

Espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio

Ademir Clemente (UFPR) - ademir@ufpr.br

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

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

Resumo:

O objetivo deste artigo é analisar o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio no sentido de compreender como resulta determinado. A fundamentação teórica compreende os conceitos relacionados à administração pública: organização do setor público brasileiro, gestão municipal, controladoria e gestão financeira municipal. A pesquisa é caracterizada como descritiva e explicativa quanto aos objetivos, bibliográfica e documental quanto aos procedimentos e quantitativa quanto à abordagem do problema. São analisados os municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão que disponibilizaram informações junto à base de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA). A técnica estatística empregada é a regressão linear múltipla. Nas análises de regressão foram incluídas 22 variáveis explicativas, envolvendo aspectos financeiros e de gestão dos municípios. Conclui-se que, o espaço de manobra da gestão financeira à disposição dos administradores, nos municípios brasileiros de porte médio, depende basicamente das despesas com pessoal e do volume de receitas relacionadas com o crescimento do endividamento público.

Palavras-chave: *Municípios brasileiros. Gestão financeira municipal. Controladoria.*

Área temática: *Controladoria*

Espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio no sentido de compreender como resulta determinado. A fundamentação teórica compreende os conceitos relacionados à administração pública: organização do setor público brasileiro, gestão municipal, controladoria e gestão financeira municipal. A pesquisa é caracterizada como descritiva e explicativa quanto aos objetivos, bibliográfica e documental quanto aos procedimentos e quantitativa quanto à abordagem do problema. São analisados os municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão que disponibilizaram informações junto à base de dados Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA). A técnica estatística empregada é a regressão linear múltipla. Nas análises de regressão foram incluídas 22 variáveis explicativas, envolvendo aspectos financeiros e de gestão dos municípios. Conclui-se que, o espaço de manobra da gestão financeira à disposição dos administradores, nos municípios brasileiros de porte médio, depende basicamente das despesas com pessoal e do volume de receitas relacionadas com o crescimento do endividamento público.

Palavras-chave: Municípios brasileiros. Gestão financeira municipal. Controladoria.

Área Temática: Controladoria

1 Introdução

A administração pública municipal é a atividade pela qual os gestores buscam interpretar e avaliar as necessidades e aspirações da sociedade para atendê-las por intermédio dos serviços públicos municipais. Matias-Pereira (2008, p. 60) conceitua administração pública como “[...] o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas”. O autor define que o propósito da administração pública é “[...] a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, [...]”.

A organização político-administrativa brasileira, definida na Constituição Federal, é composta pela União, Estados e Distrito Federal, e Municípios. Tais entes públicos, em muitas situações, atuam em conjunto, no entanto preservam as suas autonomias política, administrativa e financeira.

Os Municípios, nessa estrutura organizacional, têm papel de destaque, pois são vistos como os que mais bem podem atender às demandas da população, por estarem mais próximos de seus problemas e, supostamente, das soluções. Entretanto, as administrações públicas municipais vêm convivendo com inúmeras mudanças de ordem financeira, estrutural e comportamental.

As mudanças de ordem financeira decorrem da escassez dos recursos necessários para custear os serviços públicos; as de ordem estrutural são devidas a fatores demográficos, econômicos e sociais que pressionam os entes públicos municipais a expandirem suas atividades; as de natureza comportamental referem-se à forma de gerenciamento dos entes públicos e originam-se, principalmente, das imposições da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Desta forma, o desafio maior que enfrentam os gestores é prover o atendimento às demandas da população por serviços públicos no quadro dessas limitações e alterações.

Entre os principais objetivos da LRF destaca-se o combate aos déficits crônicos da administração pública, por intermédio do aprimoramento do processo de planejamento, de maior rigidez na execução dos orçamentos e do controle do endividamento.

A Constituição Federal assegura aos municípios capacidade tributária plena, além de garantir-lhes participações nas receitas tributárias dos Estados e da União. Os municípios de menor porte apresentam maior dependência em relação às transferências constitucionais provenientes dos Estados e da União. Os municípios de maior porte mostram capacidade de arrecadação mais expressiva e, conseqüentemente, menor dependência financeira relativamente aos Estados e a União, conjuntamente.

Entretanto, os municípios brasileiros de porte médio, apesar de contarem com maior capacidade de arrecadação, demonstram pesadas e crescentes demandas por serviços públicos, o que os obriga a aplicar quase a totalidade de seus recursos na manutenção de suas estruturas operacionais básicas (pessoal e outras despesas correntes). Estas estruturas atingem elevada complexidade, exigindo dos gestores municipais uma enorme capacidade administrativa, operacional e financeira.

Os municípios brasileiros de porte médio, para fins desta pesquisa, são os que possuem população entre 100 mil e 1 milhão. A Tabela 1 destaca características relevantes deste segmento e permite a comparação com o total de municípios.

Tabela 1 – Características dos municípios brasileiros de porte médio

Características	Municípios Brasileiros	Municípios de Porte Médio
Quantidade	5.563	239
População – em milhões de habitantes	184	63
Orçamento <i>per capita</i>	1.381,09	1.313,97
Transferências dos Estados em relação às Receitas Totais	23,36%	26,00 %
Transferências da União em relação às Receitas Totais	17,90%	11,62%
Receitas Tributárias em relação às Receitas Totais	17,45%	18,45%
Gastos com Pessoal em relação às Receitas Correntes	40,08%	40,45%
Outras Despesas com Manutenção em relação às Receitas Correntes	40,64%	39,70%
Investimentos em relação às Despesas Totais	12,69%	11,93%

Fonte: Os autores (2010)

Em consonância com as alterações observadas na economia global, as administrações públicas de todas as esferas têm buscado abandonar o enfoque exclusivamente legalista e emprestar maior importância aos resultados (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

A busca pelo enfoque gerencial, voltada a resultados, obviamente se faz no quadro das restrições legais a que está sujeito o gestor público. Então, diante da relevância que os municípios apresentam na estrutura político-administrativa brasileira, o espaço de manobra do gestor para decidir sobre a aplicação dos recursos se torna fundamental. Entende-se que o espaço de manobra é constituído pelo montante de recursos financeiros sobre os quais os gestores públicos efetivamente podem exercer escolha quanto à aplicação e é, portanto, o que permite aos gestores imprimir características próprias e diferenciadas às suas administrações.

