



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

GIULIA FÊNIX SANTIAGO DA SILVA

**ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA
DO RECIFE NO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF) NO PERÍODO DE
2015 A 2020**

Recife

2022

GIULIA FÊNIX SANTIAGO DA SILVA

**ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA
DO RECIFE NO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF) NO PERÍODO DE
2015 A 2020**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Jeronymo José Libonati

Recife

2022

GIULIA FÊNIX SANTIAGO DA SILVA

**ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA
DO RECIFE NO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF) NO PERÍODO DE
2015 A 2020**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Ciências
Contábeis da Universidade Federal de
Pernambuco – UFPE, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Contábeis.

Aprovado em 04 de novembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jeronymo José Libonati
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Raimundo Nonato Rodrigues
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Claudio de Araújo Wanderley
Universidade Federal de Pernambuco

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, Giulia Fênix Santiago da.

Análise do desempenho dos municípios da Região Metropolitana do Recife no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) no período de 2015 a 2020 / Giulia Fênix Santiago da Silva. - Recife, 2022.

30 : il.

Orientador(a): Jeronymo José Libonati

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Contábeis - Bacharelado, 2022.

1. Indicadores de gestão. 2. Gestão fiscal. 3. Qualidade de gasto. I. Libonati, Jeronymo José. (Orientação). II. Título.

350 CDD (22.ed.)

FOLHA DE APROVAÇÃO

GIULIA FÊNIX SANTIAGO DA SILVA

ANÁLISE DO DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE NO ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF) NO PERÍODO DE 2015 A 2020

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em 04 de novembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jeronymo José Libonati (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Raimundo Nonato Rodrigues (Avaliador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Claudio de Araújo Wanderley (Avaliador)
Universidade Federal de Pernambuco

DEDICATÓRIA

Há um provérbio africano que diz que “é preciso uma aldeia para se educar uma criança”, partindo desse princípio dedico este trabalho a toda a comunidade que me formou como ser pensante e incessante no desejo de aprender. Para todas as professoras e professores que cruzaram meu caminho do ensino infantil ao médio e sempre acreditaram em mim e no meu futuro. Aqui está uma materialização parcial dele. Para a minha família que foi minha base e inspiração no pontapé inicial dessa trajetória acadêmica. Para todas e todos que vieram antes de mim e sacrificaram suas vidas para que hoje eu pudesse estar ocupando esse lugar. Para todos e todas que chegarem depois, sempre é possível. E, em maior proporção, me dedico. Por não ter desistido, nem mesmo nos momentos que parecia não haver outra saída. Por ter buscado ajuda profissional quando se fez necessário. Por toda a paciência, privação e dedicação direcionadas a este trabalho. Todo o esforço retorna em forma de gratidão e crescimento. O futuro nos pertence.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a mim, por toda a força e impulso que jamais pensei que teria. Nos momentos mais difíceis estive lá e me reergui. Exercer a resiliência se tornou rotina nessa caminhada.

Prontamente, agradeço a minha psicóloga por ser àquela que me faz parar, respirar e tomar impulso no momento certo para finalizar as etapas.

Agradeço a minha família por toda a confiança depositada desde anos atrás. Em especial, deixo registrado um obrigado a minha vovó Valéria, por toda a dedicação e trabalho duro para que o nosso passado, presente e futuro fosse um lugar de mais conforto e afeto.

Agradeço a Universidade Federal de Pernambuco pela oportunidade e por ter se tornado meu 2º lar. A todos os docentes que tive a sorte de ser aluna e adquirir um pouco dos seus conhecimentos.

Agradeço ao meu orientador, Jeronymo Libonati, pela disponibilidade, paciência e compreensão em me acompanhar por dois semestres seguidos.

Agradeço aos meus colegas de classe e profissão, inclusive os que migraram para outras áreas. Todos foram muito importantes no início do processo acadêmico e lembrarei com carinho dos vastos momentos de estudo e diversão.

Agradeço aos meus amigos pelos encontros e reencontros que me proporcionaram, foram meu ponto de equilíbrio quando tudo estava prestes a desmoronar. Se não fosse por todo o incentivo de Caio, ainda em 2017, eu sequer começaria essa trajetória. Agradeço a Karolina por ser uma fonte de inspiração e pelo grande sentimento de paz e aconchego que nossa amizade me proporciona. Agradeço a Karolayne por ter sido meu suporte, afago e fortalecimento. Agradeço a Genyffe e Nalu, elas que ouviram minhas agonias e lamentações, me deram suporte e incentivo, e também dividiram suas dores comigo.

Agradeço ao rap nacional por salvar a minha vida desde 2013 e por ter me mostrado que a educação é, sim, o melhor caminho. Obrigada, Emicida e Racionais MCs, por mudarem o rumo da minha vida.

E agradeço ao meu grande amor, Alexia, minha namorada, companheira, melhor amiga e parceira. Obrigada por todos os incentivos, por sempre ter me apoiado, por nunca ter negado abdicar dos nossos momentos de lazer para que eu pudesse focar na vida acadêmica. Depois de você, eu sou alguém muito melhor.

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a evolução do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) dos municípios da Região Metropolitana do Recife, localizada no estado de Pernambuco, durante os anos de 2015 a 2020. O IFGF tem como objetivo analisar as gestões públicas municipais, fornecendo dados isolados de indicadores e realizando uma média entre eles. A pesquisa tem como base os resultados dos indicadores de autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Em termos metodológicos, foi uma pesquisa exploratória, bibliográfica e quantitativa, utilizando dados secundários do FIRJAN, coletados diretamente da plataforma do SICONFI, onde cada ente público publica seus relatórios fiscais num determinado período do ano. Apesar de obter um resultado melhor que a média do estado de Pernambuco, o desempenho da área não alcançou pontuação o suficiente para enquadrar-se em uma gestão de excelência. Na análise realizada, Araçoiaba demonstrou uma consistência no planejamento orçamentário ao ter os melhores resultados no indicador de liquidez, embora sua autonomia seja baixa. Por outro lado, o município de Paulista se destacou pelo seu crescimento contínuo e avanço no resultado do IFGF, onde, no índice geral estadual, partiu de 21º lugar em 2015, para 4º lugar no ano de 2020.

