



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI MESTRADO PROFISSIONAL  
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PROFIAP

**THAIZA MERCEDES SILVA E SOUSA**

**ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE UM  
MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE:  
A INFLUÊNCIA DA COVID-19.**

São João del Rei  
2021

**ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE UM  
MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE:  
A INFLUÊNCIA DA COVID-19.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP, da Universidade Federal de São João del Rei como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Área de concentração: Administração Pública.

ORIENTADOR: Dr. André Luís Bertassi

São João del Rei  
2021

Ficha catalográfica elaborada pela Divisão de Biblioteca (DIBIB)  
e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF) da UFSJ,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S725a Sousa, Thaiza Mercedes Silva e.  
ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE UM  
MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE : A INFLUÊNCIA DA COVID  
19 / Thaiza Mercedes Silva e Sousa ; orientador  
André Luís Bertassi. -- São João del-Rei, 2021.  
145 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Mestrado  
Profissional em Administração Pública - PROFIAP) --  
Universidade Federal de São João del-Rei, 2021.

1. Gestão municipal. 2. Sustentabilidade econômico  
financeira. 3. Orçamento público. 4. COVID-19. I.  
Bertassi, André Luís, orient. II. Título.

THAIZA MERCEDES SILVA E SOUSA

**ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DE UM  
MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE:  
A INFLUÊNCIA DA COVID-19.**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. André Luís Bertassi, UFSJ

Doutor pela Universidade Metodista de Piracicaba – Piracicaba, Brasil

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Leandro Rivelli Nogueira Teixeira, UFV, Doutor pela  
Universidade Federal de Lavras - Lavras, Brasil.

Prof. Dr. Luiz Gustavo Camarano Nazareth, UFSJ, Doutor pela  
Universidade Metodista de Piracicaba – Piracicaba, Brasil.

Prof. Dr. Paulo Henrique de Lima Siqueira, UFSJ, Doutor pela  
Universidade Federal de Lavras - Lavras, Brasil.

Coordenador do PROFIAP:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Vânia Aparecida Rezende

São João del Rei, julho de 2021.

## DEDICATÓRIA

Dedico a presente pesquisa à “minha família”, em especial à Laura e Edson. O esforço gerado para construção deste trabalho só foi possível pelo meu renascimento, na expansão do meu ser, da minha frustração em ser mãe fora do meu tempo, do reconhecimento de problemas que em mim habitam na constante briga freudiana, e do fim de uma luta pela arbitragem de externalidades incontroláveis, e que tentava, por alguma razão, ser a juíza. Laura, você me fez aprender a vida não está dentro do meu padrão, mas que, ainda assim, pode ser perfeita. Edson, meu companheiro, amigo e escudo, a razão do meu sucesso, reconheço seu sacrifício em fazer o mundo girar, construir pontes e criar possibilidades para me deixar progredir, ainda que isso lhe importe consequências inestimáveis

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos aqueles que participaram comigo desta caminhada. Agradeço ao meu noivo, minha mãe e o pessoal da minha avó, em especial minhas Tias Elaine e Eliane, por cuidarem de mim e da minha filha como nenhum ser humano pode retribuir em uma vida inteira. Agradeço ao apoio dos professores Fabrício e Pablo que me incentivaram e, que construíram bases do que eu posso hoje oferecer à sociedade, como pessoa e profissional. Agradeço também às colegas Mirella, companheira fiel de trabalhos e meu exemplo de resiliência e força, e à Angélica, pelo suporte emocional e fonte de leveza neste período conturbado. Não poderia também deixar de agradecer ao meu orientador, uma das maiores inspirações para escolha da profissão que hoje exerço, mais que um docente, me demonstrou tudo o que um professor deve ser: luz na vida das pessoas.

## RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise circunscrita na esfera municipal, identificando a condição econômico-financeira de um município mineiro de pequeno porte para lidar com o cenário apresentado no período da pandemia COVID-19 e dar continuidade no atendimento das demandas públicas subseqüentes. Foi revisitada a literatura sobre a realidade administrativa e de organização orçamentária do Estado brasileiro, adentrando em particularidades incidentes sobre a esfera municipal. Para elucidação das análises e verificação da existência de impacto da pandemia sobre a sustentabilidade econômico-financeira de um pequeno município, foi considerada a cidade de Ritópolis/MG, como fonte de dados e averiguação das possibilidades levantadas. A partir de uma pesquisa de abordagem mista (quanti-qualitativa) foram levantados dados e relatórios fiscais da cidade em epígrafe via Portal Transparência e Portal do TCU/MG, para exame das receitas e despesas no período de 2015 a 2021. Pelo estudo, foi possível perceber que a pandemia apresentou uma baixa influência na estrutura orçamentária do município e nas condições próprias de sustentabilidade econômico-financeira, visto que ele se evidenciou dependente, mesmo antes do COVID-19, das receitas provenientes de transferências intergovernamentais. A cidade de Ritópolis/MG, de acordo com o recorte analisado, não demonstrou arrecadação tributária capaz de manter o município, nem mesmo em relação ao gasto com pessoal. Ademais, segundo o exame de índices econômico-financeiros propostos por Kohama (2006), no geral a situação do município não se altera em níveis que possam ser associados à pandemia COVID-19. Pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal, calculado e divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apesar do aumento de recursos repassados para combate à pandemia, ainda assim não se evidencia melhora na classificação do município, denotando que a ampliação de recursos, por si só, não significa aumento eficiência em gestão ou aumento das condições de sustentabilidade de um município de pequeno porte como Ritópolis/MG, que permanece sem condições de, com receitas próprias, manter a sua estrutura e ofertar amplamente serviços públicos.

**Palavras-chave:** Gestão municipal. Sustentabilidade econômico-financeira. Orçamento público. COVID-19.

## ABSTRACT

The present work carries out a circumscribed analysis at the municipal level, identifying the economic and financial condition of a small Minas Gerais municipality to deal with the scenario presented in the period of the COVID-19 pandemic and subsequent continuity in meeting public demands. The literature on the administrative reality and budget organization of the Brazilian State was revisited, delving into particularities incident on the municipal sphere. To elucidate the economies of the pandemic and select the existence of the sustainability-financial city of a municipality, the impact of the economy of Ritópolis/MG was considered as a source of data and investigation of the possibilities raised. From a mixed approach (quanti-qualitative) research, data and fiscal reports from the aforementioned city were collected from Portal Transparência and Portal TCU/MG, to examine revenues and expenses in the period from 2015 to 2021. Note that the pandemic had a low influence on the educational structure of the municipality and on the possible economic-financial conditions, since it is evidently dependent, even before COVID-19, on revenues from intergovernmental transfers. A Ritópolis agreement with the capacity to maintain the municipality, with authorization to maintain the municipality, with the same relationship with expenditure/municipality, with authorization to maintain the municipality, even in relation to spending with the municipality. Additionally, according to the examination of economic-financial indices proposed by Kohama (2006), in general the situation of the municipality does not change at levels that can be associated with the COVID-19 pandemic. An index not yet released from the calculations of the State and the Minas Gerais Management Court, despite the increase in resources transferred to the improvement in the classification of the municipality, denote that the hope of resources, in itself, does not mean an increase in efficiency, in management. only or the sustainability conditions of a small or large municipality such as Ritópolis/MG, which remains without conditions in accordance with its structure and widely used services.

**Keywords:** Municipal public management. Economic-financial sustainability. Public budget. COVID-19.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	12
2.1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	12
2.1.1	A evolução de pressupostos na administração pública .....	16
2.2	O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO .....	23
2.2.1	Processo histórico e instrumentos vigentes .....	24
2.2.2	A análise das contas públicas .....	33
2.2.3	Estudos concernentes: contas públicas e pandemia .....	43
2.3	DESAFIOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL.....	44
2.3.1	A gestão do orçamento em um município de pequeno porte .....	45
2.3.2	Gestão de crises e a sustentabilidade pública .....	55
2.4	A PANDEMIA COVID-19: CRISE DE SAÚDE E/OU DE GESTÃO?.....	59
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	65
3.1	ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	65
3.2	DELIMITAÇÕES DA PESQUISA: INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS .....	66
<b>4</b>	<b>DISCUSSÃO DE RESULTADOS</b> .....	71
4.1	BREVE CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE DE EXEMPLIFICAÇÃO: O MUNICÍPIO DE RITÁPOLIS/MG.....	71
4.2	A INFLUÊNCIA DA PANDEMIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....	79
4.2.1	Exame das receitas e despesas gerais .....	81
4.2.2	Receitas e despesas relacionadas ao COVID-19.....	96
4.2.3	Índices de análise .....	102
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	108
<b>6</b>	<b>PRODUTO TÉCNICO</b> .....	115
6.1	RELATÓRIO RESUMIDO DE ANÁLISES .....	117
6.1.1	Receitas e despesas orçamentárias .....	118
6.1.2	Receitas/repasses e despesas específicas relacionadas à pandemia COVID-19.....	122
6.1.3	Índices de análise .....	124
6.1.4	Sugestões de índices adicionais.....	126
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	129
	<b>ANEXOS</b> .....	139
	ANEXO 1 – Exemplos de notas públicas do conselho nacional de saúde .....	139

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo de comparação: Casos e óbitos por COVID-19 no Brasil	61
Figura 2 - Evolução das receitas orçamentárias e patrimônio líquido do município de Ritópolis/MG .....	82
Figura 3 - Receitas de capital, transferências de convênios e transferências intergovernamentais.....	83
Figura 4 - Receitas correntes, transferências correntes e receita realizada total.....	84
Figura 5 - Receitas orçamentárias, tributárias e transferências FPM .....	86
Figura 6 - Receita orçamentária e montantes de convênios em valores concedidos e contrapartidas .....	87
Figura 7 - Valores empenhados e pagos aos consórcios .....	88
Figura 8 - Despesas totais, despesas corrente e despesas com pessoal e encargos empenhadas até o último bimestre .....	90
Figura 9 - Receitas tributárias e despesas empenhadas com pessoal até o último bimestre .....	90
Figura 10 - Despesas totais, de capital e investimentos.....	92
Figura 11 - Despesas empenhadas totais, em saúde e em educação .....	93
Figura 12 – Ritópolis: Despesas COVID-19 por categoria.....	101
Figura 13 - Síntese IEGM apurados pelo TCE/MG (geral e por categoria) .....	106

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Análises da accountability .....	15
Quadro 2 - Detalhamento dos itens obrigatórios no RREO e RGF .....	37
Quadro 3 - Tributos, competências e repartições .....	40
Quadro 4 - Classificação da receita de transferências do SUS .....	58
Quadro 5 - Registros de casos de COVID-19 e óbitos em números acumulados.....	62
Quadro 6 - Indicadores para mapeamento do equilíbrio orçamentário, financeiro e patrimonial. ....	69
Quadro 7 - Ações de contenção da pandemia COVID-19 em Ritópolis/MG .....	75
Quadro 8 - Estrutura de saúde da microrregião para atendimento de pacientes COVID-19 no município de São João del-Rei.....	78
Quadro 9 - Receitas COVID-19.....	97
Quadro 10 - Síntese da classificação das despesas realizadas nas ações de enfrentamento ao COVID-19 em Ritópolis/MG (divulgação seguindo a Lei 13.979/2020).....	99
Quadro 11 - Síntese índices Kohama (2006) - Cálculo com valores constantes em 2021.....	102
Quadro 12 - Sugestão de índices-quocientes baseados em principais parâmetros observados para conclusão da pesquisa .....	127

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Evolução de dados econômicos e sociais - Ritópolis/MG.....	72
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS

AMVER - Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes  
CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos  
CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
CIGEDAS - Consórcio Intermunicipal de Gestão para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes  
CISRU - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência Centro Sul  
CISVER Consórcio Intermunicipal de Saúde das Vertentes  
CNS - Conselho Nacional de Saúde do Brasil  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FPM - Fundo de Participação Municipal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal  
IPEA - Instituto de Pesquisas Aplicadas  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
LC - Lei Complementar  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público  
NBC - Norma Brasileira de Contabilidade  
PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público  
PPA - Plano Plurianual  
RGF - Relatório de Gestão Fiscal  
RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária  
SES - Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais  
SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCE/MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pode ser entendida como um processo perene, uma conjugação de esforços de ordens diversas rumo ao alcance de um objetivo. Ela pode também ser evidenciada no âmbito do processo administrativo, que articula as clássicas funções do planejamento, organização, direção e controle, trabalhando com pessoas e recursos para alcançar metas organizacionais (BATEMAN; SNELL, 2012).

A gestão considerada satisfatória, perpassa pela condução de tais funções de modo eficaz, atingindo metas organizacionais, e de modo eficiente, alcançando-as com “o mínimo desperdício de recursos, ou seja, fazer o melhor uso possível do dinheiro, do tempo, dos materiais e das pessoas” (BATEMAN; SNELL, 2012, p. 12).

Adentrando no seio das organizações que operam no setor público, é inegável que a gestão atravessa complexidades e desafios próprios. Nesse ambiente, especificamente quanto às entidades da administração direta, considera-se para a condução do processo administrativo e alcance de objetivos/resultados, o conceito básico que sustenta o Estado e que suporta a atuação dos governos por meio da gestão pública: o de bem-estar social.

Diante de tais concepções, mas não afastando a série de implicações afetas à área pública, parte-se neste estudo da atividade pública em direcionar o cumprimento das funções administrativas para o bem comum. Não cabe uma analogia ao setor privado pois, no primeiro setor, lida-se com a essência política e fundamentação do Estado em diferenciadas condições de organizações do domínio privado.

Não obstante, busca-se evocar a determinação do objetivo das organizações públicas, especialmente da administração direta, para delimitar que, o cumprimento de uma função básica, está ligada à capacidade orçamentária de manutenção do aparelho estatal. Bem como ainda, a questão da sustentabilidade econômico-financeira própria do ente, arrola-se à capacidade de execução de políticas e ações que resolvam os problemas públicos e alcancem os objetivos do Estado.

Direcionando a análise das condições econômico-financeiras da gestão pública a uma perspectiva local, é possível verificar condições peculiares no modelo de federalismo brasileiro. É pertinente delimitar que, o panorama evidenciado na administração municipal, interfere na capacidade do governo de atingir os propósitos definidos e planejados nas peças orçamentárias de modo ainda mais sensível que nas outras esferas. Influencia, na própria condução de execução das políticas e resolução

de problemas públicos circunscritos na realidade cidadina, a mais próxima do cidadão.

Reconhece-se que o “desempenho municipal torna-se matéria relevante, em virtude de seu efeito direto sobre os índices de desenvolvimento econômico e social das comunidades” (ANDRIOLO; VIEIRA; MEDEIROS, 2001, p. 2). É, nessa esfera, que se verifica uma relativa escassez de recursos e uma demanda crescente de serviços públicos. Além disso, observando a tendência da municipalização de serviços, especialmente quanto à saúde e à educação fundamental, além das próprias ações consorciadas e políticas de execução compartilhadas entre as esferas, que impõem às administrações das prefeituras condições de execução particulares, colocam em estudos focados na gestão municipal como uma temática de ampla importância prática (ANDRIOLO; VIEIRA; MEDEIROS, 2001).

Não negligenciando a importância das ações no pacto federativo, assume-se, contudo, a necessidade de se compreender a situação orçamentária e de sustentabilidade econômico-financeira dos municípios para lidar com problemas públicos que impactam a realidade local e a condição de manutenção de serviços. Tal análise orçamentária, realizada por meio de resultados obtidos pelos demonstrativos contábeis e relatórios fiscais, não pode, entretanto, ser desvinculada da realidade enfrentada pela humanidade no momento e reflexos da pandemia COVID-19.

Admite-se que a pandemia se trata de um problema público compartilhado. Todavia, não pode ser rejeitada a exigência superior quanto à capacidade de respostas e gestão das administrações municipais. Como mencionado, é a gestão local que está inserida na emergência quando da sua ocorrência, explicitando assim, o aprofundamento da justificativa de construção deste trabalho, que contribuirá em termos teóricos na condução do processo decisório conjunto das cidades.

Assim, o foco deste estudo se baseia na verificação das condições econômico-financeiras de uma administração municipal de pequeno porte antes do agravamento da pandemia, como também, no respectivo progresso dessa situação no período de enfrentamento do problema e de suas consequências imediatamente posteriores. Utiliza-se os dados de Ritópolis, um pequeno município mineiro, como fonte de análise e evidenciação de considerações levantadas. Indaga-se como estava a situação orçamentária, de sustentabilidade com recursos próprios do município de Ritópolis antes da pandemia COVID-19. Problematizando-se, nesse âmbito: qual a influência da pandemia, no sentido de existência de reflexo econômico-financeiro, nas condições de sustentabilidade própria de um município de pequeno porte como Ritópolis/MG?

O presente trabalho objetiva verificar qual a situação econômico-financeira de uma pequena cidade, considerando para elucidação de resultados o município de Ritópolis/MG no período de 2015-2021, abarcando antes e durante a pandemia. A averiguação se dá por meio da análise das contas públicas apresentadas em demonstrativos contábeis e relatórios fiscais e aplicando-se, adicionalmente, índices econômico-financeiros.

