Análise da lei de responsabilidade fiscal: um estudo dos gastos com pessoal e endividamento do município de São Miguel do Anta - MG

Abilene Ramos Cardoso Cardoso (UFV) - taina.gomide@ufv.br

Tainá Rodrigues Gomide (UFV) - tainagomide@yahoo.com.br

Camila Sant Anna Gomide (UFV) - camilasgomide@gmail.com

Simone Martins Martins (UFV) - tainagomide@hotmail.com

Resumo:

O presente estudo relata os impactos promovidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal de São Miguel do Anta, Estado de Minas Gerais. Para suprir a deficiência de uma lei que proporcionasse aos gestores públicos uma forma de conduzir sua operação de forma mais responsável e eficiente, em 2000 foi publicada a Lei Complementar no 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse contexto, o objetivo dessa pesquisa consiste em analisar a influência da LRF, em relação aos gastos com pessoal e endividamento, na gestão municipal de São Miguel do Anta-MG. É válido ressaltar que a lei em discussão foi criada com o intuito de promover um maior rigor no processo de planejamento e execução orçamentária, para que fosse possível controlar os gastos e dívidas das gestões. Além disso, a LRF também está relacionada com a responsabilidade social, uma vez que ela reforça os gastos mínimos com educação e saúde que são necessários para que um município tenha plenas condições de promover segurança à sociedade. A metodologia utilizada foi o método descritivo, uma vez que houve exposições características de um determinado fenômeno. Os meios utilizados para o desenvolvimento da pesquisa foram os seguintes: pesquisa documental, bibliográfica, estudo de caso e pesquisa de campo. Por meio da sistematização dos dados levantados, percebe-se que os gestores do município em estudo têm cumprido os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange os gastos com pessoal e endividamento.

Palavras-chave: *Responsabilidade Fiscal, Indicadores Fiscais e Indicadores Sociais*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Análise da lei de responsabilidade fiscal: um estudo dos gastos com pessoal e endividamento do município de São Miguel do Anta - MG

Resumo

O presente estudo relata os impactos promovidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal de São Miguel do Anta, Estado de Minas Gerais. Para suprir a deficiência de uma lei que proporcionasse aos gestores públicos uma forma de conduzir sua operação de forma mais responsável e eficiente, em 2000 foi publicada a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse contexto, o objetivo dessa pesquisa consiste em analisar a influência da LRF, em relação aos gastos com pessoal e endividamento, na gestão municipal de São Miguel do Anta-MG. É válido ressaltar que a lei em discussão foi criada com o intuito de promover um maior rigor no processo de planejamento e execução orçamentária, para que fosse possível controlar os gastos e dívidas das gestões. Além disso, a LRF também está relacionada com a responsabilidade social, uma vez que ela reforça os gastos mínimos com educação e saúde que são necessários para que um município tenha plenas condições de promover segurança à sociedade. A metodologia utilizada foi o método descritivo, uma vez que houve exposições características de um determinado fenômeno. Os meios utilizados para o desenvolvimento da pesquisa foram os seguintes: pesquisa documental, bibliográfica, estudo de caso e pesquisa de campo. Por meio da sistematização dos dados levantados, percebe-se que os gestores do município em estudo têm cumprido os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange os gastos com pessoal e endividamento.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal, Indicadores Fiscais e Indicadores Sociais.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1 Introdução

Em 2000 foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com o intuito de suprir a carência de um regulamento que proporcionasse aos gestores uma forma de conduzir a máquina pública com maior eficiência. O principal objetivo da criação da LRF é promover um rigor mais elevado no processo de planejamento e execução orçamentária, o que desencadeia em uma gestão mais transparente e responsável.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para gastos públicos e define despesas mínimas com educação e saúde. Além disso, a LRF define metas fiscais para que o governante consiga planejar as despesas e receitas, o que proporciona mais segurança aos possíveis obstáculos que possam surgir ao longo de uma gestão.

Nesse contexto, é válido esclarecer a razão para esses limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa restrição acontece porque a despesa com pessoal é um dos principais itens da despensa do setor público do Brasil e o seu descontrole pode causar indesejáveis consequências à administração pública. Caso um órgão comprometa a maior parte da sua receita disponível com pessoal, isso pode ocasionar em insuficiência de recursos para os programas do governo.

No que se refere ao endividamento, a lei em estudo visa criar mecanismos de acompanhamento periódico de resultados para disciplinar as atividades entre o que foi programado e o que foi executado. Além disso, a LRF também procura evitar improvisos,

desperdícios e desvios na administração, sendo que se todos esses itens não forem bem controlados, eles podem ocasionar em endividamento para o órgão executor.

É válido ressaltar que uma gestão com eficientes indicadores sociais é reflexo de melhores condições de vida, maior controle de operações financeiras e, consequentemente, maior satisfação de necessidades coletivas.

Partindo dessa situação, surgiu a seguinte problemática: Qual o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal de São Miguel do Anta-MG? Para responder à questão formulada, a presente pesquisa possui os seguintes objetivos específicos: (1) Verificar se o município analisado cumpre as exigências abordadas pela LRF; (2) Analisar o comportamento dos indicadores sociais do município estudado.

No transcorrer da pesquisa foram analisados os indicadores sociais de saúde e educação, uma vez que esses configuram-se como direitos básicos e essenciais de um indivíduo.

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi selecionada para o desenvolvimento do presente estudo, principalmente pelo fato desse regulamento conter muitas mudanças as quais os gestores devem se habituar para melhorar diversos aspectos da administração pública.

2 Referencial Teórico

2.1 Finanças Públicas

As finanças públicas têm como função promover bens e serviços públicos, além de ser um meio de intervir na economia, de exercer pressão sobre a estrutura produtiva e modificar as regras de distribuição de renda (SILVA, 2004).

