípios, conforme Tabela 3, composta pela soma do passivo financeiro com o passivo permanente dividido pelo ativo financeiro. O ativo permanente não será incluído tendo em vista que, em regra geral, nas entidades públicas, não podem ser utilizados para quitar obrigações. O resultado esperado é quanto menor, melhor.

Tabela 3 - Endividamento geral - X1

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	10,50	10,10	11,11	5,00	3,75	4,06	3,67	1,92
Desvio-padrão	16,26	14,73	17,81	9,44	7,19	9,40	7,28	3,13
CV	1,55	1,46	1,60	1,89	1,92	2,32	1,98	1,63

Fonte: Dados da pesquisa

Nos anos de 1998, 1999 e 2000, em média, para cada 1 (um) de ativo financeiro existia 10 (dez) de dívidas a serem honradas, chegando o desvio-padrão a próximo de dezoito no ano de 2000, representando a maior dispersão em relação a média verificada. De 2001 em diante observa-se uma redução acentuada no coeficiente de endividamento geral, passando em média, para 5 (cinco) de passivo para 1 (um) de ativo financeiro e, em torno de 4 (quatro) em 2002, 2003 e 2004; e, por fim, para 2 (dois) em 2005. O desvio-padrão também diminuiu, no decorrer dos anos, seguindo a média. Porém, os coeficientes de variação não apresentaram redução. Nota-se que, após a vigência da LRF, o endividamento diminuiu, no âmbito dos municípios estudados, entretanto, percebe-se que os resultados entre os municípios estudados não são homogêneos, tanto antes com depois do advento da LRF.

O endividamento de curto prazo, próxima variável estudada, refere-se ao comprometimento do ativo financeiro com o passivo financeiro, sem levar em consideração as dívidas de longo prazo (passivo permanente). O resultado esperado é quanto menor, melhor.

Tabela 4 - Endividamento de curto prazo - X2

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	6,03	5,27	5,27	1,64	1,34	1,62	1,06	0,50
Desvio-padrão	10,10	7,42	10,07	3,01	2,60	3,43	2,53	0,77
CV	1,67	1,41	1,91	1,83	1,94	2,12	2,38	1,53

Fonte: Dados da pesquisa

Pelos resultados da Tabela 4 verifica-se que em 1998 a média era 6 (seis) de passivo financeiro para cada 1 (um) de ativo financeiro; em 1999 e 2000 reduziu para próximo de 5 (cinco). O desvio-padrão em 1998 era de 10 (dez), passou para perto de 8 (oito) em 1999, e voltou a elevar-se novamente para 10 (dez) em 2000, demonstrando que a redução em termos médios do endividamento de curto prazo não apresentou-se homogêneo. De 2001 a 2003, o coeficiente de endividamento de curto prazo, na média, ficou abaixo de 2 (dois); em 2004 ficou em 1 (um) e, em 2005, apresentou um coeficiente de 0,5 (meio). O desvio-padrão no período após a vigência da LRF seguiu a média reduzindo-se ano a ano. O coeficiente de variação não apresentou redução significativa entre os valores apresentados antes e após a vigência da LRF, demonstrando que o conjunto de municípios estudados conseguiu diminuir o endividamento de curto prazo, porém, os resultados não são homogêneos entre os municípios.

O endividamento financeiro imediato, demonstrado na Tabela 5 reporta-se ao comprometimento das disponibilidades das entidades com as obrigações de restos a pagar, que é o montante de despesas empenhadas no exercício que não foram quitadas até o seu encerramento, dividido pelas disponibilidades existentes no encerramento do referido exercício. O resultado esperado é quanto menor, melhor.

Tabela 5 - Endividamento financeiro imediato - X3

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	6,56	5,94	5,95	1,81	1,40	1,78	1,62	0,67
Desvio-padrão	12,11	10,50	13,17	4,87	2,88	4,75	3,71	1,34
CV	1,85	1,77	2,21	2,69	2,06	2,67	2,30	2,00

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se pela Tabela 5 que de 1998 a 2000, na média, o coeficiente apresentou para cada 1 (um) de disponibilidade em torno de 6 (seis) de restos a pagar-RAP. O desvio-padrão durante os três exercícios apresentou um coeficiente acima de 10 (dez), chegando a quase 14 (quatorze) em 2000, demonstrando que os resultados entre os municípios eram heterogêneos. Do período de 2001 a 2004, para cada 1 (um) de disponibilidade existia próximo de 1,8 (um e oitenta) de restos a pagar. Sendo que em 2005 o coeficiente apresentado foi de 0,67 (ponto sessenta e sete) para cada um de disponibilidade. Nota-se que o desvio-padrão após a vigência da LRF diminuiu seguindo a média, refletindo que o conjunto de municípios analisados tem utilizado tratamento semelhante para as obrigações com restos a pagar. Mas, não apresentaram resultados homogêneos entre os municípios estudados, diante dos valores do coeficiente de variação calculados nos mesmos períodos.