A eficácia nas administrações municipais, especialmente no que se refere a recursos financeiros, passa pela efetiva atuação da controladoria na geração de informações indispensáveis à gestão. Assim, a dimensão do espaço de manobra nas finanças municipais depende diretamente da controladoria, que precisa levar em conta os fatores que mais o influenciam.

Tendo em vista esse contexto o presente artigo visa responder à questão: **Qual a estrutura do espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio?**

O objetivo geral é identificar as variáveis relevantes na determinação do espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão e avaliar a importância dessas variáveis. Para tanto, é necessário estabelecer o

constructo de espaço de manobra e calculá-lo; e identificar dentre as variáveis representativas de aspectos financeiros e de gestão, quais influenciam mais intensamente o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio.

A presente pesquisa, diante da necessidade crescente da população por serviços públicos e da escassez de recursos, principalmente na esfera municipal, busca conhecer os fatores que influenciam as escolhas financeiras na administração municipal, e assim, evidenciar que aspectos devem receber atenção especial para melhorar a gestão dos recursos financeiros municipais.

Busca-se, também, contribuir para o desenvolvimento de métodos e técnicas de análise da gestão financeira municipal, bem como, auxiliar na determinação dos fatores condicionantes do espaço de manobra financeiros, enfrentados pelos gestores municipais.

O presente artigo é composto de cinco seções. Após esta introdução, aborda-se a fundamentação teórica. Em seguida, apresenta-se a metodologia utilizada. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa empírica e, por fim, a conclusão.

2 Fundamentação teórica

Os fundamentos teóricos apresentados a seguir se referem à gestão pública municipal, às finanças públicas, a controladoria municipal, a gestão financeira municipal e a LRF.

2.1 Gestão pública municipal

A gestão pública envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle, devendo ser entendida como o conjunto de idéias, atitudes, normas e processos que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 5).

Para Silva (2004, p. 179), a gestão pública está relacionada com “[...] os processos que visam à obtenção, transformação, circulação, aplicação e consumo de bens com o fito de atingir a finalidade proposta pela administração”.

A função da gestão pública é disponibilizar os serviços públicos necessários à população, mediante a execução do orçamento público. Em relação aos municípios, a gestão está associada às questões de interesse local e abrange aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

As melhorias da gestão pública, nos seus aspectos financeiros, econômicos, sociais e de gestão dependem da correta e persistente gestão dos recursos financeiros, porque no ambiente público municipal, como de resto em todo o setor público, tais melhorias estão ligadas às receitas e às despesas, ou seja, revelam-se como relações basicamente financeiras.

2.2 Finanças públicas municipais

Segundo D’Auria (1962), as finanças públicas referem-se ao conhecimento generalizado das origens e gestão da receita e da despesa destinadas ao serviço do Estado e suas divisões político-administrativas; como aplicação prática, é a ação desenvolvida pelo governo em suas fases de previsão e realização, e no respectivo movimento monetário.

Para Matias-Pereira (2006, p.133) finanças públicas “[...] é a atividade financeira do Estado. Essa atividade está orientada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo do serviço público”.

Os Entes Públicos têm a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade. Para atingir esse objetivo necessitam de recursos financeiros, que são obtidos por meio de várias fontes, a fim de prover os serviços indispensáveis ao funcionamento das atividades estatais e ao bem comum da população. O custeio das necessidades públicas realiza-se por meio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para os governos, completando assim o círculo

financeiro entre sociedade e Estado (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 133-134). Esta relação é a principal preocupação das finanças públicas.

Segundo Matias-Pereira (2006), o objeto precípua das finanças públicas é a atividade fiscal, desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos, sendo orientada segundo duas direções: 1) Política tributária: que se materializa na captação de recursos, para atendimento das funções da administração pública; 2) Política orçamentária: que se refere especificamente aos gastos, ou seja, aos atos e medidas relacionados com a forma da aplicação dos recursos, levando em consideração a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e a disposição para seu financiamento pela população.

As finanças públicas em nível municipal referem-se à arrecadação de receitas, observada a competência tributária; às transferências, constitucionais e voluntárias, realizadas pela União e pelos Estados; e aos financiamentos obtidos. Compreendem, também, a aplicação desses recursos nas despesas fixadas no orçamento municipal.

2.2.1 Receitas públicas municipais

As receitas públicas, em sentido amplo, referem-se aos recolhimentos de valores aos cofres públicos (KOHAMA, 2008). As receitas públicas compreendem receitas orçamentárias e extra-orçamentárias. As extra-orçamentárias são recursos de terceiros que transitam pelos cofres públicos, não pertencem aos entes públicos. Ao contrário, as receitas orçamentárias são as que, de fato, pertencem à entidade pública e se classificam economicamente como receitas correntes ou receitas de capital (SLOMSKI, 2006).

As receitas correntes são recursos financeiros que ingressam regularmente nos cofres públicos para financiar, em princípio, as despesas correntes – custeio da máquina pública, juros e encargos das dívidas e transferências legais. As receitas de capital são recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas, da conversão em espécie de seus bens e direitos – alienação –, pelos recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado – convênios e doações –, destinados a atender despesas de capital (BEZERRA FILHO, 2006).