Especificamente, busca-se: 1) Verificar a condição de sustentabilidade orçamentária do município no período anterior à pandemia, sob o ponto de vista da capacidade fiscal própria para manter suas contas; 2) Averiguar o comportamento do orçamento da administração municipal durante o período de enfrentamento da pandemia, percebendo se houve agravamento/piora das condições de arrecadação própria, no formato da distribuições das despesas correntes e de capital, e, adicionalmente na evolução de índices representativos da situação econômico-financeira; 3) Analisar a importância dos auxílios financeiros concedidos pelo Governo Federal no enfrentamento da pandemia, isto é, verificado a composição do orçamento do ano e o quanto as ajudas financeiras representaram na arrecadação própria prevista e investimento em saúde (aumento da capacidade financeira para custear ações de enfrentamento em termos de saúde, aspecto sanitário e assistência social, examinando, em detrimento do rol de despesas efetuadas).

Em decorrência do estudo realizado e satisfação do problema de pesquisa, apresenta-se um subproduto ferramental, explícito como produto técnico dessa dissertação. Tal ferramenta baseia-se no relatório de análise da gestão municipal de Ritópolis/MG em uma síntese da visão transversal da situação orçamentária. Nesse documento, é oferecida uma análise comparativa da evolução de receitas, despesas e índices de gestão, fornecendo bases para o processo decisório de gestores públicos atuais e posteriores de Ritópolis/MG, bem como ainda pode destinar-se como instrumento do próprio poder legislativo para acompanhamento de gestão.

Tendo em vista tais questões, a justificativa do presente estudo assenta-se no entendimento da situação econômico-financeira para sustentabilidade orçamentária de um município antes da pandemia, bem como ainda, o quanto a articulação com Governo Federal (por meio da análise das transferências de recursos, especialmente) auxiliou no enfrentamento dos problemas, implicando, assim, no próprio reconhecimento do impacto local da gestão de crises. Entender como o orçamento estava se comportando (receitas, despesas, sustentabilidade com recursos próprios)

pode indicar que, além do enfrentamento da crise sanitária, o município analisado pode demandar ou não um auxílio em maior ou menor proporção em outras áreas. Necessidades tais que, ultrapassando a questão da financeira, possam ser medidas por pesquisas futuras, vislumbrando perspectivas como a de atendimento efetivo às demandas apresentadas pela população, satisfação dos usuários, etc.

Destaca-se como relevância teórica a compreensão da condição orçamentária de um município de pequeno porte, ampliando o conhecimento sobre a realidade e peculiaridades locais que compõem o Estado brasileiro. Como relevância prática, a partir dos dados coletados, podem ser delineados novos meios de enfrentamento das situações orçamentárias locais semelhantes, que podem ser problemáticas no pós-pandemia. É, pelo conhecimento da realidade orçamentária anterior e no período de enfrentamento de crises, que a gestão pública municipal poderá traçar os planos para reestabelecimento da sociedade. É, por meio de uma administração pública eficiente, eficaz, articulada a nível de esferas superiores, e, que considera as particularidades locais, que governos podem direcionar ações factíveis para cumprimento dos objetivos públicos.

Amplificando a relevância do estudo, é essencial a análise do conjunto de informações de um município, ainda que sem a pretensão de generalizações. Na realidade de Ritópolis/MG, assim como é possível em outras pequenas cidades do estado e do país, é princípio mínimo que o ente tenha condições econômico-financeiras de se sustentar, mesmo que não revolva todos os problemas públicos isoladamente. Pesa-se o fato de que, um município maior pode ser referência para outros em muitos aspectos (assistência à saúde, empregabilidade, etc.) o que remonta a importância que cada cidade tenha condições mínimas de sustentabilidade própria para não sobrecarregar, para além das estruturas consorciadas estabelecidas, outros municípios da região no atendimento de demandas não resolvidas no local de origem.

No sentido proposto pelo trabalho, emergem os conceitos da eficiência, eficácia e de resultados na área pública, ao enfatizar uma análise orçamentária com vistas à averiguação da sustentabilidade municipal para cumprimento de demandas locais. Situa-se, portanto, a análise deste trabalho a partir dos pressupostos teóricos do “Novo Gerencialismo Público” ou “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*) e suas correntes evolutivas, uma vez que, pelas acepções iniciadas com essa linha e associando aos cenários de restrição fiscal, incorporou-se na visão da gestão pública e da consecução das suas ferramentas de ação (políticas públicas), o conceito de

eficiência. Pelo novo gerencialismo, “a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública” (SOUZA, 2006, p. 34) e, por conseguinte, um meio para alcance dos objetivos dos governos e da finalidade do próprio Estado.

Destaca-se que, embora eficiência e eficácia sejam termos que possam gerar dificuldades de delimitação e mensuração, tais conceitos devem ser compreendidos à luz da gestão de recursos para atendimento das necessidades do Estado e da população. Necessidades essas que, quando atendidas e alcançados os objetivos definidos nas políticas, delimitam o alcance da eficácia da ação pública. Já quando tratarmos de necessidades atendidas por meio de uma atuação correta perante a legislação e com a maximização dos resultados em função da melhor alocação dos recursos e técnica utilizada, tratar-se-á do alcance da eficiência (ANTUNES, 2019).

Deste modo, ao delimitar a eficiência no âmbito público remonta-se ao conceito da *accountability*, que evoluiu de um termo focado estritamente no processo administrativo, como preconizado na administração pública tradicional. Observa-se, o tratamento dado à *accountability* pela Nova Gestão Pública, em que seu foco passa a ser no alcance de resultados. Não se desconsidera, contudo, a evolução que o termo adquiriu pelo entendimento de correntes do Novo Serviço Público, em que avança para a denominada *accountability* democrática, ainda mais ampla (ROCHA, 2011).

Todavia, acredita-se que, para possibilitar a condução do processo administrativo e alcance dos objetivos organizacionais, a *accountability* de resultados pode se tornar fundamental. Isto é, o acompanhamento das contas públicas em termos de resultados alcançados trata-se de uma análise importante no processo de gestão econômico-financeira e de monitoramento para o cumprimento objetivos das organizações públicas, como é o caso da instância executiva dos municípios.

Diante do exposto, para cumprimento dos objetivos propostos, o estudo estrutura-se em seis seções centrais. Inicia-se pela contextualização da temática, realizada neste segmento introdutório. Na sequência, apresenta-se o referencial, explicitando fundamentações e pressupostos teóricos que subsidiaram as análises. Adiante, expõe-se o enquadramento e procedimentos metodológicos que guiam a consecução da pesquisa. Posteriormente, são elucidadas apreciações de dados, isto é, as análises baseadas no orçamento do município de Ritópolis/MG em uma perspectiva evolutiva das condições de sustentabilidade econômico-financeira. Ao final, são explicadas as conclusões do estudo, elencadas as referências das obras e trabalhos consultados, bem como ainda apresentado o produto técnico proposto.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Adiante, são apresentados os principais estudos e concepções teóricas que nortearam a construção do presente trabalho. Busca-se explicar, sucintamente, os aspectos centrais da evolução da administração pública e dos procedimentos de contabilização do orçamento público.

Também são elucidados os principais marcos da legislação. Isto é, determinações que delimitam regras para a condução responsável e transparente das organizações públicas. Enfatiza-se ainda, a importância da *accountability* no setor público, como forma de permitir o acompanhamento e controle democrático do cidadão aos resultados alcançados pelos governos por meio da criação e ampliação de instrumentos de divulgação das contas e ações públicas.

### 2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Antes de se propor qualquer análise da eficiência e efetividade de condução das contas públicas, e, da aferição de condições de sustentabilidade econômico-financeira de organizações desse setor, é necessário entender o que é a administração pública. Porém, para discutir a administração no setor público, não se pode separá-la do pressuposto central do Estado e governo, bem como ainda, da relação desses conceitos à pertinência da chamada *accountability* e sua interface com a demonstração do resultado e a responsabilidade derivada do seu alcance.

Nesse sentido, é possível conceber o Estado, na perspectiva de Matias-Pereira (2018), como uma estrutura política constituída por elementos como: o governo, a burocracia ou tecnoburocracia pública (os funcionários hierarquicamente organizados ocupados na administração), e a força policial e militar (defesa do país e manutenção da ordem interna).

Já para Paludo (2016) a administração pública trata-se de um instrumento do governo. Enquanto ele, o governo, constitui o aparelho do Estado para a promoção do bem comum. Extrai-se, portanto, a própria essência da administração das organizações públicas diretas: o bem da coletividade. Isto é, sendo o governo o detentor do poder do Estado, é o agente temporário que conduz a administração pública para o bem da coletividade, podendo-se então destacar o fundamento básico

da gestão das organizações públicas como o bem-estar social.

Não afastando as discussões sobre a efetividade do alcance desse objetivo, mas focando na existência dele, no Brasil, o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 delimita como valor supremo, dentre outros, o alcance do bem-estar social. É ainda mencionado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, no artigo 3º, inciso IV, a promoção do bem de todos (BRASIL, 1988).

Entendendo a percepção de Matias-Pereira (2018), da administração enquanto um elemento do Estado; associando ao exposto por Paludo (2016), que se refere à administração pública como um instrumento do governo; e, aos dizeres da própria CF/88, é possível entender, inicialmente, as implicações do processo administrativo no seio das organizações públicas.

De fato, para o entendimento da ação pública gerada pelos entes e entidades, bem como pela postura dos agentes que direcionam as organizações desse setor, não devem ser desconsideradas a amplitude de variáveis e complexidades inerentes ao processo. A academia científica explicita diversos autores, com diferentes perspectivas epistemológicas, a gama de atenuantes ao processo de condução da administração pública pelos governos, por meio das interdependências ocorridas no seio do processo decisório.

Como exemplo, tem-se modelos com distintos enfoques de análise das políticas públicas e dos processos decisórios, como destacado por Souza (2006). Além ainda, das diversas teorias e estudos sobre a influência do processo político que é, intimamente, ligado à condução do Estado. Isto é, não se objetiva apresentar uma visão dicotômica ou que separe a administração e política, e as suas interdependências, uma vez que a administração pública é imbricada ao próprio processo político, como apontado por Farah (2011).

Sob o enfoque apresentado por Paludo (2016), a administração pública se assenta na instrumentalização dos governos para cumprimento dos objetivos do Estado. No caso brasileiro, tem-se um Estado democrático de direito, organizado sob a forma de uma federação. A forma de governo estabelecida trata-se de uma república, onde o poder soberano emana dos cidadãos que elegem democraticamente os representantes que conduzirão governos temporários. A administração pública, ou a máquina do Estado é que proverá os governos de meios para executarem políticas públicas e ações visando a consecução do bem da coletividade.

Na administração pública, classificam-se o conjunto de instituições e recursos

entre aquelas que operam direta ou indiretamente para o bem-estar social. Isto é, no chamado primeiro setor (governo e serviços públicos) classificam-se as chamadas organizações da administração direta, que são os entes federados (união, estados e municípios) e órgãos vinculados a eles nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). Já na administração indireta, comportam as entidades que atuam junto aos órgãos e entes, tais como as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, etc. (PALUDO, 2016).

Insta salientar que, em qualquer vinculação, as organizações que operam na administração direta ou indireta cumprem regras gerais de atuação no ambiente público. Como exemplo, é possível citar os princípios da administração pública e dos poderes dos entes federados estabelecidos no artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988). Dentre eles, destacam-se os preceitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que são os principais que norteiam a condução das organizações da administração pública (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, insere-se a denominada *accountability*, cujo entendimento comporta um conjunto de abordagens relacionadas a diferentes perspectivas, que tentam explicar e criticar fatos e procedimentos da administração. De fato, o termo não tem uma tradução universal na língua portuguesa, podendo ser entendido no âmbito da responsabilidade, responsabilização, dever de prestar contas, em todos os processos e procedimentos realizados na gestão, desde o momento eleitoral, na atuação dos agentes e das próprias organizações públicas (ROCHA, 2011).

Autores como Rocha (2011) explicitam a variedade de entendimentos e ênfases que a *accountability* suporta conforme o recorte de análise, uma vez que a própria complexidade da administração pública impõe ao referido conceito a necessidade da compreensão dentro do seu contexto. Portanto, observando a estrutura do Estado, legitimidade dos governos e atuação da administração, a *accountability* pode atingir diferentes relações entre elementos e partes inseridas no foco de compreensão. O Quadro 1 faz um apanhado de algumas dessas noções.

Quadro 1 - Análises da *accountability*

<b>Accountability por meio de diferentes concepções</b>	
<b>Autores</b>	<b>Análise e entendimento da <i>accountability</i></b>
O'Donnell (1998)	Entendimento da <i>accountability</i> vertical (relações entre sociedade e governantes) e horizontal (relações entre os próprios poderes do Estado).
Mainwaring (2005)	Avaliação da <i>accountability</i> eleitoral (perspectiva de análise entre as relações dos eleitores e governantes) e <i>accountability</i> interestadual (entre os próprios mecanismos internos de supervisão e fiscalização do Estado, sob a ótica da Teoria Principal-Agente de delegação de poder pelo principal e cumprimento de responsabilidades em detrimento de suas próprias ambições pelo agente).
Miguel (2005)	Relacionada à possibilidade de fornecer insumos para atendimento ao cidadão e sobre a ação pública dos governantes, de modo que a sociedade possa impor seu poder de sanção por meio da recondução de mandatos.
Ceneviva (2006)	Compreensão da <i>accountability</i> em moldes parecidos com a de O'Donnell (1998), apresentando a perspectiva da <i>accountability</i> social, entre cidadãos e agentes públicos, e, da <i>accountability</i> institucional dentro do próprio aparato do Estado, entre os órgãos e agentes públicos.
Pinho e Sacramento (2008)	Concepção da <i>accountability</i> como um processo inesgotável e progressivo.
<b>Accountability por meio de diferentes abordagens da administração pública</b>	
<b>Momento paradigmático</b>	<b>Visão da <i>accountability</i> pela concepção de Ceneviva (2006)</b>
Administração Pública Tradicional – APT: Centrada na burocracia weberiana, com a distinção da decisão política (realizada por agentes políticos) e da execução da política (pelos administradores/burocratas). O resultado da ação pública é fruto de decisões políticas acertadas e da implementação correta da burocracia.	<i>Accountability</i> de processos: entendida sob um enfoque da divisão hierárquica em que administradores prestam contas aos líderes políticos ( <i>accountability</i> institucional) e os líderes políticos prestam contas aos cidadãos ( <i>accountability</i> social).
Nova Gestão Pública – NGP: Concebe a burocracia tradicional como ineficaz, enfatizando o controle de recursos ao invés de resultados. Expressa orientação a técnicas mercadológicas e sua incorporação na gestão pública, pregando a ressignificação da relação entre Estado e sociedade, colocando o cidadão como cliente dos serviços públicos, além das alavancagens de resultados da ação pública por meio da delegação da execução ao setor privado.	<i>Accountability</i> de resultados: Perspectiva voltada ao entendimento da gestão privada/mercadológica, firmando que a discricionariedade do administrador público é necessária para que possa, autonomamente, gerenciar conforme metas definidas pelos órgãos (ainda que discutidas politicamente). A <i>accountability</i> é voltada à aferição e acompanhamento de padrões de desempenho e resultados esperados. Contudo, não explicita o controle sobre os agentes públicos não eleitos ( <i>accountability</i> social) apenas sobre os resultados apresentados via auditorias ( <i>accountability</i> institucional).
Novo Serviço Público – NSP: Preceitua o propósito do funcionalismo em servir ao cidadão com ética e em conformidade aos princípios constitucionais. Estabelece a centralidade da ação na busca do interesse público e valorização da cidadania, pensando e agindo por meio de pressupostos estratégicos e democráticos.	<i>Accountability</i> democrática: Visão multifacetada, defende o controle de conformidade às leis e normas (como na abordagem tradicional) e o controle de resultados (como no gerencialismo), contudo, acrescenta a importância dos “deveres” do servidor público e ênfase na responsividade de suas ações.

Fonte: Adaptado de Rocha (2011).

Assim, compreendendo essas diferentes percepções e as variadas ênfases do conceito e do processo da *accountability*, é possível determinar o significado dentro deste trabalho. A análise proposta é possível graças ao recorte da *accountability* na Nova Gestão Pública, na vertente do gerencialismo que entende a importância do controle e acompanhamento de resultados. Isto é, a transparência e responsividade na prestação de contas, enquanto um processo de controle de resultados para o alcance da satisfação/atendimento do destinatário dos serviços públicos e a quem direciona-se a ação do Estado: a sociedade.

Não se discute a discricionariedade da atuação da burocracia (administração) comum da perspectiva gerencialista. O objetivo da análise das contas públicas, torna-se possível por meio do enfoque contínuo e convergente no controle dos resultados orçamentários para o suprimento de necessidades públicas futuras, como é o caso da evidenciação da condição orçamentária para enfrentamento das próprias condições decorrentes da pandemia.