A Tabela 6 demonstra os coeficientes entre as dívidas de curto prazo (passivo financeiro) e as obrigações totais dos municípios (passivo financeiro e passivo permanente).

Tabela 6 - Dívidas de curto prazo sobre dívidas totais - X4

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	0,66	0,62	0,54	0,45	0,48	0,47	0,41	0,42
Desvio-padrão	0,26	0,27	0,31	0,29	0,30	0,31	0,31	0,31
CV	0,39	0,44	0,58	0,65	0,61	0,65	0,75	0,74

Fonte: Dados da pesquisa

Nota-se, diante dos valores constantes na Tabela 6 que no exercício de 1998 as dívidas de curto prazo representavam 66% das dívidas totais; em 1999 passou para 62%; e, em 2000 ficou em 54%, em média. Nos exercícios de 2001, 2002 e 2003, os percentuais foram de 45%,

48% e 47%, respectivamente; em 2004, foi de 41%, o mais baixo da série estudada e, em 2005 ficou em 42%, tem como base a média dos municípios analisados. Observando o desvio-padrão e o coeficiente de variação, percebe-se que os resultados apresentados pelos municípios não são homogêneos. No decorrer do período de 1998 a 2005 o desvio-padrão aumentou juntamente com o coeficiente de variação, demonstrando relativa dispersão entre os municípios em relação à participação das dívidas de curto prazo na composição das dívidas totais.

Na Tabela 7 é analisada a variável que refere-se à participação do patrimônio líquido (ativo real menos passivo real) na composição do ativo total.

Tabela 7 - Patrimônio líquido sobre ativo total - X5

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	0,36	0,48	0,55	0,61	0,68	0,71	0,74	0,76
Desvio-padrão	0,78	0,61	0,56	0,55	0,42	0,34	0,29	0,25
CV	2,13	1,27	1,02	0,91	0,62	0,48	0,39	0,34

Fonte: Dados da pesquisa

Analisando os resultados da Tabela 7 os exercícios de 1998 a 2005, observa-se que a participação do PL na composição do ativo total, paulatinamente, vem crescendo, tendo por base a média. Em 1998 o coeficiente era de 0,36 e, em 2005, passou a ser de 0,75, dobrando no período estudado. Observa-se, também, que em 1998 existia bastante dispersão em torno da média, diante do desvio-padrão e do coeficiente de variação apresentados. A partir do exercício de 2000 o desvio-padrão diminui e o coeficiente de variação acompanhou esse movimento, demonstrando que os resultados entre os municípios estudados estão mais homogêneos após a LRF, indicando que os municípios da região sul do país tem aumentado a participação do PL sobre os ativos totais de forma semelhante.

O coeficiente de execução do orçamento é formado pelas receitas totais arrecadadas em cada período dividido pelas despesas totais do mesmo período e os resultados estão demonstrados na Tabela 8.

Tabela 8 - Coeficiente de execução orçamentária - X6

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	1,00	1,02	1,02	1,08	1,04	1,01	1,04	1,08
Desvio-padrão	0,06	0,08	0,08	0,09	0,10	0,07	0,08	0,09
CV	0,06	0,07	0,08	0,09	0,10	0,07	0,07	0,08

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se na Tabela 8 que, pela média, os municípios analisados, com exceção de 1998, apresentaram coeficiente de execução orçamentária superior a 1 (um), representando que os municípios efetuaram despesas abaixo das receitas arrecadadas, apresentando superávit orçamentário. E pelos valores do desvio-padrão e do coeficiente de variação na série de exercícios financeiros estudados, observa-se que o resultado orçamentário apresentado pelos municípios analisados são homogêneos.