2.2.2 Despesas públicas municipais

As despesas públicas são os gastos monetários efetuados pelos entes públicos a qualquer título. As despesas públicas classificam-se em despesas orçamentárias e extra-orçamentárias (SLOMSKI, 2006).

Bezerra Filho (2006, p. 80) afirma que as despesas orçamentárias “[...], constituem o conjunto dos gastos públicos autorizados por intermédio do orçamento ou de créditos adicionais, devendo evidenciar a política econômico-financeira e o programa do Governo, destinado a satisfazer às necessidades da comunidade”.

Na execução dos orçamentos públicos, as despesas orçamentárias são utilizadas para concretização das ações governamentais previstas para determinado exercício financeiro, ou seja, por intermédio das despesas orçamentárias, a administração pública realiza os serviços públicos, mantém as unidades administrativas, conserva o patrimônio público, honra os compromissos contratuais e faz novos investimentos.

As despesas orçamentárias, assim como, as receitas orçamentárias, também são classificadas em categorias econômicas: correntes e de capital. As despesas correntes, segundo Kohama (2008, p. 90-91), “[...] são os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”.

As despesas de capital são os gastos realizados pela administração pública para criar ou adquirir bens de capital, que constituirão incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou por mutação patrimonial (KOHAMA, 2008, p. 91).

Assim, enquanto as despesas correntes têm por finalidade manter funcionando a estrutura pública; as despesas de capital se destinam a aumentar o patrimônio público com o intuito de expandir a ação governamental.

2.3 Controladoria na gestão financeira municipal

Para Slomski (2006, p. 373) a controladoria nos Municípios

[...] é o órgão administrativo que gerencia todo o sistema de informações econômico-físico-financeiras, a fim de instrumentalizar os gestores das atividades-fins e das atividades-meio, para a correta mensuração de resultados econômicos produzidos pelas atividades, produzindo um instrumental para a diminuição da assimetria informacional entre os gestores da coisa pública e a sociedade.

A controladoria municipal é responsável pela coordenação das informações e prima pela eficácia dos resultados, apoiando-se na gestão operacional, financeira, econômica e patrimonial nos entes públicos municipal. A controladoria busca orientar os esforços dos gestores municipais à maximização dos resultados da entidade. Figueiredo e Caggiano (1997, p. 26 e 27) corroboram expondo que a controladoria deve “[...] garantir informações adequadas ao processo decisório, colaborando com os gestores na busca da eficácia gerencial”.

A controladoria municipal deve suprir as necessidades de informações por meio da operacionalização de um sistema que atenda às especificidades das administrações públicas municipais, levando em consideração as mudanças no ambiente de atuação, com a crescente utilização das ferramentas da Tecnologia da Informação (TI); as demandas sociais da população por serviços públicos; o atendimento às demandas legais, como as exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e, principalmente, as mudanças financeiras observadas diante da escassez de recursos para custear os serviços públicos municipais, o que sugere maiores informações e controles sobre a gestão financeira municipal.

A gestão caracteriza-se pela atuação em nível interno da organização que procura otimizar as relações recursos-operação-produtos/serviços, considerando as variáveis dos ambientes externo e interno que impactam as atividades da entidade, em seus aspectos operacionais, financeiros, econômicos e patrimoniais (PEREIRA, 2001, p.57).

Para Silva (2004, p. 95) a gestão financeira na administração pública “[...] é definida como o conjunto de operações que visam diretamente alcançar os fins próprios da administração governamental”. Souza (*apud* Silva, 2004, p. 99) afirma que a gestão financeira desenvolve-se “[...] fundamentalmente em três campos: a receita, isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; a gestão, que é a administração e conservação do patrimônio público; e, finalmente, a despesa, ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para realização dos fins do Estado”. Segundo Silva (2004) a gestão financeira deve ser estruturada no sentido de obter o máximo de recursos financeiros para que o governo possa atingir os resultados planejados e, desta forma, atender às demandas da sociedade.

A administração financeira compreende o conjunto de princípios, normas e procedimentos que intervêm diretamente no processo de identificação das fontes de arrecadação, assim como das aplicações de tais recursos na liquidação dos compromissos da administração pública (SILVA, 2004, p. 198).

No âmbito municipal, a gestão financeira refere-se aos procedimentos empregados na obtenção e administração dos recursos financeiros – receitas orçamentárias – necessários para a realização dos serviços públicos e dos programas de interesse local, que constam no orçamento municipal e são executados ou desenvolvidos por intermédio das despesas orçadas.

Os municípios, no desempenho de suas atividades e realização de seus fins, precisam obter meios financeiros, pela exploração de seu patrimônio, pelas contribuições representadas pelos tributos municipais e pela participação nas receitas do governo estadual e da União.

Essa atividade que os municípios desenvolvem para atendimento das necessidades públicas é denominada por Silva (2004) de Gestão e Administração Financeira e consiste em obter, criar, gerir e despesar os recursos financeiros indispensáveis àquelas necessidades.

2.4 Lei de responsabilidade fiscal (LRF) e gestão financeira municipal

Em 4 de Maio de 2000, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu às administrações públicas de todas as esferas o conceito de gestão fiscal responsável, que preconiza ação planejada e transparente; prevenção de riscos; equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas e de resultados; e cumprimento de vários limites, dentre os quais se destacam os limites de gastos com pessoal e com o montante do endividamento.

A LRF, ao dispor sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tem como objetivos: melhorar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos administradores públicos e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 303).

Para Matias-Pereira (2007), os administradores públicos deverão seguir as regras e limites claros para conseguirem administrar as finanças públicas de forma transparente e equilibrada. A LRF é um código de conduta para os administradores públicos na gestão das finanças públicas de todas as esferas de governo.