Enfatiza-se assim, a importância de uma visão gerencial da administração, seja ela pública ou privada, enquanto uma busca estratégica e direcionada por resultados seja ele qual for. Confirma-se a necessidade de uma visão crítica da área pública em termos da necessidade de acompanhamento das contas não apenas para cumprimento da legislação, mas para alcance de objetivos e satisfação perene dos preceitos constitucionais, aspecto esse que pode ser verificado ao se analisar a evolução de pressupostos na administração pública, tema tratado a seguir.

### **2.1.1 A evolução de pressupostos na administração pública**

É importante entender que a administração também passou e passa por processos evolutivos e de construção e reconstrução de paradigmas. Assim, para que se possa delinear uma visão crítica da administração pública, não é possível apenas tomar como referencial básico as concepções que estão postas.

É necessário assim, compreender o transcurso histórico para entender o que já foi tido como verdade e o contexto de sua manifestação, bem como é fundamental possuir uma visão de desafios superados e daqueles que, de algum modo, ainda existem, impondo e demonstrando a razão de condutas e consequências atualmente vivenciadas.

Como em outras áreas da administração, o desenvolvimento humano e social

impõe desafios à compreensão e condução dos processos organizacionais. Na área pública, além do acompanhamento da realidade social, é necessário também se incorporar à atuação dos governos os preceitos que fundamentam o Estado e a visão política dos próprios agentes eleitos que conduzirão a administração pública.

A condução das organizações públicas é delineada em tais concepções, de modo que se vislumbra a essencialidade de compreender a evolução de preceitos na gestão pública. Nesse tópico são então elucidados alguns desses marcos evolutivos, em um processo que demonstrou mudanças paradigmáticas e diferentes formas de condução das contas e da evidenciação dos atos e fatos administrativos.

Dos primórdios da organização administrativa do Estado, modelagens e paradigmas foram sendo vivenciados, superados ou mesclados, no intuito de programar uma máquina capaz de suportar a atividade estatal e cumprimento de seus objetivos. Especificamente, se tratando das organizações que compõem a administração pública, novas perspectivas e filosofias de gestão foram sendo percebidas à medida que a sociedade se modificava, bem como o próprio papel do Estado sustentado por ela. Nesse sentido, discutir os modelos teóricos da administração pública perpassa à mudança das características do tecido social, bem como à análise das alterações políticas imiscuídas no processo.

Preliminarmente, é relevante salientar que diante de diferentes análises os preceitos da administração pública podem evidenciar uma ou mais subdivisões e nomenclaturas. É possível identificar uma ampla gama de modelos e abordagens segundo cada tipo de análise realizada. Contudo, para a elucidação e uma compreensão dos principais movimentos paradigmáticos que perpassaram a administração pública brasileira é relevante destacar três grandes vertentes: patrimonialismo, gerencialismo e pós-gerencialismo.

Vislumbra-se também, iniciativas reformistas imbricadas a essas vertentes, demonstrando a passagem dos pressupostos patrimonialistas, burocráticos e gerencialistas quando tomados como lente para análise da evolução da gestão pública. Busca-se então, apresentar sucintamente tais modelos bem como um panorama das reformas e linha evolutiva da administração pública no Brasil, promovendo uma base para entendimento do tema.

Primeiramente, adentrando patrimonialismo, Campante (2003) observa que, relacionando aos estudos weberianos, ele se assenta no tipo específico de dominação lastreada nas relações de poder que importam obediência e autoridade. Consoante

Campante (2003) desde os fundamentos personalistas do poder, falta de distinção de esferas públicas e privadas, racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, irracionalidade do sistema fiscal, até a não profissionalização e tendência à corrupção do aparato administrativo explicitam a ineficiência governamental típica do patrimonialismo.

Para Gomes e Martins (2013) tanto o Estado quanto a administração pública brasileira já nasceram patrimonialistas, com a réplica na administração da colônia de aspectos do Estado português, tais como a centralização, influência da instituição religiosa, hierarquia e funções mal delimitadas. No período imperial, os autores reafirmam a variação entre centralização e descentralização, mas que prevalecem na administração práticas paternalistas e nepotistas. Já na república brasileira, a própria política dos governadores ainda se assenta no coronelismo com relações tipicamente clientelistas junto à sociedade, segundo Gomes e Martins (2013). Nesse sentido, Campante (2003) expõe a face do patrimonialismo relacionada à evidente incapacidade de diferenciação entre os limites públicos e privados.

Assim, como forma de superação e ansiando pela inserção da racionalidade na administração das instituições estatais, surge e crescem os ideais burocráticos. Embora tenha-se registros da utilização do modelo burocrático desde o século XVI na Europa, ele foi disseminado no seio das organizações públicas com maior ênfase durante o século XX, especialmente na denominada *progressive era* que impulsionou reformas na administração pública dos Estados Unidos. A burocracia tem como principal fundamento estudos do sociólogo Max Weber, que a delimita enquanto forma de organização da administração (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) enfatiza a preponderância de Weber ao sumarizar características desse modelo, assentadas em princípios da formalidade, impessoalidade, meritocracia e profissionalismo. Para o autor, estudos weberianos atrelam ao exercício da autoridade racional-legal a fonte de poder emanada das normas dentro das organizações burocráticas. Segundo Secchi (2009), o modelo burocrático explicita a separação entre planejamento e execução que, na iniciativa pública, alcança a distinção prática entre política e administração pública.

É nessa perspectiva, contudo, que se começa a inserir no setor público a dicotomia entre a execução burocrática das ações e a interpenetração política, como forma de suprimir práticas patrimonialistas. Todavia, de fato, a polarização da execução pelo funcionalismo de carreira e a imposição de regras e normas para

impedir que a condução política dos governos seja passível à cooptação por interesses privados não deve ser entendida como a única alternativa disponível.

Olivieri (2011) ressalta que o regime democrático, apesar de seus avanços, ainda continua dependente da ampliação da burocracia uma vez que ela é responsável pela manutenção de regras que embasam o sistema político. Todavia, a autora explica que o próprio desenvolvimento da burocracia pode apresentar riscos a democracia, pela possibilidade de usurpação do poder dos políticos pelos burocratas tomando decisões em assuntos governamentais.

Nesse sentido, Olivieri (2011) remonta à importância da *accountability* política, que se manifesta na “relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público (seja político ou burocrata)” (OLIVIERI, 2011, p. 1398). Paradoxalmente, Olivieri (2011) explicita a preponderância da moderna burocracia pública na condução da autoridade política, a transformando no foco de disputas de poder, materializada no manejo dos cargos públicos pelos políticos.

A disputa pelo poder e as controvérsias são geradas na atuação da burocracia pública, consubstanciada na administração e agentes de carreira que seguirão as normas legais, contraposta à atuação dos agentes políticos, que determinam o exercício da democracia como apontado por Rua (1997). A partir das críticas à racionalidade e contraposições geradas no exercício da autoridade democrática, emerge uma onda de entendimentos pós-burocráticos, que se desenvolvem na perspectiva da busca de eficiência, eficácia e resultados da ação pública e não apenas da racionalidade do cumprimento de normas.

Nessas correntes, incluídas no denominado gerencialismo, sobrepõe-se uma mudança de posicionamento da ação do aparelho administrativo, voltando-se às concepções mercadológicas, mudanças sociais e necessidades da sociedade globalizada. É importante salientar que o modelo gerencialista, ou da Administração Pública Gerencial ou ainda Nova Gestão Pública (*New Public Management*), alcança variadas ramificações com alguns pressupostos/orientações delimitadas.

De acordo com Tinoco (2013), o Novo Gerencialismo Público, ou movimento gerencialista, originou-se em países anglo-saxões e teve difusão nos anos 80 e 90. No Brasil, com a forte influência dos Estados Unidos, Inglaterra e Banco Mundial, o movimento foi articulado na esfera federal como uma reforma administrativa, conduzida pelo Estado como solução à crise fiscal, ao modo de intervenção estatal e à organização burocrática do aparato administrativo.

Tinoco (2013) destaca que o gerencialismo se assenta especialmente na percepção de que é necessário modernizar a administração pública e aferir a qualidade dos serviços públicos. Consoante a autora, o gerencialismo se orienta pela competição, incorporação de técnicas de mercado, aproximação aos beneficiários dos serviços públicos (os tratando como “clientes”), planejamento para resultados, prevenção de problemas, descentralização de autoridade, parcerias com o setor privado e terceiro setor, além da separação do nível estratégico/político do nível operacional/serviços (delegáveis e supervisionados pelo Estado).

Já autores como Secchi (2009) explicam que a administração pública gerencial ou nova gestão pública, trata-se de um modelo normativo que busca incorporar à gestão pública valores respaldados em eficiência, eficácia e competitividade. Em outra ramificação, o autor explica a modelagem do governo empreendedor, que num estilo de gestão mais pragmático, coloca no governo a responsabilidade de aumentar ganhos via aplicações financeiras e prestação de serviços.

Em uma visão pós-gerencialista Secchi (2009) também explica a governança pública, em uma evolução gerencial que enfatiza as estruturas representadas por governo, mercado, sociedade etc. cujas interações são fluídas. Busca-se nessa terceira vertente, uma abordagem relacional, com anseio pela construção de redes/comunidades para atuação nas políticas públicas, com a participação e deliberação da sociedade, sendo o Estado apenas agente coordenador/controlador segundo o autor.

Similarmente a Secchi (2009), o estudo de Paula (2005) aborda outra categorização pós-gerencialista, em que a autora discute comparativamente: a administração pública gerencial e a societal. Apesar de consideradas como diferentes movimentos, ambas se edificam em torno da alteração da postura estatal em termos pós-burocráticos. Contudo, é relevante salientar o posicionamento da autora acerca da nova administração em geral e modelos gerencialistas. Ela considera que, apesar de “Nova Administração Pública” ser um título invocado pelo gerencialismo este se trata, todavia, da busca contínua pela reinvenção da gestão pública em seio democrático.

Após a apresentação das bases de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial, ponderar esses modelos teóricos com a evolução da administração pública no Brasil abre um campo fértil de análises. Para Secchi (2009) as reformas geradas nas tentativas de superação de modelos se baseiam em inovações de gestão

(políticas e desenhos organizacionais) articuladas em justificativas e retóricas coerentemente costuradas, que se consubstanciam nas modificações de práticas relacionamentos e filosofias discursivas de gestão. Assim, para ele uma verificação empírica dessas reformas deve se atentar a aspectos incrementais de reais mudanças, considerando diferentes níveis de penetração dos novos modelos.

Além das mudanças paradigmáticas da gestão pública, também é relevante entender como elas foram sendo implementadas na organização da administração, isto é, como foram operacionalizadas na adequação da estrutura vigente. Assim, adentra-se nas iniciativas reformistas, na qual Rezende (2009) explica que a institucionalização das reformas gerenciais é problemática não só no Brasil. Contudo, ele reconhece que são mais difíceis em países em desenvolvimento, onde há fragmentação e descoordenação de políticas públicas e grande interferência política sobre a administração, denotando, na perspectiva do autor, um problema.

O estudo de Matias-Pereira (2008) ressalta também, indo ao encontro de autores como Pinho (1998), Paula (2005), Tinoco (2013), Gomes e Martins (2013) que o processo reformista brasileiro se apresenta como fragmentado, possibilitando a existência de estruturas fundidas entre patrimonialismo e burocracia, oferecendo um terreno conturbado para que o próprio gerencialismo alcançasse sucesso. Demonstra ainda a emergência de uma solução de longo prazo planejada, que considere a realidade e atores sociais na construção de um projeto, que contemple as especificidades e problemas da gestão pública brasileira.

Os autores Gomes e Martins (2013) explicitam que na trajetória brasileira, a compatibilização entre política e administração, democracia e burocracia, e as transformações sofridas pela estrutura administrativa demarcam as características da sua gestão. Nesse aspecto, sobressai dualidade e coexistência de formas organizacionais arcaicas e modernas, prevalecimento de discursos descentralizadores, mas, com efeitos centralizadores, iniciativas reformistas sem modificação de variáveis culturais e com alterações de apenas nomenclaturas, além de uso de técnicas transpostas acriticamente.

Pinho (1998) explicita nessa linha a resiliência do patrimonialismo em absorver mudanças e persistir às situações contemporâneas, questionando a efetiva superação de práticas patrimonialistas. Para Abrucio (2007) é possível perceber avanços e inovações ao longo das reformas, contudo, assim como outros autores mencionados, ele enfatiza que os resultados foram fragmentados e desiguais frente ao conjunto de

problemas do Estado brasileiro.

Como solução a tais problemas, Abrucio (2007) aponta a necessidade de uma agenda reformista do Estado que atue em questões afetas à profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*. Para o autor uma agenda reformista de longo prazo depende ainda de coalizões, com a real conscientização dos atores estratégicos. Coerentemente com tal perspectiva, Rezende (2009, p. 360) menciona que “políticas e sua implementação dependem em grande medida nos contextos e das condições locais de estruturação em torno do conflito do poder”, apresentando assim posicionamento convergente a Campante (2003), que destaca que o estudo da administração perpassa pela análise das relações de dominação e poder.

Por fim, cumpre ressaltar que há um aparente consenso entre os autores estudados, tais como Campante (2003), Abrucio (2007), Rezende (2009), Gomes e Martins (2013) e outros, sobre o desafio a ser cumprido pela gestão pública brasileira em termos das reformas e mudanças que possam otimizar a atuação do aparato burocrático do Estado. Iniciativas pontuais e fragmentárias têm sua importância, mas, sem a discussão do contexto em que acontecem e alteração de seus entraves não apresentam efeitos sustentáveis. Os avanços e o fato da experiência recente revelar aprendizado são inegáveis, todavia, a gestão brasileira ainda é rígida e desalinhada do beneficiário, necessitando de um processo de melhoria, até mesmo em termos de uma revisão crítica, que supere o paradigma fragmentário e localizado e busque uma lógica holística (GOMES; MARTINS, 2013, p. 54-55).

Em verdade, com base em todos os estudos supracitados, torna-se relevante a concepção de uma reforma considerando o contexto e situação da gestão pública atual. Nesse ponto torna-se oportuno o posicionamento de Paula (2005, p. 46) ao enfatizar a imprescindibilidade de gestores públicos capazes de “operar na tênue fronteira entre a técnica e a política, desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação, bem como rompendo o hiato entre a técnica e a política”, para que se possa conduzir o Estado ao interesse público e moldado em uma abordagem coerente com a exigência da sociedade moderna.

Como explicado anteriormente, além do entendimento da evolução da gestão pública, é também elementar a compreensão da formação estrutural do orçamento público para que se possa compreender o status atual de sua elaboração. Não se pode apenas realizar um recorte indiscriminado da norma que estabelece a

construção do orçamento atual sem considerar como as estruturas foram formadas. Possibilitar-se-ia, desse modo, o levantamento de análises descabidas e parciais que não compreendem aspectos modificáveis e aspectos que já corrigem problemas passados. Nesse sentido, esta seção seguinte aborda pontos teóricos que dão suporte ao problema de pesquisa no que tange à compreensão do processo histórico do orçamento, para que as análises realizadas não subjuguem nuances do orçamento derivadas de sua própria evolução.

## 2.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Do poder monárquico português e determinações do Tratado de Tordesilhas, verifica-se a formação do Estado brasileiro a partir da transferência de uma estrutura auxiliar de administração da coroa para o Brasil-colônia. Tal aparato administrativo, apesar das diversas mudanças e evoluções buscando a ampliação do controle de Portugal sobre o Brasil (capitanias hereditárias, implantação do Governo-Geral, implantação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, etc.) consolidou bases patrimonialistas e formato centralizador, que se arraigaram na administração pública brasileira mesmo após a Proclamação da República em 1889.

Como delimitado na seção anterior, na passagem dos moldes patrimonialistas para a orientação à parâmetros burocráticos, a administração pública brasileira foi sendo direcionada ao controle e separação do público estatal com o privado. O fim da monarquia, instituição do presidencialismo e do Estado democrático não foi suficiente para a superação do Estado capturado pelo interesse privado ou orientado única e exclusivamente pela promoção do bem do povo.

Deste modo, buscando entender os principais avanços em termos da profissionalização da atividade administrativa do Estado, bem como à condução de governos segundo anseios da sociedade que legitima sua atuação, serão levantados alguns marcos históricos sob o enfoque da gestão do orçamento público brasileiro.

Os marcos apresentados não abarcam a totalidade de movimentos em torno da forma de se controlar o patrimônio. O intuito é de arrazoar brevemente sobre alguns acontecimentos que implicaram na ênfase das funções administrativas sob o enfoque do orçamento na administração direta. Trata-se, portanto, da apresentação de elementos em um processo evolutivo dos paradigmas da gestão pública em torno da administração do orçamento.