Palavras-chave: Indicadores de gestão. Gestão fiscal. Qualidade de gasto.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the evolution of the Firjan Fiscal Management Index (FFMI) of the municipalities of the Metropolitan Region of Recife, located in the state of Pernambuco, during the years 2015 to 2020. The IFGF has the objective of analyzing the municipal public administrations, providing isolated data of indicators and performing an average among them. The research is based on the results of the indicators of autonomy, personnel expenses, liquidity, and investments. In methodological terms, it was an exploratory, bibliographical and quantitative research, using secondary data from FIRJAN, collected directly from the SICONFI platform, where each public entity publishes its fiscal reports in a certain period of the year. Despite obtaining a better result than the average of the state of Pernambuco, the performance of the area did not score high enough to fit into a management of excellence. In the analysis, Araçoiaba demonstrated consistency in budget planning by having the best results in the liquidity indicator, although its autonomy is low. On the other side, the municipality of Paulista showed continuous growth and progress in the IFGF results, where, in the general state index, it went from 21st place in 2015 to 4th place in 2020.

Keywords: Management indicators. Fiscal management. Expenditure quality.

LISTA DE GRÁFICOS/FIGURAS

Figura 1 – Fórmula do Indicador de Autonomia.....	18
Figura 2 – Fórmula do Indicador de Gastos com Pessoal.....	19
Figura 3 – Fórmula do Indicador de Liquidez.....	19
Figura 4 – Fórmula do Indicador de Investimentos.....	20
Gráfico 1 - Evolução do Índice Firjan de Gestão Fiscal.....	22
Gráfico 2 - Evolução do Indicador de Autonomia.....	23
Gráfico 3 - Evolução do Indicador de Gastos com Pessoal.....	24
Gráfico 4 - Evolução do Indicador de Investimentos.....	25
Gráfico 5 - Evolução do Indicador de Liquidez.....	27

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PE	Pernambuco
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
RMR	Região Metropolitana do Recife
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado

LISTA DE SÍMBOLOS

% Porcentagem

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2. JUSTIFICATIVA	15
1.3. OBJETIVOS	16
1.3.1. Objetivo Geral	16
1.3.2. Objetivos Específicos	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1. ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)	17
2.1.1. Indicador de Autonomia	17
2.1.2. Indicador de Gastos com Pessoal	18
2.1.3. Indicador de Liquidez	19
2.1.4. Indicador de Investimentos	20
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	22
4.1. ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)	22
4.1.1. Indicador de Autonomia	23
4.1.2. Indicador de Gastos com Pessoal	24
4.1.3. Indicador de Investimentos	25
4.1.4. Indicador de Liquidez	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	29

1. INTRODUÇÃO

Entre diversas responsabilidades do Estado e dos gestores públicos, uma das principais certamente é a garantia do retorno à população do que foi arrecadado. Quando surgiu a Lei Complementar 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o país enfrentava um momento de turbulências econômicas com o alto endividamento dos estados, numa época pós hiperinflação, ainda herança do período ditatorial. Foi quando se fez necessário uma regulamentação do que a gestão fiscal deveria ser.

Partindo do ponto que o Estado e a economia decorrem da existência do homem (Küng, 2000, p. 288, apud Alvarez, 2006, p. 60), é evidente que as entidades econômicas e estatais deverão responder a integridade e honra da população, e não apenas exercer manifestação de poder.

Na gestão pública há a necessidade de maior responsabilidade em razão dos recursos não pertencerem a quem administra, ele seria um usuário indireto de suas atitudes. Promover o retorno necessário para a população se manter estável e garantir os direitos sociais dos cidadãos não beneficia apenas os usuários externos da administração pública, todos se apropriam das funcionalidades eficientes do Estado. Qualquer mudança eficaz alcançada com o desenvolvimento econômico alinhado ao social é um bem coletivo e promissor.

Se os entes públicos existem para satisfazer um bem coletivo, sua gestão fiscal deve ir além de resultados quantitativos e evidenciar o qualitativo. Além dos números, a qualidade dos gastos é o que assegura o bom funcionamento presente e futuro. Para isso, é fundamental contar com uma gestão fiscal virtuosa e que esteja apta a ir além do que se vê nos números, ser capaz de interpretar informações quantitativas e eficiente nas distribuições de recursos.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) reflete em seus indicadores as informações enviadas pelos entes às plataformas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e surgiu com o foco de avaliar a administração dos recursos públicos pelos entes executivos municipais, dessa forma colaborando para a análise da qualidade de gasto fiscal (COELHO; CARNEIRO, 2017).

Quando as contas dos entes públicos não são controladas com eficiência, isso reflete na sociedade. Como afirma Deodato (1976) a despesa pública é “o fato de que a autoridade estatal dá a um indivíduo ou a um grupo, dinheiro que ela tomou de outros indivíduos” (apud Santos, 2011, p.2, apud Santos, 1999, p. 50). Quando se trata de políticas públicas não há gastos, e sim retribuição do ganho perante a sociedade.

Dessa forma, nenhum investimento feito em prol do povo é em vão. Cruz (2021) destaca que quanto mais despesas o órgão gerar e menor for à receita arrecadada, o endividamento será maior, reduzindo a capacidade de investimento na sociedade; é necessário planejamento, transparência e controle das contas para garantir uma qualidade de gastos. Mais do que números, é preciso resultados.

Posto isso, a questão de pesquisa se configura da seguinte forma: qual o desempenho dos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR) considerando o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) durante o período de 2015 a 2020?

1.2. JUSTIFICATIVA

Quando visualizamos o contexto vivido pela população pernambucana, sendo o Nordeste uma região altamente dependente dos repasses intergovernamentais (PINHEIRO; FILHO; 2021), tendem a surgir perguntas do porquê há essa falta de investimentos direcionadas às áreas mais necessitadas e para onde é direcionado o dinheiro público.

