

ANÁLISE EMPÍRICA DA AUTONOMIA FINANCEIRA E DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DE UM MUNICÍPIO DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Josué Pires Braga
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Cláudia Ferreira da Cruz
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Eugênio Lima Mendes
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

RESUMO

O objetivo principal do artigo em questão é avaliar a autonomia financeira e a alocação de recursos do município de Alagoinhas (BA) entre 2001-2006. Este é um estudo de natureza descritiva e é classificado como um estudo de caso. Os procedimentos empregados são: pesquisa bibliográfica, documental e técnicas de estatística descritiva. A fonte dos dados da pesquisa é a base FINBRA (Finanças do Brasil), referente aos exercícios 2001-2006. Os resultados indicam que houve um aumento na autonomia financeira do município no período analisado baseado nas seguintes evidências: aumento real da receita total, aumento das receitas próprias e conseqüente redução da participação relativa das receitas de transferências na receita total e aumento das receitas tributárias. Verificou-se uma forte preferência do gestor pelos gastos sociais. Os gastos econômicos foram considerados relativamente baixos. Observou-se um possível esforço pela redução de gastos relacionados ao custeio da máquina pública. Os investimentos tiveram um crescimento expressivo ao longo do período analisado. Essa configuração das finanças do município é considerada satisfatória do ponto de vista de uma gestão fiscal eficaz.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a questão das finanças públicas do município de Alagoinhas (BA) no período entre 2001-2006. Busca-se analisar a autonomia financeira (estrutura da receita) e as preferências alocativas (estrutura da despesa) do referido município por meio de alguns indicadores.

Entende-se que esse tema é de extrema relevância acadêmica e, principalmente, social, pois aborda assuntos diretamente ligados com a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana dos atores sociais que compõem o ambiente local. Nesse caso, parte-se da idéia de que a decisão da alocação de um determinado recurso público, por exemplo, é uma decisão essencialmente política e que expressa em certa medida a orientação do gestor nesse campo, tendo esta orientação base em valores e crenças individuais.

Com a descentralização, os municípios são investidos de maior competência para atuar como ente público. Nesse contexto considerado, verifica-se a importância estratégica do ente público “município” como fator de promoção de desenvolvimento, isso porque este é o ente mais próximo do povo. Neste caso, logicamente, o município teria condições mais concretas de atuar em assuntos de ordem e interesse local.

Sobre a questão da descentralização administrativa e financeira ocorrida no Brasil recentemente, observa-se certo tipo de incoerência, pois a descentralização de competência na prestação de serviços e fornecimento de bens públicos foi proporcionalmente maior que a

descentralização de recursos financeiros necessários à consecução dessas novas atribuições e responsabilidades. A descentralização financeira se deu através de repasse de recursos e não de repasse de competências tributárias. Nesse caso, o município fica dependendo dos recursos advindos da União e do Estado e com pouca capacidade própria de geração de receitas. Esta situação é caracterizada de forma ainda mais intensa nos municípios de pequeno porte, que representam a grande maioria dos municípios brasileiros.

O motivo para essa discussão está fundamentado no entendimento que o ente público local, como qualquer outra estrutura organizacional, necessita de meios autônomos de provimento de recursos para financiar suas atividades definidas constitucionalmente. Nesse cenário, aquela idéia da capacidade do município de promover desenvolvimento por estar mais próximo do povo fica comprometida, pois a baixa capacidade financeira dificulta as iniciativas dos municípios em prol do seu desenvolvimento sócio-econômico.

Ao considerar esse contexto, o estudo é guiado pela seguinte questão: Como estão configuradas a autonomia financeira e as preferências alocativas no município de Alagoinhas (BA) no período de 2001-2006? Dessa questão, decorre o objetivo central que é avaliar a autonomia financeira e a alocação de recursos do município de Alagoinhas entre 2001-2006. A suposição levantada nesse trabalho é a de que uma maior autonomia financeira permite ao governo municipal maior possibilidade de alocação de recursos segundo suas preferências políticas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Autonomia Financeira

O Estado para manter suas atividades necessita dos meios indispensáveis ao atendimento de sua organização e do cumprimento de suas finalidades, ou seja, para sustentar-se e realizar seus objetivos, o Estado precisa de receitas, sem as quais não pode existir (MATIAS-PEREIRA, 2003). Nesse caso, quanto maior a gama de necessidades públicas, maior será a intensidade de atividade financeira do Estado, e a concepção de Estado é que, em última análise, irá dimensionar o volume das finanças públicas, cabendo ao poder político a escolha das necessidades coletivas que serão privilegiadas e alçadas à categoria de necessidades públicas e, conseqüentemente, incluídas no ordenamento jurídico (HARADA, 2003).

Dentro desse contexto, a atividade financeira do Estado é toda aquela marcada ou pela realização de uma receita ou pela administração do produto arrecadado, ou pela realização de um gasto ou investimento (BASTOS, 1995). Matias-Pereira (2003) afirma que a atividade financeira não se limita a mera arrecadação dos meios indispensáveis à prestação dos serviços públicos, mas, além disso, desenvolve-se em quatro áreas: receita pública (obter); despesa pública (despender); orçamento público (gerir); e crédito público (criar).

Os ingressos provenientes da atividade financeira do Estado são conhecidos como receita pública. De acordo o Manual de Procedimentos da Receita Pública da Secretaria do Tesouro Nacional, as receitas públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas (BRASIL, 2005).