Segundo Pereira (2003), o termo finanças públicas pode ser definido como:

> [...] a atividade financeira do Estado 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.

Para alcançar as necessidades da coletividade, o Estado carece de recursos financeiros, os quais são obtidos de várias formas. O principal método é a arrecadação tributária, em que as necessidades públicas são custeadas por meio de transferências de parte dos recursos das pessoas e das empresas para o governo (SILVA, 2004).

Pereira (2009) relata que o objeto precípuo das finanças públicas é o estudo da atividade fiscal, a qual é desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos.

A política fiscal orienta-se em duas direções:

- Política tributária**:** que se materializa na captação de recursos, para atendimento das funções da administração pública, por meio de suas distintas esferas (União, Estados e Distrito Federal e municípios);

- Política orçamentária, no que se refere especificamente aos gastos, ou seja, os 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 o seu financiamento pela população.

Ainda se tratando de política fiscal, esta abrange três funções básicas segundo Giambiagi (2008):

> A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos.A função distributiva , por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela justa pela sociedade.A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e a obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico.

O Brasil vem passando por crescentes mudanças, entre elas sua política orçamentária, que a cada ano tem se modificado para alcançar melhor atendimento das demandas da sociedade. As principais mudanças ocorridas no país sucederam com a Constituição de 1988. Entretanto, mesmo com o desenvolvimento da Constituição, o país ainda precisava viabilizar o controle social. Para isso, foi elaborada a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual entrou em vigor em 2000, fortificando vários dispositivos da Constituição Federal (PEREIRA, 2003).

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A trajetória da administração pública no Brasil demonstra que há séculos houve uma história de desmandos, práticas do coronelismo e desvios de toda ordem. Isso demonstra indicadores de irresponsabilidade verdadeiros nas gestões financeiras de municípios, Estados, Distrito Federal e da própria União. Esse quadro fez surgir à necessidade de mecanismos que coibissem o mau uso de recursos públicos. Para amenizar a situação e atender ao disposto na Emenda Constitucional nº. 19/1998 foi publicada, em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº. 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

> A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada como objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, é uma lei que busca permitir maior transparência e equilíbrio das contas públicas exigindo dos administradores uma gestão orçamentária e financeira responsável com eficiência e eficácia. Ela define punições para quem não cumprir com o exigido. Buscam-se, dessa forma, exigir dos governantes compromissos com o orçamento e com metas, a serem apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo (PEREIRA, 2003).

Nascimento (2006) relata que os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público. Nesse sentido, é válido destacar que a lei em discussão foi concebida no contexto de um processo de redemocratização e descentralização do Estado Brasileiro. Dessa forma, para a LRF conseguir sustentar suas normas, ela apoia-se em quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização (PEREIRA, 2003).

Martins e Nascimento (2011) comentam que a Lei de Responsabilidade Fiscal oferece orientações para atingir o objetivo principal que é regulamentar a responsabilidade na gestão fiscal, contribuindo para o processo de modernização do país ao impor ao administrador os pilares que devem ser observados na administração das finanças públicas.

2.2.1 Despesas Públicas

Segundo Araújo e Arruda (2006), na contabilidade geral, a despesa pode ser definida como o consumo de um bem ou serviço, que de forma direta ou indireta, contribui para a geração de receita.

De acordo com Slomski (2003), as despesas públicas são divididas em despesas orçamentárias e extra- orçamentária. A primeira são despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, com autorização legislativa, e a segunda são despesas provenientes da geração de passivo financeiro não previsto em lei.

De forma análoga às receitas, as despesas também são classificadas por categoria econômica que são: as despesas correntes e as despesas de capital.

> Despesa Corrente também definida como despesa operacional, podendo ser um fato modificativo ou diminutivo, não contribui para a formação de um bem de capital, mas sim para a manutenção dos equipamentos, e tudo relacionado ao funcionamento da maquina publica em suas necessidades fundamentais. Exemplos: gastos com pessoal e encargos sociais (ANDRADE, 2006).

Despesa de capital, segundo Andrade (2006), é o grupo de despesa que contribui para formar um bem de capital ou acrescentar valor a um bem já existente, mediante aquisições ou incorporações entre entidades do setor público e privado.

Além da classificação econômica, as despesas ainda devem ser analisadas por grupo de natureza da despesa e por elemento de despesa, como exposto por Silva (2004):

> A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

É válido ressaltar que garantir que as despesas públicas estejam dentro do que foi previsto na Lei Orçamentária é um dos propósitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como pode ser observado em seu artigo 16 a seguir.

> Art.16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Para que as despesas públicas estejam de acordo com o que foi previsto, é essencial fazer um bom planejamento dos gastos com pessoal, uma vez que esse gasto é o item que possui maior peso para a despesa pública. De acordo com o artigo 18 da LRF, despesa total com pessoal pode ser definida da seguinte forma:

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

Nesse sentido, é importante que haja um limite referente ao gasto com pessoal, uma vez que quando não há um limite definido, as despesas vão só aumentando ao ponto de prejudicar as outras atividades do setor público. Entretanto, o limite não pode ser interpretado

como um obstáculo perante os gestores, sendo que os gastos com pessoal são de suma importância para o desenvolvimento da sociedade. Essa informação é evidenciada por Nascimento (2006) no trecho abaixo.

> [...] a limitação dos gastos com o pessoal da RCL deve-se, antes de qualquer coisa, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção a ao atendimento das demandas sociais e aos investimentos necessários ao crescimento e desenvolvimento econômico.