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) realiza uma pesquisa anual envolvendo mais de 5.000 municípios (FIRJAN, 2021), dos 26 estados e o Distrito Federal, onde analisa indicadores de gasto com pessoal, autonomia, liquidez e investimento que demonstram o desempenho municipal em cada componente. É feito uma média dos 4 indicadores, de forma que embora um indicador esteja com a pontuação máxima, isso não fará o índice geral aumentar, pois depende dos outros componentes. Um exemplo disso são as cidades de Paulista e Ipojuca. Considerando o período de 2015 a 2020, enquanto Paulista subiu de 21º para 4º lugar no Ranking do IFGF do estado de Pernambuco, Ipojuca, que possui o indicador de autonomia com avaliação máxima, caiu de 1º para 18º lugar no ranking. (FIRJAN).

A política municipal é a que está mais próxima no atendimento de demandas exigidas pela sociedade. Olhar para o seu comportamento é detalhar a responsabilidade, funcionalidade e eficiência do Estado. E se tratando de eficiência pública, Catelli e Santos (2001) expõem que a carência de recursos, acima de tudo, traz a necessidade de uma visão ampla de sua distribuição, é preciso ter uma aplicação de recursos mais eficientes, que atendam às necessidades públicas, não apenas se restringindo aos números orçados e estabelecidos pela LRF. (apud. MATOS 2015).

Dessa forma, analisar a evolução do Índice Firjan de Gestão Fiscal, identificando as quedas e crescimentos dos indicadores, é uma forma de transparecer a saúde fiscal das entidades e pode servir como instrumento de apoio ao processo de decisão dos gestores, e estimular o controle social por parte dos cidadãos.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

O objetivo geral do estudo é analisar a evolução do desempenho de cada município da Região Metropolitana do Recife (RMR) no Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) no período de 2015 a 2020.

1.3.2. Objetivos Específicos

Tendo como objetivos específicos:

- Analisar cada indicador que compõe o IFGF, identificando os avanços e retrocessos durante o período estudado;
- Servir como material bibliográfico para futuras pesquisas mais específicas que estejam relacionadas com o tema.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é uma avaliação anual dos mais de 5.000 municípios brasileiros, realizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e transparece a administração dos recursos públicos pelos entes executivos municipais, utilizando informações extraídas dos portais eletrônicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que são publicadas pelos próprios entes. O Índice é a média de 4 indicadores: Autonomia, Gastos com Pessoal, Investimentos e Liquidez. O resultado do indicador varia entre 0 e 1 ponto, quanto mais perto de 0 pior a gestão fiscal municipal, e quanto mais perto de 1, melhor. Dessa forma, criaram 4 conceitos de avaliação para o IFGF, em que quando o resultado é superior a 0,8 ponto considera-se uma gestão de excelência, quando fica entre 0,6 e 0,8 ponto a gestão é boa e quando a média resulta entre 0,4 e 0,6 ponto é considerada uma gestão em dificuldade. A gestão é considerada crítica quando a pontuação for menor que 0,4 (FIRJAN, 2021).

2.1.1. Indicador de Autonomia

O Indicador de Autonomia refere-se à capacidade da prefeitura municipal manter financeiramente sua estrutura administrativa executiva e legislativa, ele avalia a aptidão do ente de sustentar-se de maneira independente relacionando suas receitas, provenientes de atividades econômicas do município, com as despesas para gerir a Câmara dos Vereadores e a estrutura da Prefeitura.

Como evidenciado pelo FIRJAN, as receitas consideradas neste caso são as arrecadações próprias oriundas das atividades tributárias, patrimoniais, serviços, agropecuárias e industriais, além das transferências governamentais devolutivas, deduzidos os percentuais determinados para formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). As despesas são os custos declarados para manter a Câmara Legislativa e a Prefeitura, excluindo aquelas de áreas aplicadas ao bem-estar público, como saúde, educação, saneamento e semelhantes. Para o cálculo são utilizadas as despesas das funções orçamentárias legislativas, judiciárias, essenciais

à justiça e administrativa que estão em fase de liquidação. (FIRJAN, 2021).

A figura 1 evidencia a fórmula utilizada para alcançar o resultado.

Figura 1 - Fórmula do Indicador de Autonomia

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Receitas da Atividade Econômica Local} - \text{Custos com a Estrutura Administrativa}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Caso 1: $\text{Indicador} > 25\% \rightarrow \text{IFGF Autonomia} = 1$

Caso 2: $0\% < \text{Indicador} < 25\% \rightarrow \text{IFGF Autonomia} = \frac{\text{Indicador}}{25\%}$

Caso 3: $\text{Indicador} < 0\% \rightarrow \text{IFGF Autonomia} = 0$

Fonte: Anexo Metodológico do IFGF (FIRJAN, 2021)

2.1.2. Indicador de Gastos com Pessoal

Este indicador evidencia o grau de comprometimento do orçamento público com as despesas de pessoal. Em um levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE - PE) no ano de 2015, ano inicial do período avaliado neste trabalho, 168 dos 184 municípios ultrapassaram o limite de alerta permitido por lei. A LC nº 101/2000 estabelece que o limite de gasto com pessoal nos municípios não poderá comprometer mais que 60% da sua Receita Corrente Líquida (RCL). Sendo 54% o limite do Poder Executivo e 6% para o Legislativo, que inclui a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do município, quando houver.

Para resultado desse indicador, o IFGF considera que quanto mais próximo de descumprir a Lei, mais próximo de zero a pontuação estará. Municípios que ultrapassarem os 60% automaticamente zeram o Indicador. Esse descumprimento indica um alto comprometimento do orçamento com despesas que não podem ser reduzidas e só tendem a crescer a cada ano que passa, deixando as políticas públicas em segundo plano.

