

A Relação (In)existente entre Responsabilidade Fiscal e Responsabilidade Social nos Municípios Paulistas

Resumo: Em de 2000, ano em que a lei de responsabilidade fiscal foi sancionada pela presidência da República, uma polêmica balizou o debate sobre o assunto. De um lado, muitos defendiam que “responsabilidade fiscal é também responsabilidade social” e de outro, havia a tese de que “responsabilidade fiscal não é responsabilidade social”. Diante dessa motivação inicial, este artigo buscou trazer novos elementos para o debate desse importante tema da administração pública. Assim, essa pesquisa consistiu em coletar dados dos municípios paulistas, obter os indicadores fiscais e sociais, visando a identificação de associação entre eles. Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória com o objetivo de levantar dados e informações para estudos posteriores e mais aprofundados. Além da associação entre os indicadores fiscais e indicadores sociais, buscou-se classificar os municípios paulistas em conglomerados de acordo com o seu comportamento fiscal. Com os resultados obtidos, este estudo procurou fornecer mais elementos para a discussão do pacto federativo brasileiro, dos conceitos de responsabilidade fiscal e responsabilidade social municipais e da produtividade da administração pública, que tem nas prefeituras o seu ponto de contato com o cidadão.

O federalismo brasileiro

O Federalismo é uma forma de cooperação política entre União, Estados e Municípios. De forma frágil e dinâmica, cada uma das esferas de governo tem nos seus próprios órgãos governamentais o exercício de sua parcela de poder e de responsabilidade.

Um ponto importante para o equilíbrio entre os níveis de governo é o grau de centralização ou descentralização do poder. Como estão mais perto dos cidadãos, os Estados e Municípios facilitam a fiscalização popular e permitem a colaboração da sociedade na realização dos objetivos públicos. O federalismo impossibilita que toda ação pública seja exclusiva de um distante governo central.

O sistema federal trata-se de um sistema complexo de governo. Analisando a constituição federal, não é possível estabelecer, por escrito, limites claros e precisos de governo. Sempre restam áreas sombrias, nas quais tanto uma esfera como outra podem considerar que têm direito de interferir e legislar (MENDES; GALL, 2000).

Para se ter melhor idéia sobre a superposição de competências, de acordo com o artigo 23 da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas;

- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança no trânsito.

Para que o sistema federal funcione deve-se haver um pacto entre as partes da federação. Esse pacto denominado de pacto federativo tem dois componentes básicos: um acordo sobre regras mínimas de convivência (divisão da competência tributária, formas de representação política, hierarquia das leis expedidas por diferentes esferas, divisão das responsabilidades de oferta de serviços públicos, divisão da propriedade dos recursos naturais, divisão da competência para legislar, formas de auxílio das regiões mais desenvolvidas às mais atrasadas) que devem constar na Constituição Federal e uma instância de resolução de conflitos, que tenha o poder de interpretar a constituição, emitir sentenças a partir dessas interpretações e zelar pelo seu cumprimento. No caso brasileiro, isso cabe ao Supremo Tribunal Federal.

Atualmente, a federação brasileira mantém-se unida devido ao sistema de transferências fiscais do governo central para estados e municípios. A Constituição de 1988 criou um sistema fiscal que favoreceu as instâncias locais de poder fortemente subsidiadas pelo poder central.

Finalmente, adquirindo forças e prerrogativas com a Constituição Federal, os Estados e Municípios passaram a competir entre si de forma desordenada e predatória. Exemplo disso são os municípios que deixam de cobrar impostos de seus cidadãos, sustentando-se apenas com as remessas federais (MENDES; GALL, 2000).

A constituição de 1988 e o pacto federativo

Como principal inovação, a Carta Magna de 1988 estabeleceu em seu Artigo 1º a inclusão dos Municípios brasileiros como membros da Federação ao lado dos Estados e Distrito Federal, caso único entre todas as federações do mundo (MELLO, 2001).

Com a Constituição de 1988, o Município e suas relações alcançaram novo patamar de autonomia e responsabilidade, mais condizente com as necessidades atuais de seus cidadãos e com efeitos que se estendem para além de suas fronteiras. O Poder Municipal perdeu sua característica de unidade administrativa, para ganhar a de unidade gestora e co-responsável pelo reflexo de suas estruturas sociais na Nação (MATIAS; CAMPELLO, 2000).

Atualmente, tanto política quanto administrativamente, o Município brasileiro é um dos mais autônomos do mundo, tendo poderes para eleger seu governo, decretar, arrecadar e aplicar seus tributos e demais receitas, organizar e administrar seus próprios serviços, gerir os temas de seu interesse, além de legislar sobre assuntos de sua competência estabelecidos pela Constituição (IBAM, 2000).

Quanto às receitas municipais, a Constituição de 1988 aumentou as transferências das outras esferas de governo ao município bem como passou para quatro os impostos municipais:

imposto predial e territorial urbano, imposto sobre transmissão *intervivos*, sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (imposto extinto em 1996) e sobre serviços de qualquer natureza (MELLO, 2001).

A lei de responsabilidade fiscal

A partir do Plano Real, a economia brasileira iniciou uma fase de estabilidade monetária e maior transparência dos resultados fiscais. Até então, o efeito da inflação sobre as receitas tributárias – o *efeito-Tanzi* - não assumia proporções tão significativas devido à sofisticação do sistema de indexação de tributos. Quanto aos gastos públicos, estes eram postergados para provocar uma perda real do valor liberado – *efeito-Tanzi da despesa* ou *efeito-Bacha*. Com a redução da inflação para patamares mais racionais, as chamadas "sobras inflacionárias" desapareceram (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

Sem os efeitos inflacionários, com o impacto que essa perda causou aos tesouros e a subsequente maior transparência dos resultados fiscais, cresceu o debate sobre a necessidade de ajuste nas contas públicas.