A partir do conceito da receita pública, de acordo com Lourençon (2001), percebe-se que ela configura-se como a base da gestão financeira da administração pública que deve ser estruturada no sentido de obter o máximo de recursos financeiros para que o governo possa

atingir seus objetivos, que é a satisfação das necessidades públicas.

A receita pública é conceituada legalmente pela Lei nº. 4.320/64 e é também normatizada em alguns aspectos por portarias dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. A receita pública no Brasil é classificada inicialmente em dois grupos: receitas orçamentárias e receitas extra-orçamentárias. A orçamentária é consubstanciada no orçamento público, consignada na lei orçamentária, cuja especificação deverá obedecer à discriminação constante na Lei nº. 4.320/64. E a extra-orçamentária alcança os recolhimentos feitos que constituirão compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária e, portanto, independe de autorização legislativa (KOHAMA, 2001).

As receitas orçamentárias em relação à sua natureza econômica se classificam em correntes e de capital (SLOMSKI, 2003).

As receitas correntes são derivadas do poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários. Elas têm características intrínsecas de atividades que contribuem para a finalidade fundamental dos órgãos ou entidades públicas, quer sejam operacionais ou não operacionais. São assim denominadas porque não têm suas origens em operações de crédito, amortização de empréstimos e financiamentos nem alienação de componentes do ativo permanente. As receitas de capital são assim denominadas porque são derivadas da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de componentes do ativo permanente, constituindo-se em meios para atingir a finalidade fundamental do órgão ou entidade, ou mesmo, atividades não operacionais visando ao estímulo às atividades operacionais do ente (Lei nº. 4.320/64).

As receitas correntes em relação à fonte se dividem em: receita tributária, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. As receitas de capital se dividem em: operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital, outras receitas de capital (Lei nº. 4.320/64).

Uma outra classificação das receitas orçamentárias se dá em relação às suas origens. E esta classificação é a mais importante de certa forma para esse estudo, pois introduz a discussão sobre a autonomia financeira dos municípios. Segundo Martins Filho (2007), as receitas orçamentárias podem ser classificadas em próprias e de transferência. As próprias podem ser originárias, quando a administração explora o próprio patrimônio, ou derivada, quando expropria recursos de terceiros por meio da tributação. As de transferência podem ser intragovernamentais, quando os recursos se originam na mesma esfera governamental, e intergovernamentais, quando os recursos se originam em outras esferas de governo.

De forma simplificada, as receitas próprias são aquelas arrecadadas pelo ente e as de transferência são aquelas repassadas por outros entes.

De acordo com Cruz e Mendes (2008), ao analisar a receita orçamentária, o principal aspecto político relacionado nesse estudo se refere à autonomia financeira, em que as estimativas de arrecadação sob essa perspectiva da autonomia podem ser divididas em receitas próprias e receitas transferidas, como já comentadas. Cruz e Mendes (2008) ainda afirmam que as receitas próprias, por serem originadas do esforço de arrecadação do poder público dentro de suas competências tributárias ou ainda por meio de outras fontes de recursos, refletem uma preferência político-ideológica do gestor público em trabalhar para que o município possa aumentar sua autonomia no financiamento de seus gastos.

Para a grande maioria dos municípios brasileiros, as transferências são as principais fontes de financiamento da despesa pública, visando ao cumprimento de suas competências

federativas em favor do ambiente local.

Ainda sobre a questão das transferências, observa-se que uma considerável parte destas está vinculada a programas, principalmente os relacionados a educação e saúde. Em outras palavras, o recurso recebido pelo ente municipal só pode ser aplicado na função ou área previamente estabelecida por alguma legislação ou contrato de convênio. Essa situação pode ser analisada sob dois pontos de vista. O primeiro é que dessa forma existe a certeza da execução da receita vinculada naquela determinada área definida. O outro ponto de vista é que a vinculação de recursos diminui a flexibilidade orçamentária do gestor público municipal, impossibilitando que este destine os recursos de acordo com as suas preferências alocativas, que teoricamente são as preferências da população representada por ele – os munícipes.

Cruz e Mendes (2008) comentam que os municípios brasileiros recebem recursos por meio do mecanismo de transferências, e que a maioria destes recursos originados de transferências está vinculada a áreas ou atividades específicas, o que tira a autonomia do município no direcionamento dos recursos.

Um problema sério que é observado principalmente nos municípios de pequeno porte é o da quase que total dependência dos recursos provenientes das transferências, como já comentado. Essas transferências podem servir de certa forma como um fator motivador para a não tomada de iniciativa por parte do município em explorar suas competências tributárias a fim de obter receitas próprias. Sobre isso, Mendes (2006) alerta que entre os problemas que as transferências podem apresentar está o do comportamental e da atitude dos governantes locais em relação às suas receitas próprias, podendo causar redução no esforço fiscal local e estimular a chamada preguiça fiscal.

A autonomia financeira dos municípios é ainda mais colocada em cheque quando se leva em consideração as competências atribuídas a este ente público. Essas competências de maneira geral são os chamados serviços públicos locais, considerando a existência do alcance de serviços que entram nas denominadas competências exclusiva e concorrente.

Os serviços públicos de competência exclusiva do município conforme está expresso no texto constitucional são o transporte coletivo e a educação infantil e fundamental (CF 1988 art. 30). A Constituição atual (art. 23, 179, 180 e 217) traz também as seguintes áreas como de competência concorrente dos três entes públicos: saúde; assistência pública; proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteção aos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico e cultural; cultura, educação e ciência; meio ambiente e combate à poluição; florestas, fauna e flora; produção agropecuária e abastecimento alimentar; construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e saneamento básico; combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; segurança do trânsito; tratamento diferenciado e incentivo às micro e pequenas empresas; incentivo ao turismo e ao lazer.