2.2.2 Dívida Pública

Entende-se por dívida pública a obrigação ou compromisso financeiro assumido por uma pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, a fim de solver insuficiências de caixa, tanto para pagamento de despesas corriqueiras, como para fomento de despesas de construção ou imobilizações. A dívida pública pode ser proveniente de empréstimos, depósitos e resíduos passivos. Quanto ao prazo de amortização divide-se em: divida flutuante e consolidada (ANDRADE, 2006).

A dívida flutuante ou não consolidada, segundo a Lei nº 4320/64, corresponde aos compromissos de pagamentos de curto prazo, para cobrir as necessidades momentâneas de caixa, independentemente de autorização orçamentária específica. Este tipo de dívida inclui: restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos de tesouraria. Já a dívida fundada ou consolidada corresponde as dívidas contraídas mediante a emissão de títulos ou contratos com instituições financeiras, com a finalidade de equacionar desequilíbrios orçamentários, financiar obras e programas de média e longa duração (ANDRADE, 2006).

Para Nascimento (2006):

> Os limites para a dívida consolidada dos Estados e dos Municípios estão definidos a partir 20 de dezembro de 2001, pela Resolução n° 40 do Senado Federal, a quem compete, nos termos da Constituição Federal, definir limites de endividamento e condições para contratação de operações de crédito. Pelo disposto na LRF, o Presidente da República teve prazo de noventa dias para submeter ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada, tanto da União como dos Estados e Municípios, em cumprimento ao que dispõe o art. 52 da Constituição.

O art. 30 da LRF permite que os limites globais sejam apresentados em termos da dívida líquida, isto é, o total da dívida líquida de cada ente descontado dos respectivos créditos financeiros. Os limites globais para a dívida consolidada dos três níveis de governo serão verificados a partir de percentual da Receita Corrente Líquida - RCL, representando o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a verificação do seu atendimento realizada ao final de cada quadrimestre, ou semestre, no caso dos Municípios com menos de 50 mil habitantes (NASCIMENTO, 2006).

Uma das formas utilizadas pelo governo para reduzir o endividamento, segundo Andrade (2006), é o superávit primário, como tratado a seguir:

> O superávit primário é utilizado pelo governo como forma de reduzir o endividamento público. A idéia é de que, com o corte nas despesas e também com o aumento das receitas, o setor público precisaria buscar menos recursos no mercado para financiar-se. Em outras palavras, seu endividamento seria menor. O resultado primário precisa ser suficiente para cobrir toda a despesa com juros do mês ou período

Ainda sobre o tema acima, Pereira (2009) reitera que a preocupação com o combate à inflação por meio do controle do endividamento, está presente na LRF. Ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, a LRF teve como objetivo melhorar a qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas, uma vez que por meio dessas ações o endividamento pode ser controlado.

2.2.3 A L.R.F e as transferências voluntárias

Transferências voluntárias são aquelas realizadas por meio de convênio ou acordo congênere e que constam no Orçamento da União ou do Estado, mas não decorrem de uma determinação constitucional ou legal. Geralmente são conseguidas através de projetos e são destinadas frequentemente a obras.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata, no seu capítulo V, das transferências voluntárias, que consistem na transferência de recurso de um ente federativo para outro. Neste breve capítulo, a LRF estabelece as condições para a realização das transferências voluntárias. O procedimento é semelhante ao que já era adotada pelo Governo Federal ao longo da última década. Esses recursos podem ser correntes ou de capital, e são transferidos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

É válido ressaltar que os recursos recebidos não poderão ser utilizados em finalidade diversa daquela que for pactuados no instrumento utilizado para formalizar a transferência.

A Emenda Constitucional nº 14 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Para Andrade (2006), a criação desse fundo, de natureza contábil, no âmbito de cada Estado, desencadeou profundas modificações na aplicação dos recursos públicos com o ensino. Desse modo, os administradores públicos passaram a ter maior responsabilidade ao gerir os recursos destinados ao ensino.

Os recursos mínimos relativos à saúde deverão ser equivalentes a 15% do produto da arrecadação dos impostos e transferências.

> O município que estiver aplicando percentual inferior a 15% deverá elevá-lo gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzindo a diferença pela razão de um quinto por ano, sendo que, no exercício de 2000, a aplicação tenha sido de pelo menos 7%. Isso significa que um município que já aplica 9% doe recursos de impostos e transferências deve aplicar a diferença a ser calculada à razão de um quinto por ano, a partir desse percentual (ANDRADE 2006).

2.2.4 Limitações

Para Martins e Nascimento (2006) apesar de ser um excelente instrumento e guia para a administração dos recursos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal não funciona tão bem quanto o esperado. Municípios vêm, ao longo de sucessivas fases de sua administração, copiando planejamentos anteriores, sem realizarem consultas, pesquisas e indicadores, para conhecerem melhor as necessidades locais. Além disso, a maioria dos municípios não possui corpo técnico qualificado para cumprir as exigências da LRF, uma vez que alguns contam apenas com um contador, ou quando não é apenas o prefeito que determina os gastos da prefeitura. Outra falha trazida por essa lei é a ausência de um dispositivo para controlar os gastos de custeio, e essa falha é vista por alguns especialistas como a maior da LRF.

2.3 Indicadores Sociais

Segundo Silva (2009), os índices e indicadores sociais têm sido cada vez mais utilizados por diferentes setores da sociedade. Isso acontece pelo fato deles terem a capacidade de resumir aspectos importantes sobre as condições de vida das pessoas, além de avaliar mudanças ocorridas no decorrer do tempo.

Indicadores Sociais são dados estatísticos sobre aspectos da vida de uma nação que, em conjunto, retratam o estado social da população de uma nação e permitem "mensurar" o seu nível de desenvolvimento social. Além disso, servem para auxiliar no planejamento de ações destinadas a suprir as necessidades da sociedade (SILVA, 2009).