Em 4 de maio de 2000, foi publicada a lei complementar n.º 101 que, mais conhecida como lei de responsabilidade fiscal, veio estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Além dela, a Lei n.º 10.028, de 19.10.2000; dá outras providências através de outros atos normativos, impondo sanções e penalidades.

A lei de responsabilidade fiscal impõe limites à atuação do administrador público. As principais metas da lei constam no seu artigo 4, destacando-se: a) prevenção de déficits imoderados e reiterados; b) limitação da dívida pública a níveis prudentes; c) preservação do patrimônio público líquido; d) limitação do gasto público continuado (despesas de pessoal, principalmente previdenciária e decorrente da manutenção de investimentos); e) administração prudente dos riscos fiscais (inclusive reconhecimento de obrigações imprevistas; f) amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas. Para os casos de ajuste, a Lei proíbe a concessão de aumentos salariais e criação de cargos, obriga o administrador público a reduzir cargos em comissão e exonerar servidores não estáveis (art. 43, § 1º.); determina o corte linear de despesas, caso os resultados fiscais se distanciem das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 51) e proíbe a contratação de novas operações de crédito quando o endividamento exceder os limites (art. 36). Já como punições, a Lei prevê o cancelamento ou amortização antecipada de operação de crédito irregularmente contratada (art. 34), centralização das contas do infrator no Banco Central, ficando o uso dos recursos restritos e despesas essenciais e os pagamentos de débitos (art. 36), o não recebimento de repasses e transferências voluntárias da União (no caso de Estados e Municípios) e dos Estados (no caso dos municípios) enquanto a dívida estiver acima do limite máximo. (art. 37, I e II(b)), proibição de contratação de novas operações de crédito (art. 37, II(b)), redução do limite máximo de endividamento ou dilação do prazo mínimo para contratar novas operações de crédito (art. 34, § 3º., I e art. 49).

Responsabilidade fiscal e responsabilidade social

As funções da administração financeira municipal, em linhas gerais, são duas: acompanhamento e interferência na arrecadação e autorização e realização do pagamento das despesas.

A administração dessas duas funções financeiras parece ser simples da forma como foi colocada, todavia, se mal executada, ela traz muitas complicações, a saber: caixa insuficiente para os pagamentos; necessidade de realização de despesas futuras sem previsão de recursos suficientes; previsão de receitas e despesas sujeitas a variações e incertezas; dificuldade de captação de recursos junto a instituições financeiras; equacionamento das alíquotas de impostos; organização e operacionalização de fiscalizações; e limitações legais para gastos (pessoal, vinculação com a educação).

Além dessas diversas faces da administração financeira municipal, tem-se várias outras atribuições para essa secretaria dos governos locais. Elas são: determinação e implementação de uma estrutura de capital adequada; decisão entre as alternativas de investimento de curto e de longo prazo; equacionamento da capacidade de investimento da administração, além é claro da prestação de contas sobre como estão sendo gastos os recursos do Erário municipal (MATIAS; CAMPELLO, 2000). Com as análises estatísticas realizadas, este trabalho visa também diagnosticar o comportamento das administrações financeiras municipais do Estado de São Paulo em relação aos itens citados.

No tocante aos aspectos sociais, a atenção deste artigo primeiramente estará voltada a medir o desempenho social dos municípios paulistas. Para isso, foram adotadas dimensões sociais que serão mais bem explicadas no tópico referente à metodologia desta pesquisa. Através destas dimensões, então, poder-se-á ter uma avaliação do resultado das políticas sociais de geração de emprego e renda, atendimento médico-hospitalar, programas preventivos de saúde (DSTs/AIDS, acidentes de trânsito), políticas sociais e de segurança voltadas à redução do número de homicídios, políticas educacionais, ofertas de vagas no ensino médio e fundamental, programas de alfabetização de adultos, políticas de combate ao trabalho infantil etc.

Metodologia

Os indicadores utilizados

Segue abaixo a relação dos indicadores adotados nesta pesquisa e sugeridos pelo professor Alberto Borges Matias e Ernesto Fernando Rodrigues Vicente em projeto por eles desenvolvido para a FIA – Fundação Instituto de Administração – entidade de apoio à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP).

Indicadores de Endividamento

- ***Participação dos encargos da dívida fundada nas receitas correntes (PEDFRC):*** indica a parcela das receitas correntes comprometidas com a amortização da dívida fundada.
- ***Participação do passivo financeiro a descoberto nas receitas correntes (PPFDRC):*** verifica o número de períodos em que o endividamento total seria quitado frente às disponibilidades correntes.
- ***Participação do passivo financeiro a descoberto na margem de poupança (PPFDMP):*** fornece o número de períodos que seriam necessários para que o valor do passivo financeiro a descoberto fosse pago pela margem de poupança.

Indicadores de Estrutura de Capital

- ***Acúmulo histórico de capital próprio:*** indica a parcela do passivo total que é proveniente de recursos próprios.

- **Utilização de capital de terceiros:** indica a parcela do passivo total que é proveniente de capital de terceiros.

Indicadores de Ativos

- **Comprometimento de ativos (CA):** fornece a parcela dos ativos que estão comprometidos com o endividamento.
- **Ativos imobilizados:** fornece a parcela dos ativos que estão imobilizados.
- **Ativos disponíveis (AD):** fornece a parcela dos ativos que estão disponíveis.