A partir da análise do texto constitucional observa-se que não há uma visão clara de quem é responsável direto pela oferta de determinado serviço público pelo fato destes serem de competência concorrente. Se por um lado existe a possibilidade de qualquer uma das esferas atuarem na ofertas desses serviços, por outro fica uma indefinição de quem de fato deveria ofertar determinado serviço. Sobre isso, Cruz e Mendes (2008) diz que dessa forma, sem definições objetivas e claras das atribuições de cada esfera governamental, a sociedade fica impedida de exigir que os serviços cabíveis a cada uma sejam prestados satisfatoriamente.

Observa-se que ao longo do tempo os municípios ganharam maior autonomia dentro das divisões de competência do pacto federativo, principalmente com a Constituição de 1988. Mas o que se observa também é que houve um certo tipo de avanço na descentralização das competências para atuar em certas atividades, mas não na criação de mecanismos capazes de propiciar autonomia financeira para que os municípios pudessem financiar as atividades que lhe foram atribuídas sem depender tanto de transferências intergovernamentais. No caso dos recursos, em vez de ocorrer uma descentralização, houve uma desconcentração, em que os recursos chegam até aos municípios por meio de transferências e não por iniciativa própria em arrecadar.

2.2. Alocação de Recursos

No Estado moderno, segundo Harada (2003), a despesa pública é realizada a partir da arrecadação de dinheiro obtido por intermédio da atividade financeira do Estado, que busca esse recurso para aplicação e consecução das necessidades públicas primárias. Com base nesse texto, observa-se que no processo político-orçamentário público primeiro pensa-se na fonte do recurso (financiamento) para depois partir para a aplicação ou gasto.

O entendimento dessa questão é de fundamental importância para a análise política da autonomia financeira e a conseqüente alocação dos recursos disponíveis ao ente público. Infere-se com isso que o município atende [teoricamente] as necessidades do povo por meio dos serviços públicos na medida em que tem recursos para tal fim e ainda segundo a orientação política do gestor, pois esse exerce sua discricionariedade na alocação desses recursos disponíveis. Infere-se também que a participação do povo nas decisões políticas de alocação de recursos tem a capacidade de alterar a configuração do perfil do gasto público.

Nesse contexto, a despesa pública é conceituada como o conjunto de dispêndios do Estado para o funcionamento dos serviços públicos e encargos assumidos no interesse geral da comunidade. Dessa forma, a despesa alcança as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais (SILVA, 2004). Percebe-se a partir desse conceito que as despesas representam a forma como os recursos arrecadados foram distribuídos nas diversas funções do Estado. E tendo por base a análise das despesas segregada por função tem-se um panorama de onde esses recursos foram aplicados, e isso tem a capacidade de revelar as preferências alocativas do gestor público.

A despesa é classificada no orçamento segundo os seguintes critérios com base na Lei nº. 4.320/64: institucional, funcional, por programas e segundo a natureza. A classificação funcional é de extrema importância para esta pesquisa, pois ela serve de base para a análise das preferências alocativas. Uma outra classificação importante é quanto à natureza da categoria econômica da despesa, que pode ser corrente e de capital.

Este estudo analisa o perfil da despesa pública a partir da metodologia de classificação de Rezende (1997). Esse autor afirma que o gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais. Rezende (1997) analisa as preferências alocativas por meio da classificação do gasto público em três categorias: gasto mínimo, gasto social e gasto econômico. Estas categorias de gastos se diferenciam tecnicamente a partir da classificação utilizada pela teoria dos bens públicos e dizem respeito ao fim último da ação do governo, não considerando as funções intermediárias. Cruz e Mendes (2008), ao falarem da teoria dos bens públicos, citam Musgrave e Musgrave (1980), que considera os bens públicos como: públicos puros, semi-públicos ou privados.

Rezende (1997) define cada uma das categorias de gastos da seguinte maneira:

- **Gasto mínimo:** corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo. Estas envolvem a provisão de bens e serviços que se enquadram na categoria de bens públicos puros, os quais não podem ser provisionados por mecanismos de mercado, representando campos de domínio exclusivo do governo;
- **Gasto social:** corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinada à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. Tais bens, devido a seus graus de exclusão e divisibilidade relativa ao consumo, permitem que o governo não assuma posição monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a alocação de tais recursos;
- **Gasto econômico:** corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. Contudo, na prática, o governo desempenha tais atividades dada a necessidade de regulação de mercados; ou ainda, em casos de intervenção direta desempenhando atividades empresariais.

Esse autor comenta que essa classificação permite compreender a dinâmica e evolução das preferências alocativas dos governos locais por políticas públicas. Uma análise temporal pode permitir conhecer se um determinado governo apresenta transformações na forma com que aloca os seus recursos ao longo do tempo.

A classificação das despesas públicas segundo a categoria funcional visa fornecer bases para apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado (CRUZ e MENDES, 2008). As despesas são divididas nas seguintes funções: legislativa; judiciária; administração e planejamento; defesa nacional e segurança pública; educação e cultura; habitação e urbanismo; saúde e saneamento; assistência e previdência; agricultura; comunicação; desenvolvimento regional; energia e recursos minerais; indústria, comércio e serviços; relações exteriores; trabalho; e transporte. O modelo atual de classificação funcional tem 28 funções. Neste trabalho é utilizado o modelo com 16 porque a pesquisa compreende um período em que se tinham apenas estas funções. Nesse caso, é mais viável converter os valores contidos nas 28 funções atuais para as 16 antigas. Ressalta-se também que a classificação de Rezende (1997) utiliza o modelo com 16 funções.