Conforme Jannuzzi (2004):

> [...] os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas do governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

No Brasil, o órgão responsável por levantar os indicadores sociais é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Este Instituto é o principal fornecedor de dados e informações do país.

> O IBGE, seguindo as recomendações internacionais, apresenta um sistema mínimo de indicadores sociais com informações atualizadas sobre os aspectos demográficos, referentes à distribuição da população por cor ou raça; trabalho e rendimento; educação; saúde e condições de vida da população. A elaboração desses indicadores demonstra a realidade social brasileira e contribui para a compreensão das modificações no perfil demográfico, social e econômico da população, possibilitando o monitoramento de políticas sociais e a disseminação de informações relevantes para toda a sociedade brasileira (JANUZZI, 2004).

A educação figura um dos pilares primordiais para a formação profissional e humana do cidadão, o que proporciona a este o desenvolvimento do exercício à cidadania, com melhor qualidade de vida. No Brasil, a educação, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida dentro dos princípios de liberdade e dos ideais de solidariedade (Constituição Federal Do Brasil, 1988).

A saúde é compreendida como um estado de pleno bem estar físico, social e mental, sendo determinado pelas condições de alimentação, saneamento básico, moradia, meio ambiente, renda, trabalho, educação e o acesso aos bens e serviços essenciais. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a saúde é um direito e, como tal, deve ser garantida a todos pelo Estado, sem que haja qualquer diferenciação (SILVA, 2009).

O direito e acesso à saúde, segundo Médice (2002), inicia-se com o fim da II Guerra Mundial, quando a saúde começou a ser entendida como direito universal. Porém, no Brasil essa realidade só foi conquistada pela sociedade na Constituição de 1988, por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

> A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.808, denominada Lei Orgânica da Saúde, discorre sobre a promoção, a proteção e a recuperação da saúde no país. Para isso, a lei estabelece as atribuições e as competências de cada espera do governo no domínio do SUS. Essas atribuições são definidas por Silva (2009) no trecho abaixo.

> Os estados ficaram responsáveis pela promoção e descentralização dos serviços e ações de saúde, prestando apoio técnico e financeiro aos municípios, e também pelo controle e avaliação das redes hierarquizadas dos SUS, bem como pela gestão dos sistemas públicos de alta complexidade, de referencia regional e estadual. Os municípios ficaram responsáveis pelo gerenciamento e execução dos serviços públicos de saúde locais. Porém, a situação de incerteza e indefinição dos recursos financeiros para a área da saúde só foi suprida com a Emenda Constitucional n° 29 de 2000, que estabeleceu a vinculação de percentuais mínimos de recursos orçamentários que as três esferas de governo seriam obrigadas a aplicar em ações e serviços de saúde. Ficou, então, estabelecido que os estados devem gastar no mínimo 12% de suas receitas, nos municípios, essa vinculação deverá atingir o patamar de 15% das receitas e, para a União, a elevação do gasto em saúde deve acompanhar a variação do crescimento do PIB.

Diante dos fatos supracitados, pode-se observar que o comprometimento dos gestores no que diz respeito ao financiamento da educação e da saúde é de suma importância para promover o desenvolvimento de uma sociedade. Por esse motivo, verifica-se a necessidade de analisar o cumprimento da LRF nesse contexto, o que será apresentado e analisado a seguir.

3 Metodologia

3.1 Tipo de Pesquisa

De acordo com Vergara (2005), os tipos de pesquisa podem ser classificados por meio de dois critérios. O primeiro é quanto aos fins (descritiva, exploratória, metodológica, aplicada e intervencionista) e o segundo é de acordo com os meios utilizados (pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica e estudo de caso).

Seguindo a linha de raciocínio da autora citada acima, o presente estudo pode ser definido como descritivo, quanto aos fins, uma vez que há exposição de características de um determinado fenômeno. Nesta pesquisa houve exibição das características fiscais e sociais do município de São Miguel do Anta-MG.

Quanto aos meios, a pesquisa pode ser classificada como documental, bibliográfica, estudo de caso e pesquisa de campo.

A pesquisa enquadra-se no método documental, uma vez que foi necessária a consulta de materiais relacionados à contabilidade no interior da prefeitura, materiais nas escolas municipais relacionados à educação e os dados na secretaria da saúde.

Como foram feitas pesquisas em livros, legislação e sites relacionados ao objeto de estudo, o presente trabalho é caracterizado como uma pesquisa bibliográfica. Além disso, o artigo pode ser classificado como um estudo de caso, principalmente pelo fato de ter abordado detalhes do âmbito fiscal e social do município de São Miguel do Anta-MG.

O que justifica a classificação desta pesquisa como pesquisa de campo é o método utilizado para obter informações. A metodologia empregada foi entrevista semi-estruturada (Anexo A), com 27 funcionários da prefeitura de São Miguel do Anta, sendo que 15 funcionários pertenciam ao setor da educação e 12 ao setor da saúde. Além disso, foram aplicados questionários com 100 moradores do município.

3.2 Unidade Empírica de Análise

A unidade de pesquisa foi o município de São Miguel do Anta-MG, o qual foi selecionado devido à maior acessibilidade para obtenção dos dados. O município se localiza na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais e enquadra-se como uma cidade de pequeno porte com 6.570 habitantes (IBGE 2010).