Indicadores de liquidez

- **Comprometimento patrimonial (CP):** fornece a relação entre os ativo financeiro e o passivo financeiro.
- **Necessidade de recursos (NR):** fornece a relação entre o passivo a descoberto e as receitas orçamentárias correntes.
- **Liquidez orçamentária (LO):** representa a relação entre os valores de desembolso realizado ou potencial sobre o passivo financeiro.

Indicadores de estrutura de receitas

- **Participação da receita tributária (PRTRIB):** indica a relação entre as receitas próprias municipais e o total das receitas.
- **Participação das receitas de transferência (PRTRANSF):** indica a relação entre as receitas de transferência e o total das receitas.
- **Participação de receitas de capital (PRCAPRC):** indica a relação entre as receitas de capital e o total das receitas.
- **Participação do FPM (PFPM):** indica a relação entre as receitas de transferência federal e o total das receitas.
- **Participação do ICMS (PICMS):** indica a relação entre as receitas de transferência estadual e o total das receitas
- **Participação das Receitas Próprias e ICMS (PR):** indica a relação entre as receitas que possuem dependência com a gestão municipal e a receita total do município.
- **Receitas per capita:** indica a relação entre as receitas que possuem dependência com a gestão municipal e a população do município.
- **Captação extra-orçamentária:** fornece a relação entre as receitas extra-orçamentárias e as receitas totais

Indicadores de estrutura de despesas

- **Participação de despesas de custeio (PDCUST):** fornece a relação entre as despesas de custeio e as receitas correntes (comprometimento das receitas com as despesas de custeio).
- **Financiamento das dívidas de custeio (FDC):** fornece a relação entre as receitas tributárias e as despesas de custeio.
- **Despesa com pessoal (DP):** fornece a relação entre as despesas com pessoal ativo e inativo e as receitas correntes.
- **Despesa com pessoal total:** fornece a relação entre as despesas totais com pessoal ativo e inativo e as receitas correntes.
- **Dispêndio com a dívida fundada (DDF):** fornece a relação entre as despesas com a dívida fundada e a receita corrente.
- **Investimento (I):** fornece a relação entre as despesas de capital líquida e as receitas totais.

Indicadores de resultados

- **Utilização de ativos líquida (UAL):** fornece a relação entre o resultado orçamentário e os ativos.
- **Utilização de ativos total:** fornece a relação entre o resultado total e os ativos.
- **Utilização nominal das receitas correntes (UNRC):** fornece a relação entre as receitas correntes não comprometidas e as receitas correntes.
- **Utilização efetiva das receitas correntes:** fornece a relação entre as receitas correntes não desembolsadas e as receitas correntes.
- **Utilização nominal das receitas de capital:** fornece a relação entre as receitas de capital não comprometidas e as receitas de capital.
- **Utilização efetiva das receitas de capital:** fornece a relação entre as receitas de capital não desembolsadas e as receitas de capital.
- **Financiamento de capital (FC):** fornece a relação entre o déficit de capital e as receitas correntes.
- **Participação das receitas de capital (PRCAPRS):** fornece a relação entre o déficit de capital e as receitas de capital.
- **Resultado nominal extra-orçamentário:** fornece a relação entre o saldo extra-orçamentário e as receitas extra-orçamentárias.
- **Resultado efetivo extra-orçamentário:** fornece a relação entre o saldo efetivo extra-orçamentário e as receitas extra-orçamentárias.
- **Capacidade de geração própria de poupança (CGPP):** fornece a relação entre as receitas correntes próprias não comprometidas e as receitas correntes próprias.
- **Capacidade de geração total de poupança (CGTP):** fornece a relação entre as receitas correntes totais comprometidas e as receitas correntes totais.
- **Cobertura corrente própria (CCP):** fornece a relação entre as receitas correntes próprias e as despesas correntes.
- **Cobertura corrente total (CCT):** fornece a relação entre as receitas correntes totais e as despesas correntes.

Em relação à responsabilidade social, como indicadores foram adotadas as três dimensões do *Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)*, a saber, riqueza, longevidade e escolaridade. Sobre o IPRS, vale dizer que ele foi construído com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Utilizado para medir a eficiência dos municípios paulistas no oferecimento dos serviços sociais básicos, o IPRS trata-se de um índice desenvolvido pela Fundação SEADE que permitiu aos autores deste artigo a obtenção de dados sobre todos os 645 municípios do estado de São Paulo nas suas três dimensões sociais (todos os dados padronizados de 0 a 100), sendo excluídos posteriormente os municípios que não constavam da relação utilizada na análise de responsabilidade fiscal. Pela ampla disponibilidade de dados e pela adequação ao universo da pesquisa é que as dimensões do IPRS foram escolhidas para a análise da responsabilidade social dos municípios paulistas. Além disso, vale mencionar que as análises fatorial e de conglomerados utilizadas neste artigo para os indicadores fiscais foram, respectivamente, as técnicas estatísticas usadas na construção do IPRS e na classificação dos municípios de acordo com o seu desempenho social.

Utilização de modelos multivariados para o estudo dos indicadores fiscais de 1998 e indicadores sociais de 1997 dos municípios paulistas

Esta pesquisa adotou a análise multivariada por ela ser um instrumental estatístico elaborado para situações de um grande número de variáveis. As técnicas deste tipo de análise

utilizadas neste trabalho foram a análise fatorial, a análise de conglomerados e a correlação canônica. O *software* utilizado foi o SPSS – *Statistical Package Social Science* – versão 8.0.