Na figura 2 vemos o cálculo desse indicador:

Figura 2 - Fórmula do Indicador de Gastos com Pessoal

$$\text{Indicador} = \frac{\text{Despesa Líquida com Pessoal (últimos 12 meses)}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Caso 1: $\text{Indicador} < 45\% \rightarrow \text{IFGF Gastos com Pessoal} = 1$

Caso 2: $45\% < \text{Indicador} < 60\% \rightarrow \text{IFGF Gastos com Pessoal} = 1 - \left(\frac{\text{Indicador} - 45\%}{60\% - 45\%} \right)$

Caso 3: $\text{Indicador} > 60\% \rightarrow \text{IFGF Gastos com Pessoal} = 0$

Fonte: Anexo Metodológico do IFGF (FIRJAN, 2021)

2.1.3. Indicador de Liquidez

Esse indicador surgiu para transparecer a capacidade do município em arcar com as despesas do exercício atual e anterior. O termo liquidez, quase que obviamente, trata-se de liquidez de caixa. Ao ponto em que determinado ente público não tiver cobertura para arcar com os gastos do ano corrente e postergar muitas despesas para o próximo exercício, evidencia uma má gestão financeira e orçamentária, e que a longo prazo, se não houver o devido controle, faz o município possuir mais dívidas do que capacidade para se sustentar.

Sendo assim, o indicador de liquidez baseia o cálculo do índice nas inscrições de restos a pagar versus os recursos disponíveis em caixa no ano avaliado. De forma que quanto mais o resultado se aproxima de 1, menos o município deixa para o próximo exercício as despesas do exercício atual, e a pontuação é zero se o quantitativo de inscrições em restos a pagar superem os recursos de caixa, ou seja, sua capacidade de liquidez. Consideram-se restos a pagar a diferença entre despesas empenhadas e despesas efetivamente pagas.

Diante do exposto, a figura 3 mostra o cálculo desenvolvido para alcançar o resultado deste indicador:

Fórmula do Indicador de Liquidez

$$\text{Indicador} = \frac{(\text{Caixa e Equivalentes de Caixa}) - (\text{Restos a Pagar Inscritos no ano})}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Caso 1: $\text{Indicador} > 25\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 1$

Caso 2: $0\% < \text{Indicador} < 25\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 0,4 + 0,6 * \frac{\text{Indicador}}{25\%}$

Caso 3: $\text{Indicador} < 0\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 0$

Fonte: Anexo Metodológico do IFGF (FIRJAN, 2021)

2.1.4. Indicador de Investimentos

Uma das funções dos gestores públicos, especialmente na esfera executiva, é garantir que a população tenha seus direitos adquiridos e respeitados. Acesso a uma educação de qualidade, sistema de saúde que funcione, saneamento básico, infraestrutura nos locais públicos, ruas pavimentadas que facilitem a mobilidade e evitem acidentes, dentre outras coisas, são direitos constitucionais destinados a todos os cidadãos.

Sendo assim, o indicador de Investimentos tem como objetivo analisar a parcela dos orçamentos municipais que são destinados aos investimentos.

Para calcular o indicador, se baseia sempre no estágio de liquidação da despesa, visto que o empenho é apenas reserva do gasto, e não o serviço já propriamente dito. Nos resultados, foi dada nota máxima para os municípios que invistam mais de 12% de sua Receita Total. E a fórmula utilizada se dá por:

Figura 4 - Fórmula do Indicador de Investimentos

$$\mathbf{Indicador} = \frac{\mathbf{Investimentos + Inversões Financeiras}}{\mathbf{Receita Total}}$$

$$\mathbf{Caso Indicador > 12\% \rightarrow IFGF Investimentos = 1}$$

$$\mathbf{Caso Contrário: IFGF Investimentos = \frac{Indicador}{12\%}}$$

Fonte: Anexo Metodológico do IFGF (FIRJAN, 2021)

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização da pesquisa foram utilizados dados e relatórios obtidos nas bases da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e a partir disso elaborada uma análise do período selecionado. Os dados obtidos pelo FIRJAN são extraídos de plataformas como o Siconfi, onde os entes públicos publicam suas informações fiscais e orçamentárias em períodos bimestrais, quadrimestrais e alguns até semestrais.

Sobre a pesquisa exploratória, partindo da afirmação de Gil (2002, p. 41), seu principal objetivo é aperfeiçoar as ideias e despertar novas percepções, sendo assim a metodologia aqui aplicada foi a exploratória e envolveu levantamento bibliográfico. Foram utilizados artigos científicos, periódicos científicos, livros e revistas, notas técnicas, para melhor compreender o resultado dos indicadores em outras áreas. Este material bibliográfico foi recuperado em bases de dados e bibliotecas eletrônicas como Scielo (Scientific Electronic Library Online), endereços eletrônicos das revistas, periódicos e instituições de ensino superior.

A natureza da pesquisa é a quantitativa pois de acordo com Mattar (2001), citado por Oliveira (2011), é a que procura a comprovação das hipóteses utilizando dados elaborados e estatísticos, ela quantifica os elementos buscados e realiza a propagação de forma generalizada.

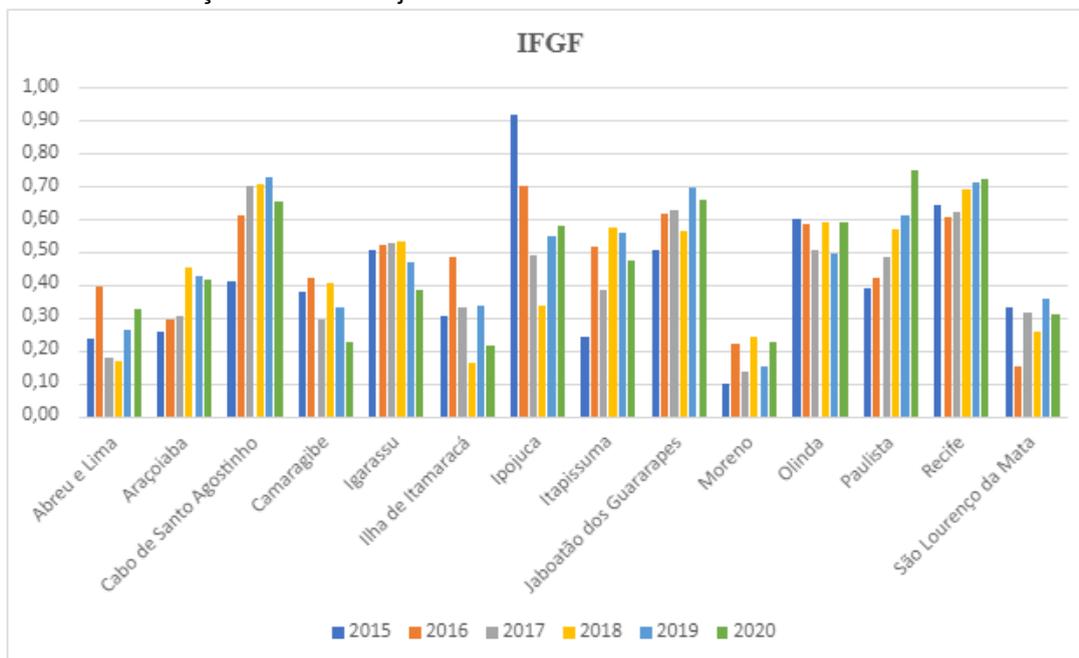
A pesquisa foi delimitada à Mesorregião Metropolitana do Recife, constituída pelos municípios de: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata (IBGE, 2020) com a delimitação temporal de 2015 a 2020.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1. ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL (IFGF)