### **2.2.1 Processo histórico e instrumentos vigentes**

Diante da história do orçamento público brasileiro, progressos e retrocessos foram vivenciados rumo à eficiência da condução das contas públicas e refletindo a situação da sociedade e problemas vivenciados à época. Nesse sentido, é oportuna a compreensão da formação e mudanças no contexto da elaboração do orçamento brasileiro desde sua formação enquanto Estado soberano.

É, diante de tal compreensão, que se pode lançar bases para a resolução de problemas gerenciais a serem elencados na administração das contas atualmente, de modo condizente com o contexto e sem promover o desmonte de importantes estruturas que representam avanços em termos de alcance dos princípios constitucionais. Não se pode entender a contribuição de cada instrumento em sua amplitude, sem considerá-lo de modo contextualizado, bem como não se pode entender a atuação da gestão orçamentária municipal sem compreender o meio a circunstância do aumento de sua autonomia.

Em uma análise evolutiva pode-se apontar, inicialmente, a promulgação da Constituição de 1824, em que são elencadas exigências em relação à elaboração de orçamentos formais pelas instituições imperiais (GONTIJO, 2004; CANGIRANA et al., 2010). Nesse período, era determinada a incumbência do executivo em elaborar um texto autorizativo de gastos com a respectiva submissão à aprovação da Assembleia Geral, apesar da existência de leis sobre impostos serem de competência da Câmara dos Deputados (GONTIJO, 2004).

Segundo Gontijo (2004) foi somente em 1827 que foi formulada a primeira lei orçamentária do Brasil. Contudo, em virtude de diversos conflitos e dificuldades, a sua aplicação não chegou a ser efetivamente realizada. Deste modo, o primeiro orçamento aprovado foi por meio do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, fixando despesas e orçando receita das antigas províncias existentes no país para 1831, ainda que sua fiscalização tenha sido definida de modo vago (GONTIJO, 2004).

A partir da Constituição de 1891, a competência para orçar a receita e fixar despesas, assim como de realizar a tomada de contas do executivo, passou a ser do Congresso Nacional, auxiliado pelo controle de gastos feitos pelos Tribunais de Contas. Conforme destaca Cangirana, et al. (2010), essa Constituição também destaca iniciativas relevantes quanto à distribuição de competências orçamentárias,

atribuindo ao Congresso Nacional a responsabilidade de estimativa de receitas e fixação de despesas. Após esse período, com a Proclamação da República, houve a instituição dos estados e municípios autônomos e dotados de constituições próprias, desfazendo a competência única do governo republicano em dirimir o orçamento de todo o território (GONTIJO, 2004).

É interessante ressaltar, a própria Lei nº 25/1891, que instituiu o orçamento da receita geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1892 entre outras providências. Nessa lei, era estabelecida a receita geral a ser arrecadada, incorporando maior controle da administração à atividade financeira do Estado, por meio da determinação da arrecadação.

Com o Decreto 4536/1922 o Congresso aprovou o Código de Contabilidade da União, consolidando procedimentos de gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da esfera federal (GONTIJO, 2004). Nesse decreto, as contas do exercício financeiro, examinadas pelo Tribunal de Contas e remetidas ao Congresso, compreendiam a conta do orçamento e o balanço do patrimônio. Ademais, conforme assevera Pires (2019), o código formaliza a prática do executivo fornecer subsídios para que o legislativo possa exercer suas funções.

Posteriormente, com a Revolução de 1930 e a vigência da Constituição de 1934, propondo uma reforma modernizante do aparelho estatal, têm-se a transferência da competência de elaboração do orçamento ao executivo, delegando ao legislativo o poder de realizar emendas e, juntamente com o Tribunal de Contas, a tarefa de apreciar e julgar as contas dos governos (GONTIJO, 2004; PIRES, 2019). Já no período do Estado Novo (regime autoritário) foi decretada a Constituição de 1937, sendo a responsabilidade de elaboração da proposta orçamentária seria delegada a um Departamento Administrativo conjunto ao executivo, mas que nunca foi efetivamente constituído, ficando à cargo da presidência a elaboração e decreto (GONTIJO, 2004).

O trâmite era realizado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em que o seu diretor, presidindo a chamada a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda encaminhava à presidência para aprovação do orçamento. Nessa época, tem-se a instituição paralela criada no orçamento por meio do chamado “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”, como destacado por Gontijo (2004).

Cumprе salientar que, apesar dos esforços para a padronização e formalização

do orçamento, somente em 1940 foi editado o Decreto-Lei nº 2.416 que, analisado no seio da II Conferência dos Técnicos em Contabilidade Pública, buscou promover a harmonização de padrões de codificação para os entes subnacionais (governos estaduais e municipais) em relação aos serviços de contabilidade, procedimentos e classificações orçamentárias da receita e da despesa (FÉLIX, 2013).

No período da redemocratização, com o advento da Constituição de 1946, retornam-se os procedimentos de elaboração por parte do executivo e a apreciação pelo legislativo federal, ainda com amplos poderes de realizar emendas no orçamento. Destaca-se, no dado momento, a orientação do orçamento a princípios como o da unidade, da universalidade, da exclusividade e da especificação, além de enfatizar a atuação do Tribunal de Contas. Em 1956, o então presidente Juscelino Kubitschek cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA por meio do Decreto nº 39.855/1956, tendo a função de “gerar um sistema nacional de planejamento e adequar as informações orçamentárias a essa finalidade” (GONTIJO, 2004, s.p.).

Em 1964, refletindo o próprio ambiente do Regime Militar e de ênfase no controle estrito das contas públicas, é promulgada a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro que delimitam a elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes federativos. Essa norma pode ser considerada “o referencial orçamentário e contábil dos governos federais, estaduais e municipais” (FÉLIX, 2013, p. 12).

Já por volta de 1967, com o advento de uma nova constituição, são enfatizadas as prerrogativas de início de leis orçamentárias pelo executivo, reduzindo as possibilidades de intervenção legislativa (GONTIJO, 2004). Nesse mesmo ano, com a intenção de organizar a administração pública federal e introduzir, em um período de interesses reformistas, novas sistemáticas de execução tributária, o Decreto Lei nº 200/1967 é editado e serve também de base para a organização dos estados e municípios.

Insta salientar alguns princípios enfatizados no decreto, ainda vigentes do direcionamento da administração pública: planejamento no artigo 7º (com o plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; e, programação financeira de desembolso); coordenação nos artigos 8º e 9º (das atividades da administração e execução dos planos/programas de governo); descentralização no artigo 10 (dentro dos quadros da administração federal, da administração federal para outras unidades da federação e para a órbita

privada); delegação de competência nos artigos 11 e 12 (determinada como instrumento de descentralização); e, controle no artigo 13 e 14 (das atividades administrativas em todos os órgãos e níveis) (CRANTSCHANINOV, 2020; BRASIL, 1967).

É também interessante destacar que, no artigo 16 do Decreto nº 200/1967, consta expressamente a necessidade de elaboração anual do orçamento-programa, pormenorizando a etapa do programa plurianual que será realizada no exercício seguinte, constituindo um roteiro à execução coordenada do programa anual. Já no artigo 18, constava também a determinação de que as atividades deveriam estar em consonância à programação governamental e ao orçamento-programa, sendo os compromissos financeiros assumidos quando pertinentes à programação financeira de desembolso elaborada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda (BRASIL, 1967).

Já no ano de 1988, com a promulgação da constituição hoje vigente, Gontijo (2004) ressalta duas importantes contribuições: a volta das possibilidades de alteração orçamentária pelo legislativo (via emendas) e o reforço da ligação entre as concepções de planejamento e orçamento públicos. Isto é, com a Constituição de 1988, passa-se a compreender a relevância da elaboração do orçamento enquanto instrumento de planejamento dos órgãos e entidades públicas da administração direta, bem como ainda como meio de promover o controle da gestão pública.

Observa-se que, é pela Constituição Federal de 1988 – CF/88, que os municípios começaram a gozar de maior autonomia financeira com a redemocratização e descentralização do poder antes envolto ao governo federal. Foi propiciada a ampliação das receitas transferidas aos municípios, por meio do aumento dos coeficientes do Fundo de Participação Municipal – FPM por exemplo, com o respectivo aumento de atribuições em relação ao pacto federativo (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015; BRITO; BRITO, 2019).

Apesar dos avanços rumo a descentralização, é importante destacar, contudo, os problemas inerentes à execução prática do processo federativo delineado pela CF/88. Autores como Brito e Brito (2019, p. 168), discutem a circunstância para exercício da efetiva autonomia municipal, em virtude de fatores como a “baixa capacidade de arrecadação própria dos municípios, associado a um quadro de responsabilidades legais na prestação de serviços públicos assumidas”.

Os mesmos autores também delimitam a discussão de problemas derivados de

tal circunstância, explicitando a chamada “preguiça fiscal” derivada da dependência financeira municipal das transferências aliada a falta de capacidade técnica/pericial para exercer a tributação eficiente. Acrescenta-se ainda, como agravante, as disparidades de características populacionais e condições econômicas de cada município para executar suas ações com base em diferentes montantes repassados e condições administrativas próprias.

Pela CF/88 também foram destacados no artigo 37 como princípios da administração pública a legalidade, impessoalidade e moralidade, publicidade, sendo a eficiência incluída mais tarde com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1988). Atualmente, têm-se firmado pelo texto constitucional, a iniciativa de elaboração e proposição do orçamento via peças orçamentárias originadas do poder executivo que passam pela anuência com a devida aprovação prévia do poder legislativo, delimitando as bases do planejamento e parte da organização administrativa dos entes e entidades da administração pública direta.

Baseando-se então nos dizeres constitucionais atuais, é possível delimitar as funções administrativas de uma gestão voltada à profissionalização. Isto é, do processo de gestão dos entes e entidades públicas a partir das concepções evoluídas da ciência administrativa. Na CF/88 pode-se depreender a base do planejamento, organização, direção e controle do orçamento público, a ser exercido pelos governos por meio da administração.

O planejamento e organização do orçamento público são definidos, no artigo 165 da CF/88, por meio das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e os orçamentos anuais. No primeiro, o Plano Plurianual – PPA, são estabelecidos objetivos e metas da administração pública, na segunda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, as metas e prioridades dos governos da além das metas relacionadas à política fiscal de modo coerente à situação da dívida pública, alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Já na terceira, a Lei Orçamentária Anual – LOA, explicita pormenorizadamente os planos e os orçamentos fiscais, de investimento das empresas com participação pública e da seguridade social (BRASIL, 1988).

No âmbito da direção do orçamento, em uma fase mais pragmática da organização administrativa, cabe ao próprio executivo realizá-la com vistas ao planejamento aprovado e possibilidades dentro das leis relacionadas por meio da condução dos governos. Já na dimensão do controle, este é exercido pelo poder

legislativo, pertinente a cada uma das três esferas, auxiliado pelos Tribunais de Contas (federal e estadual, municipal quando for o caso). A *accountability* é hoje exercida pelas instituições políticas e administrativas já definidas na Constituição, bem como pelas formas democráticas de participação popular no planejamento e acompanhamento por meio dos mecanismos de transparência.

Em termos da *accountability*, entendida no seio da transparência e responsabilização, é relevante destacar ainda nesse processo histórico a própria condição imposta no período do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC, com as reformas administrativas e contenção da situação inflacionária e fiscal dos entes públicos. Isto é, com a situação do endividamento resultada do modelo desenvolvimentista de Estado no regime militar, e agravamento das dívidas das diversas unidades federativas a partir de consequências geradas na adesão ao Plano Real, instalou-se no país uma situação de grave descontrole das contas públicas. Tal descontrole, aprofundava-se na falta de limites e possibilidades de responsabilização dos agentes públicos pela condução das finanças públicas em uma visão de curto prazo e sem noção de planejamento e controle transparente efetiva.

Assim, com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, têm-se o marco de uma legislação que enfatiza a contenção da situação fiscal dos governos, especialmente em virtude da emergência de um maior controle das contas públicas para contenção das crises fiscais e descontrole quanto a situação financeira dos entes. A LRF, ampliando o marco regulatório das finanças públicas, foi a norma que promoveu maior impacto em relação à condução financeira dos municípios (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015).

De fato, com o advento do uso extensivo de tecnologias e as imposições da LRF, impõem em cadeia a exigência de que os municípios também instituem técnicas modernas e gerenciais na condução dos serviços públicos. Todavia, é fundamental destacar as diferenças entre as unidades da federação. Isto é, como destaca Crantschaninov (2020), apesar das imposições legais, nem todas as formas de cumprimento são idênticas. Existindo diferenças, ainda que cumprindo a mesma regra, a aplicabilidade pode denotar algumas defasagens e necessidades de municípios acompanharem as determinações impostas.

(...) é importante lembrar que o Brasil conta com uma diversidade de estruturas municipais, que variam em tamanho, capacidade de arrecadação, número de equipamentos, visões

ideológicas e partidárias, entre outros. Dessa forma, não é possível generalizar as diferentes reformas realizadas em nível municipal, nem seus resultados e impactos. Além disso, a maior parte das prefeituras ainda conta com sistemas arcaicos de gestão, baseados em premissas burocráticas, já que encontram dificuldades políticas e econômicas de se modernizarem (CRANTSCHANINOV, 2020, p. 133).

Contudo, é inegável o avanço, em termos gerais de responsabilização. A LRF, determinando normas de finanças públicas voltadas à gestão fiscal responsável estabelece o próprio conceito de responsabilidade no artigo 1º, parágrafo 1º, explicitando a importância do cumprimento dos planos pelos governos alcançando, por intermédio do controle e acompanhamento dos recursos públicos, metas e resultados equilibrados (BRASIL, 2000).

Pela LRF também, além da necessidade de uma ação planejada e responsável dos entes públicos, enfatiza-se o dever do executivo em realizar a proposição de lei orçamentária (LDO) prevendo a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e limitações nos empenhos, normas relacionadas ao controle de custos e avaliação de resultados dos programas financiados no orçamento; exigências para transferências de recursos para entidades públicas e privadas.

Na LDO também deverá conter um Anexo de Metas Fiscais, em que são consolidadas metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício e outros dois subsequentes, além ainda: da avaliação do cumprimento das metas do ano anterior; demonstrativo das metas anuais em comparativo com as fixadas nos três exercícios anteriores e a relação das metas com a política econômica nacional; a evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência (social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador), dos outros fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial, e o demonstrativo (estimativa e compensação) da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (BRASIL, 2000).

No parágrafo 3º, artigo 4º, da LRF também institui a necessidade de inclusão na LDO, do Anexo de Riscos Fiscais. Nele devem ser avaliados passivos contingentes e outros riscos que possam impactar nas contas públicas, informando, adicionalmente, as providências que serão tomadas, caso se confirmem tais riscos. Já no parágrafo 4º, é ainda maior a ênfase no controle à execução da ação pública

planejada, explicitando que o orçamento elaborado também deverá conter um anexo com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, além dos parâmetros e projeções para os agregados e variáveis, e as metas inflacionárias do exercício subsequente (BRASIL, 2000).

Dentre outras importantes medidas em termos de controle e acompanhamento, a LRF também estabelece limites orçamentários para a fixação de despesas no orçamento considerando parâmetros prudenciais de gastos com pessoal, de endividamento público e contratação de operações de crédito, além da delimitação de instrumentos de evidenciação das contas como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF. A lei também determina as formas de transparência e de acesso público aos planos e prestação de contas governamentais por meio audiências públicas, divulgação em acesso eletrônico dos orçamentos (leis orçamentárias e anexos), relatórios (RREO e RGF) tomadas de contas com respectivo parecer prévio dos órgãos de controle e instância legislativa.

Consta no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público que, outros avanços em termos do orçamento, controle e transparência por meio da consolidação e padronização das contas públicas podem ser evidenciados com a Portaria do Ministério da Fazenda nº 184/2008 e o Decreto nº 6.976/2009 (BRASIL, 20221a). Tais normas permitem à Secretaria do Tesouro Nacional - STN editar normativos, manuais e instruções de procedimentos contábeis, além ainda do plano de contas de âmbito nacional, buscando compatibilizar contabilizações e possibilitar a geração de demonstrações contábeis consolidadas (BRASIL, 2021a).

Insta ressaltar que, as normatizações estabelecidas pela STN buscam convergir com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público - NBC TSP que são editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC. Ao mesmo tempo que as próprias NBC's objetivam a consonância com as às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) editadas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB*, traduzindo assim, a intenção da administração pública brasileira em pautar sua transparência e conformidade das contas a níveis internacionais.

Tendo em vista suas atribuições, a STN elaborou o Plano Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP. Tais documentos visam propiciar uma evidenciação de fenômenos

patrimoniais com qualidade e padronizar o tratamento contábil de atos e fatos administrativos no seio das organizações públicas, além de contribuir com a transparência e controle mais efetivo das contas e orçamento da administração pública brasileira, e possibilitar a convergência da contabilidade pública às normas internacionais (BRASIL, 2021a, p. 22). O PCASP, especificamente, trata-se de uma ferramenta que auxilia na discriminação de informações orçamentárias e patrimoniais das organizações públicas, estabelecendo uma classificação segundo registros orçamentários, patrimoniais e de controle, bem como ainda estabelece mecanismos para o registro de fatores que afetam o patrimônio público no regime de competência e determina procedimentos contábeis gerais em convergência às normas internacionais (BRASIL, 2021a).