1. Análise Fatorial

Entre essas técnicas, a análise fatorial destina-se essencialmente à redução e à sumarização dos dados. Consiste de uma técnica de interdependência, ou seja, trata-se de uma técnica estatística multivariada em que é examinado todo o conjunto de relações interdependentes. Seu objetivo final é agrupar um conjunto de variáveis em um fator, uma dimensão subjacente cuja interpretação ocorre de acordo com a importância das variáveis que a compõem.

Os passos de uma análise fatorial consistem em formular o problema, construir a matriz de correlação, determinar o método de análise fatorial, determinar o número de fatores, rotar os fatores, interpretar os fatores. Posteriormente, há duas opções antes do ajuste final do modelo: calcular os escores fatoriais ou selecionar variáveis substitutas (MALHOTRA, 1999). Como será constatada a seguir, a opção deste trabalho foi pela obtenção dos escores fatoriais.

Neste tipo de análise, há uma matriz de m variáveis e n observações e os fatores são obtidos por combinação linear das variáveis originais padronizadas. Cada fator é uma dimensão latente, no sentido de que expressa um conjunto de informações não observável diretamente, cuja base é o peso (carga fatorial) com que cada variável original contribui para a formação do fator.

Freqüentemente, admite-se que cinco ou seis fatores são adequados para explicar a variância total do modelo. A cada fator é associado um autovalor que, ao ser dividido pelo número de variáveis originais, fornece a porcentagem da variância explicada por ele.

Obtidos os fatores, calculam-se os escores fatoriais, combinações lineares de cada fator, com distribuição normal variando de 0 a 1 e calculados por regressão múltipla.

2. Análise de Conglomerados

A análise de conglomerados é uma técnica utilizada para classificar casos em grupos relativamente homogêneos chamados de conglomerados (MALHOTRA, 1999). Nesta pesquisa, essa análise foi utilizada para agrupar municípios semelhantes através da variância mínima entre eles e para separar municípios pela maximização da variância entre os grupos. O conceito de distânciaⁱ é importante para a compreensão da Análise de Conglomerados. Medidas de distância são pequenas para casos semelhantes.

Para combinar as observações em conglomerados há uma seqüência de passos. A análise começa com o número de grupos sendo igual ao número de casos. A seguir, dois casos são agrupados. Posteriormente, ou um novo caso é adicionado ao grupo já existente ou dois novos casos formarão um novo grupo. A partir daí, cada caso será agrupado em um conglomerado ou os conglomerados já existentes serão agrupados em outros.

3. Correlação Canônica

A correlação canônica é um tipo de análise estatística multivariada que analisa a relação entre dois conjuntos de variáveis.

Assim, dados esses dois grupos de variáveis, a análise de correlação canônica produz uma combinação linear de cada grupo de variáveis, gerando duas variáveis canônicas, tal que a correlação entre as duas variáveis seja máxima. O procedimento continua a produzir outros pares de variáveis canônicas até que o número de pares de variáveis canônicas seja igual ao número de variáveis originais do grupo menor. Cada variável canônica é não correlacionada com as demais, exceto com aquela gerada pelo grupo oposto de variáveis originais.

Procedimentos e resultados obtidos

Análise Fatorial

Dos trinta e nove indicadores iniciais de Matias e Vicente, dez não foram calculados pela incompatibilidade entre suas fórmulas e os dados disponíveis. Esses indicadores foram: *Acúmulo Histórico de Capital Próprio*, *Utilização de Capital de Terceiros*, *Receitas per Capita*, *Captação Extra-orçamentária*, *Despesa com Pessoal Total*, *Utilização de Ativos Total*, *Utilização Efetiva das Receitas Correntes*, *Utilização Efetiva das Receitas de Capital*, *Resultado Nominal Extra-orçamentário*, *Resultado Efetivo Extra-orçamentário*.

Na seqüência, foram excluídos mais dois indicadores por apresentarem dependência em relação a outros indicadores. Assim, o indicador *Ativos Imobilizados* foi excluído, uma vez que a informação transmitida por ele pode ser facilmente obtida pela análise do indicador *Ativos Disponíveis*. De forma similar, o indicador *Utilização Nominal de Receitas de Capital* também foi excluído por apresentar, em módulo, valor idêntico ao indicador *Participação das Receitas de Capital*. Assim, a análise multivariada foi realizada com os vinte e sete indicadores fiscais remanescentes.

Nas ocasiões em que o valor de um dado indicador fiscal para um município não era disponível, foi calculado o valor médio deste indicador para os demais municípios com informação disponível. O valor obtido foi, então, utilizado para substituir o valor não disponível.

A entrada de dados para a análise fatorial desta pesquisa foi uma matriz de seiscentas e trinta e quatro linhas relativas aos municípios paulistas com dados disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional por vinte e sete colunas representadas pelos indicadores fiscais de Matias e Vicente. Os dados são de 1998 e a escolha feita deve-se à disponibilidade dos dados fiscais consolidados num ano subsequente a 1997, ano dos dados sociais relativos à riqueza, à longevidade e à escolaridade dos municípios paulistas.

A matriz de dados originais foi transformada numa matriz de valores normalizados dos indicadores fiscais. Essa padronização das variáveis é desejada do ponto de vista teórico, pois elimina o problema da unidade utilizada para cada indicador.

A matriz transformada, então, permitiu o cálculo das cargas fatoriais, que correspondem à correlação de cada indicador com o fator. Baseando-se nos indicadores de alta correlação com um fator específico, o fator foi nomeado de acordo com seus indicadores mais relevantes. Nesta pesquisa, foram considerados relevantes para cada fator, aqueles indicadores com carga fatorial acima de 60%.