Os valores resultantes da variável receita corrente dividida pelos gastos com pessoal, que tem por objetivo apontar quanto das receitas correntes foram utilizadas com os gastos com pessoal (pagamentos dos funcionários públicos e encargos sociais), são demonstrados na Tabela 9.

Tabela 9 - Receitas correntes sobre pessoal - X7

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	0,42	0,42	0,44	0,41	0,37	0,39	0,38	0,36
Desvio-padrão	0,09	0,08	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06
CV	0,21	0,20	0,21	0,20	0,20	0,17	0,16	0,16

Fonte: Dados da pesquisa

Diante dos resultados evidenciados na Tabela 9 observa-se que em 1998 e 1999 os municípios pesquisados gastaram 42% das receitas correntes no gasto com pessoal e, em 2000, o percentual foi de 43%. No ano de 2001, o percentual foi de 41% e, a partir do exercício de 2002, o percentual esteve sempre abaixo de 40%, sendo que 2005 é o exercício que apresenta o menor percentual da série analisada, 36% de aplicação das receitas correntes no pagamento de pessoal. Tendo em vista que a finalidade dos municípios é a prestação de serviços à sociedade, necessitando de grande quantidade de mão-de-obra, é natural que os percentuais relativos aos gastos com pessoal sejam elevados. Os valores do desvio-padrão no decorrer dos períodos apresentam-se baixos e têm acompanhado as oscilações verificadas nas médias e, a partir de 2001, tem diminuído ano a ano. Os valores do coeficiente de variação seguiram o comportamento do desvio-padrão e, também, reduziram-se após 2002, diminuindo a dispersão dos resultados em relação à média. Este comportamento indica que os municípios apresentam gastos homogêneos quanto aos gastos com pessoal.

Na Tabela 10 são apresentados os resultados encontrados do comprometimento das receitas totais com as despesas correntes. O objetivo é auferir quanto das receitas totais arrecadas pelos entes municipais são aplicadas em despesas correntes, cuja natureza está vinculada com a manutenção das atividades da administração pública.

Tabela 10 - Receitas totais sobre despesas correntes - X8

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	0,82	0,85	0,84	0,81	0,78	0,87	0,84	0,82
Desvio-padrão	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,09	0,08	0,07
CV	0,10	0,10	0,10	0,09	0,10	0,10	0,10	0,09

Fonte: Dados da pesquisa

Os resultados demonstram que as aplicações das receitas públicas orçamentárias em despesas correntes, com exceção do exercício de 2002, estiveram acima dos 80%, em média. Em 2003, foi o ano em que o percentual de gastos com manutenção das atividades públicas se apresentou mais alto, em 87%. Os desvios-padrões apresentaram-se baixos durante a série analisada e os valores do coeficiente de variação permaneceram estáveis no período, expressando baixa dispersão dos resultados entre os municípios pesquisados, ou seja, que os municípios apresentam comportamento assemelhado em relação a variável x8.

A Tabela 11 expressa os valores da variável x9 endividamento de longo prazo, (passivo permanente/receita corrente líquida - RCL) do mesmo exercício. Esta variável objetiva mensurar o grau de endividamento de longo prazo dos municípios estudados.

Tabela 11 - Endividamento de longo prazo - X9

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	0,13	0,13	0,13	0,15	0,11	0,11	0,11	0,12
Desvio-padrão	0,20	0,18	0,18	0,20	0,17	0,18	0,14	0,20
CV	1,43	1,36	1,33	1,34	1,40	1,54	1,31	1,58

Fonte: Dados da pesquisa

Pelos resultados da Tabela 11 nota-se que no período de 1998 a 2000 o percentual das obrigações de longo prazo em comparação a RCL, na média, ficou em 13%. No ano de 2001 foi de 15%, maior percentual apresentado. De 2002 a 2004, o percentual estabeleceu-se em 11%, e 2005 apresentou 12%. O valor dos desvios-padrões durante os exercícios analisados apresentaram-se bem próximos das médias registradas. Diante dos resultados demonstrados pelos coeficientes de variação percebe-se que não existe homogeneidade entre os municípios estudados quando abordado o endividamento de longo prazo, tanto antes da vigência da LRF quanto depois.

A última variável analisada foi o coeficiente das despesas correntes sobre despesas totais, que refere-se à proporção das despesas orçamentárias correntes (gastos com pessoal, juros e outras despesas) em comparação às despesas orçamentárias totais (corrente e capital).