A determinação de regras e o estabelecimento de padrões em termos de contabilidade pública também representam avanços em termos de planejamento, organização, e controle de organizações públicas. De fato, como enfatizado no próprio MCASP, a análise da evidenciação contábil para acompanhamento dos resultados de organizações públicas é diferente de análises de instrumentos contábeis de organizações privadas (BRASIL, 2021a). Isto, por que os objetivos das organizações públicas se pautam na promoção do bem-estar social, educação e segurança nacional, “consequentemente, o desempenho de tais entidades podem ser apenas parcialmente avaliado por meio da análise da situação patrimonial, do desempenho e dos fluxos de caixa” (BRASIL, 2021a, p. 24).

Diante de tal prisma, o MCASP também pondera a relevância do entendimento e análise das contas públicas não apenas em detrimento de resultado financeiro, mas sim, sob os aspectos orçamentário, patrimonial e fiscal para que os demonstrativos contábeis representem a realidade além de resultados financeiros puros (BRASIL, 2021a). Pelo PCASP, em outra análise, é possível evidenciar os lançamentos dos atos e fatos que impactam nos resultados públicos por meio da análise das informações em três principais instâncias: patrimonial (com as classes de contas ativas, passivas e de variações patrimoniais diminutivas e aumentativas); orçamentária (controles contábeis de aprovação e de execução do planejamento e orçamento); e, de controle (de contas devedoras e credoras).

A análise dos instrumentos contábeis estabelecidos pelo MCASP e PCASP, demonstram a importância imperiosa: do acompanhamento dos demonstrativos da contabilidade pública para a execução do controle constitucional e averiguação do

cumprimento da legislação sob o aspecto das finanças públicas; da capacidade patrimonial demonstrada nos exercícios e sua evolução, de modo a possibilitar a continuidade de políticas públicas de longo prazo; estabelecimento da devida consecução da natureza e propósito dos ativos e passivos das organizações em detrimento do seu objetivo básico; atuação assertiva da incumbência regulatória do Estado, propiciando a interferência direta e indireta na economia e mercado visando a promoção da estabilidade e correção de falhas de mercado (BRASIL, 2021a).

Em suma, é possível identificar um relativo avanço em termos da profissionalização do processo administrativo público brasileiro e do registro dos atos e fatos das organizações públicas para cumprimento dos seus objetivos e regras gerais. Pela análise dos autores consultados, pode-se depreender a evolução do orçamento público brasileiro, ainda que não se negligencie as falhas e pontos para melhoria e otimização em termos de resultados nas várias ordens.

### **2.2.2 A análise das contas públicas**

Para que seja possível operar uma análise da condição de sustentabilidade econômico-financeira de um município, ou outra organização pública da administração direta, é basilar a compreensão operacional das contas públicas. Isto é, antes de aprofundar no âmbito de análises dos resultados públicos deve-se compreender como se dá o processo de arrecadação e realização de despesas.

No Brasil, a atuação de qualquer ente ou entidade, via de regra, somente é possível quando tenha anterior previsão legal. Nesse sentido, o orçamento público brasileiro consubstancia-se na aprovação das peças orçamentárias, PPA, LDO e LOA, que são leis de iniciativa do executivo com devida aprovação da instância legislativa competente.

Os três itens do planejamento público, devem ser harmônicos e articulados. O PPA, mais amplo dentre as três peças, deve ser elaborado em uma perspectiva macro a cada quatro anos pelo chefe do executivo. O PPA versa, de forma regionalizada, sobre diretrizes, objetivos e metas da administração pública para a consecução de despesas de capital e outras decorrentes bem como ainda sobre os programas com duração continuada. Já a LDO, baseando-se no PPA elenca as metas e prioridades, estabelecendo diretrizes de política fiscal e metas associadas, observando uma evolução sustentável da dívida pública (BRASIL, 1988).

A LDO é elaborada pelo executivo e aprovada pelo legislativo anualmente, devendo orientar elaboração da LOA, ela irá legislar sobre as alterações tributárias e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988). Insta salientar que, na LRF, é enfatizada a necessidade de a LDO explicitar: o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas de controle de custos e avaliação de resultados dos programas financiados; e, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (BRASIL, 2000).

É também importante destacar que, no projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve conter dois itens específicos, denominados Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais. No Anexo de Riscos Fiscais, a LRF determina que deve constar uma avaliação de passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas informando, adicionalmente, as providências caso se concretizem. Já no Anexo de Metas Fiscais, a LRF determina a necessidade de serem delimitadas metas anuais, em valores correntes e constantes, das receitas, despesas, resultados (nominal e primário) e montante da dívida pública, previstos para o exercício e para os dois seguintes (BRASIL, 2000).

O Anexo de Metas Fiscais também deve demonstrar: uma avaliação do cumprimento de metas do ano anterior; demonstrativo das metas anuais (contendo a memória e metodologia de cálculo e as comparações com aquelas fixadas nos três exercícios anteriores, além ainda de demonstrar a consistência das metas com a política econômica nacional); a evolução do patrimônio líquido (três últimos exercícios, contendo a origem e aplicação dos recursos derivados da alienação de ativos); uma avaliação da situação financeira e atuarial (regimes geral de previdência social e próprio dos servidores e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e, dos demais fundos e programas estatais); e, um demonstrativo referente às estimativa e compensações de renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (BRASIL, 2000).

A LOA, por sua vez, também construída anualmente, trata sobre o orçamento fiscal dos poderes, fundos órgãos e entidades da administração direta e indireta, orçamento de investimentos de empresas com capital majoritariamente público, e, sobre o orçamento da seguridade social. Na LOA é que consta a previsão de receitas e fixação de despesas (BRASIL, 1988).

De acordo com a LRF, no próprio projeto da LOA, deve ser explicitado em

anexo correspondente, um demonstrativo da compatibilidade de programação do orçamento com objetivos constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO correspondente; bem como ainda, deve constar um documento em consonância ao § 6º do art. 165 da CF/1988 (e também as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado); e o estabelecimento de uma reserva de contingência (baseado na receita corrente líquida, destinada a compensação de passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos). Na LOA também devem ser explicitadas as despesas relacionadas à dívida pública, mobiliária ou contratual com as respectivas receitas que as atenderão; a forma do refinanciamento da dívida (BRASIL, 2000).

Para fins de esclarecimento, apesar da utilização ampliada da palavra arrecadação no sentido de ingressos ou receitas orçamentárias capazes de financiar o funcionamento do Estado, a designação arrecadação também se trata da etapa específica da receita orçamentária. Etapa essa, que é definida pela execução ou entrega de recursos pelos contribuintes aos agentes arrecadadores, ou instituições financeiras autorizadas a fazerem o recolhimento à conta do Tesouro Nacional, conforme designação explícita no Manual Técnico do Orçamento - MTO (BRASIL, 2021b).

É ainda imprescindível entender que, antes de qualquer arrecadação, deve ocorrer o processo de planejamento orçamentário. No caso brasileiro este é realizado na observância de determinações constitucionais e legislações como a Lei nº 4.320/1964, e a denominada a Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF (Lei Complementar nº 101/2000), valendo-se ainda outros normativos e documentos auxiliares pertinentes, a exemplo do MCASP. É somente pelo planejamento orçamentário seguindo os ditames da lei que as estimativas de receitas e fixação de despesas se tornam possíveis/legais no setor público. Assim, ingressos orçamentários acontecem, via de regra, dentro dos demonstrativos do planejamento orçamentário, não cabendo, para as análises aqui realizadas o aprofundamento acerca dos ingressos extraorçamentários (BRASIL, 2021a).

É importante compreender que, a receita orçamentária passando dentro do processo de planejamento, pode ser analisada em vistas das etapas que perpassam o orçamento público. Isto é, no planejamento público, especificamente na LOA, têm-se a previsão técnica de arrecadação baseada no comportamento histórico observado. Somente após a aprovação da LOA, torna-se autorizada a execução do

orçamento e, assim, na concretização do direito ao crédito pelo ente público durante o exercício (ocorrência do fato gerador dos tributos), é que será realizado o lançamento com o reconhecimento do sujeito passivo (BRASIL, 2021b).

Já a arrecadação, trata-se da etapa em que serão entregues os valores devidos pelos contribuintes aos agentes responsáveis pelo recolhimento e repasse dos tributos que constituem a base para o financiamento das atividades e ações dos entes. O recolhimento, ou seja, o efetivo repasse dos recursos financeiros é que representará a receita orçamentária na sua última etapa e uma disponibilidade à execução das despesas públicas (BRASIL, 2021b).

Adentrando na execução dos planos e programas planejados, isto é, após a realização da receita, é que será efetivada a possibilidade de execução das despesas. As despesas, contudo, embora derivadas do processo de planejamento orçamentário e devidamente fixadas na LOA com base nas estimativas de receitas, também podem ser analisadas no âmbito das etapas que perpassam o orçamento público. Deste modo, pela Lei nº 4.320/1964, são explicitadas as seguintes etapas de execução da despesa: empenho liquidação e pagamento.

A despesa, após planejada na LOA, já tem caráter autorizativo, isto é, torna-se passível de sua execução após efetivado o recolhimento. Deste modo, analisando as prioridades e respeitando as normas afins bem como as relacionadas às contratações no setor público, essencialmente a Lei 8.666/1993, são conduzidas as iniciativas para tornar possível o atendimento ao cidadão conforme planos elencados nas peças orçamentárias. Assim, com o direcionamento de despesas necessárias à condução das ações, será realizado o empenho que trata o artigo 58 da Lei nº4.320/1964, isto é, “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, onde inicia o processo de execução da despesa (BRASIL, 1964).

Adiante, com os devidos processos, a administração pública realizará a liquidação da despesa, momento o qual é verificado o direito adquirido pelo credor por intermédio de títulos e documentos comprobatórios que instrumentalizam a entrega ou o recebimento de serviços/produtos pelo ente, determinando, portanto, os respectivos credores ou prestadores de serviços, valores, etc. Essa etapa possibilita, portanto, a fase final da despesa, que será o efetivo pagamento ou entrega dos recursos públicos ao credor (fechamento da dívida).

Além do planejamento anterior à arrecadação, dentro dos preceitos da LRF torna-se imperativo que a ação pública seja responsável e transparente. É imprescindível, segundo a referida lei, a ampla divulgação dos “planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio” (BRASIL, 2000, Art. 48) bem como ainda, deve-se dar transparência ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal (juntamente com versões simplificadas de tais documentos). É, por conseguinte, dever dos entes públicos prestar contas, submeter demonstrativos e relatórios aos órgãos de controle e disponibilizá-los para fiscalização pela população.

Insta salientar que, na LRF o Relatório Resumido da Execução Orçamentária é um item obrigatório de elaboração do executivo, cuja publicação deve ocorrer em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, devendo constar os itens especificados conforme Quadro 2. O Relatório de Gestão Fiscal, também obrigatório, seguirá as especificações resumidas no Quadro 2, devendo ser elaborado e publicado em até trinta dias do encerramento de cada quadrimestre pelo poder executivo, constando assinatura das autoridades responsáveis pelo ente e da administração financeira e controle interno e outras, segundo definições específicas de cada poder (BRASIL, 2000).

Quadro 2 - Detalhamento dos itens obrigatórios no RREO e RGF

<b>Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO</b>	
<b>Item</b>	<b>Detalhamento</b>
<b>Balanco Orçamentário (especificado até a categoria econômica)</b>	Receitas (por fonte): realizadas, a realizar, e previsão atualizada
	Despesas (por grupo de natureza): dotação para o exercício, despesa liquidada e saldo
<b>Demonstrativos de execução</b>	Receitas (por categoria econômica e fonte): previsão inicial, previsão atualizada para o exercício, realizada no bimestre, realizada no exercício e a previsão a realizar
	Despesas (por categoria econômica e grupo de natureza da despesa): dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada (no bimestre e no exercício)
	Despesas (por função e subfunção)
	Valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária: destacadas nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida

(continua)

Quadro 2 - Detalhamento dos itens obrigatórios no RREO e RGF

(continuação)

<b>Outros demonstrativos</b>	Apuração da receita corrente líquida (conforme o inciso IV do art. 2º da LRF), sua evolução, e previsão de seu desempenho até o final do exercício
	Receitas e despesas previdenciárias (referente às enunciadas no inciso IV do art. 50 da LRF)
	Resultados nominal e primário
	Despesas com juros
	Restos a Pagar (por poder e órgão conforme art. 20 da LRF): valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar
<b>Demonstrativos adicionais (somente no relatório referente ao último bimestre do exercício)</b>	Atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da CF/88, conforme o §3º do art. 32 da LRF
	Projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos
	Variação patrimonial: alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes
<b>Justificativas (quando for o caso)</b>	Limitação de empenho
	Frustração de receitas e medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal (adotadas e a adotar), e as ações de fiscalização e cobrança
<b>Relatório de Gestão Fiscal</b>	
<b>Item</b>	<b>Detalhamentos</b>
<b>Comparativo entre os limites estabelecidos na LRF e os montantes específicos</b>	Despesa total com pessoal (explicitando valores com inativos e pensionistas)
	Dívidas: consolidada e mobiliária
	Concessão de garantias
	Operações de crédito (inclusive por antecipação de receita)
<b>Medidas corretivas adotadas ou a adotar (se ultrapassado limites da LRF)</b>	-
<b>Demonstrativos (último quadrimestre)</b>	Montante das disponibilidades de caixa em 31/12
	Restos a Pagar (despesas): liquidadas; empenhadas e não liquidadas; empenhadas e não liquidadas (inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa); não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; do cumprimento do disposto no inciso II, e alínea b do inciso IV do art. 38 da LRF

Fonte: Adaptado da LRF (BRASIL, 2000).

No caso dos municípios mineiros, alvo deste estudo, o Ministério Público de Minas Gerais – MPMG e o Tribunal de Contas do Estado - TCE-MG criaram um convênio para a criação e divulgação das informações dos entes municipais por meio do Portal Minas Transparente, auxiliando os entes no cumprimento da Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009) e Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). No referido portal eletrônico são reproduzidas as informações oficiais oriundas das declarações transmitidas pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) do TCE-MG. No sítio são encontrados relatórios diversos, desde

instrumentos de planejamento, execução orçamentária, controles até os demonstrativos, e outros (MINAS GERAIS, 2021).

Nessa perspectiva, planejamento, execução, controle e fiscalização são atividades inerentes ao orçamento público brasileiro. É nesse processo, especificamente adentrando no orçamento fiscal, que estarão estabelecidas as estimativas das receitas que servirão de teto para a fixação das despesas. Conseqüentemente, discutir a arrecadação, ou o processo fiscal público, influencia diretamente nos resultados e investimentos (despesas) a serem executadas pelo governo. Assim, acompanhar a amplitude processo orçamentário brasileiro desde o planejamento e estimativas aos valores efetivados na prestação de contas implica em acompanhar a efetividade e eficiência da ação pública e suas condições futuras.

Adentrando nesse tipo de análise, e valendo-se da exigibilidade de transparência do processo orçamentário público, tem-se na prestação de contas do executivo a divulgação de informações do planejamento e execução de tal ente junto aos órgãos de controle e à sociedade. Incluso nessa prestação de contas, devem ser disponibilizadas informações contábeis, orçamentárias e fiscais, além de demonstrativos da execução da realização da receita e execução da despesa pública, conforme itens elencados na Lei Complementar nº101/2000. Cabe salientar que, são em documentos como estes, que se pode ter acesso aos valores estimados no planejamento orçamentário e efetivamente arrecadados durante um determinado período, valores esses utilizados como ponto de reflexão no presente estudo.

Nesse sentido, averiguando os demonstrativos contábeis e os relatórios dos entes, bem como o próprio parecer dos órgãos de controle e fiscalizadores do orçamento público, é possível ter acesso aos valores estimados e arrecadados (executados) de modo consolidado. São apresentadas diversas categorizações, todavia, entre tais classificações e detalhamentos é importante destacar as determinações acerca da receita orçamentária e da receita corrente.

As receitas orçamentárias referem-se às disponibilidades de recursos financeiros que ingressam no exercício, sendo que, sua categorização econômica enquanto em Receitas Correntes refere-se às arrecadações que “aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas” (BRASIL, 2021a).

As receitas ainda podem ser concebidas segundo sua natureza jurídica, enquanto tributárias, provenientes da arrecadação de tributos, e não tributárias, provenientes de fontes diversas cuja cobrança anseia por outros atos jurídicos válidos como, por exemplo, vendas de ativos, aplicações, etc. É possível ainda agrupar-se as receitas segundo sua origem: tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria), contribuições (sociais e econômicas), patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências, operações de créditos, entre outras (GIACOMONI, 2019).