Uma vez que os indicadores podem apresentar correlações não desprezíveis com vários fatores, o método de rotação ortogonal Varimax foi utilizado para tornar mais clara a

compreensão dos fatores. Isto porque cada fator será composto por um grande número de variáveis – os indicadores fiscais – com correlações desprezíveis com o fator e apenas um pequeno número de indicadores com correlação elevada, o que permite a caracterização do fator através daquelas variáveis que são relevantes em termos de correlação.

Resultados da Análise Fatorial

Os resultados da análise fatorial são apresentados na Tabela a seguir. De acordo com a tabela, os sete fatores conseguem explicar 80,96% da variância total. Os quatro primeiros fatores explicam conjuntamente 63,76% da variância total, sendo, portanto, os mais representativos.

**Tabela Variância Total Explicada
Análise dos Componentes Principaisⁱⁱ**

Componente	Autovalores ⁱⁱⁱ Iniciais		
	Total	% da Variância	% da Variância Acumulada
1	6,994	25,904	25,904
2	5,038	18,660	44,564
3	2,814	10,420	54,985
4	2,370	8,778	63,762
5	1,848	6,846	70,608
6	1,675	6,204	76,813
7	1,121	4,152	80,965

As cargas fatoriais^{iv} de cada indicador fiscal podem ser vistas na tabela a seguir, o que será útil para a denominação dos fatores extraídos.

Tabela Matriz dos Componentes Principais*

	FATOR 1	FATOR 2	FATOR 3	FATOR 4	FATOR 5	FATOR 6	FATOR 7
PEDFRC		0,938					
PPFDRC							
PPFDMP							
CA		0,902					
AD							
CP		-0,906					
NR		0,935					
LO		0,739					
PRTRIB	0,948						
PRTRANSF	-0,877						
PRCAPRC					-0,929		
PFPM	-0,811						
PICMS							
PR	0,707						
PDCUST							0,746
FDC	0,949						
DP							0,731
DDF							
I						0,896	
UAL			0,850				
UNRC			0,874				
FC						0,862	
PRCAPRS					0,906		
CGPP	0,600			0,724			
CGTP			0,851				
CCP	0,953						
CCT	0,601			0,723			

* Os quadros em branco representam uma carga fatorial inferior a 0,60.

No caso do fator 1, as variáveis que mais se destacaram foram: Participação da Receita Tributária (PRTRIB), Participação das Receitas Próprias e ICMS (PR), Financiamento das Dívidas de Custeio (FDC), Capacidade de Geração Própria de Poupança (CGPP), Cobertura Corrente Própria (CCP), Cobertura Corrente Total (CCT) com cargas fatoriais positivas. Com cargas fatoriais negativas tem-se o destaque da Participação das Receitas de Transferências (PTRANSF) e Participação do Fundo de Participação dos Municípios (PFPM). Conforme foi observado, esses indicadores dizem respeito ao grau de autonomia financeira do município, sendo denominado, portanto, de FATOR AUTONOMIA. Basicamente, esse fator representará a independência do município em relação às receitas das outras esferas de governo baseada em seu nível de arrecadação local e a qualidade da gestão de suas despesas.

No caso do fator 2, as variáveis que se destacaram foram: Participação do Passivo Financeiro a Descoberto nas Receitas Correntes (PPFDRC), o Comprometimento dos Ativos (CA), a Necessidade dos Recursos (NR), a Liquidez Orçamentária (LO), todas com cargas fatoriais positivas. Com carga fatorial negativa, destaca-se o Comprometimento Patrimonial (CP). Como o indicador com maior carga fatorial foi o PPFDRC, esse fator foi chamado de FATOR ENDIVIDAMENTO. Vale notar também que todos os indicadores de carga fatorial positiva deste fator revelam o comprometimento dos ativos e receitas municipais com as dívidas de curto prazo da administração local.

No fator 3, destacaram-se as seguintes variáveis, todas com carga fatorial positiva: Utilização Nominal das Receitas Correntes (UNRC), Utilização de Ativos Líquida (UAL) e Capacidade de Geração Total de Poupança (CGTP). Como todos esses indicadores constituem na diferença entre receitas e despesas, esse fator foi chamado de FATOR POUPANÇA.

No fator 4, destacaram-se outras três variáveis: Participação do ICMS (PICMS), Capacidade de Geração Própria de Poupança (CGPP) e Cobertura Corrente Total (CCT), todos com carga fatorial positiva. Como todos esses indicadores incorporam a receita do ICMS em suas fórmulas, o fator 4 foi chamado de FATOR AUTONOMIA AMPLIADA, uma vez que a Constituição Federal estabelece que 80% da cota-parte do município relativa ao ICMS (imposto estadual) é devido ao Valor Adicionado gerado no próprio município. Assim, pode-se dizer que a receita do ICMS pode ser considerada como uma receita própria municipal.

O fator 5 apresenta a variável Participação das Receitas de Capital na Cobertura de Despesas de Capital (PRCAPRS) com carga fatorial positiva e a variável Participação da Receitas de Capital sobre Receita Total (PRCAPRC) com carga fatorial negativa. Esse fator foi chamado de FATOR DEPENDÊNCIA DAS RECEITAS DE CAPITAL.

O fator 6 apresenta duas variáveis de cargas fatoriais positivas: Investimento (I) e Financiamento de Capital (FC). Esse fator foi chamado de FATOR INVESTIMENTO DE CAPITAL.