A LRF enfatiza o planejamento nos entes públicos, fortalecendo os instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 para esta finalidade. Seu enfoque recai sobre o desenvolvimento das atividades financeiras, quando estabelece a necessidade das administrações públicas realizarem:

1. Previsão antecipada de suas receitas que darão suporte às despesas a serem consignadas no orçamento público;
2. Programação financeira estabelecendo metas de arrecadação das receitas orçadas e cronograma de desembolso para as despesas orçamentárias, com o objetivo de manter o equilíbrio entre receitas e despesas;
3. Estabelecimento de metas de resultados entre as receitas e as despesas orçamentárias por meio do resultado primário;
4. Definição de metas de resultados para o endividamento público por intermédio do resultado nominal;
5. Previsão nos instrumentos de planejamento de margem de expansão para as despesas públicas consideradas de caráter obrigatório e continuadas.

Segundo Silva (2004), a LRF está apoiada em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, que, em seu conjunto, são orientadores para a implantação do modelo de informações gerenciais, pois o planejamento e o controle são instrumentos fundamentais para a geração de informações úteis para auxiliar o processo decisório e consequentemente melhorar os demais eixos: a transparência e a responsabilização.

3 Metodologia

Quanto aos objetivos, a pesquisa se caracteriza como descritiva e explicativa, pois visa explicar a estrutura do espaço de manobra da gestão financeira municipal por meio de variáveis financeiras e de gestão, bem como o reflexo sobre o espaço de manobra financeiro dos municípios brasileiros de porte médio.

Os procedimentos utilizados compreendem pesquisa bibliográfica e documental. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é caracterizada como quantitativa, com o emprego de análise estatística multivariada.

3.1 Análise de regressão múltipla

A regressão múltipla é uma técnica estatística utilizada para analisar a relação entre uma variável dependente e várias independentes (HAIR JR *et al.*, 2005). Busca-se determinar a explicação da variável dependente ou explicada por intermédio de uma ou mais variáveis independentes ou explicativas, configurando-se a ocorrência de dependência estatística entre as variáveis.

O modelo estatístico da regressão linear múltipla, segundo Hair Jr. *et al.* (2005) é dado por:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \varepsilon \quad (1)$$

Onde:

Y é a variável dependente

$X_1, X_2 \dots X_n$ são variáveis independentes

$\beta_0, \beta_1, \beta_2 \dots \beta_n$ são parâmetros da regressão

ε é o termo de perturbação

A pesquisa busca, pela análise de regressão múltipla, explicar, diante de um conjunto de variáveis independentes representativas de fatores financeiros e de gestão, quais destas exercem influência sobre o espaço de manobra da gestão financeira, variável dependente, dos municípios brasileiros de porte médio e, também, determinar qual a extensão desta influência.

3.2 Universo e amostra

O universo da pesquisa compreende os municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/2007, são em número de 239. Destes, 230 disponibilizaram informações do exercício de 2008 junto à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – População da pesquisa

Municípios	Total dos Municípios	Universo da pesquisa	
	IBGE/2007	2008	% do Total
População entre 100 mil e 1 milhão de habitantes	239	230	96,23%

Fonte: Os autores (2010)

A STN anualmente coleta dados sobre as finanças públicas municipais e disponibiliza na base de dados Finanças Brasil (FINBRA), em seu *website*.

3.3 Definição das variáveis e das fontes dos dados

As variáveis independentes foram agrupadas em duas dimensões: financeira e de gestão. A dimensão financeira envolve as receitas e as despesas municipais; a dimensão de gestão abrange índices de liquidez, endividamento e forma de aplicação dos recursos financeiros municipais, como mostra o Quadro 1.

VARIÁVEIS			
FINANCEIRAS		DE GESTÃO	
F1	<u>Receita total</u> Despesa total	G1	<u>Ativo financeiro</u> Passivo financeiro
F2	<u>Passivo permanente</u> Receitas correntes	G2	<u>Ativo financeiro + ativo permanente</u> Passivo financeiro + passivo permanente
F3	<u>Receita tributária</u> Receita total	G3	<u>Passivo financeiro - ativo financeiro</u> Ativo total

Continua ...

Conclusão ...

F4	<u>Receitas próprias</u> Receita total	G4	<u>Despesas de capital – receitas de capital</u> Receitas correntes
F5	<u>Participação nas receitas da União</u> Receita total	G5	<u>Receitas próprias</u> Despesas correntes
F6	<u>Participação nas receitas do Estado</u> Receita total	G6	<u>Passivo permanente</u> Ativo total
F7	Receita líquida de empréstimos = <u>Operações de crédito – (juros+amortizações)</u> Receita total	G7	<u>Passivo permanente</u> Ativo financeiro
F8	<u>Despesas com pessoal</u> Receitas correntes	G8	<u>Superávit corrente</u> Receita total
F9	<u>Despesas com juros</u> Receitas correntes	G9	<u>Superávit corrente</u> População
F10	<u>Despesas com serviços de terceiros</u> Receitas correntes	G10	<u>Superávit corrente</u> Receitas correntes
F11	<u>Outras despesas correntes</u> Receitas correntes	G11	<u>Dívida ativa</u> Ativo total

Fonte: Adaptado de Matias e Campello (2000); Kohama e Kohama (2000); Andrade (2007)

Quadro 1 – Variáveis independentes segundo as dimensões financeira e de gestão

A fonte dos dados necessários à composição dos coeficientes empregados na pesquisa é a Secretaria do Tesouro Nacional - STN (FINBRA – Finanças do Brasil).

O modelo estimado pode ser expresso pela equação 2.

$$EM = \alpha + \sum_{i=1}^k \beta_i X_i + \mu_i \quad (2)$$

Onde:

EM – Espaço de manobra **α** – Constante **X_i** – Variáveis explanatórias **μ_i** – Termo de perturbação

A técnica de estimação utilizada foi a passo a passo (*stepwise*), com nível de significância de 1%.