A partir dessa classificação funcional [16 funções], Rezende (1997) relacionou cada uma das funções a um dos três tipos de gastos, conforme o quadro a seguir.

Quadro 1: Classificação das funções por tipo de gasto.

Gasto Mínimo	Gasto Social	Gasto Econômico
(Bens públicos puros)	(Bens semi-públicos)	(Bens privados)
Legislativa	Educação e Cultura	Agricultura
Judiciária	Habitação e urbanismo	Comunicação
Administração e planejamento	Saúde e saneamento	Desenvolvimento regional
Defesa nacional e segurança pública	Assistência e previdência	Energia e recursos minerais
		Indústria, comércio e serviços
		Relações exteriores
		Trabalho
		Transporte

Fonte: Rezende (1997).

O fato de se utilizar a classificação de Rezende (1997) neste trabalho não quer dizer que esta metodologia é única ou a “melhor”. Simplesmente entendeu-se que esta é a mais adequada tendo em vista o objetivo principal da pesquisa.

3. METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa de natureza descritiva. De acordo com Gil (1999), este tipo de pesquisa tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Os procedimentos empregados para a consecução do objetivo principal foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e técnicas estatísticas simples.

Esta pesquisa de maneira geral é classificada como um estudo de caso. De acordo com Martins e Lintz (2000), o estudo de caso é uma técnica de pesquisa cujo objetivo é o estudo de uma unidade que se analisa profunda e intensamente.

A unidade de análise do trabalho em questão é o município de Alagoinhas no Estado da Bahia. Esse município constitui um pólo regional ao lado de Feira de Santana e possui, atualmente, uma população superior a 138 mil habitantes, o que faz dela o 8º município da Bahia em população; tem como principais atividades econômicas a extração de petróleo e gás natural, comércio, agricultura e agropecuária. O período analisado compreende os anos 2001-2006. Esse período alcança uma gestão completa (2001-2004) e a metade de outra (2005-2006, reeleição) referente ao mandato do gestor Joseildo Ribeiro Ramos, do Partido dos Trabalhadores (PT).

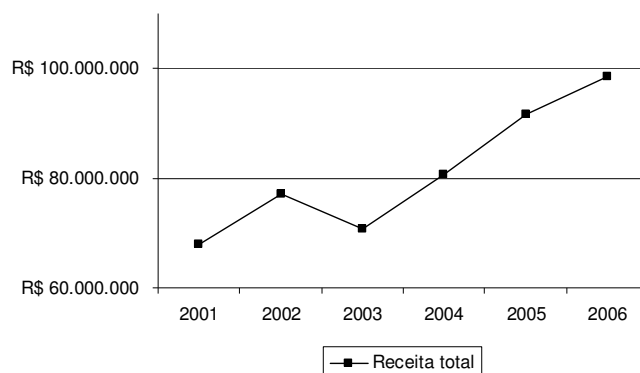
Os dados da pesquisa tiveram como fonte a base de dados contábeis dos municípios brasileiros mantida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) denominada Finanças do Brasil (FINBRA) disponível em seu site (<http://www.stn.fazenda.gov.br>). Foram coletados dados referentes à execução orçamentária (receitas e despesas) do período estudado, exceto o ano de 2005 que não estava nesta base. Os dados deste ano foram coletados no site da Prefeitura Municipal de Alagoinhas (<http://www.alagoinhas.com.br>). A forma de apresentação dos dados apresenta o grau de detalhamento necessário para a consecução da pesquisa. Os dados foram trabalhados estatisticamente no Microsoft Excel® 2003. Dados populacionais também foram coletados na base FINBRA.

Os dados financeiros coletados foram corrigidos monetariamente, de forma que expressasse a variação real dos números. O índice utilizado para deflacionar os números foi o IGP-DI (Índice geral de preços – Disponibilidade interna), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. O objetivo desse índice é medir o comportamento de preços em geral da economia brasileira. A série deste índice foi coletada no site do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (<http://www.ipea.gov.br>).

4. RESULTADOS

Destaca-se que os dados financeiros referentes à receita e à despesa passaram por correção monetária, expressando o poder aquisitivo da moeda no final de 2006, que é o último ano da pesquisa. Nesse caso, os valores passados foram trazidos a valores constantes em 2006. Esse ajuste possibilita a análise das variações reais dos itens financeiros investigados. Acredita-se que a análise das variações nominais traria certo tipo viés aos números, já que houve uma variação geral nos preços, e isso deve ser considerado.

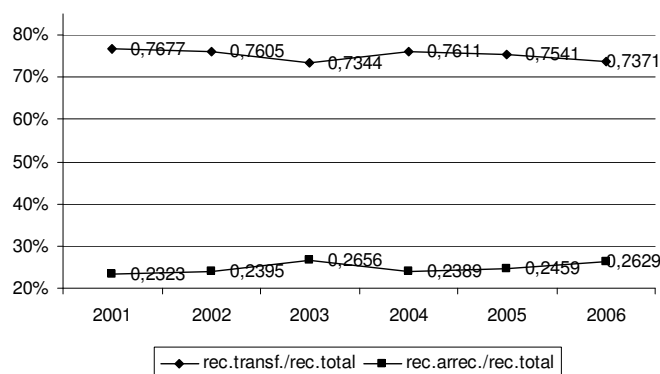
O gráfico 1 apresenta a evolução da receita total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 1: Receita total

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

A receita teve um crescimento bastante considerável no período estudado. Apenas houve uma queda no ano de 2003. Houve um aumento superior a R\$ 30 milhões na receita do município no período completo. A média da receita na série investigada foi de R\$ 81 milhões. Essa evidência é um forte indicativo da postura do município em aumentar sua arrecadação própria. Isso gera um impacto positivo na autonomia financeira do município.