Por fim, o fator 7 também apresentou duas variáveis de cargas fatoriais positivas: Participação das Despesas de Custeio (PDCUST) e Despesas com Pessoal (DP). Esse fator foi chamado de FATOR GASTO FIXO.

Análise de Conglomerados

Na análise, solicitou-se ao SPSS 8.0 a formação de oito grupos. Este número foi definido após algumas tentativas para formar grupos distintos entre si^v. A entrada de dados foi uma matriz 633 x 4 (seiscentos e trinta e três municípios por quatro fatores). O município de São Paulo foi considerado um conglomerado à parte dada a representatividade que o município tem sozinho em relação aos indicadores financeiros do estado de São Paulo.

Como esse trabalho apresenta um elevado número de variáveis, a análise de conglomerados foi realizada através dos escores dos quatro primeiros fatores que explicam 63,762% do total da variância. Dessa forma, o uso desses escores fatoriais permite uma redução considerável do número de variáveis, que servem de base para a classificação dos municípios. Isto significa que os 633 municípios (todos menos São Paulo) serão classificados pelos escores calculados para cada observação segundo os quatro fatores.

Os conglomerados são definidos pela distância e nesse trabalho será usado o método da “distância euclidiana ao quadrado”, que é a soma do quadrado das diferenças entre as variáveis. O método para a formação dos conglomerados foi o “Between-groups linkage”, que é o “default” do SPSS 8.0. O método define a distância entre dois conglomerados como a média da distância entre todos os pares de casos em cada grupo.

No procedimento de formação dos conglomerados serão atribuídos os mesmos pesos aos fatores utilizados na análise. Dado o grande número de observações desta pesquisa, foi necessária a utilização do procedimento “single solution” do SPSS 8.0. Através deste método, o número de conglomerados a ser formado é previamente determinado.

Resultados da Análise de Conglomerados

A tabela seguinte mostra a distribuição da frequência gerada pela Análise de Conglomerados, indicado que a grande maioria dos municípios paulistas encontram-se nos três primeiros grupos, cuja frequência acumulada desses três grupos é de 95,4%, indicando que os municípios paulistas são bastante homogêneos.

Tabela Conglomerados dos Municípios Paulistas
Número de casos por conglomerado

Conglomerado	Casos
1	442
2	78
3	85
4	10
5	12
6	1
7	4
8	1
Município de São Paulo	1
Total	634

Grupo 1: municípios superavitários, com grau de autonomia ampliada (participação das Receitas Tributárias e do ICMS em relação à Receita Total) razoável e nível de endividamento baixo ou inexistente.

Grupo 2: municípios superavitários, com graus de autonomia ampliada e endividamento maiores que os do grupo 1.

Grupo 3: municípios deficitários, com grau de autonomia ampliada razoável e níveis de endividamento similares aos do grupo 2.

Grupo 4: com exceção de Pratânia, são municípios superavitários, de elevada autonomia ampliada que, no entanto, apresentam *Capacidade de Geração Própria de Poupança* negativa. No caso deste grupo de municípios, essa elevada autonomia deve-se preponderantemente aos recursos provenientes do ICMS.

Grupo 5: municípios superavitários, de baixa autonomia ampliada e *Capacidade de Geração Própria de Poupança* negativa. No caso destes municípios, seus superávits são garantidos preponderantemente através dos recursos provenientes do FPM.

Grupo 6: município de Santa Lúcia caracterizado por apresentar baixa autonomia ampliada e o pior indicador de *Capacidade de Geração Própria de Poupança*. No caso deste município, seu superávit não é garantido nem pelo ICMS nem pelo FPM, mas por outras receitas de transferências.

Grupo 7: formado pelos municípios de Cosmópolis, Itápolis, Quadra e Ribeirão Pires, esses municípios se caracterizam pela elevada autonomia. Note-se que não se está se referindo a autonomia ampliada, mas só autonomia (receitas tributárias). Quadra, Itápolis e Ribeirão Pires apresentam nessa ordem os melhores indicadores de *Participação das Receitas Tributárias* em relação à Receita Total. Em relação a Cosmópolis, esse município apresenta razoável grau de autonomia e o melhor indicador de *Participação das Receitas de Capital* em relação à Receita Total.

Grupo 8: município de Altinópolis. Geralmente, municípios de elevada autonomia ampliada apresentam baixa *Participação do FPM* em relação à receita total. Não é o caso de Altinópolis, uma exceção que possui um indicador de 47% de participação de suas receitas tributárias e ICMS sobre a receita total e 35% de participação de sua quota-parte do FPM sobre a receita total.

3. Análise de Correlação Canônica: Responsabilidade Fiscal x Responsabilidade Social

No caso do presente trabalho, têm-se dois grupos de variáveis. Um grupo maior, dos quatro primeiros fatores fiscais e que representam o comportamento dos municípios paulistas no tocante ao desempenho fiscal. O outro grupo, das dimensões de riqueza, longevidade e escolaridade extraídas do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e que representam o comportamento dos municípios paulistas no tocante ao desempenho social.

A correlação canônica foi realizada utilizando-se o módulo Syntax do SPSS 8.0. Num primeiro momento, a análise mostrou que a correlação entre os fatores de responsabilidade fiscal é nula, o que já era esperado pela própria técnica de rotação *Varimax*.

Entre os dois grupos de variáveis foram gerados dois pares de variáveis canônicas significativas:

$$V1 = -0,087*R + 0,019*L - 0,006*E$$

$$W1 = -0,920*F1 + 0,096*F2 + 0,035*F3 - 0,393*F4$$

Este primeiro par de variáveis canônicas mostra que o fator AUTONOMIA e a dimensão riqueza são as variáveis mais importantes, respectivamente, para as variáveis de responsabilidade fiscal e de responsabilidade social.