No caso dos municípios, as receitas tributárias, derivam essencialmente Imposto Predial e Território Urbano – IPTU; Imposto sobre Transação Intervivos de Bens Imóveis – ITBI; e do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN. Como taxas as principais a serem citadas são as taxas de iluminação pública, licenças, etc. Existem ainda as contribuições de melhoria, contudo tanto ela quanto as taxas não representam disponibilidades “livres” para investimento em políticas públicas diversas, uma vez que possuem a contrapartida em serviços ou potenciais serviços/benefícios. As receitas de serviços, patrimoniais, entre outras, não consubstanciam também arrecadações que conferem a mesma “liberdade” ou poder de gestão como as tributárias, sendo, portanto, de uma análise secundária no caso de municípios. O Quadro 3 representa o panorama das competências e repartições tributárias atualmente.

Quadro 3 - Tributos, competências e repartições

<b>Repartição Constitucional de Competências Tributárias</b>		
<b>Tributo</b>	<b>Ente</b>	<b>Artigo</b>
Impostos, taxas e contribuição de melhoria	União, Estados, DF e Municípios	145
Empréstimos compulsórios	União	148
Contribuições especiais	União	149
Contribuição de Iluminação Pública	Municípios e DF	149-A
Impostos federais	União	153
Novos impostos e impostos extraordinários	União	154
Impostos estaduais	Estados e DF	155
Impostos municipais	Municípios e DF	156
Contribuições para seguridade	União	195
Contribuições para regime próprio de previdência	União, Estados, DF e Municípios	149, § 1º
Novas contribuições para seguridade	União	195, § 4º
<b>Repartição Constitucional para Instituição de Impostos</b>		
<b>Ente</b>		<b>Imposto</b>
União		II, IE, IR, IPI, IOF, ITR e IGF
Estados e Distrito Federal		ITCD, ICMS e IPVA
Municípios e Distrito Federal		IPTU, ITBI e ISS

Fonte: Adaptado de Correia Neto (2019).

As transferências, contudo, possuem uma discussão no âmbito municipal. Isso porque representam a partilha das arrecadações realizadas por estados e união e que dão maior condição financeira aos municípios, ainda que sem a contrapartida específica. Especialmente, podem ser citadas as transferências da união por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (referente a Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, com distribuição de acordo com o quantitativo populacional), como demonstrado no Quadro 3.

Além da questão das repartições tributárias, para a análise das arrecadações, também é relevante explicitar que, no Brasil, é adotado o regime de caixa para apuração das receitas, o que demonstra que as receitas orçamentárias explicitadas são escrituradas no exercício em que ocorreu a arrecadação ou efetivo recebimento dentro da rubrica específica (GIACOMONI, 2019). Deste modo, outra importante designação, ao se tratar de análises da arrecadação, se baseia nos valores evidenciados de dívida ativa, isto é, aqueles cujo pagamento não foi efetuado pelo devedor.

Já para análise das despesas um foco interessante para acompanhamento do gasto público tem-se no que diz respeito aos próprios limites estabelecidos na LRF sobre os gastos com pessoal. Nos artigos 18 e 19 do referido dispositivo, trata o limite do gasto com pessoal ativo, inativo e pensionistas dos entes, em relação ao somatório do mês de referência e outros 11 imediatamente anteriores (no regime de competência) que não podem exceder ao mesmo somatório da receita corrente líquida na proporção percentual de 50% para união, 60% para estados e municípios. Na LC nº 101/2000 também são discriminados esses percentuais em termos de cada um dos poderes nas três esferas. Destaca-se a distribuição na esfera municipal que é de 6% da proporção para o legislativo (incluindo Tribunal de Contas, se houver) e 54% para o executivo.

No artigo 30, inciso I da LRF, também é determinada a atribuição ao Senado Federal de imposição de limites ao endividamento (dívida consolidada) pelos entes da federação. Deste modo, na Resolução nº 40/2001, publicada em abril de 2002, pelo Senado Federal têm-se a apuração dos limites da dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro, não poderá exceder, respectivamente, a: duas vezes o valor da receita corrente líquida, para estados e Distrito Federal; 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes o valor da receita corrente líquida, para os municípios, por exemplo. Cumpre destacar

que a dívida consolidada líquida, para efeitos da Resolução mencionada, trata-se da dívida pública consolidada subtraídas as disponibilidades de caixa, aplicações e demais haveres financeiros.

Pelo artigo 32, inciso III, da LRF o Senado Federal também deve explicitar o limite para a contratação de operações de créditos pelos entes públicos. Assim, especificamente sobre os estados, municípios e Distrito Federal, por exemplo, na Resolução nº 43 de 2011 do Senado Federal, é determinado no artigo 7º que, as operações de crédito interno e externo possuem um limite de global em um exercício financeiro não superior a dezesseis por cento da receita corrente líquida. No mesmo dispositivo também é determinado que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada (incluindo valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar) não pode exceder onze inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida, bem como ainda o próprio montante da dívida consolidada não deve ser maior que o teto estabelecido pelo Senado Federal, de acordo com o limite global para o montante da dívida consolidada dos entes subnacionais já explicado.

Além dessa análise em termos de despesas também podem ser considerados o cumprimento dos valores constitucionais destinados à saúde no artigo 198, §2º, em 15% da receita corrente líquida para a os três entes (observadas especificidades ditas na lei). Já quanto à educação, a CF/88 estabelece no artigo 212, a aplicação anual de nunca menos de dezoito por cento da receita de impostos, compreendendo aquelas provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988). O percentual para estados, municípios e Distrito Federal, estabelecido no mesmo artigo é de vinte e cinco por cento, no mínimo.

Ressalta-se que, o entendimento e análise realizada a partir dos relatórios e demonstrativos exigidos na LRF e demais normas de direito financeiro público, podem ser compreendidas de modo articulado pelas organizações perante os três aspectos na contabilidade e contas públicas. Isto é, analisando-se: a) o aspecto orçamentário, por meio dos registros de natureza orçamentária demonstrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e dos Balanços Orçamentário e Financeiro das prestações de contas dos entes; b) o aspecto fiscal, por meio de indicadores dos limites da despesa com pessoal, operações de crédito e dívida consolidada, expressos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e demonstrativos contábeis; o aspecto patrimonial, por meio do Balanço

Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais.

É possível ainda, valendo-se da amplitude dos sistemas de informação contábeis aplicados ao setor público analisar, pelos relatórios de gerenciamento e acompanhamento, a evidenciação da posição, patrimonial, orçamentária, de compensação e financeira. É possível ainda, acompanhar outros demonstrativos não inseridos nos sistemas citados, como é o caso do Demonstrativo da Dívida Fundada e do Demonstrativo da Dívida Flutuante.

### **2.2.3 Estudos concernentes: contas públicas e pandemia**

Explorando a literatura e os estudos já realizados em um foco similar ou associado ao do presente estudo, podem ser considerados diversos trabalhos. Especificamente sobre as contas públicas, mas sob a perspectiva da análise de gastos em ações de saúde das grandes cidades no ano de 2020, Costa (2022) revela que a vinculação orçamentária entre os níveis da federação mostrou-se importante para a expansão dos financiamentos de ações e serviços públicos de saúde nas cidades pesquisadas.

Cezimbra, et al (2020) também investigaram relação entre arrecadação fiscal de um município e a pandemia do Covid-19. No estudo realizado na cidade mato grossense de Juína, os autores asseveram que “os índices de arrecadação obtiveram um percentual relativamente baixo de declínio” (CEZIMBRA et al, 2020, p. 190). Os pesquisadores associaram esse fato ao pouco tempo de fechamento do comércio (isolamento) e à injeção de recursos na economia local por meio da concessão de auxílio emergencial à população.

Já Fujiwara, Chropacz e Offmann (2020), ao analisar os efeitos da pandemia na arrecadação tributária e na disponibilização de serviços públicos em cento e oito cidades brasileiras, concluíram que a diminuição na arrecadação a partir da análise dos valores foi mais acentuada em alguns municípios que em outros. Os autores, contudo, também explicitaram que alguns municípios revelarem valores muito oscilantes da arrecadação mesmo antes da pandemia. No estudo, também é ressaltada a importância das alterações organizacionais, no sentido de revisão do formato de trabalho nas prefeituras para a manutenção de ações de prevenção do vírus e, mais ainda, vislumbrando os benefícios da redução de custos.

Já De Sousa Menezes et. al. (2020) investigaram especificamente cidades

mineiras de médio porte para compreender o impacto da pandemia no orçamento público. Segundo os autores, dentre os oito municípios analisados, foi verificado considerável impacto em suas finanças ao longo do ano de 2020, especialmente por serem localidades cuja atividade econômica principal era predominantemente de comércio e serviços. De acordo com o estudo, os repasses emergenciais realizados pela união foram significativos na atenuação dos impactos da pandemia na arrecadação dos municípios, convergindo assim com os achados de Fujiwara, Chropacz e Offmann (2020) no que tange à importância das ações dos demais entes da federação no enfrentamento da pandemia.

Por fim, é também relevante destacar os estudos de Dos Santos Vieira et. al. (2022) que analisaram os reflexos da pandemia COVID-19 nas finanças públicas de três pequenos municípios mineiros, proposta similar à desta pesquisa. Pelo exame das receitas e despesas das três cidades, os autores identificaram que nas receitas houve uma ampliação, especialmente em função das transferências correntes dos entes federativos superiores no ano de 2020. Contudo, em duas cidades, foi percebida uma redução das transferências da união, dentre elas da cota do FPM. Tal fato, exerceu maior pressão ao controle de gastos dos entes e uso de receitas próprias do município para evitar déficits orçamentários, segundo os autores.

Tais estudos, apesar de guardarem algumas similaridades com esta pesquisa, não arrolam a pandemia à condição de sustentabilidade econômico-financeira de um pequeno município. Analisam de modo geral a influência no orçamento público. Assim, se reforça a pertinência da investigação proposta, buscando lançar um olhar diferente sobre a relação da pandemia com as execuções orçamentárias de pequenas cidades.

Antes de realizar a apresentação dos resultados que consubstanciam os desafios da gestão sustentável das contas públicas frente a problemas públicos como a crise sanitária COVID-19, é preciso compreender o que importa dificuldade na administração de um município. Assim, na sequência apresenta-se uma breve discussão sobre aspectos que interferem na complexidade de gestão orçamentária de um pequeno município, bem como ainda, são arrolados aspectos centrais da gestão de crises e sustentabilidade no setor público.

### 2.3 DESAFIOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL

Após compreender o processo de histórico dos principais paradigmas da

administração pública brasileira, bem como ainda, tendo em vista todo o desenvolvimento e mudanças ocorridas no âmbito do orçamento para consolidação das regras que, atualmente, são base para a formação e gestão do orçamento público, é também preciso contemplar o que representam desafios à gestão orçamentária para a esfera municipal.

Para compreender a influência de uma crise ou as influências de um cenário imprevisto nas condições de sustentabilidade econômico-financeira de um município, é preciso, antes de tudo, reconhecer que, em cidades de pequeno porte, a própria administração municipal já enfrenta certa complexidade na gestão. É, portanto, importante que se entenda alguns dos principais desafios aos quais a própria administração do orçamento de um pequeno município já enfrenta para que, uma análise como a pretendida, não se esvazie perante a falta de nexos com o contexto/realidade.

Desde modo, esta seção se dedica ao reconhecimento de alguns desses desafios enfrentados pela gestão orçamentária municipal. Busca-se arrazoar brevemente sobre algumas das variáveis a que impõem certa complexidade na gestão do orçamento de um pequeno município, bem como ainda elucidar os principais aspectos da literatura acerca da gestão de crises e sustentabilidade em um município. No último item dessa seção também são abordados aspectos gerais da situação vivenciada no período analisado, a implicação da pandemia no orçamento público.

### **2.3.1 A gestão do orçamento em um município de pequeno porte**

Estreitando a análise ao contexto da gestão orçamentária municipal, é importante entender o que ela significa. No presente estudo, a gestão orçamentária municipal pode ser delimitada como os direcionamentos e articulação de recursos (administração da arrecadação e da consecução de despesas) segundo os programas e propostas de cada governo. Trata-se, portanto, da gerência de prioridades na resolução de problemas públicos e objetivos da plataforma eleitoral, de acordo com as disponibilidades de recursos (financeiros, técnicos, informacionais, materiais) do ente e possibilidades constantes na legislação para a evidenciação do bem-comum.

Como abordado anteriormente, a gestão orçamentária de municípios não tem o mesmo objetivo de outras organizações que transitam no segundo ou terceiro setores. Todavia, além do cumprimento de exigências como a LRF, também é

imprescindível que o município considere em suas decisões a sustentabilidade econômico-financeira, como forma de preservar sua atuação constante e perene via políticas públicas. Isto é, sem condições financeiras de executar uma política, ainda que pelo pacto federativo sejam vislumbradas possibilidades de apoio mútuo, o município passa a transferir à população local o peso da contradição entre os níveis de qualidade de vida e condição econômica impostas pelo mercado, influenciando assim, na possibilidade de perda de legitimidade de atuação política.

Enfatiza-se ainda, a possibilidade de ocorrência do descontrole geral da região, pela busca dos próprios cidadãos por elementos básicos de sobrevivência e segurança em todas as suas formas, ocasionando assim, a transferência de problemas a outras áreas. Conforme enfatizado por Calvo et al (2016) as cidades classificadas como pequeno porte possuem um papel de atendimento local às necessidades básicas da população, e, inclusive, dependem de outras cidades de médio ou grande porte para a viabilização de diversos serviços públicos, inclusive aos relacionados a área da saúde.

Assim, além da supressão de direitos expostos na CF/88, as cidades vizinhas também passam a ter desequilíbrios que vão impondo a necessidade de atuação conjunta, mas que, na prática, tais problemas podem ser primeiramente desastrosos, especialmente considerando o número de municípios que podem passar por tal situação.

Nesse sentido, cabe destacar que, segundo dados do IBGE apurados no último censo divulgado em 2010, mais de 89% dos municípios brasileiros possuem população abaixo de cinquenta mil habitantes, e, mais de 23% possuem quantitativo abaixo de cinco mil. Além ainda dos estudos de Willemann et al (2019) que, ao realizar a classificação dos municípios brasileiros por porte populacional, considerando as condições de gestão da atenção à saúde, propôs uma estratificação em sete níveis, dentre os quais observou-se que a maioria dos municípios brasileiros são classificados em pequeno porte e possuem influentes de gestão regulares ou desfavoráveis. Willemann et al (2019) ressaltam ainda que, essa grande parcela de municípios de pequeno porte, também apresenta com tendência a uma menor capacidade técnica e administrativa que possam viabilizar uma gestão adequada, além de alta proporção de ineficiência nas ações e resultados na área da saúde.

A literatura acadêmica menciona também como desafios à gestão municipal a própria questão da articulação de recursos. Como exposto por Soares e Rosa (2021)

ao analisar recursos estratégicos e fontes geradoras de vantagens competitivas na gestão municipal, os autores mencionam os recursos financeiros e humanos, por exemplo. No tocante ao primeiro grupo, Soares e Rosa (2021) explicam que os recursos financeiros, identificados como escassos no caso da localidade estudada, influenciam na elaboração de objetivos e metas na gestão pública municipal.

Já os recursos humanos, tem sua ênfase na manipulação de outros recursos organizacionais bem como no próprio desenvolvimento deles (sistemas de informação, recursos tecnológicos, cultura organizacional, gestão do conhecimento dos recursos financeiros). Soares e Rosa (2021), convergem posicionamento com Willemann et al (2019) por também explicitam a que a qualificação das pessoas atuantes na área pública, o aprendizado e a capacidade técnica são competências que também compõem o conjunto de recursos estratégicos. Os autores explicitam que “considerando sua relevância frente aos resultados evidenciados, é pertinente reconhecer os recursos políticos e as capacidades de gestão como geradoras de vantagens competitivas no setor público” (SOARES; ROSA, 2021, p. 88).

Apesar da análise de Soares e Rosa (2021) se elencar em termos de uma visão “concorrencial” e de “competição” no atendimento das demandas públicas entre os municípios, os autores explicitam que, apesar de uma concorrência em termos diferentes da análise privada, é importante entender quais são esses recursos estratégicos, pois eles também manifestam desafios inerentes à gestão pública municipal. De acordo com os autores, a identificação de tais recursos e desafios na sua obtenção possibilitam o surgimento de diferentes indicadores de desempenho, podendo criar novos arranjos organizacionais e vantagem competitiva sustentável (MATTHEWS e SHULMAN, 2005; SOARES e ROSA, 2021). O estudo demonstra, portanto, elementos da gestão pública municipal que podem ser incisivos na sustentabilidade da condição econômico-financeira nessa esfera: a disponibilidade financeira e a competência de gestão dos agentes públicos.