O gráfico 2 evidencia a participação das receitas próprias e transferidas em relação à receita total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

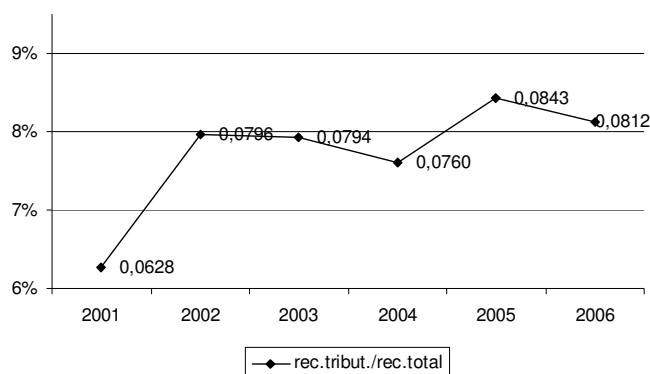
Gráfico 2: Participação das receitas próprias e transferidas em relação à receita total

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

A partir dos dados apresentados no Gráfico 2 pode-se verificar que no período estudado, o município de Alagoinhas apresentou significativa dependência dos recursos transferidos (superior a 70% em toda a série analisada) para custeio dos gastos de sua competência, o que se reflete na redução da sua autonomia financeira. Essa é uma configuração comum na grande maioria dos municípios brasileiros, que dependem muito dos recursos advindos de transferências intergovernamentais. No entanto, verificou-se uma tendência de redução da participação das transferências na receita total do município, principalmente considerando que a receita total cresceu muito no período estudado. A combinação desses fatos leva a conclusão que houve um incremento considerável nas receitas próprias do município. E isso é algo muito favorável para a autonomia financeira do município. Observou-se uma pequena redução da participação das receitas de transferências em relação à receita total e um conseqüente aumento nas receitas próprias. Essa situação ganha uma dimensão ainda mais favorável na perspectiva da autonomia financeira quando se considera o aumento ocorrido na receita total.

O gráfico 3 apresenta a participação da receita tributária em relação à receita total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 3: Participação da receita tributária em relação à receita total

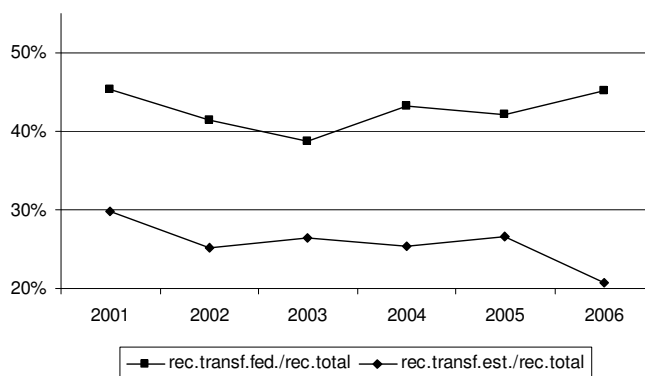


Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

Houve um aumento na arrecadação de receitas tributárias no período estudado. No primeiro ano da série, a receita de tributos representava 6,3% da receita total e passou para 8,1% em 2006. Além do aumento percentual, houve um aumento absoluto expressivo, pois a receita total cresceu no período. Em 2001, a receita tributária foi de R\$ 4,3 milhões e em 2006 alcançou R\$ 8 milhões. Observou-se um aumento de quase 100%, ou seja, a receita tributária do município quase que dobrou. Isso demonstra uma postura da gestão em explorar o potencial de arrecadação do município, considerando a competência tributária deste. As repercussões dessa configuração da receita na autonomia financeira do município são diretas, pois a existência de recursos arrecadados permite que o município dependa menos das transferências para efetuar suas políticas de despesa pública.

O gráfico 4 mostra a participação das receitas correntes e de capital em relação à receita total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 4: Participação das receitas de transferências federais e estaduais em relação à receita total



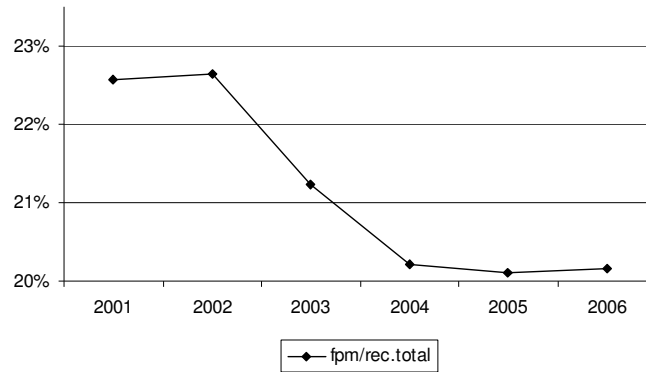
Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

As transferências estaduais estão vinculadas à movimentação econômica do município. As federais estão mais relacionadas a parâmetros populacionais e de localização. As receitas de transferências federais representaram a maior parte das transferências. Esse é um sinal claro do grau de concentração dos recursos na União e da relevância dos recursos federais para o financiamento das atividades de competência municipal. A média das transferências federais representou 42,7% da receita total no período investigado. Nas receitas de transferências estaduais observou-se uma pequena tendência de redução, em que no

primeiro ano estas eram 30% e chegaram a 20% em 2006. A média das transferências estaduais representou 25,7% no período analisado.