3.3 Coleta e Tratamento de Dados

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizados dados primários e secundários, contemplando o período de 1998 a 2008. Os dados primários foram extraídos por meio de entrevista semi-estruturada, a qual foi realizada com funcionários da saúde, da educação e com moradores do município em estudo. Os dados secundários foram coletados em documentos e levantamentos bibliográficos. Para captar informações da educação, os dados foram obtidos nas escolas municiais, enquanto os dados da saúde foram levantados pela Secretaria de Saúde de São Miguel do Anta. Por fim, os documentos contábeis foram fornecidos pelo Setor Contábil da Prefeitura e pelos seguintes sites: Secretaria do Tesouro Nacional, DATASUS, Inep e Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Após a seleção dos dados supracitados, foi feita uma análise do cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), levando em consideração o impacto da lei sobre os indicadores que compõem o Índice de Responsabilidade Fiscal (IRFS Fiscal) e o Índice de Responsabilidade Social (IRFS Social). Esses indicadores são divulgados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), a qual criou o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS).

Para fortificar o tratamento dos dados, foram utilizados balanços orçamentários e patrimoniais divulgados pelo site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esses balanços permitiram a análise da evolução dos indicadores fiscais, os quais compõem o IRFS Fiscal. É válido ressaltar que o IRFS Fiscal é composto pela média do endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal LRF e superávit primário.

A obtenção dos dados que compõem os indicadores sociais ocorreu por meio de análises em sites do DATASUS e do Inep, além de informações obtidas por meio de documentos da área da educação e da saúde.

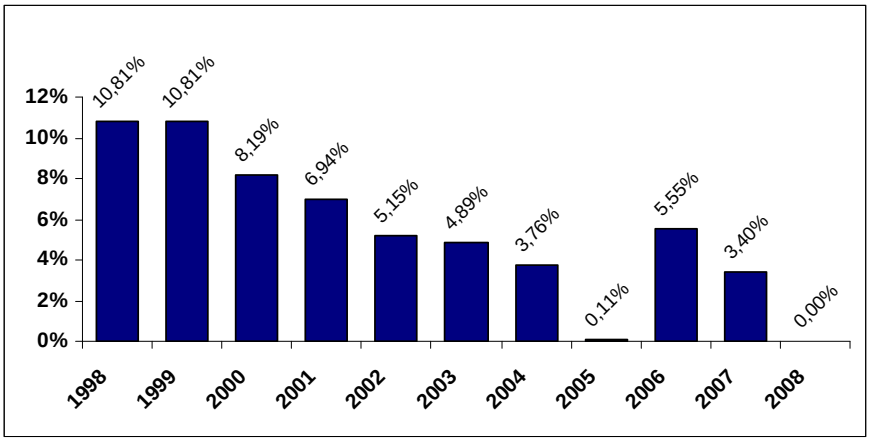
4 Análise e Discussão

Primeiramente, foi analisada a evolução dos indicadores que compõem o IRFS Fiscal e em seguida foi feito um diagnóstico dos indicadores sociais relacionados à educação e à saúde. É válido ressaltar que esta evolução foi analisada com o intuito de verificar o cumprimento da LRF e detectar o impacto da mesma.

4.1 Indicadores Fiscais

A seguir encontra-se exposto a análise individual dos componentes do IRFS Fiscal, no período de 1998 a 2008. É importante salientar que os indicadores fiscais permitem identificar o grau de dependência do Município, bem como sua capacidade de auto sustentação. A análise foi feita por meio de gráficos, os quais demonstram a evolução do Percentual de Endividamento em relação à RCL (Figura 1) e da Suficiência/Insuficiência de Caixa (Figura 2).

Por meio da Figura 1 é possível verificar a evolução do endividamento do município em estudo em relação à RCL.

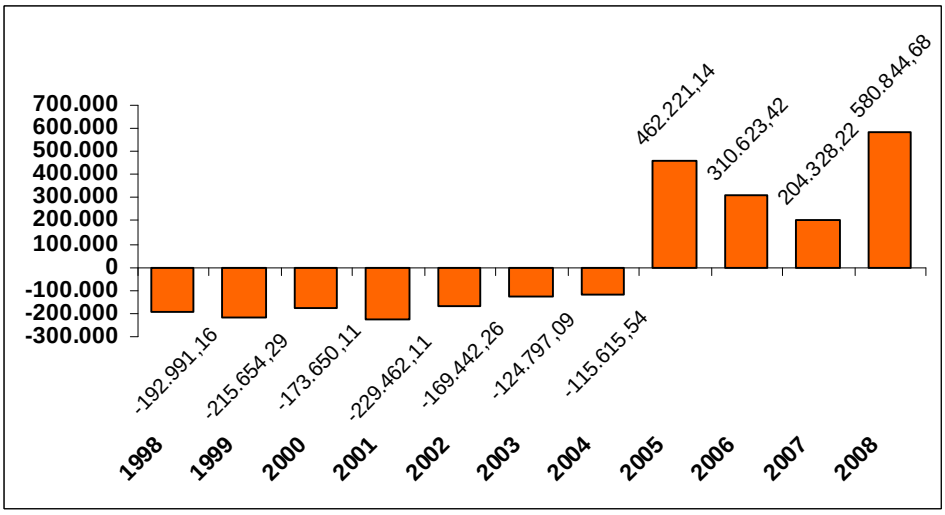


Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do site da Secretaria do Tesouro Nacional e de dados obtidos no setor contábil da Prefeitura de SMA (1998-2008).

Figura 1- Percentual de endividamento em relação à RCL

Observa-se que no decorrer dos anos houve um declínio do percentual de endividamento, exceto no ano de 2006. O maior percentual de endividamento ocorreu nos anos de 1998 e 1999, representando 10,81% da RCL. Após esses anos, o indicador apresentou um declínio, demonstrando que com a criação da LRF os gestores se preocuparam com suas dívidas. Esse declínio é um fator positivo para a Lei de Responsabilidade fiscal, já que um dos objetivos da construção desse regulamento é justamente evitar que novos gastos sejam financiados por meio da inflação, aumento de impostos, aumento de dívidas, antecipações de receitas orçamentárias, restos a pagar e renúncia de receitas.