Tabela 12 - Despesas correntes sobre despesas totais - X10

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Média	0,82	0,86	0,85	0,87	0,81	0,87	0,87	0,88
Desvio-padrão	0,07	0,06	0,07	0,06	0,07	0,06	0,07	0,06
CV	0,09	0,07	0,08	0,06	0,09	0,07	0,08	0,07

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se pelos resultados apresentados na Tabela 12, que no exercício de 1998 as despesas correntes apresentavam 82%, subindo para 86% em 1999. Em 2000, o percentual caiu para 85%, subindo em 2001 para 87%. Em 2002, os municípios apresentaram uma queda significativamente para 81%, elevando-se novamente no exercício de 2003 e 2004 para 87%, e para 88% em 2005, maior percentual registrado. Os valores apresentados pelos desvios-padrões e pelos coeficientes de variação indicam baixa dispersão dos percentuais das despesas correntes em relação às despesas totais entre os municípios pesquisados, evidenciando homogeneidade dos resultados durante os exercícios pesquisados.

5 Considerações finais

A amplitude de estudos relacionados ao tema risco envolvendo entidades do setor privado é destacável. No ambiente público, no entanto, não se observa estudos relacionados, mesmo após o tema ser introduzido pela LRF. A mensuração do risco auxilia os gestores públicos na administração dos recursos públicos objetivando o bem-estar social.

Assim, o propósito deste estudo foi realizar a aplicação dos conceitos clássicos de mensuração do risco aplicados às entidades privadas, sobre o desempenho dos pequenos municípios da região sul do Brasil, para verificar se a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF impactou positivamente as organizações públicas municipais e se estas estão menos expostas aos riscos do seu ambiente.

No ambiente privado quanto maior o risco, maior o retorno. Isto ocorre para que haja incentivo aos investidores no financiamento de projetos arriscados e com resultados incertos. É como um ágio que incentiva os investidores arrojados a arriscar e diversificar suas carteiras de investimento. Na administração pública, no entanto, que tem por missão institucional o atendimento às necessidades sociais, o risco deve ser tratado de forma inversa, no sentido que, quanto menor for o risco a que estejam expostas as organizações públicas, maiores serão os retornos que podem ser proporcionados à sociedade por meio de bens e serviços.

Os resultados deste trabalho demonstram que as variáveis x1 - endividamento geral, x2 - endividamento de curto prazo, x3 - endividamento financeiro imediato, x4 - dívida de curto prazo s/ dívidas total e x9 - endividamento de longo prazo reduziram seus coeficientes sistematicamente após a vigência da LRF, diminuindo, conseqüentemente, o risco de que

serviços essenciais sejam interrompidos para pagamento da dívida pública. O desvio-padrão destas variáveis, exceto da variável x4 – dívida de curto prazo s/ dívida total, comporta-se similarmente a média, indicando a semelhança entre o gerenciamento dos recursos públicos pelos diversos municípios. Entretanto, diante dos valores evidenciados pelos coeficientes de variação verifica-se que o conjunto dos municípios estudados não conseguiram resultados homogêneos, ou seja, existem diferenças significativas entre os municípios pesquisados em relação as citadas variáveis.

Os resultados demonstram ainda que a variável x6 - coeficiente da execução orçamentária apresentou valores superiores a 1 (um) refletindo, assim, que os municípios alcançaram superávits crescentes, principalmente após a LRF. Outra variável que apresenta resultados favoráveis é a x7 – receitas correntes s/ pessoal, que tiveram reduções significativas após a LRF. Tanto a variável x6 como a x7, apresentam baixo desvio-padrão que acompanham a tendência das médias. Os valores do coeficiente de variação seguiram o comportamento do desvio-padrão e apresentam baixa dispersão dos resultados em relação à média, demonstrando que os municípios apresentam resultados homogêneos.

A variável x10 – despesas correntes sobre despesas totais, que representam a proporção das despesas para manutenção das atividades públicas em relação aos gastos totais, caíram no exercício de 2002, mas voltaram a elevar-se em 2003, 2004 e 2005 aos patamares praticados no exercício de 2001. A variável x8 - receitas totais sobre despesas correntes demonstra o volume de receitas vinculadas à manutenção das atividades da administração pública. Em ambas variáveis, o desvio-padrão acompanha a média e o coeficiente de variação é baixo, indicando que os municípios estudados apresentam resultados homogêneos.