Vidal e Rosa Filho (2016), ao estudar o desenvolvimento de municípios no estado do Pará, também ressaltaram a preponderância da qualificação da gestão municipal no desenvolvimento econômico das cidades. Os autores mencionam que, fatores como o contexto institucional (abarcando elementos estruturais históricos e normativos), falhas sequenciais da gestão (explicitando as falhas nas reformas gerenciais, perpetuação das continuidades-descontinuidades das ações públicas), arquitetura organizacional (racionalidade do organograma municipal), e a cultura de

planejamento (orientação da decisão pública ao desenvolvimento da região e não apenas da satisfação de demandas emergentes), são determinantes na concretização de uma gestão pública por resultados.

No caso das prefeituras estudadas, Vidal e Rosa Filho (2016), enfatizam que a falta da cultura de planejamento financeiro e de mecanismos de acompanhamento da gestão financeira, nos municípios pequenos e grandes, revelam efeitos negativos. Os autores ressaltam que todas as prefeituras há destinação pessoal para estas tarefas, mas que, paradoxalmente, a falta de planejamento ocasiona a necessidade, no caso de déficit orçamentário, de medidas drásticas de redução de despesas e procura de transferências voluntárias à maioria dos entes pesquisados. É então questionado no estudo, a capacitação e qualificação do funcionalismo ocupante dos postos responsáveis pela gestão orçamentária/fiscal.

Não se pode negar que, existem autores como Souza (2005), citado por Soares e Rosa (2021), que colocam a gestão financeira dos municípios como uma das questões centrais, pois oferecem maior espaço para gerenciar a arrecadação e alocação que os outros entes. Contudo, ao citar Melo, Souza e Bonfim (2015), Soares e Rosa (2021) reconhecem que, mesmo com o “incremento” de receitas oriundas das transferências e cooperação dos estados e da união, deve-se ainda considerar a diferença na capacidade de gestão municipal para articular esses recursos.

É ainda possível, ponderar a discussão da “preguiça fiscal”, isto é, os repasses entre união, estados e municípios que, para compensar a diferença fiscal entre a arrecadação e demanda no âmbito das diferentes municipalidades, acabam possibilitando certa acomodação no esforço arrecadatário das cidades que recebem as transferências. Especialmente, quando tratado no ponto de vista de municípios mineiros na dependência de recursos do FPM, Massardi e Abrantes (2015) enfatizam:

Os resultados sugerem que existe uma grande quantidade de municípios cuja capacidade de arrecadação não está sendo explorada. Além disso, constatou-se que os municípios que possuem alta dependência do FPM também apresentam baixo índice de esforço fiscal, confirmando-se, portanto, a hipótese de que as transferências intergovernamentais exercem uma influência negativa no esforço de arrecadação dos municípios (MASSARDI; ABRANTES, 2015, p. 310-311).

Tal panorama, inclusive, pode ser associado ao denominado efeito *flypaper*, em que os recursos transferidos acabam por estimular o aumento de despesas locais

ao invés de cumprir com a função básica de equalizar a distribuição de recursos, diminuir desigualdades e estimular o desenvolvimento local (REIS, 2021). Isto é, como exposto por Reis (2021), a inércia na arrecadação, associada à existência do efeito *flypaper*, pode comprometer a eficiência da gestão pública.

As transferências de recursos aos municípios estimulam o gasto, principalmente o improdutivo, conforme confirmado pela ocorrência do efeito *flypaper*. Acrescenta-se que os pequenos municípios, que são os mais beneficiados em termos per capita pelo recebimento de transferências como o FPM, são também aqueles que geralmente apresentam menores níveis de economia de escala. Sendo assim, poderiam ser desenvolvidos para os pequenos municípios programas de fortalecimento de gestão que focassem na otimização dos recursos e possibilidades de cooperação intermunicipal, no intuito de promover os ganhos de escala e consequente desenvolvimento (REIS, 2021, p. 94-95).

Dito de outro modo, a utilização de recursos derivados de transferências pode também sustar, ao invés de impulsionar, o desenvolvimento local e a oferta de serviços públicos de modo eficiente, isso pela possibilidade de ampliação dos gastos e menor nível de economia de escala na prestação de serviços. Em concordância com Reis (2021), Massardi e Abrantes (2015) já explicitavam que, dentre os municípios mineiros investigados no seu estudo, aqueles que apresentam maior índice de esforço fiscal e menor dependência do FPM são os que possuem melhores índices de desenvolvimento socioeconômico.

Massardi e Abrantes (2015) mencionam a importância de uma reforma no federalismo brasileiro, por meio de modificação no sistema tributário ou de divisão das competências, de modo a minimizar diferenças regionais e tornar a gestão dos entes menos influenciável às mazelas causadas por essas variações. Contudo, os autores reconhecem a indisponibilidade política por perdas nas fatias tributárias de unidade mais desenvolvidas, bem como a própria falta de empenho da esfera municipal em ampliar massivamente um contingente de esforço tributário pela implicação no descontentamento do eleitorado.

A discussão dessas questões perpassando a esfera política, foi alvo de análise no Projeto de Emenda Constitucional nº 188/2019 que, propondo avanços em termos de eficiência na gestão pública, anseia alterar a CF/88. No projeto é delimitado que, os municípios de até cinco mil habitantes devem comprovar a sustentabilidade financeira em dez por cento de receitas próprias (arrecadação derivada do Imposto

Predial e Territorial Urbano - IPTU; Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI; e, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN), sob pena de ser incorporado a outros municípios limítrofes com melhores índices de sustentabilidade financeira (SENADO FEDERAL, 2019).

Nesse sentido, o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA divulgou uma nota técnica explicitando que, em 2019, dos 1.252 municípios brasileiros com número inferior a 5 mil habitantes, 1.193 deles demonstraram arrecadações de impostos municipais em nível menor que 10% das respectivas receitas totais no período analisado (2015 a 2019). Isto é, considerando-se os termos do Projeto de Emenda Constitucional - PEC nº 188/2019, tais municípios são insustentáveis financeiramente (IPEA, 2020).

Autores como Souza, De Azevedo e Crozatti (2021) também relacionam, em um contexto específico das reservas de contingências, o complicador relacionado à escassez de recursos na esfera municipal que passam a exigir que o orçamento público apresente um perfil redistributivo. Os autores revisitam a literatura e explicam que, diante da escassez de recursos e da dicotomia entre flexibilidade e controle, as reservas de contingência passam a ser alvo de disputas, especialmente em períodos pré-eleitorais, atenuando a complexidade da gestão econômico-financeira.

No estudo de Souza, De Azevedo e Crozatti (2021) explicita-se que o *trade-off* entre critérios e estimativas de determinação das reservas frente às necessidades de uso imediato do recurso podem ser afetadas pelas “vontades” políticas. Nesse sentido, pode-se associar a própria dificuldade de gestão do orçamento aos estudos de autores como Pinho (1998) e Campante (2003) que denunciam a irracionalidade fiscal e resiliência do patrimonialismo na administração pública brasileira.

Assim, seja na visão de autores que desconsideram a questão financeira como amplamente relevante à gestão orçamentária municipal (pelo apoio e repasses de recursos no modelo descentralizado de gestão das esferas), seja para autores que consideram a escassez de recursos próprios como um desafio, a gestão econômico-financeira revela-se, em uma ou outra dimensão, como um potencial complicador no resultado público municipal.

Cumprе salientar que, apesar da presente seção não visar levantar todos os desafios enfrentados pelos municípios na gestão orçamentária, os elementos aqui identificados podem importar considerações relevantes à análise da problemática proposta. Assim, tendo em vista os aspectos e estudos mencionados, é possível

verificar como elementos gerais que oferecem desafios à gestão orçamentária dos municípios, ainda que em maior ou menor preponderância a cada um deles considerando suas particularidades, a gestão orçamentária dos recursos e a competência de gestão para lidar com maior ou menor escassez da localidade frente às demandas da população própria ou de municipalidades vizinhas.

É ainda igualmente relevante, destacar algumas das soluções ou vias encontradas pelos municípios, ou, elencadas na literatura para enfrentamento de alguns desses desafios. Com complexidades ou não, com a possibilidade de incorporação ou não a outros municípios, como proposto na PEC 188/2019, o fato é que todas as cidades do país precisam se manter e se sustentar do ponto de vista da manutenção da burocracia pública (aparelho estatal) bem como da disponibilidade (ou busca dela) de serviços essenciais à população.

Assim, autores como Vidal e Rosa Filho (2016) destacam que, para que se possa estabelecer uma visão planejada, fortalecer e modernizar a instituição pública, devem ser considerados: a otimização de recursos públicos (gestão eficiente e estabelecimento de prioridades de investimento); início da cultura de postos e responsabilidades (baseada na meritocracia e competência, afastando o nepotismo e endogamia comuns em muitos municípios); internalização de uma cultura de planejamento (formação de funcionários públicos, oferta de capacitações e de estágios temporais de funcionários); e, a otimização dos organogramas dos municípios (estruturando-os de modo mais funcional e racional, orientado às demandas da sociedade e não ao próprio poder público).

Outra forma, para superar desafios na gestão e na efetivação de políticas públicas pelos municípios, decorre do próprio federalismo, por meio do associativismo, conforme assevera autores como Albino, Machado e Volpato (2017). Isto é, além do texto constitucional no artigo 241, pela Lei 11.107/2005 regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, têm-se a possibilidade conferida na legislação brasileira acerca da formação de consórcios públicos.

Consórcios são, de acordo com o art. 2º, inc. I, do referido supracitado, personalidades jurídicas formadas exclusivamente por entes federativos. O objetivo de sua constituição é exatamente para estabelecimento de relações de cooperação, incluindo a realização de objetivos de interesse comum, sob o formato de uma associação pública, seja de direito público e natureza autárquica, ou, de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

Além dos consórcios públicos, ao tratar o associativismo municipal existem outros formatos de cooperação, como os convênios, comissões e acordos entre municípios para atuar em problemas que transcendem as fronteiras de uma administração municipal e sem, necessariamente, realizar a formalização de um consórcio com a criação de uma entidade própria (CARVALHO, 1999). Carvalho (1999) explica que, no Brasil, as primeiras iniciativas de associativismo remontam a década de 1960. Em Minas Gerais, especificamente, o associativismo foi implantado em 1974, por intermédio do Programa de Desenvolvimento Microrregional e também da criação da primeira Associação Microrregional de Municípios no Vale do Aço.

No caso específico da região a que o município em evidência neste estudo está circunscrito, existe a Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes – AMVER, constituída em 1976 com a missão de realizar a promoção da integração administrativa, econômica e social dos municípios participantes. A AMVER, atualmente contando com dezenove municípios associados, tem trabalhado em prol da assessoria contábil, financeira, administrativa, jurídica, de engenharia e topografia de seus filiados, além ainda da sua atuação na realização de cursos, seminários e prestação de serviços de sistema de informatização e patrulha motomecanizada (AMVER, 2021).

Além da associação, Ritópolis também faz parte das seguintes estruturas: Consórcio Intermunicipal de Saúde das Vertentes – CISVER, uma associação pública que viabiliza ações de municípios participantes na área da saúde; Consórcio Intermunicipal de Gestão para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes - CIGEDAS Vertentes, para a promoção conjunta de ações ambientais; e, Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência Centro Sul – CISRU Centro Sul, para atendimentos médicos de urgência nas localidades participantes.

Dentre essas diversas formas de estabelecimento de cooperação entre municípios, o autor destaca que:

Na prática, estas formas administrativas diferem quanto ao aspecto jurídico e quanto ao âmbito de atuação. Quanto ao aspecto jurídico podem assumir a forma de entidade civil sem fins lucrativos, fundação ou mesmo empresa pública; quanto ao âmbito de atuação, podem ser setorial ou geral - são setoriais quando suas atividades são limitadas a uma única função e gerais quando possuem objetivos mais abrangentes como, por exemplo, tratar de problemas comuns aos municípios de uma microrregião, visando a promoção do seu desenvolvimento (CARVALHO, 1999, p. 17-18).

Carvalho (1999) também destaca que, segundo a análise realizada, apesar das dificuldades encontradas na execução do associativismo municipal, essas formações ainda assim, constituem importantes mecanismos de fortalecimento de governos locais tendo em vista a dependência das localidades estudadas ao Fundo de Participação dos Municípios.

Para o autor, a efetividade do trabalho associativo entre municípios na região mineira analisada, pode gerar resultados muito positivos em termos das dificuldades financeiras de alguns entes, contudo, é necessário apoio também da esfera estadual no auxílio a essas relações iniciais que, posteriormente passariam a ter condições próprias de sobrevivência. Ou seja, Carvalho (1999) destaca a importância do incentivo do Estado no apoio à formação das relações associativas intermunicipais para que sejam desencadeadas ações planejadas, em sentido ascendente, contribuindo com a eficiência e eficácia da gestão pública de modo geral.

É importante, contudo, mencionar que, conforme analisado por Grin e Segatto (2021) ao estudar o âmbito específico das formas de associativismo municipal na área da educação, elementos contextuais como as discrepâncias nas características sociais, políticas e econômicas dos municípios, e a heterogeneidade no porte populacional, por exemplo, influenciam negativamente na consolidação de relações associativas. Consoante os autores, “as assimetrias de recursos e poder aumentam a incerteza e os desequilíbrios entre os participantes”, bem como ainda ocorre um aumento nos custos de transação dificultado a disponibilidade dos entes à cooperação (GRIN; SEGATTO, 2021, p. 105).

Grin e Segatto (2021) também destacam em sua análise, a influência da trajetória dos arranjos no contexto das localidades, além ainda de outras dimensões a que as ações associativas podem ser analisadas, como por fatores endógenos (desenho institucional, processo decisório, modelo de governança, natureza jurídica e suporte institucional/administrativo, capacidades estatais, e lideranças regionais), e de mecanismos de indução (fontes de financiamento e regras federativas). Destacando-se, portanto, as complexidades que devem ser consideradas sobre a utilização desse tipo de instrumento, apesar de seus benefícios.

É importante delimitar também que não se pode negligenciar as discussões e debates sobre a nebulosidade em termos de *accountability* das relações associativas (para além das prestações de contas aos órgãos competentes), bem como ainda, dos

próprios embates entre os municípios em termos da análise cooperação *versus* competição.

Em que se pese a essa análise, Teixeira (2014) destaca a relevância dos consórcios na implementação de políticas públicas. Para o autor, é importante repensar questões de melhorias, e não simplesmente abandonar uma alternativa útil no atendimento a demandas, por vezes, superiores às capacidades técnicas e financeiras dos entes.

Consoante o autor, apesar do modelo federalista brasileiro, acabar estimulando a competição entre os entes pela divisão de responsabilidades e repartições tributárias, a soma de esforços pode mitigar dificuldades e o custo das políticas públicas, contribuindo assim, para o atendimento à população mesmo em cenários de escassez de recursos. Assim, com as restrições fiscais verificadas no federalismo brasileiro é possível constatar a necessidade da articulação de mais iniciativas institucionais “no sentido de se aperfeiçoar mecanismos de gestão e controle sobre os vários mecanismos de intervenção governamental” (TEIXEIRA, 2014, p. 104).

Contudo, apesar de não ser o objetivo do presente estudo um confronto entre os problemas enfrentados pela utilização desses formatos ou de possíveis falhas na constituição dos arranjos, não se pode negar os benefícios gerados pela sua construção a municípios que, sozinhos, não conseguiriam resolver problemas internos. Com as ações associativas, e, entendendo que o problema público transpõe a fronteiras territoriais, Teixeira (2014) destaca a melhora dos indicadores de gestão fiscal (despesa com pessoal e dívida consolidada líquida) de municípios consorciados estudados em detrimento dos não consorciados, especificamente, no recorte pós edição da LRF, Estatuto das Cidades e da Lei dos Consórcios públicos.

Além dos desafios e formas de superação destacados nessa seção, outros são impostos, ou ainda, os mesmos explicados podem ser majorados em função das características e peculiaridades das diferentes regiões. Ou seja, desafios à gestão dos municípios em termos de recursos, e, o aumento das pressões por uma gestão orçamentária que suporte as condições de execução das políticas, podem ser analisadas em variadas proporções. E mais, são agravadas em períodos de crise como circunscrita no período da pandemia COVID-19.

Soluções por outro lado, podem ser isoladas ou consorciadas, representando boas práticas a serem disseminadas. Desse modo, em um cenário de ampla exigência de serviços e restrições de recursos, sustentabilidade econômico-financeira passa a

ser um ponto crítico e fundamental para atendimento aos anseios da sociedade.

### **2.3.2 Gestão de crises e a sustentabilidade pública**

Ao analisar alguns dos desafios impostos à gestão de um município, não se pode abandonar a preponderância que uma crise ou um cenário de restrição fiscal pode importar à realidade das cidades. De fato, elas podem recair ao município com maior exigência que em outras esferas. Isto é, se um município se revela dependente do esforço fiscal de outra esfera, uma situação que impacte a união ou estado também poderá impactar o município.