3.4 Constructo

O espaço de manobra da gestão financeira municipal (EM) é definido e mensurado como segue.

3.4.1 Definição

Todas as decisões da administração pública são vinculadas ao aspecto legal, mas apesar disso, em algumas situações, o gestor público pode escolher **em que, em que momento e de que forma** realizar a aplicação de recursos. O Quadro 2 apresenta os elementos de decisão do gestor público.

Item	Caracterização
EM QUE APLICAR	Vincula-se à destinação dos recursos financeiros: materiais, insumos, serviços, contratação de terceiros, repasses a entidades, equipamentos, construções.
EM QUE MOMENTO APLICAR	Refere-se à distribuição dos desembolsos no tempo.
DE QUE FORMA APLICAR	Diz respeito à forma como serão empregados os recursos financeiros, se de forma direta ou descentralizada. Tem estreita relação com a natureza de despesa.

Fonte: Gerigk (2008)

Quadro 2 – Elementos definidores do espaço de manobra da gestão financeira

O espaço de manobra da gestão financeira municipal (EM) é definido como a diferença entre o total das receitas correntes municipais e a soma das despesas com pessoal e encargos sociais, serviços das dívidas, despesas do Legislativo e as decorrentes das contribuições para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O resultado alcançado representa o montante de recursos financeiros sobre o qual o administrador público pode exercer escolhas (GERIGK, 2008, p. 97).

3.4.2 Mensuração

O cálculo do espaço de manobra da gestão financeira municipal segue a fórmula:

Total das Receitas Correntes
(-) Despesas com Pessoal e Encargos Sociais
(-) Despesas com Serviços das Dívidas
(-) Despesas com Legislativo Municipal
(-) Contribuição para o PASEP
= Espaço de Manobra da Gestão Financeira Municipal (EM)

Para mensurar EM foram observados os seguintes procedimentos:

- Em relação às despesas com pessoal, retirou-se do total das despesas consolidadas de pessoal o total informado como despesas com a Função Legislativa.
- As despesas com juros e amortizações foram retiradas da base FINBRA da STN.
- As despesas com o Legislativo são as informadas na FINBRA.
- Os valores das despesas com o PASEP foram calculados com base na Lei nº 9.715/98. Estabeleceu-se a base de cálculo com os dados das receitas informadas à FINBRA e mediante a aplicação da alíquota de 1%, chegou-se ao valor.

EM foi, então, expresso como coeficiente em relação a receitas e despesas orçamentárias, conforme segue:

EM/RT – coeficiente do espaço de manobra em relação ao total das receitas.

EM/RC – coeficiente do espaço de manobra em relação às receitas correntes.

EM/DT – coeficiente do espaço de manobra em relação ao total das despesas.

EM/DC – coeficiente do espaço de manobra relação às despesas correntes.

3.5 Tratamento dos dados

Os dados, após terem sido coletados e organizados, foram examinados com o objetivo de identificar possíveis valores atípicos (*outliers*). O resultado é mostrado no Quadro 3.

Municípios	Exercício de 2008
Total inicial de observações	230
(-) Observações atípicas (<i>outliers</i>)	(32)
Total final de observações (municípios pesquisados)	198

Fonte: Os autores (2010)

Quadro 3 – Amostra da pesquisa

Após a retirada das observações atípicas, passou-se à análise estatística com o objetivo de verificar a influência exercida pelas variáveis representativas de aspectos financeiros e de gestão sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio.

4 Apresentação e análise dos testes estatísticos multivariados

Os cálculos foram realizados por meio do SPSS, versão 13.0, com nível de significância de 1%, utilizando a técnica *stepwise*.

4.1 Definição da variável dependente

Uma vez que as variáveis independentes referem-se a coeficientes, é aconselhável, em princípio, que a variável dependente também o seja. A escolha do coeficiente de EM baseou-se na correlação de *Pearson* para o conjunto de observações, como mostra o Quadro 4.

Indicadores Relativos		EM/RT	EM/RC	EM/DT	EM/DC
EM/RT	Correlação de <i>Pearson</i>	1,000	0,900	0,885	0,834
EM/RC	Correlação de <i>Pearson</i>	0,900	1,000	0,875	0,881
EM/DT	Correlação de <i>Pearson</i>	0,885	0,875	1,000	0,890
EM/DC	Correlação de <i>Pearson</i>	0,834	0,881	0,890	1,000

Fonte: Os autores (2010)

Quadro 4 – Matriz de correlação dos indicadores relativos ao espaço de manobra 2008

Os cálculos da matriz de correlação foram realizados com 198 observações e o resultado da significância foi de 0,000, para todos. O coeficiente de EM que apresenta associação mais forte com os demais é EM/RC – coeficiente do espaço de manobra em relação às receitas correntes.

4.2 Análise de regressão

A equação estimada para o exercício financeiro de 2008 é:

$$\frac{EM}{RC} = 0,9745 - 0,9954F_8 + 0,4000F_7 - 0,8014F_9 - 0,0004G_7 \quad R^2_{AJ} = 0,9658 \quad sig. = 0,000$$

A regressão apresenta $R^2_{ajustado}$ de 0,9658, isto indica que as variáveis independentes, selecionadas para a regressão, tem capacidade de explicar 96,58% da variação ocorrida no EM, ou seja, apenas 3,42% da variação de EM deixa de ser explicada pela equação. A significância estatística estabelecida é 1%, todas as variáveis independentes e a constante da regressão estimada diferem significativamente de zero ($sig. < 0,01$). Destacando-se na explicação da dependente as variáveis vinculadas aos aspectos financeiros.

O emprego de regressão linear múltipla implica a necessidade de teste de algumas suposições estatísticas, as principais são ausência de multicolinearidade e de heteroscedasticidade. Segundo Hair Jr. *et al.* (2005), a multicolinearidade existe quando qualquer variável independente é altamente correlacionada com outras variáveis independentes.