Inicialmente, foi feito um levantamento dos indicadores nos anos de 2015 até 2020 na Região Metropolitana do Recife, de modo a comparar o desempenho dos municípios no período exposto.

Gráfico 1 - Evolução do Índice Firjan de Gestão Fiscal



Fonte: Elaboração própria baseada em dados do FIRJAN (2021).

O gráfico 1 mostra um equilíbrio entre as cidades analisadas, mantendo um resultado mais eficaz em municípios que apresentam boas movimentações econômicas. Com a cidade de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca tendo como carro de frente do seu desenvolvimento o Complexo Industrial Portuário de Suape, embora tenha havido uma queda em Ipojuca nos anos de 2016 a 2018, o IFGF se mantém estável nesses dois locais, entretanto sempre com um espaço para melhor desempenho.

Cidades não tão desenvolvidas, sem pontos turísticos em evidência para serem explorados ou escanteados na relação público - privada, tendem a se manter mais abaixo no índice, como é o caso de Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Ilha de Itamaracá, Moreno e São Lourenço da Mata.

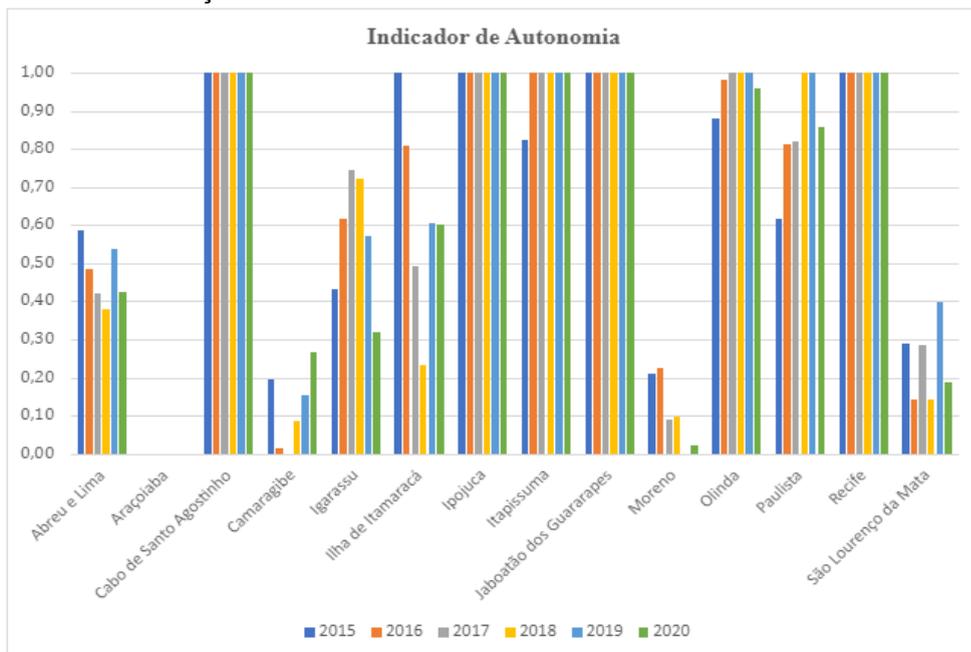
Enquanto Jaboatão dos Guararapes tem uma população estimada de 711.330 pessoas (IBGE, 2021) e com um PIB per capita de R\$19.750,50 (IBGE, 2019), a cidade de Paulista, com uma população estimada em 336.919 habitantes (IBGE, 2021) possui um PIB per capita de R\$13.681,83, segundo levantamento do IBGE em 2019. Nesses dois municípios, considerando os referidos anos, seus índices de gestão fiscal possuem resultados aproximados, evidenciando que, ter mais recursos e mais mão de obra local à disposição, não igualmente significa um bom desempenho fiscal.

De 2015 para 2016, época que se iniciava o período eleitoral municipal, o IFGF mostrou uma tendência de crescimento em 10 dos 14 municípios avaliados. Por outro lado, em 2020, ano em que o país enfrentou a pandemia da Covid-19, houve um decréscimo do índice em mais da metade dos municípios da RMR, levantando a hipótese de se o fator pandêmico afetou o índice e, caso sim, quanto o fez.

A partir do índice geral, foi feito um levantamento de todos os indicadores individualmente, isolando os resultados por município.

4.1.1. Indicador de Autonomia

Gráfico 2 - Evolução do Indicador de Autonomia



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do FIRJAN (2021).