O gráfico 5 apresenta a porcentagem do fundo de participação dos municípios (FPM) em relação à receita total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 5: Participação do FPM em relação à receita total

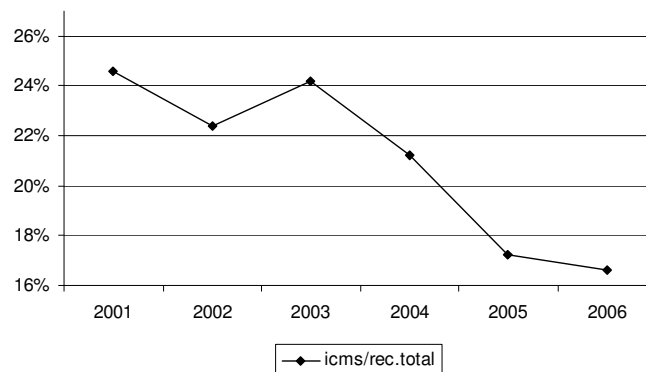


Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

O FPM é a principal a transferência federal arrecadada pelo município. O FPM é decorrente da repartição tributária da União e se refere aos recursos provenientes da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A média do FPM em relação à receita total no período representou 21,2% e teve uma leve tendência de queda na participação nas receitas totais.

O gráfico 6 mostra a participação da cota-parte do ICMS em relação à receita total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

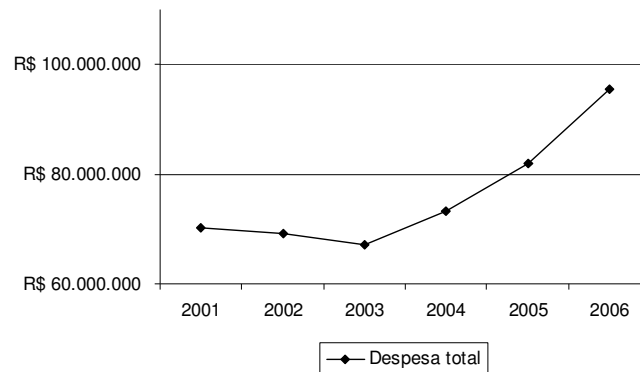
Gráfico 6: Participação da cota-parte do ICMS em relação à receita total



Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

A cota-parte do ICMS é a principal transferência estadual arrecadada pelo município. Esta representou em média 21% da receita total no período analisado, que foi um percentual superior em mais de duas vezes o da receita tributária. Tem-se visivelmente uma tendência de queda na participação desse recurso na receita total. No primeiro período, representava 24,6% e passou para 16,6% no último. Essa diminuição pode ter sido em decorrência do aumento das receitas próprias do município

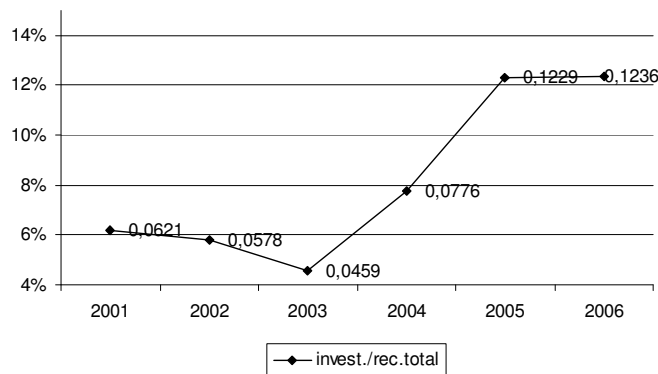
O gráfico 7 mostra a evolução da despesa total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 7: Despesa total

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

A despesa pública apresentou considerável elevação no período estudado. Teve leves quedas em 2002 e 2003 e logo em seguida teve sucessivos aumentos. O aumento total da despesa em 2006 se levado em consideração o patamar de 2001 foi de R\$ 25,4 milhões, sendo que neste último ano alcançou a marca de R\$ 95,4 milhões. Esse fato demonstra uma consequência direta do aumento da arrecadação de recursos. Se o município arrecada mais, pode gastar mais em prol, teoricamente, da população e em ações capazes de promover desenvolvimento local.

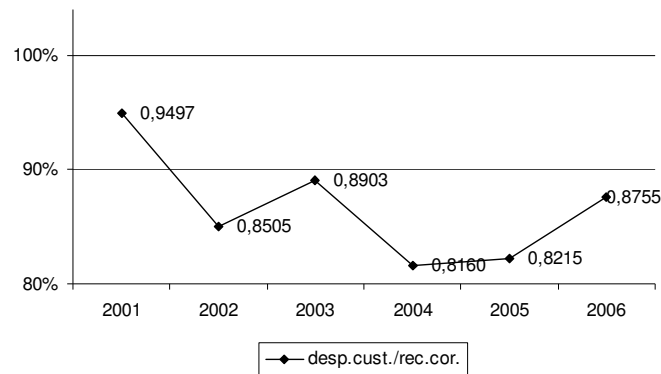
O gráfico 8 apresenta a participação dos investimentos em relação à receita total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 8: Participação dos investimentos em relação à receita total