O segundo par de variáveis canônicas calculado foi:

$$V1 = -0,029*R - 0,116*L + 0,047*E$$

$$W1 = +0,401*F1 + 0,357*F2 + 0,158*F3 - 0,828*F4$$

Nesse segundo grupo de variáveis canônicas, a Longevidade passa a ser a variável mais importante para a responsabilidade social e o fator autonomia ampliada para a responsabilidade fiscal.

O resultado da correlação canônico é significativo somente para os dois primeiros pares de variáveis canônicas e é bastante elevado para o primeiro par.

Tabela Resultados da Correlação Canônica

Variáveis Canônicas	Correlação Canônica	Significância
V1 e W1	0,778	0,000
V2 e W2	0,260	0,000
V3 e W3	0,061	0,315

A análise de redundância canônica permite dizer o quanto da variância de um grupo de variáveis é explicada pela variável canônica do outro grupo de variáveis. Assim, para a primeira correlação, no caso da variância do conjunto dos fatores fiscais ser explicada pela variável canônica de responsabilidade social, a proporção na variância explicada é de 0,151, o que era esperado, pois a perspectiva desta pesquisa não era encontrar uma explicação da responsabilidade fiscal através da responsabilidade social.

Tabela Análise de Redundância Canônica

	Responsabilidade Social explicada pela:		Responsabilidade Fiscal explicada por:	
	Sua própria variável canônica	Variável canônica oposta	Sua própria variável canônica	Variável canônica oposta
Correlação 1	0,351	0,213	0,249	0,151

A análise no sentido inverso mostra que a variância das dimensões sociais apresenta uma explicação de 0,213 pela variável canônica de responsabilidade fiscal. Mais forte do que a variância explicada anterior, esse resultado revela o esperado, isto é, o fato de que a responsabilidade fiscal explica a responsabilidade social e não o inverso. Todavia, a correlação apresentada entre as dimensões sociais de riqueza, longevidade e escolaridade e os fatores de autonomia, endividamento, poupança e autonomia ampliada é relativamente baixa.

Em resumo, pode-se concluir, por essa análise, que há uma forte associação entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. No entanto, a capacidade de se prever através de indicadores fiscais municipais se um município apresenta ou não responsabilidade social é relativamente baixa.

Conclusões

Em se tratando de uma pesquisa exploratória, esse trabalho procurou levantar elementos para a reflexão da polêmica “a associação (in)existente entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social”. Dentro desta perspectiva, vale a ressalva de que essa pesquisa foi restrita aos anos de 1998 (indicadores fiscais) e 1997 (indicadores sociais). Outras análises estatísticas deverão ser realizadas posteriormente com o uso de séries históricas, dado que alguns investimentos públicos demandam anos para o aparecimento de seus primeiros resultados sociais. De antemão, pode-se esclarecer que os dados referentes ao ano de 2000 já estão disponíveis e que são objeto de uma outra pesquisa dos autores, que estão buscando avaliar a evolução do comportamento fiscal e da produtividade dos municípios (resultados sociais alcançados/recursos financeiros alocados) neste intervalo de tempo.

Outra importante contribuição deste artigo é a de sugerir uma definição para responsabilidade fiscal, mais especificamente responsabilidade fiscal municipal. Depois de realizadas as análises estatísticas, pode-se sugerir que responsabilidade fiscal municipal é o comportamento atribuído a um município superavitário primeiramente, com um nível de endividamento condizente com sua capacidade de pagamento e com autonomia (baixa dependência) em relação às receitas provenientes de outras esferas de governo. Como foi possível constatar, os municípios paulistas apresentam uma característica bastante homogênea em relação ao aspecto fiscal. De acordo com a definição aqui estabelecida, a grande maioria apresenta responsabilidade fiscal.

No entanto, a questão da definição de responsabilidade social municipal fica em aberto para outras pesquisas. Depois de todas as análises feitas com os municípios paulistas, é possível dizer que a responsabilidade fiscal pode ser estritamente classificada como municipal, o que já não é possível em relação à responsabilidade social. Ao se quantificar as dimensões fiscais de endividamento, autonomia, poupança e autonomia ampliada nota-se que o desempenho do município em relação a esses fatores está diretamente ligado à qualidade de sua gestão financeira (otimização da arrecadação e bom controle das despesas). Essa associação, porém, não é tão clara do ponto de vista social. Analisando melhor as dimensões sociais de riqueza, longevidade e escolaridade, a questão federativa fica evidente. A título de exemplificar melhor isso, na questão da riqueza, há o impacto que a política econômica do governo federal exerce sobre a geração de renda no município. Na longevidade, o efeito dos homicídios que deve ser tratado pela Secretaria de Segurança Pública do governo estadual. Na escolaridade, a prioridade do município deve ser a educação infantil, restando para grande parte dos municípios a dependência do governo estadual em relação aos outros níveis de ensino. Logo, pode-se falar de responsabilidade fiscal municipal, mas não em responsabilidade social municipal. Esta última, em se tratando das três dimensões abordadas neste trabalho é tarefa conjunta da União, do estado e do município.

Por fim, esta pesquisa permite afirmar que responsabilidade fiscal e responsabilidade social são características relacionadas no âmbito municipal. Inicialmente, porém, uma certa estranheza pode ser causada pelo baixo nível de explicação da variável canônica de responsabilidade social pela variável canônica de responsabilidade fiscal.