Para ilustrar a evolução da Suficiência/Insuficiência de Caixa no decorrer dos anos em análise, a Figura 2 representa quantitativamente essa informação.



Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do site da Secretaria do Tesouro Nacional e de dados obtidos no setor contábil da Prefeitura de SMA (1998-2008).

Figura 2 - Suficiência/insuficiência de caixa

Por meio da figura acima é possível observar que o maior valor ocorreu em 2008, sendo que neste ano houve uma Suficiência de Caixa de R$580.844,68. Isso demonstra que nesse ano o município conseguiu sanar todas as suas obrigações financeiras e ainda sobrou uma determinada quantia. Já em 2001 ocorreu o oposto, o município alcançou o maior valor

de Insuficiência de Caixa, R$229.462,11, o que implica que neste ano o município não conseguiu sanar suas obrigações financeiras.

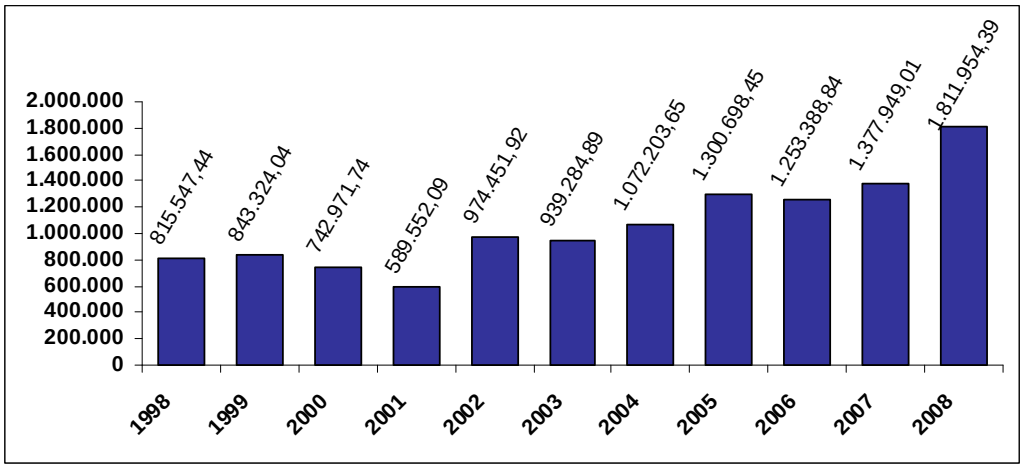
Dessa forma, pode-se inferir que de 1998 a 2004, o município obteve Insuficiência de Caixa em todos os anos, exceto nos quatro últimos anos em que houve uma melhora deste indicador. Este fato pode ter ocorrido por uma mudança política, já que no ano de 2005 um novo gestor assumiu a administração municipal e trabalhou durante os seus quatro anos com suficiência de caixa. Nesse contexto, vale complementar que por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, se cria a conscientização de que os recursos não pertencem ao governo, muito menos aos governantes, eles pertencem à sociedade, uma vez que em um regime democrático, deve-se haver uma clara separação entre o que é público e o que é privado. Isso é comprovado por Pereira (2003) ao citar os quatro pilares que norteiam a LRF.

4.2 Indicadores Sociais

4.2.1 Indicadores da Educação

A seguir, encontram-se analisados os indicadores sociais relacionados com a educação. O diagnóstico foi feito por meio de gráficos, os quais apresentam a evolução no período de 1998 a 2008 dos Gastos com Educação (Figura 3), do Número Inicial de Matrículas (Figura 4) e, por fim, do Percentual de Professores da Rede Municipal com Nível Superior (Figura 5).

Para que seja possível observar a real evolução dos investimentos em educação, a Figura 3 foi elaborada e encontra-se ilustrada abaixo.



Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do site da Secretaria do Tesouro Nacional e de dados obtidos no setor contábil da Prefeitura de SMA (1998-2008).

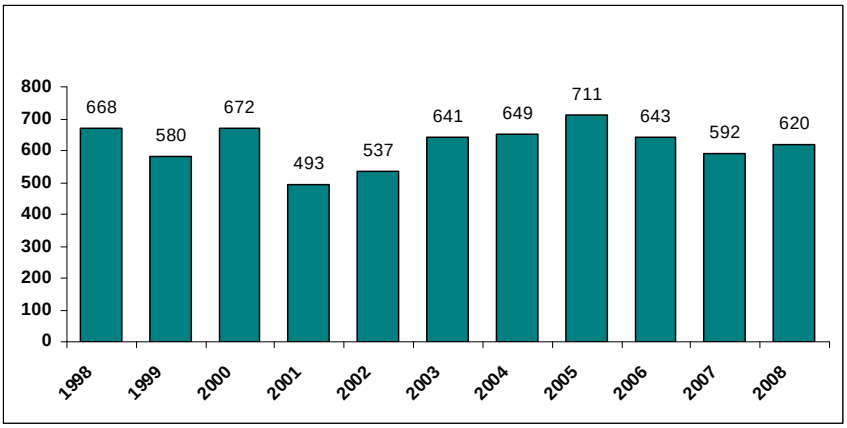
Figura 3 - Gasto com a educação

Observa-se que houve um aumento no gasto com a educação no decorrer dos anos analisados, com poucas variações negativas. Este aumento pode ter sido influenciado pela redução da evasão escolar, uma vez que os professores se capacitaram mais no decorrer dos anos, adquirindo curso superior e mudando de nível na folha de pagamento.