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

Os investimentos tiveram um crescimento considerável no período analisado. Houve um crescimento de quase 100% destes na participação na receita total. Em 2001, representavam 6,2% e em 2006 12,4%. Ao considerar que a receita total cresceu bastante nesse período, tem-se a idéia do quanto em termos absolutos os investimentos cresceram. Em 2001 o volume de recursos destinados aos investimentos foi de R\$ 4,2 milhões e em 2006 chegou a R\$ 12,2 milhões. Os gastos com investimentos são essenciais para a criação de infra-estrutura que possibilite o desenvolvimento econômico e social do município, seja por meio de obras que favoreçam o bem-estar da população ou por meio de obras que possibilite, por exemplo, o escoamento da produção, favorecendo o aspecto logístico.

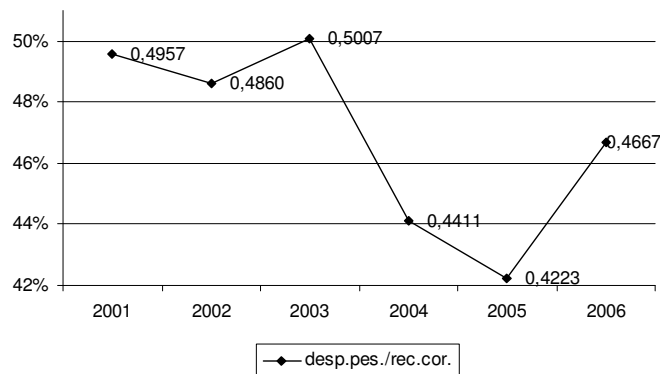
O gráfico 9 apresenta a participação das despesas de custeio em relação à receita corrente do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 9: Participação das despesas de custeio em relação à receita corrente

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

As despesas com o custeio da máquina pública representaram um percentual elevado das receitas correntes. Chegou a ser 95% em 2001, mas apresentou tendência de queda ao longo da série e fechou com uma média de 86,7% no período analisado. Essa aparente queda pode ter sido em decorrência da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que fixa alguns limites de gasto tendo por parâmetro a receita corrente. Um dos problemas de se ter um alto comprometimento da receita corrente com as despesas de custeio é a reduzida possibilidade de se fazer investimentos sem a necessidade de incorrer em endividamento.

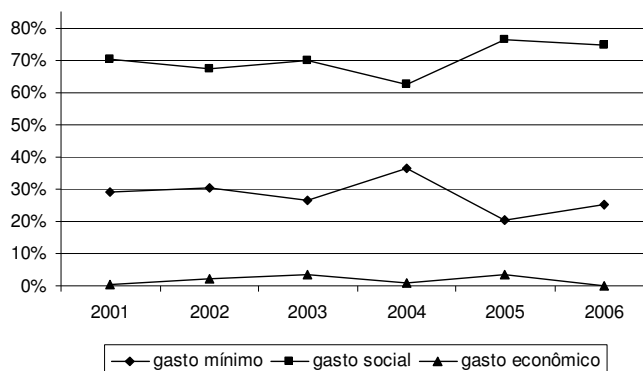
O gráfico 10 evidencia a participação das despesas com pessoal em relação à receita corrente do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 10: Participação das despesas com pessoal em relação à receita corrente

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

Os gastos com pessoal representaram a principal despesa de custeio da máquina pública. A média destes foi de 47% no período estudado. Isso representou um elevado grau de comprometimento das receitas correntes com esta despesa de custeio. A participação desta despesa na receita corrente apresentou uma pouca definida tendência de queda no período investigado. Teve um ponto máximo em 2003 com 50% e um ponto mínimo em 2005 com 42%. A LRF fixa limites para este tipo de gasto, de forma que não comprometa o orçamento e impossibilite o atendimento de outras áreas que o município deve atuar.

O Gráfico 11 apresenta as participações dos gastos mínimo, social e econômico na composição do gasto total do município de Alagoinhas no período entre 2001-2006.

Gráfico 11: Participação do gasto mínimo, social e econômico em relação aos gastos totais

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

A configuração dos gastos do município no período analisado foi a seguinte: gasto social > gasto mínimo > gasto econômico. Observou-se uma preferência pela alocação de recursos nos gastos sociais. Esse fato confirma o achado de Rezende (1997), em que há uma prevalência do gasto social em relação aos gastos mínimo e econômico nos Estados e capitais da região Nordeste. As séries apresentaram uma certa estabilidade no período analisado. E a partir de 2004 observou-se uma maior diferença entre o gasto social e o gasto mínimo. Isso pode demonstrar que houve um esforço do gestor em reduzir gastos relacionados ao custeio da administração pública para aumentar os gastos de maior impacto social.

A Tabela 1 evidencia o gasto percentual médio e o gasto médio por habitante por gestão em relação ao gasto total para as despesas com funções selecionadas de governo no município de Alagoinhas (2001-2006).

Tabela 1: Gasto percentual médio e gasto médio por habitante por função de Governo e por gestão

Função	1ª Gestão (2001-2004)		2ª Gestão (2005-2006)	
	% médio em relação ao gasto total	Gasto médio/hab.	% médio em relação ao gasto total	Gasto médio/hab.
Administração e planejamento	26,90%	R\$ 141,67	19,33%	R\$ 124,84
Saúde e saneamento	34,40%	R\$ 180,22	37,26%	R\$ 239,06
Assistência e previdência	1,91%	R\$ 10,02	1,99%	R\$ 12,72
Educação e cultura	21,08%	R\$ 110,88	20,05%	R\$ 128,67
Habitação e urbanismo	10,13%	R\$ 53,37	16,27%	R\$ 103,50

Fonte: Dados da Pesquisa (2008).