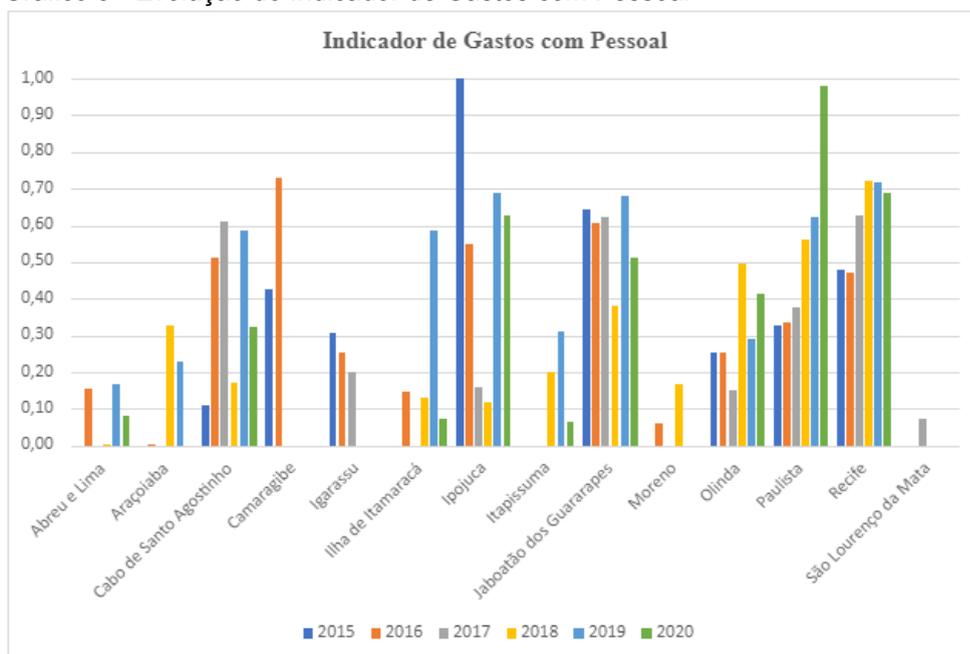
Considerando que o indicador de autonomia mede a capacidade do município em gerar receita própria, é explícito que cidades mais afastadas da capital Recife estão mais propícias a depender das receitas provenientes do governo estadual e federal. Segundo dados do IBGE, em 2015 a cidade de Araçoiaba possuía 89,9% de sua receita advinda de fontes externas, contra 71,4% de Paulista e 47,1% de Recife no mesmo período.

Por outro lado, conforme os dados apresentados, as cidades mais próximas da capital possuem o que o FIRJAN considera como gestão de excelência, com o índice maior que 0,8.

Aqui mais bem evidenciado, as cidades com maior concentração turística ou industrial, tendem a possuir maior capacidade em manter os custos do poder executivo e legislativo sem que haja um comprometimento de sua receita anual.

4.1.2. Indicador de Gastos com Pessoal

Gráfico 3 - Evolução do Indicador de Gastos com Pessoal



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do FIRJAN (2021).

O indicador de gastos com pessoal avalia a despesa de pessoal considerando a receita do município. Sendo um dos indicadores que mais oscilam, nota-se uma dificuldade dos gestores em manter-se dentro da LRF, respeitando os limites de gastos com a folha de pagamento. De forma geral, com o passar do tempo os

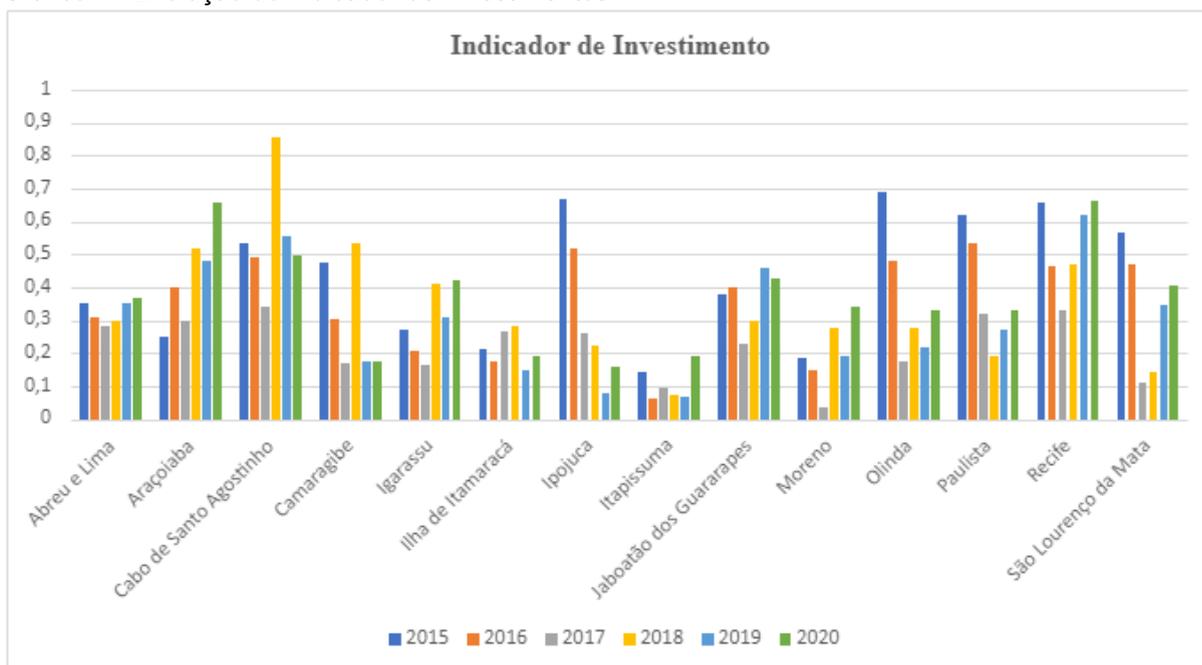
gestores tendem mais a regredir que avançar nesse quesito. Apenas Paulista se manteve numa crescente, enquanto os outros variam entre uma gestão boa e uma gestão em dificuldade, alguns chegando até a uma gestão crítica, como é o caso de São Lourenço da Mata. No período analisado, o município apresentou pouca evolução no indicador, e ainda assim, voltou a decair, resultando em zero seu índice de gasto com pessoal.

Esse indicador é a parte mais frágil do índice, pois constantemente o limite de gastos com pessoal é ultrapassado pelos poderes públicos municipais. Em 2015 em Pernambuco, 120 municípios excederam o limite de 54% da Receita Corrente Líquida (TCE - PE, 2016). Fator que não apresentou melhoras significativas, pois um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE - PE) demonstrou que em 2018, 108 cidades das 184 do estado, infringiram a lei.

A destinação de valores acima dos percentuais estabelecidos na LRF para gastos com pessoal, põe em risco os recursos para investimentos em áreas de atendimento à população, como saneamento, segurança, saúde, educação e ações sociais. Tema a ser mais detalhado no tópico seguinte.