Constatou-se nas escolas visitadas e por meio da entrevista semi-estruturada com alguns funcionários e moradores da cidade, uma evolução em relação à educação. Isso ocorreu em vários aspectos, dentre eles a alimentação dos alunos, o transporte coletivo e a qualidade e quantidade do material didático oferecido aos professores e alunos.

A informação supracitada significa um resultado positivo para a gestão municipal de São Miguel do Anta, já que a educação figura um dos pilares primordiais para a formação profissional e humana do cidadão. Segunda a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a educação é direito de todos e deve ser promovida dentro dos princípios de liberdade e solidariedade.

Um dos fatores que tem influência sobre o gasto com a educação é o número de alunos que o município possui. Essa informação encontra-se ilustrada na Figura 4, a qual representa o número de matrícula inicial da rede municipal.



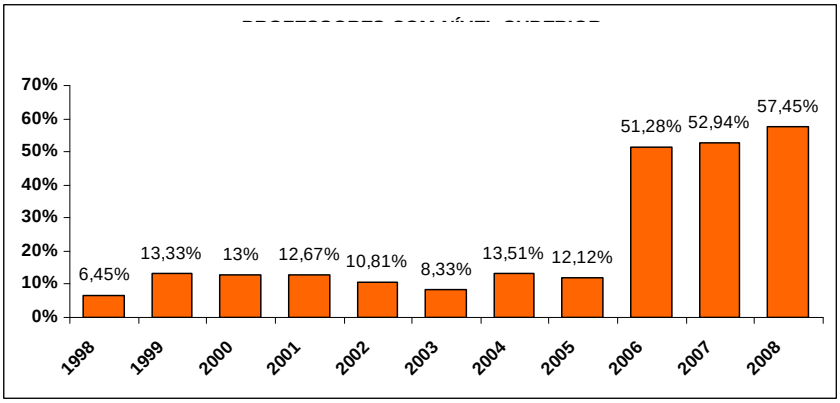
Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do site do Inep.

Figura 4 - Número inicial de matrículas

Observa-se que o maior número de matrículas iniciais ocorreu no ano de 2005, totalizado em 711 matrículas. Enquanto isso, o menor número de matrículas ocorreu no ano de 2001 com 493 matrículas. É válido ressaltar que no ano de 2001, como já foi citado anteriormente, houve o menor gasto com a educação.

O grau de instrução dos professores é muito importante para a formação do aluno, visto que um professor mais preparado e com maior carga pedagógica possui mais capacidade para conduzir uma turma. Na Figura 5 é apresentado o percentual de professores com nível superior que lecionam ou lecionaram no município em estudo

.



Fonte: Elaborado pelo autor através de dados retirados de documentos fornecidos pelas escolas municipais.

Figura 5 - Percentual de professores da rede municipal com nível superior

Observa-se na Figura 5 que o maior percentual de professores com nível superior ocorreu em 2008, representando 57,45% do total de professores da rede municipal. Em contrapartida, o menor percentual ocorreu em 1998, sendo que neste ano apenas 6,45% dos professores lecionavam na rede municipal e possuíam nível superior.

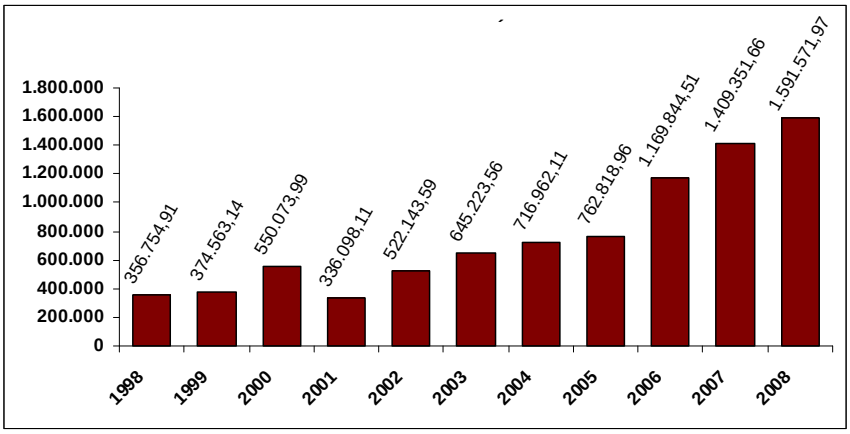
De forma geral houve uma evolução no grau de instrução dos professores, uma vez que o percentual cresceu no decorrer dos anos. Vale salientar, que segundo os professores houve este notável aumento de professores com nível superior devido à maior facilidade para obter capacitações por meio de projetos do governo como o VEREDAS.

4.2.2 Indicadores da Saúde

A seguir serão analisados os indicadores sociais relacionados à saúde. Antes de fazer a análise é essencial compreender a grande importância de o governo conceder à sociedade condições para que a mesma tenha uma saúde com qualidade. Segundo Silva (2009), a saúde é compreendida como um estado de pleno bem estar físico, social e mental, sendo determinado pelas condições de alimentação, saneamento básico, moradia, meio ambiente, renda, trabalho, educação e acesso aos bens e serviços essenciais.

Os gráficos desenvolvidos foram: Gasto com a Saúde (Figura 6) e Taxa de Mortalidade Infantil (Figura 7).

Na Figura 6 é representado o gasto com a saúde nos anos em análise, para que seja perceptível a real evolução investimento em saúde.



Fonte: Elaborado pelo autor através de dados do site da Secretaria do Tesouro Nacional e de dados obtidos no setor contábil da Prefeitura de SMA (1998-2008).