Por fim, a variável x5 – patrimônio líquido sobre ativo total demonstra crescimento do patrimônio público dos municípios analisados. Diante dos valores do desvio-padrão e do coeficiente de variação, nota-se que os resultados apresentados pelos municípios não são homogêneos, iniciando a série estudada com grande dispersão em torno da média, mas estabilizando-se após a LRF, expressando resultados mais homogêneos após a LRF, diminuindo assim, o risco de depredação da administração pública e garantindo o fornecimento de bens e serviços a sociedade.

Desta forma, os resultados deste trabalho demonstram que, após a LRF, os municípios com população até 10 mil habitantes localizados na Região Sul do Brasil, apresentaram resultados favoráveis ao equilíbrio das contas públicas e de forma congruente entre os diversos municípios, evitando o déficit público e o alto grau de endividamento, variáveis que põem em risco a manutenção de atividades essenciais à sociedade. Demonstram que estão menos expostos aos riscos de seu ambiente de atuação após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo-se cogitar, que tais municípios, podem propiciar mais retornos à sociedade, na forma de bens e serviços públicos.

Como limitação da pesquisa, destaca-se que as análises envolveram os municípios de até 10 mil habitantes e apenas da Região Sul do país, no período de 1998 a 2005. Assim, os resultados encontrados são limitados a esta população e ao período analisado. As limitações estão relacionadas também às variáveis empregadas, que foram definidas diante de investigação bibliográfica. Porém, isto não exime a possibilidade de ter-se ignorado outras variáveis importantes para o presente estudo.

Como continuidade deste trabalho, sugere-se estudos que envolvam municípios de outros Estados ou regiões do país, dentro da faixa populacional estudada ou outra faixa populacional, bem como o emprego de outras variáveis, possibilitando desta forma a comparação com os resultados encontrados nesta pesquisa. Recomenda-se, ainda, o desenvolvimento de pesquisas que possam estudar aspectos como modelos matemáticos que venham a aprofundar os estudos e discussões sobre o tema risco no setor público.

Referências

ASSAF NETO, A. **Mercado financeiro**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.senado.gov.br>.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Disponível em:
<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

BRITO, O. S. **Controladoria de risco-retorno em instituições financeiras**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRUZ, F. et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2001.

FAMÁ, R.; CARDOSO, R. L.; MENDONÇA NETTO, O. R. Gestão integrada de riscos para empresas não-financeira: uma proposta de modelo para controladoria empresarial. In: **XXV ENANPAD**, 2001, Campinas, Anais do XXV ENANPAD, 2001.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LEMES JR, A. B.; RIGO, C. M.; CHEROBIM, A. P. M. S. **Administração financeira**: princípios, fundamentos e práticas brasileiras. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LOPES, W. P.; MORENO, R. Uma Reflexão sobre Taxonomia de Risco, Seus Índices e Aspectos Qualitativos, na Avaliação de Investimentos Estrangeiros Diretos. In: **XXVIII ENANPAD**, 2004, Curitiba, Anais do XXVIII ENANPAD, 2004.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M.. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**. v.24, nº 3, julho-setembro. 2004. Disponível em: <www.rep.org.br>.

MARKOWITZ, H. **Portfolio selection**. In: *The journal of finance*, vol. VII, nº 1, 1952.

MARTINS, E. **Avaliação de empresas**: da mensuração contábil à econômica. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 20 ed. São Paulo, Malheiros, 1995.

MENEZES, A. M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas**. 2002. 188 p. Tese de Doutorado. Curso de pós-graduação em administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

PASSUELO, C. B.; SOUZA, Y. S. Confiança e risco em processos decisórios. In: **XXIX ENANPAD**, 2005, Brasília, Anais do XXIX ENANPAD, 2005.

PENHA, J. C.; PARISI, C. Um caminho para integrar a gestão de riscos à controladoria. **Anais...** IX Congresso Internacional de Custos – Florianópolis, SC, Brasil, 28 à 30 de novembro de 2005.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In* BEURE, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. Colaboradores José Augusto de Souza Peres... (et al). São Paulo: Atlas, 1999.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VANCA, P. M. Gestão de riscos corporativos: suporte à reputação e gestão do negócio. **Anais ... 5º Encontro Nacional de Relações com Investidores e Mercado de Capitais**. São Paulo, 23 e 24 de junho de 2003.