4.1.3. Indicador de Investimentos

Gráfico 4 - Evolução do Indicador de Investimentos



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do FIRJAN (2021).

O índice de investimento é o mais próximo de uma análise socioeconômica. O indicador avalia a quantidade de investimentos feitos pelo município. Partindo do ponto que todo investimento do setor público deve ser voltado para o povo, esse indicador pode auxiliar para uma avaliação da qualidade de gastos, de forma que se refere à capacidade de gerar bem-estar e competitividade para o município.

Comparando o índice de autonomia com o índice de investimento, os dados deixam transparecer que capacidade em gerar receita não necessariamente significa um retorno do investimento à população. Um exemplo é Ipojuca, mesmo com seu índice de autonomia em 1 (gestão em excelência), a gestão no índice de investimentos fluiu de boa para em dificuldade e nos últimos anos analisados, encontra-se numa gestão crítica.

O ano de 2015 destaca-se como um bom período para a maioria dos municípios. Ipojuca, Olinda, Paulista e Recife foram enquadrados com uma gestão de investimentos boa, e apenas a capital pernambucana conseguiu alcançar esse resultado novamente, no ano de 2020.

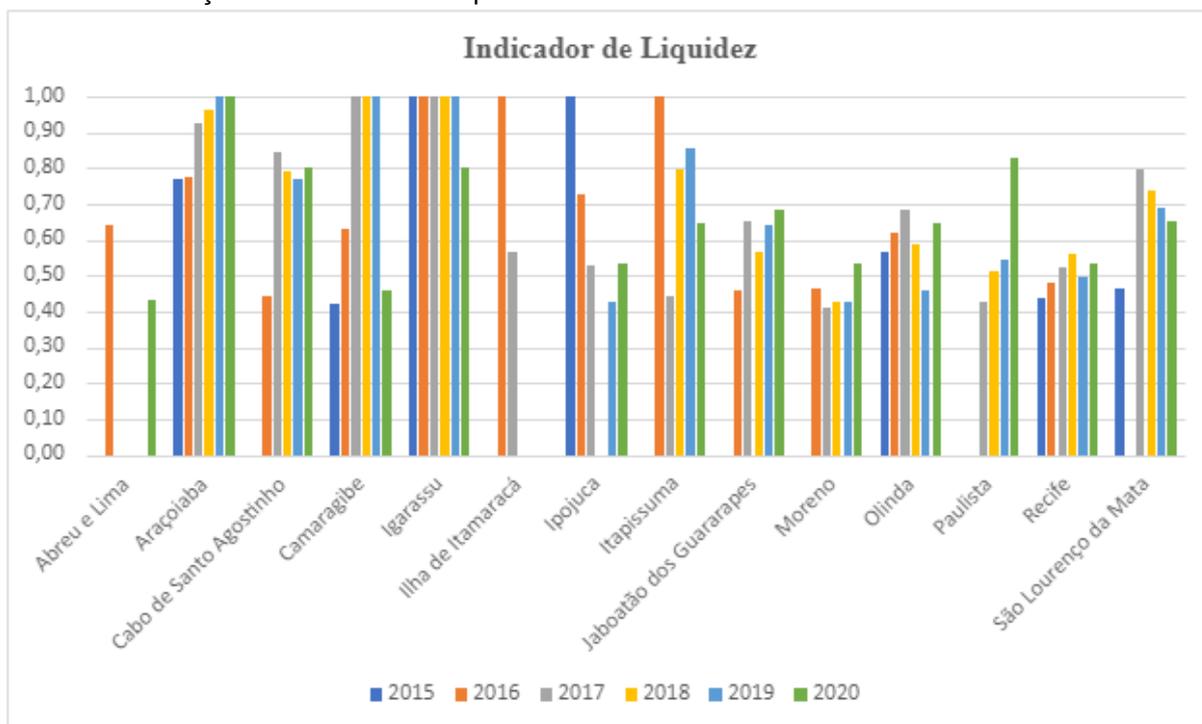
Em 2018, 11 cidades viram seu indicador de investimentos aumentar, mas apenas 4 delas conseguiram dar continuidade a investida em políticas públicas duradouras para a sociedade

Considerando o início da pandemia da Covid-19 em 2020, esse indicador foi o que obteve maior crescimento em comparação aos outros. Todos os municípios apresentaram um aumento nos investimentos, prontamente pela melhor organização orçamentária que o período exigia. Houve mais atenção e transparência às áreas de saúde e ação social. Apenas Camaragibe deu continuidade na mesma situação, e Jaboatão apresentou uma queda, transparecendo uma conduta questionável face ao momento enfrentado.

Embora Finck (2022) considere que os municípios de maior porte são menos sensíveis a alterações surpresas no ambiente fiscal, pela tendência de haver orçamento maior para executar, esse indicador demonstrou que para uma boa execução orçamentária é necessário planejamento e boa qualidade de gastos.

4.1.4. Indicador de Liquidez

Gráfico 5 - Evolução do Indicador de Liquidez



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do FIRJAN (2021)

O indicador de liquidez transparece a capacidade do município arcar com as despesas do exercício atual e anterior. Quanto mais distante de 1, mais o município protela sua dívida.

Araçoiaba, embora não demonstre muito sucesso nos outros indicadores, apresenta um indicador de liquidez de excelência, não comprometendo o orçamento do ano posterior com restos a pagar do ano anterior.

Há cidades que conseguiram zerar esse indicador em alguns anos, como é o caso da Ilha de Itamaracá nos anos de 2015, 2018, 2019 e 2020; e Abreu e Lima nos anos de 2015, 2017, 2018 e 2019.

Nem mesmo a troca do poder executivo municipal causou grande impacto no controle de restos a pagar, e os dados de 2016 (último ano do mandato) demonstram isso. Na maioria não houve grandes impactos a ponto de gerarem uma evidência específica, entretanto em Paulista e São Lourenço da Mata podemos ver que apesar de 2016 o indicador ter sido zerado, em 2017 se restabeleceu e manteve uma investida consideravelmente boa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2020, a média do IFGF da Região Metropolitana do Recife (RMR) foi de 0,4662 ponto, confrontando com o resultado estadual, que foi de 0,3502 ponto, concluímos que os indicadores da RMR se comportaram de maneira mais eficiente que a média de Pernambuco, embora não o suficiente para que a gestão não obtivesse um baixo desempenho.