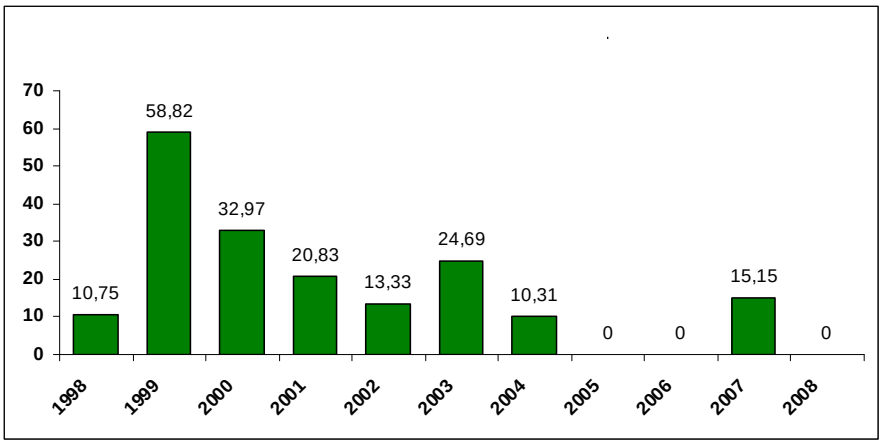
Figura 6 - Gasto com saúde

Observa-se que houve um aumento no gasto com a saúde no decorrer dos anos analisados, com poucas variações negativas. O maior valor gasto ocorreu no ano de 2008, alcançando o valor de R$1.591.571,9739 e o menor valor ocorreu em 2001, representando R$ 336.098,11.

Constatou-se por meio da entrevista semi-estruturada com alguns funcionários da saúde e também com moradores da cidade, que houve uma evolução muito grande em relação à saúde. Segundo os entrevistados, isso ocorreu em vários aspectos, dentre eles o maior número de funcionários e o atendimento médico que começou a ser feito pelos funcionários do PSF (Programa de Saúde da Família).

Um dos principais reflexos da importância de uma boa gestão na área da saúde é a taxa de mortalidade infantil, a qual constitui um dos principais indicadores no nível da saúde da população. Segundo o IBGE, taxa de mortalidade infantil representa a frequência com que

ocorrem os óbitos infantis (menores de um ano) em uma população, em relação ao número de nascidos vivos em determinado ano civil. É importante salientar que de acordo com o Ministério da Saúde, as taxas de mortalidade infantil podem ser classificadas como altas, médias ou baixas.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do DATASUS.

Figura 7 - Taxa de mortalidade infantil

Pode-se constatar por meio da Figura 7 que as menores taxas de mortalidade infantil ocorreram nos anos de 2005, 2006 e 2008. Nesse período, foi atingido um valor que é buscado por todos os municípios, o valor zero, em que não há registro de nenhuma morte de criança de um a três anos de idade.

Ao analisar todos os anos, percebem-se algumas oscilações na taxa de mortalidade infantil, porém há uma predominância na queda desse indicador. Esse fato corrobora que as condições socioeconômicas do município melhoraram no decorrer dos anos estudados.

5 Conclusão

Por meio dos dados levantados, percebe-se que os gestores do município de São Miguel do Anta-MG têm cumprido com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange o endividamento e os gastos com pessoal. Além disso, nota-se que após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRG) a cidade analisada apresentou uma significativa melhora em seus indicadores fiscais.

Em relação aos indicadores sociais ligados à saúde e à educação, percebe-se que houve uma evolução em ambos os aspectos. Isso pode ser comprovado tanto pelo aumento dos investimentos feitos na área, quanto pelo próprio relato dos funcionários e moradores da cidade, os quais ressaltaram uma visível melhora no que diz respeito à saúde e à educação de São Miguel do Anta. Nesse sentido, é válido ressaltar que a real intenção da lei em estudo foi compreendida pelos gestores do município, principalmente pela última gestão, visto que houve uma grande melhora nos indicadores sociais nos últimos quatro anos em análise.

É importante salientar que apesar das melhoras detectadas na área da educação e da saúde, ainda há muito que pode ser feito para aperfeiçoar esses aspectos no município em estudo. Primeiramente, na área da educação ainda há reclamações quanto ao acompanhamento do aluno fora da sala de aula e quanto à remuneração dos professores. Em relação à saúde, também há diversas melhorias a serem feitas, uma vez que a população ainda encontra certa dificuldade para encontrar médicos especializados.

Por fim, como sugestão de trabalhos futuros, seria interessante um estudo no âmbito fiscal e social com um maior número de municípios, pois com uma amostra maior é possível chegar a conclusões e constatações ainda mais objetivas.

Referências

ANDRADE, Nilton, **Contabilidade Publica na Gestão Municipal:** Métodos com base na LC nº 101/00 e nas Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN. 2ª edição. São Paulo: Atlas 2006.

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel, **Contabilidade Pública: Da Teoria a Prática.** São Paulo: Saraiva 2006.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÈM, Ana. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3º Ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em 18 de março de 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas. São Paulo 2004.

LRF - **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf.> Acesso em: março 2012.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, V. N., **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.administradores.com.br/lei.php>. Acesso em março 2012.

MÉDICI, A, C. **Aspectos Teóricos e conceituais do Financiamento das Políticas de Saúde**. 3º ed. Brasília, 2002.

NASCIMENTO, Edison Ronaldo. **Gestão Publica.** São Paulo. Saraiva 2006.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas. A política orçamentária no Brasil.** 4º ed. São Paulo. Atlas, 2009.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas.** 2º ed. São Paulo. Atlas 2003.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade Governamental:** Um Enfoque Administrativo. 7ª edição. São Paulo: Atlas 2004.

SLOMSKI, Valmor, **Manual de Contabilidade Pública**: Um enfoque na Contabilidade Municipal. 2ª edição. São Paulo: Atlas 2003.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas 2005.