Analisando mais profundamente a questão, algumas considerações levam à conclusão de que 21,3% de explicação é um nível bastante satisfatório. Analisando sob o raciocínio que a responsabilidade social no município é responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal, enfatiza-se que é bastante satisfatória a explicação pelos fatores fiscais municipais, do desempenho social auferido no município.

Ao se buscar a medida da associação entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios paulistas, o que se quis na verdade foi ter uma idéia da produtividade de suas respectivas administrações públicas. Assim, esse trabalho procurou também chamar a atenção para a importância da eficiência nos resultados obtidos com a alocação dos “insumos” públicos (funcionários, materiais, máquinas e equipamentos etc.). Em suma, pode-se afirmar que um município produtivo é aquele que consegue obter o máximo de resultados sociais (responsabilidade social) com o mínimo de dispêndio de seus “insumos” (responsabilidade fiscal).

Bibliografia

- BARRETO, M. I. “*As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro*” em **O público não-estatal na reforma do Estado/Orgs.** Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau. – Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BOVO, J. M. “*Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro*”. Revista de Administração Pública - FGV, Vol. 35(1), Rio de Janeiro – RJ, p. 93-117, 2001.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. “*As cidades como atores políticos*”. Novos Estudos CEBRAP, N.º. 45, julho 1996, pp. 152-166.
- FERNANDES, A. S. A. “*O Conceito de Capital Social e sua Aplicação na Análise Institucional e de Políticas Públicas*”, 25º. ENANPAD, 2001.
- GARSON, S. “*Criando Instrumentos para o Equilíbrio Fiscal dos Municípios*”. Rio de Janeiro, BNDES (Mimeo).
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: teoria e prática.** Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *O Município para Candidatos.* Rio de Janeiro, 2000.
- Lei Complementar N.º. 101, de **04.05.2000.**
- JANNUZZI, P. M. “*Repensando a prática do uso de indicadores sociais na formulação de políticas públicas municipais*”, 25º. ENANPAD, 2001.
- KRELL, A. J. “*Autonomia Municipal no Brasil e na Alemanha: uma visão comparativa*”. Acesso em 15 Mar 2002.
- LUBAMBO, C. W. “*Reforma do Estado e Capacidade de Gestão Pública nos Municípios Nordestinos*”, 25º. ENANPAD, 2001.
- MALHOTRA, Naresh. 1999. *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada.* Editora Bookman, Porto Alegre.
- MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração Financeira Municipal.** São Paulo, Ed. Atlas, 2000.
- MELLO, D. L. “*Governo e administração municipal: a experiência brasileira*”. Revista de Administração Pública - FGV, Vol. 35(2), Rio de Janeiro – RJ, p. 79-96, 2001.
- MENDES, M. J. “*Lei de Responsabilidade Fiscal: análise e alternativas*”. <http://www.braudel.org.br/pesquisas/leirespfiscal.pdf>. Acesso em 16 abr. 2002.
- MENDES, M. J.; GALL, N. “*O que é federalismo?*” <http://www.braudel.org.br/paper242p.htm>. Acesso em 16 abr. 2002.
- OSBORNE, D. **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** 2ª ed., Brasília, MH Comunicação, 1994.
- RICCI, R. “*Estado e novas formas de gestão pública*”, 25º. ENANPAD 2001.
- RODRIGUES, M. C. P. “*Potencial de desenvolvimento dos Municípios Fluminenses: uma metodologia alternativa ao IQM, com base na Análise Fatorial Exploratória e na Análise de Clusters*”. Caderno de Pesquisas em Administração – FEA/USP, Vol. 09(1), São Paulo – SP, p. 75-89, 2002.
- SILVA, V. M. **Os Municípios Paulistas e o Federalismo Fiscal Brasileiro.** São Paulo: IMESP, CEPAM, 1995.
- SMITH, B. C. **Burocracy and Political Power.** New York, Wheatsheaf books, 1988.
- VICENTE, E. F. R. **A Estimativa do Risco na Constituição da PDD.** São Paulo, 2001, 163 p. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP – Departamento de Contabilidade e Atuária.

Sites Consultados:

www.al.sp.gov.br/forum/Encerra/forumXXI.htm: Site da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo – Índice Paulista de Responsabilidade Social. Acesso em 15 out. 2003.

www.seade.gov.br: Site da Fundação Seade. Acesso em 15 out. 2003.

www.stn.gov.br: Site da Secretaria do Tesouro Nacional. Acesso em 15 out. 2003.

Notas

ⁱ Indica o grau de separação dos pares individuais de conglomerados. Os conglomerados que se apresentarem amplamente separados são distintos e, por conseguinte, desejáveis (MALHOTRA, 1999).

ⁱⁱ Na análise de componentes principais leva-se em conta a variância total nos dados. A diagonal da matriz de correlação consiste de unidades, e a variância plena é introduzida na matriz de fatores. Recomenda-se a análise de componentes principais quando a preocupação maior é determinar o número mínimo de fatores que respondem pela máxima variância nos dados para utilização em análises multivariadas subsequentes. Os fatores são chamados de *componentes principais*.

ⁱⁱⁱ Representa a variância total explicada por cada fator (MALHOTRA, 1999).

^{iv} Correlações simples entre todas as variáveis e os fatores (MALHOTRA, 1999).

^v Um número de grupos abaixo de oito não permitia uma distinção clara das diferenças entre eles. Por outro lado, ao se aumentar o número de grupos, ocorria a formação de grupos com pequeno número de elementos, que eram destacados dos grupos maiores e mais homogêneos. Isso ocorreu porque há um grande número de municípios homogêneos no estado de São Paulo.