Uma medida comumente empregada para detectar a multicolinearidade é a Tolerância, sendo esta a proporção da variação nas variáveis independentes não explicada pelas variáveis que já estão no modelo ou função. Calculada por $1 - R_i^2$, onde R_i^2 é a parcela de variância da variável i explicada por todas as outras variáveis independentes. Um valor de referência comum é Tolerância igual a 0,10 (HAIR Jr. *et al.* 2005).

O Quadro 5 mostra os valores da Tolerância e VIF, que indicam clara ausência de multicolinearidade.

Variáveis	Tolerância	VIF
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	0,988	1,013
F7 Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,889	1,125
F9 Despesas com Juros/Receitas Correntes	0,947	1,055
G7 Passivo Permanente/Ativo Financeiro	0,933	1,071

Fonte: Os autores (2010)

Quadro 5 – Tolerância e VIF 2008

Outra preocupação na regressão linear múltipla é a presença de heteroscedasticidade nos resíduos da regressão, que consiste em verificar se os resíduos apresentam comportamento aleatório em relação às variáveis explicativas. Para esta finalidade foi empregada inspeção gráfica demonstrada no Gráfico 1.

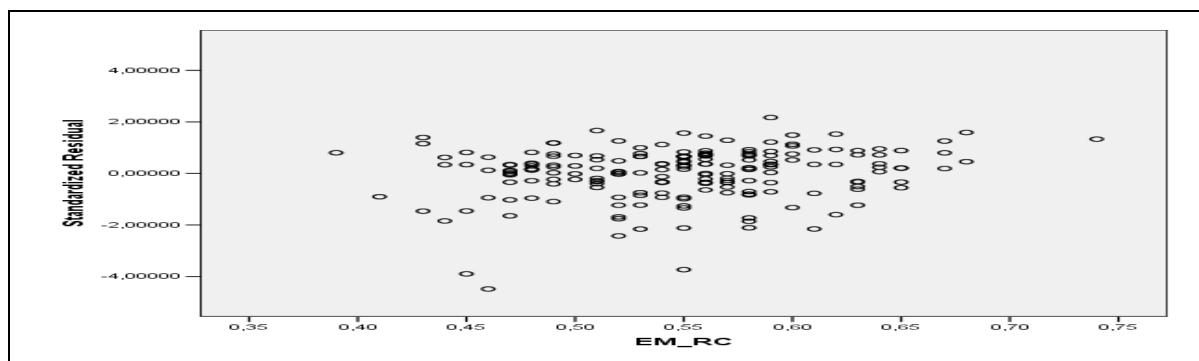


Gráfico 1 – Resíduos Padronizados - 2008

Os resíduos padronizados da regressão foram distribuídos no Gráfico 1 contra os valores da variável dependente (EM/RC). Observa-se que não se evidencia nenhum indicativo de heteroscedasticidade. Além da análise gráfica, realizou-se o Teste de Pesarán-Pesarán.

O teste consiste em detectar a presença de heteroscedasticidade com base nos resultados da regressão em que a variável dependente representa os valores quadrados dos resíduos (u^2) e a variável independente é constituída pelos valores quadrados estimados da variável dependente ($\hat{y}$). Avalia-se o coeficiente dos valores estimados na regressão do ponto de vista de sua significância estatística, se esta se mostrar estatisticamente significativa, indica a presença de heteroscedasticidade, pois os resíduos são influenciados pela variável dependente, não tendo um comportamento aleatório em relação às variáveis independentes (CORRAR; THEÓPHILO, 2004); (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007). O Quadro 6 apresenta os resultado do teste.

Modelo	Soma dos Quadrados	df	Médias dos Quadrados	F	Sig.
Regressão	0,1129	1	0,1129	0,0230	0,8797
Resíduos	963,6533	196	4,9166		
Total	963,7662	197			

Fonte: Os autores (2010)

Quadro 6 – Teste Pesarán-Pesarán

O teste demonstra ausência de heteroscedasticidade, visto que a sig. (0,8797) é maior que o nível de significância estabelecida na pesquisa de 0,01. Assim, pode-se afirmar que os resíduos da regressão são homoscedásticos. O Quadro 7 demonstra os coeficientes estimados e suas estatísticas.

Variáveis	Coeficiente β	Beta Padronizado	Estatística <i>t</i>	Sig.
Constante	0,9745		167,24	0,000
F8 Despesas com Pessoal/Receitas Correntes	-0,9954	-0,9584	-72,37	0,000
F7 Receita Líquida de Empréstimos/Receita Total	0,4000	0,1366	9,78	0,000
F9 Despesas com Juros/Receitas Correntes	-0,8014	-0,0963	-7,12	0,000
G7 Passivo Permanente/Ativo Financeiro	-0,0004	-0,0435	-3,19	0,002

Fonte: Os autores (2010)

Quadro 7 – Coeficientes estimados e suas estatísticas – 2008

Quanto aos sinais, observa-se que as variáveis selecionadas para compor a regressão apresentam sinais conforme esperado: as que estão vinculadas às despesas ou obrigações têm sinal negativo, indicando que estas contribuem para diminuir EM; e a variável representativa de receitas tem sinal positivo, ou seja, sua posição na regressão é aumentar o espaço de manobra.

Diante dos valores dos betas padronizados, nota-se que as variáveis mais expressivas são: F8 – Coeficiente de despesas com pessoal sobre receitas correntes (-0,9584) e F7 – Coeficiente de receitas líquidas de empréstimos sobre receita total (0,1366). Demonstrando que F8 exerce sete vezes mais impacto sobre o EM do que a F7, segunda variável mais expressiva na explicação de EM.