A função Administração e Planejamento (despesas voltadas principalmente para a manutenção da máquina municipal) concentrou pouco mais de um quarto dos gastos do município de Alagoinhas na primeira gestão analisada, e na segunda houve redução desses gastos, tanto em termos percentuais em relação à despesa total, quanto no gasto médio por habitante. A partir daí, pode-se considerar que na segunda gestão houve uma maior preocupação em reduzir os gastos com a máquina, o que proporciona maiores possibilidades de investimentos em outras áreas, sobretudo as sociais.

A função Saúde e Saneamento figura entre as competências concorrentes que o município desenvolve em cooperação com as outras esferas de Governo. De acordo com a Tabela 1, a segunda gestão revelou maior preferência em investimentos nessa área, com uma média de 37,26% em 2005 e 2006, enquanto na primeira gestão (2001-2004) atingiu 34,4% dos gastos. Também se verificou um aumento considerável no gasto médio por habitante nos dois últimos anos do período analisado.

Os gastos médios do município de Alagoinhas com a função Assistência e Previdência não apresentaram diferenças significativas nas duas gestões analisadas, com um percentual aproximado de 2% do gasto total para ambas.

A área de educação no nível infantil e fundamental está disposta na Constituição Federal como de competência municipal, em cooperação técnica e financeira com a União e o Estado. No período analisado, a média de gastos com a função Educação e Cultura não apresentaram diferenças significativas nas duas gestões analisadas, com uma média em torno de 20% da despesa total, porém verifica-se um aumento no gasto médio por habitante nessa função.

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

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho de pesquisa teve como objetivo avaliar a autonomia financeira e a alocação de recursos do município de Alagoinhas entre 2001-2006. Para a consecução deste objetivo, foram realizadas pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e execução de técnicas estatísticas simples. Destaca-se que os dados financeiros foram deflacionados de forma que expressasse a variação real dos montantes.

Verificou-se um aumento na autonomia financeira do município no período analisado com base nas seguintes evidências: aumento real da receita total, aumento das receitas próprias e conseqüente redução da participação relativa das receitas de transferências na receita total e aumento das receitas tributárias. Houve um aumento superior a R\$ 30 milhões na receita total do município no período completo investigado. A média anual foi de R\$ 81 milhões, sendo R\$ 67,9 em 2001 e R\$ 98,6 milhões em 2006. A receita tributária teve um aumento de quase 100%, sendo R\$ 4,3 em 2001 e R\$ 8 milhões em 2006. Estas evidências mostram a elevação da autonomia financeira do município nos seis anos analisados.

O perfil do gasto do município estava configurado da seguinte maneira: gasto social > gasto mínimo > gasto econômico. O gasto mínimo apresentou uma tendência de queda. A média deste gasto foi de 28% em relação ao gasto total. O gasto social representou em média 70% da despesa total. As funções mais representativas desse gasto foram educação e cultura e saúde e saneamento. O gasto econômico representou menos de 2% do gasto total em média. As funções deste gasto que receberam recursos foram agricultura, energia e recursos minerais e transporte, sendo que só a primeira apresentou regularidade no período. Destaca-se que os investimentos tiveram um crescimento expressivo, sendo R\$ 4,2 milhões em 2001 e R\$ 12,2 em 2006.

O aumento da autonomia financeira por meio do crescimento da receita total permite, entre outras coisas, que o município aumente o gasto público sem necessariamente gerar endividamento. Observou-se iniciativa do governo local de ir em busca de receitas próprias. Isso foi constatado a partir da considerável participação das receitas tributárias em relação à receita total. Quanto maior a autonomia financeira, maior a margem de escolhas na alocação de recursos segundo a orientação política do gestor local.

Verificou-se uma forte preferência do gestor pela alocação de recursos em gastos sociais. Estes gastos são essenciais para a promoção da cidadania e da integridade humana. Existem evidências de um possível esforço pela redução de gastos relacionados ao custeio da

administração pública associado ao aumento de gastos de maior impacto social. Os gastos econômicos foram considerados relativamente baixos. Estes gastos podem favorecer, entre outras coisas, questões de natureza logística e organizacional capazes de fomentar a base para o desenvolvimento econômico do município.

REFERÊNCIAS

BASTOS, C. R.. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. **Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita pública**: manual de procedimentos. Brasília, 2005.

CRUZ, C. F.; MENDES, E. L. Um Estudo empírico sobre a configuração das receitas e despesas em um município de grande porte do Estado da Bahia. In: XV Congresso Brasileiro de Custos, 2008, Curitiba. **Anais...**, 2008.

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

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LOURENÇON, C. **O orçamento municipal como elo de ligação entre o planejamento operacional e as finanças**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

MARTINS FILHO, L. N. **Eficiência na gestão fiscal**: um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias do município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, 2007.

MARTINS, G. de A.; LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografia e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDES, E. L. Descentralização, finanças públicas e desenvolvimento local: a experiência de 10 municípios do nordeste brasileiro. In IX Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores em Globalizacion y Territorio. **Anais...** Argentina, 2006.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1984). **Dados**. v. 40, n. 3, 1997.

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

SILOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal. São Paulo: Atlas, 2003.