É evidente que nenhum município analisado alcançou um bom resultado, a maior parte foi classificada no índice geral como uma gestão “crítica” ou “em dificuldade”. Mesmo em alguns anos ultrapassando 0,6 ponto, não é uma constante na maior parte das cidades. Demonstrando que todos os indicadores precisam de melhorias. Enquanto o indicador de autonomia é aquele com mais destaque quando se trata de gestões classificadas como excelentes por anos consecutivos, o desafio de arrecadar mais receitas próprias recai para as pequenas cidades, e que, enquanto o poder de compra da população se mantiver caindo, conseguir mudar esse cenário vai ser dificultoso e delicado. O indicador de gastos com pessoal é o mais crítico. Ele evidencia um despreparo e desorganização orçamentária em lidar com o número de contratações, efetivas ou não, que protagonizam a destinação dos recursos públicos. Os resultados negativos nos indicadores de liquidez e investimento expõem uma gestão que possui um planejamento orçamentário distante do praticável. Sendo assim, recai ao controlador do município o compromisso de monitorar e analisar as tomadas de decisões dos gestores públicos, que possuem a responsabilidade de devolver à sociedade aquilo que por ela foi dado.

Considerando que a pesquisa se limitou às 14 cidades constituintes da Região Metropolitana do Recife, e analisou as informações dos anos de 2015 a 2020, divulgadas pelos próprios entes por meios eletrônicos, e coletadas pelo FIRJAN para montagem e avaliação dos indicadores aqui expostos, é esperado que os dados e apontamentos evidenciados contribuam para futuras pesquisas, especialmente aquelas que tenham como objetivo um aprofundamento nos dados dos Índices de Gestão Fiscal dos municípios da Região Metropolitana do Recife.

Diante de todo o exposto, sugiro novas pesquisas na área, abrangendo um aumento da amostra, cruzando os fatos com outras informações como o PIB, nível de desemprego das áreas delimitadas, índices de educação e a responsabilidade do controlador em monitorar a aplicação dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. **Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações**. Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, ano 2006, v. 9, n. 29, p. 49-68, 2006. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília – DF, 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 set 2022

COELHO, Vânia Cristina Oliveira; CARNEIRO, Laura Regina. **Análise do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF 2017) de São Luís, ano-base 2016**. São Luís: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (Seplan), 2017. Disponível em: https://diie.com.br/wp-content/uploads/2017/10/nota_tecnica_2017-6_IFGF_FIRJAN_2017_base2016.pdf. Acesso em: 18 fev. 2022.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Responsabilidade na gestão fiscal**: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da lei de responsabilidade fiscal no período de 2010-2013. 2015. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.12.2015.tde-25062015-094403. Acesso em: 8 dez. 2021.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>. Acesso em: 8 dez. 2021.

CRUZ, José Aparecido da. **Governança Municipal: as principais atividades do gestor e do fiscal público municipal**. Maringá: Sinergia Casa Editorial, 2021. 573 p.

FINCK, Ricardo. **GESTÃO FISCAL MUNICIPAL**: análise de municípios gaúchos por meio do índice Firjan de gestão fiscal (IFGF). 2022. 64 f. TCC (Especialização) - Curso de Especialização Administração Pública no Século 21, Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/246257/001145922.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 out. 2022.

FIRJAN (Rio de Janeiro). **Índice Firjan de Gestão Fiscal**: metodologia. Metodologia. 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/BA/F4/E3/6A/752CC710CCD10AC7A8A809C2/IFGF%20-%20Anexo%20Metodologico%20-%202021-v2.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

FIRJAN. **IFGF 2021**: análise especial - pe. ANÁLISE ESPECIAL - PE. 2021. Disponível em:

<https://www.firjan.com.br/data/files/B1/D3/E8/E7/ABE9C7109125A9C7A8A809C2/IFGF%202021%20-%20Analise%20Especial%20-%20PE.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

FIRJAN (Rio de Janeiro). **IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Último acesso em: 12 out. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.

IBGE. **DTB: Divisão Territorial Brasileira, 2020**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/23701-divisao-territorial-brasileira.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

IBGE. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021**. Página Inicial. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Último acesso em: 12 out. 2022.

MATOS, Nyalle Barboza. **Governança eletrônica municipal e eficiência na distribuição de recursos públicos**: uma análise nos municípios mais populosos do Brasil. 2015. 76 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) — Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18649>. Acesso em: 20 dez. 2021.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração / Maxwell Ferreira de Oliveira. -- Catalão: UFG, 2011. 72 p.: il. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2021

PINHEIRO, Antonio Marcos Bernardo; FILHO, Luís Abel da Silva. **Finanças Públicas Municipais No Nordeste: Uma Abordagem Por Clusterização Hierárquica Da Capacidade Tributária E Da Dependência Financeira - 2005/2018**. In: Anais XIX Congresso da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2021, Online. Disponível em: <<https://brsa.org.br/wp-content/uploads/wpcf7-submissions/4368/FINAN%C3%87AS-P%C3%9ABLICAS-MUNICIPAIS-NO-NORDESTE-UMA-ABORDAGEM-POR-CLUSTERIZA%C3%87%C3%83O-HIER%C3%81RQUICA-DA-CAPACIDADE-TRIBUT%C3%81RIA-E-DA-DEPEND%C3%8ANCIA.pdf>> Acesso em: 21 dez. 2021.

SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. A Responsabilidade Fiscal e a Ausência do Aspecto Social. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 20 - p. 30, set./dez., 2011. ISSN 1984-3291. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5419/4112>. Acesso em: 28 nov. 2021.

TCE. **TCE - Tribunal de Contas do Estado, 2016**. Levantamento do TCE mostra que prefeituras descumprem Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/141-abril/2265-levantamento-do-tce-mostra-que-prefeituras-descumprem-lei-de-responsabilidade-fiscal>. Último acesso em: 28 set 2022