As administrações municipais, pelo fato de serem entidades que tem por finalidade a prestação de serviços à população, despendem grande volume de recursos em despesas com pessoal e encargos sociais, com isso, era esperado que a variável representativa desse item de despesa exerça forte impacto sobre o EM.

Apesar das receitas de transferências constitucionais, que asseguram direito de participação dos Municípios nas receitas da União e dos Estados, e das receitas tributárias municipais, apresentarem percentuais, em valores médios, elevados na formação da receita total dos municípios, as variáveis representativas dessas receitas (F5 – Coeficiente de participação nas receitas da União sobre receita total, F6 – Coeficiente de participação nas receitas do Estado sobre receita total e F3 – Coeficiente de receitas tributárias sobre receita total) não foram selecionadas na regressão estimada. Porém, a variável F7, que compõe a regressão, indica que nos municípios brasileiros de porte médio, as receitas que geram endividamento público futuro contribuem de forma positiva para aumentar o espaço de manobra financeiro à disposição dos gestores municipais. Fator este, confirmado pela seleção das outras duas variáveis da regressão, F9 – Coeficiente de despesas com juros sobre receitas correntes e G7 – Coeficiente de passivo permanente sobre ativo financeiro, que estão vinculadas ao endividamento público municipal.

Pode-se, também, destacar que as variáveis indicativas dos Superávits, relativas à capacidade de gerar poupança nas administrações municipais, teoricamente as mais importantes para a constituição de EM, não tiveram nenhuma de suas representações incluídas na regressão, indicando que o controle sobre as despesas com pessoal e as receitas e despesas vinculadas ao endividamento público é que explicam o aumento ou diminuição do espaço de manobra da gestão financeira municipal.

A pesquisa utilizou os municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão de habitantes, assim, pode-se questionar que o porte dos municípios esteja interferindo nos resultados das análises, pelo fato que o intervalo populacional é relativamente grande, indicando que os dados dos municípios estudados não se apresentam homogêneos.

Para verificar tal situação os dados foram ordenados pela população, estimada uma nova regressão e realizado o teste de Durbin-Watson, para detectar a presença de autocorrelação residual, sendo o valor de DW da regressão igual a 1,833. Considerando o tamanho da amostra de 198 observações, o número de variáveis independentes de 4 e o nível de significância de 1%, foram estabelecidos os valores crítico inferior (d_L) e crítico superior (d_U). A Figura 1 apresenta os resultados do teste realizado.

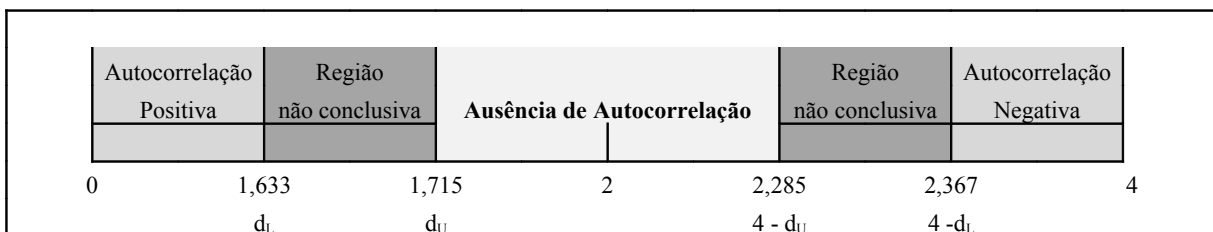


Figura 1 – Teste Durbin-Watson de Autocorrelação

O valor do DW da regressão foi de 1,833, ou seja $> d_U$ (1,715) e $< 4-d_U$ (2,285), indicando a ausência de autocorrelação residual. Desta forma, para os fins desta pesquisa, o porte dos municípios brasileiros amostrados não exerce influência sobre as variáveis empregadas no estudo, podendo-se afirmar que o grupo de municípios estudado apresenta dados homogêneos.

O Quadro 8 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis selecionadas na regressão estimada para explicar o EM dos municípios brasileiros de porte médio.

Estatísticas descritivas	F8	F7	F9	G7
Média	0,4168	-0,0180	0,0490	3,1685
Desvio-Padrão	0,0581	0,0206	0,0072	5,9075
Coefficiente de Variação	0,1393	-1,1457	0,1469	1,8644

Fonte: Os autores (2010)

Quadro 8 - Estatísticas descritivas das variáveis da regressão

Diante dos valores das estatísticas descritivas do Quadro 7 verifica-se que em média os municípios pesquisados empregam pouco mais de 41% de suas receitas correntes no pagamentos dos salários e encargos de seus funcionários e que esta é uma característica do grupo, conforme demonstra a baixa dispersão do coeficiente de variação da variável F8 – Coeficiente de despesas com pessoal sobre receitas correntes.

A variável F7 – Coeficiente de receitas líquidas de empréstimos sobre receita total, indica que em média os novo empréstimos, descontados os pagamentos dos juros e amortizações no mesmo período, são menores que os pagamentos com encargos das dívidas anteriormente contratadas (-0,0180), entretanto, os dados da variável não representa uma característica do grupo de municípios estudados, diante de seu coeficiente de variação.

O gasto dos municípios brasileiros de porte médio, com o pagamento de juros das dívidas contratadas consome em média 0,5% de suas receitas correntes (F9 – Coeficiente de despesas com juros sobre receitas correntes), a dispersão dos dados indica que tal aplicação das receitas é homogênea no grupo de municípios.

Observa-se pelos valores da variável G7 – Coeficiente de passivo permanente sobre ativo financeiro, que em média, para cada um de ativo financeiro disponível existem 3,16 de dívidas de longo prazo representadas pelo passivo permanente nos municípios brasileiros de porte médio, mas, a dispersão dos dados da variável mostra-se heterogênea no grupo de municípios.

5 Conclusões

A pesquisa teve o propósito de identificar, mensurar e avaliar as variáveis que determinam o espaço de manobra para o gerenciamento financeiro dos municípios brasileiros com população entre cem mil e um milhão.

Foi empregada regressão linear múltipla com nível de significância de 1%, utilizou-se o coeficiente do espaço de manobra em relação às receitas correntes (EM/RC) como variável dependente e um conjunto de 22 variáveis, classificadas em financeiras e de gestão, como explicativas. O $R^2_{ajustado}$ apresentou-se altamente robusto, indicando que 96,58% da variação do EM é explicado pelas variáveis selecionadas.

A Constituição Federal Brasileira assegura aos municípios o direito de participarem de determinadas receitas da União e dos Estados. Além disso, os municípios podem tributar pessoas físicas e jurídicas nas suas jurisdições, com impostos e taxas, aumentando suas receitas. Essa capacidade de geração de recursos próprios por meio da arrecadação de taxas e impostos seria, em geral, importante para os municípios de porte médio, devido ao expressivo contingente populacional e o nível de renda relativamente elevado, contribuindo de forma positiva com suas finanças públicas. Entretanto, isso não encontra evidências estatísticas nos

dados analisados, pois os resultados demonstram que o espaço de manobra da gestão financeira municipal (EM) dos municípios brasileiros de porte médio, depende, basicamente, da administração dos gastos com pessoal e do endividamento público, ou seja, de aspectos associados às despesas.

A variável F8 – Coeficiente de despesas com pessoal sobre receitas correntes é a que mais fortemente influencia o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios de porte médio. Isto pode ser explicado pelo fato de as administrações públicas serem entidades prestadoras de serviços o que exigem grande contingente de servidores para a realização de sua missão institucional. Também, contribui para esta questão o arcabouço legal existente no Brasil que disciplina a contratação de servidores públicos de carreira, que garante estabilidade funcional, planos de carreiras e demissões mediante processo administrativo no qual seja assegurada ampla defesa, ocasionando, geralmente, crescimento vegetativo do montante de gastos com o pagamento de pessoal e seus encargos sociais.

As outras três variáveis relevantes para explicação de EM estão associadas ao endividamento público: F7 – Coeficiente de receitas líquidas de empréstimos sobre receita total; F9 – Coeficiente de despesas com juros sobre receitas correntes; e G7 – Coeficiente de passivo permanente sobre ativo financeiro, indicando que os recursos financeiros provenientes de novos empréstimos e a coerente gestão do endividamento público contribuem para o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio.

Há, no Brasil, grande preocupação com os gastos com pessoal e com o endividamento na administração pública, tanto que no ano de 2000, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece normas voltadas para a gestão fiscal responsável para todas as esferas de governo, e os pontos centrais regulados pela referida lei complementar, foram as despesas com pessoal e o nível de endividamento nos entes públicos brasileiros.

Ressalta-se, que a LRF preceitua e incentiva o equilíbrio das finanças públicas visando à geração de superávits financeiros e orçamentários. Tais superávits são considerados nesta pesquisa sob a forma de variáveis explicativas de EM. Entretanto, nenhuma das variáveis indicativas de superávits (G8 – Coeficiente do superávit corrente sobre a receita total, G9 – Coeficiente do superávit corrente sobre a população e G10 – Coeficiente do superávit corrente sobre as receitas correntes) contribuem para explicação do espaço de manobra da gestão financeira, dos municípios brasileiros de porte médio, possivelmente porque os superávits gerados pelos municípios estudados são pouco representativos diante da relevância das outras variáveis explicativas utilizadas.

Conclui-se que, o espaço de manobra da gestão financeira à disposição dos administradores dos municípios brasileiros de porte médio depende do montante de despesas relacionadas aos gastos com pessoal e do volume de receitas vinculadas ao crescimento do endividamento público municipal. Assim, quanto mais são expandidas as ações governamentais na forma de prestação de serviços à população, menor o EM e, consequentemente, mais restritivas são as escolhas dos gestores municipais. Em contrapartida, diante das poucas alternativas disponíveis, decorrentes da redução do EM, os administradores municipais têm buscado aumentar o espaço de manobra financeiro, por meio do endividamento público.

O conhecimento dos fatores que mais impactam o espaço de manobra da gestão financeira, dos municípios brasileiros de porte médio, apresenta-se relevante para a missão institucional da controladoria municipal, visto que o controle sobre as variáveis vinculadas aos gastos de pessoal e as representativas do endividamento público auxiliam nos esforços de obtenção de espaço de manobra da gestão financeira municipal, bem como, demonstra quais aspectos ou fatores financeiros e de gestão precisam ser melhorados nos municípios

pesquisados para que passem a contribuir para o aumento do espaço de manobra à disposição dos administradores municipais e aumentem a eficácia das entidades públicas locais.

Ressalte-se que esses resultados estão limitados aos municípios brasileiros com população entre 100 mil e 1 milhão e referem-se ao exercício financeiro de 2008. A limitação está relacionada, também, às variáveis selecionadas, de natureza financeira e de gestão, bem como à exatidão das informações disponibilizadas no banco de dados FINBRA/STN.

Referências

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BEZERRA FILHO, J. E. **Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 500 questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

D'ÁURIA, F. **Ciência das finanças: teoria e prática**. 2 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1962.

GERIGK, W. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. 2008. 315 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba, 2008.

FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P. C. **Controladoria: teoria e prática**, 3 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

HAIR JR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. Tradução Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005a.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOHAMA, H.; KOHAMA, N. A. **Balanços públicos: teoria e prática**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

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

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 8. ed. Brasília: MH Comunicações, 1999.

PEREIRA, C. A. Ambiente, empresa, gestão e eficácia. In: CATELLI, A. (Coordenador). **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON**. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.