Ou ainda, analisando a proximidade da gestão municipal com as demandas imediatas do cidadão pode-se vislumbrar que uma crise, principalmente em se tratando de ordem econômico-financeira ou decorrente de outra que exija um maior aporte de recursos e auxílio dos demais governos, exigirá uma resposta rápida da gestão municipal, tendo ou não condições técnicas ou de execução.

Contudo, abordar a temática gestão de crises e sustentabilidade das instituições públicas podem ser evocados diferentes dimensões. Cabe salientar que, no presente estudo, a análise volta-se ao contexto da administração das contas e do orçamento público municipal, que pode ser contemplada na gestão de crise na área sob prisma temporal do antes, durante e após as intercorrências.

Ao pensar no espaço-tempo anterior aos acontecimentos, pela própria concepção da gestão, o planejamento é a função administrativa que ganha destaque ao se discutir crises e sustentabilidade pública. Tal preponderância sobre o planejamento se baseia no fato de que, no orçamento público é fator fundamental a anterior previsão legal para a consecução de despesas. Assim, a previsão no orçamento, via constituição de reservas de contingência utilizáveis em estado de calamidade pública, ou ainda, da própria exigência dos anexos de metas e riscos fiscais determinando o controle das despesas e medidas de contenção de desequilíbrios nas contas, podem ser mencionados como o planejamento anterior no caso da ocorrência de eventos indesejados.

Não obstante, não se pode negar a interpenetração da influência política na própria gestão das crises. Conforme destacado por Souza, De Azevedo e Crozatti (2021), crises financeiras recorrentemente têm influenciado na gestão de políticas. Elas também têm impactado nas atividades de controle democrático uma vez que,

segundo os autores, acabam exigindo maior diligência no gerenciamento de riscos na gestão do orçamento público, especialmente em relação às reservas de contingência.

Os mesmos autores discutem que, tais reservas, podem ser captadas pelo oportunismo político ou da busca de flexibilidade orçamentária para atender interesses de minorias. Ou seja, os autores remontam à discussão da complexidade da gestão de crises dentro do orçamento, uma vez que as reservas de contingência podem se tornar alvos de manobras políticas dentro do orçamento público, criadas com estimativas distorcidas para viabilizar de condutas “oportunistas” no âmbito do ciclo político e eleitoral (SOUZA; DE AZEVEDO; CROZATTI, 2021). Contudo, embora sejam possíveis disformidades nas estimativas e exijam maior diligência sobre as contas públicas, a previsão de uma reserva para lidar com crises torna-se um dos mecanismos que podem aproximar o planejamento do orçamento da realidade orgânica na gestão de demandas do cidadão.

Passando à gestão orçamentária durante (na constância de) uma crise, é possível destacar a possibilidade de o chefe do executivo municipal decretar calamidade pública, segundo os termos da CF/88, LRF e outros dispositivos pertinentes, fato que também confere aderência do orçamento ao contexto de anormalidade que possa se instalar em uma localidade.

O decreto de calamidade, por sua vez, implica em uma certa “flexibilização” temporária do cumprimento de alguns requisitos do orçamento, e, na ampliação de possibilidades para que o poder público possa lidar com o cenário vivenciado. Dentre tais alterações podem ser citadas:

- instauração de mecanismos diferenciados na contratação (execução de procedimentos licitatórios definidos na Lei 8.666/1993);
- alterações na condução do orçamento público (abertura de crédito adicional extraordinário e assunção de compromissos financeiros para além do mandato do prefeito segundo a Lei nº 4.320/1964; a dispensa do equilíbrio pelo alcance de resultados fiscais e limites de empenho; afastamento do cumprimento do limite de despesa fixada em lei orçamentária para combate à situação de calamidade; afastamento do limite para consecução despesas nos limites da dívida e despesa com pessoal relacionado à situação, dentre outros previstos na LRF e demais dispositivos);
- acesso a transferências de recursos (auxílios financeiros da união e Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, nos termos da

Lei nº 12.340/2010, por exemplo);

- possibilidade de utilização das reservas de contingência definidas em lei orçamentária, dentre outras implicações.

Adentrando ao prisma de análise da gestão pós crise, a administração pública dará maior ênfase na função administrativa do controle, especialmente pela conferência e análise das prestações de contas e processos de *accountability* de ações de contenção executadas frente aos resultados alcançados. Isto é, conforme expresso no artigo 65, §2º inciso II, da LRF, não há o afastamento das disposições afetas à transparência, controle e fiscalização. Pode-se destacar que, apesar da possibilidade de edições de medidas que possibilitem a dilatação do prazo para as prestações de contas ao legislativo municipal (e Tribunais de Contas, em alguns casos), não são afastadas as medidas de análise e julgamento, mesmo que após decorridas as despesas por completo.

Insta destacar que, no período pós-crise, as prioridades e planejamentos governamentais voltam-se às medidas que possam sanar problemas e atender as novas demandas do cidadão emergidas com uma nova realidade instaurada na sociedade. Assim, políticas e programas são contemplados visando a adequação da ação pública, podendo ocorrer reformas e alterações nos textos legais para a adequação das contas e regras do orçamento ao contexto vivenciado. Tal aspecto pode ser observado com a edição de leis, decretos, medidas provisórias e até mesmo em emendas constitucionais que transitam e passam a ser discutidas no cenário político.

Nesse sentido, pode-se citar a própria Lei nº 13.979/2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020a). No artigo 4º, consta a dispensa de licitação para contratações ou aquisições relacionadas à pandemia, contudo, cria a obrigação de publicação em site oficial dados do contratado e do processo (nome, inscrição RFB, o prazo, etc.), entre outras informações, no prazo máximo de 5 cinco dias úteis. Em seu artigo 4º-K, a lei também explicita que, órgãos de controle interno e externo deverão priorizar a análise e manifestar-se quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas decorrentes do enfrentamento à situação abarcada na Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020a).

É ainda relevante destacar que, para a contabilização dos recursos liberados aos governos subnacionais para enfrentamento da situação sanitária (pandemia COVID-19), o Ministério da Economia emitiu a Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME. Na referida orientação, os municípios que decretaram a calamidade pública podem realizar a abertura de crédito extraordinário previsto no artigo 167, § 3º da CF/88, ainda que haja a possibilidade de indicação da fonte dos recursos, ou, mesmo que as despesas pudessem ser oriundas de dotações já existentes, o que poderia ser questionado se seria realmente um crédito extraordinário, ou se apenas um crédito suplementar ou especial (BRASIL, 2020b).

Na nota técnica, inclusive, explicita-se que além da possibilidade de abertura dos créditos extraordinários pelos municípios em calamidade, indica-se a criação de um programa ou ação orçamentária específica para a contabilização dos recursos e melhor gestão e prestação de contas posterior. Recomenda-se que as classificações por natureza de receitas e despesas já existentes sejam utilizadas. Já quanto às contabilizações específicas das receitas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, foram realizadas indicações conforme o Quadro 4 (BRASIL, 2020b).

Quadro 4 - Classificação da receita de transferências do SUS

<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
1.7.1.8.03.9.0	Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo
1.7.1.8.04.6.0	Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente
2.4.1.8.03.9.0	Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo
2.4.1.8.04.6.0	Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, não detalhadas anteriormente

Fonte: Adaptado de Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME (BRASIL, 2020b).

Conforme supracitado, com a vigência da situação de calamidade, a Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME também ressalta as possibilidades conferidas na LRF, artigo 65, sobre a suspensão de prazos e regras previstas nos artigos 23, 31 e 70 da mesma lei (despesa com pessoal, dívida consolidada, etc.). Os municípios também ficam dispensados do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º da LRF, além de outras orientações embasadas na legislação e medidas legislativas afetas à situação da pandemia (BRASIL, 2020b).

Contudo, a própria orientação técnica também ressalta que o apoio financeiro

recebido pelos municípios, constante na Medida Provisória nº 938/2020 e baseado nas orientações do Órgão Central de Contabilidade da União. Em relação aos repasses anteriormente realizados e de mesma finalidade, a Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME, enfatiza que:

(...) entendemos que esse apoio financeiro não se confunde com a receita recebida por meio dos fundos de participação dos estados e dos municípios. Trata-se de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios e deverá ser registrada na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União (BRASIL, 2020b).

Diante de tais orientações, é possível perceber que a gestão de crises no orçamento público remonta à dicotomia do controle e flexibilidade apresentada por Souza, De Azevedo e Crozatti (2021). Discrepância essa que pode estar, mais uma vez, associada à resistência e mutualismo de práticas patrimonialistas na administração pública e a contraposição apresentada na burocracia como forma de estancar a apropriação do orçamento pelo interesse privado, como destacado por autores como Pinho (1998), Paula (2005), Matias-Pereira (2008), Tinoco (2013), Gomes e Martins (2013). Contudo, nesse diapasão, o gerencialismo busca evidenciar resultados possíveis por meio da gestão eficiente e eficaz de recursos, mas que encontra entraves na própria condução da coisa pública que controla para conferir profissionalismo e afeta a própria flexibilidade importante em uma gestão por resultados como proposto nos moldes gerencialistas.

Para compreender a gestão de crises no orçamento brasileiro, e a dicotomia da administração pública profissionalizada, mas reacional e, ao mesmo tempo, aderente às novas demandas da população, é necessário também perceber o contexto das exigências e emergências. Uma crise provoca modificações nas prioridades, elencando aquelas que mais se aproximam das necessidades da população em função do problema vivenciado. Deste modo, a seção seguinte busca apresentar brevemente o contexto da pandemia COVID-19, para que torne possível a análise do orçamento frente às suas consequências.

#### 2.4 A PANDEMIA COVID-19: CRISE DE SAÚDE E/OU DE GESTÃO?

A denominada pandemia COVID-19 pode ser entendida como uma doença respiratória aguda, desenvolvida por meio do contágio com o coronavírus SARS-CoV-

2, que se espalhou por diversos países do planeta devido a sua elevada transmissibilidade (BRASIL, 2021c). O vírus, foi também caracterizado como “novo coronavírus” por já existirem outros agentes catalogados da família antes da ocorrência da pandemia COVID-19, conforme destacado pelo Ministério da Saúde:

Os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo o homem, camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente os coronavírus de animais podem infectar pessoas e depois se espalhar entre seres humanos como já ocorreu com o MERS-CoV e o SARS-CoV-2. Até o momento, não foi definido o reservatório silvestre do SARS-CoV-2 (BRASIL, 2021c).

O vírus SARS-CoV-2 com infecção em seres humanos foi descoberto em amostras obtidas de pacientes com pneumonia de causa inicialmente desconhecida da cidade de Wuhan, na província chinesa de Hubei. Assim, em dezembro de 2019, a China informou à Organização Mundial de Saúde – OMS sobre os casos da pneumonia de nível grave em pessoas infectadas pelo vírus.

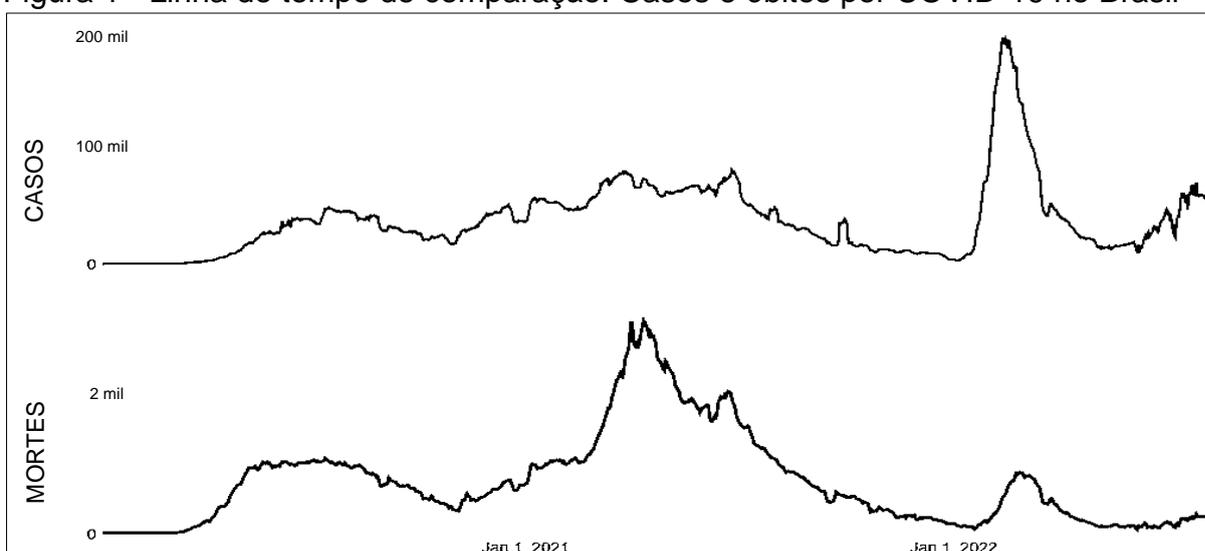
Já no mês de janeiro de 2020, a China identificou mortes em decorrência do agravamento da COVID-19 bem como notifica um surto da doença em todo o país. No mesmo período, outras nações da Ásia, Europa e América do Norte também começaram a apontar casos da mesma doença, embora apenas em fevereiro de 2020 que o nome da doença e do vírus foi formalizado como, respectivamente, COVID-19 e Sars-CoV-2 (SÁ, 2020).

Pelo avanço da COVID-19 e o aumento vertiginoso do número de casos e infectados, países e diversas localidades estabeleceram diversas medidas de segurança, dentre elas o isolamento social, uso de máscaras, e, até mesmo os confinamentos e bloqueios do fluxo de pessoas em diferentes níveis e durações conhecidos como *lockdowns* e quarentenas (SÁ, 2020). O primeiro caso de infecção no Brasil foi registrado em fevereiro de 2020 (RESENDE, 2022), e, na cidade de Ritápolis, unidade de análise escolhida para estudo, somente em junho de 2020 (RITÁPOLIS, 2020).

Todavia, em abril de 2020, diversos países já enfrentavam uma crise na saúde pública, na obtenção de equipamentos de proteção individual, insumos hospitalares e de esterilização entre outros. Também já ocorria a busca científica por diversas organizações e centros de pesquisa para o entendimento da doença, formas de prevenção, medidas de tratamento e de profilaxia (SÁ, 2020).

Não obstante, a medida mais significativa, em termos da diminuição da letalidade da doença, pode ser identificada com a descoberta e início da vacinação da população, uma vez que após mutações do vírus em outras variantes (como a Alpha, Beta, Gamma, Delta, Ômicron etc.) impeliram em novas ondas de infecção, aumento e descontrole do número de casos graves no mundo. A Figura 1 mostra a evolução do número de casos, mortes no Brasil de acordo com estudos do *Coronavirus Resource Center* da Universidade de Johns Hopkins.

Figura 1 - Linha do tempo de comparação: Casos e óbitos por COVID-19 no Brasil



Fonte: Johns Hopkins University (2022).

Pela análise do movimento evolutivo do número de pessoas infectadas e número de óbitos no Brasil é possível perceber que, especialmente após o início da vacinação no país, que ocorreu em janeiro de 2021, com o aumento do contingente de pessoas vacinadas ao longo do ano, no final de dezembro são verificados os menores índices registros e letalidade da doença. Contudo, após esse período, podendo ser associados às festividades de final de ano e a flexibilização de medidas de isolamento social e sanitárias os níveis voltam a subir.

Vale ressaltar que, em janeiro de 2022, apesar do incremento vertiginoso do número de casos de pessoas que desenvolveram a doença (superior ao início da pandemia), o número de óbitos, apesar de também ter apresentado uma variação positiva, não ultrapassa os períodos de maior registro como no mês de abril de 2021, dados que apontam para a efetividade dos planos de vacinação na contenção de casos graves e resultantes em morte. Estudos como os realizados por Passarelli-

Araújo et al (2022) consubstanciam tais análises e apontam a efetividade da vacinação na taxa de letalidade da COVID-19 no ano de 2021 em relação a pacientes não vacinados na localidade estudada.

No Brasil, segundo o “Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19)”, apresentado no Portal Coronavírus Brasil, até a data de 26 de julho de 2022 foram identificados, cumulativamente, os números conforme Quadro 5:

Quadro 5 - Registros de casos de COVID-19 e óbitos em números acumulados

<b>Localidade</b>	<b>Nº de casos</b>	<b>Nº de óbitos</b>
Brasil	33.659.879	677.494
Minas Gerais	3.801.835	62.793
Ritápolis	908	15

Fonte: Adaptado de Portal Coronavírus Brasil (BRASIL, 2022a).

No Brasil, além dos problemas enfrentados com a crise sanitária e de saúde pública, foi possível também evidenciar crises sociais, ideológicas e de articulação política nas diversas instâncias de governos. A falta de movimentos coesos e coerentes entre ações dos órgãos, autoridades públicas e dos mecanismos burocráticos denotaram interferência de posicionamentos pessoais na condução de processos públicos, remontando ao emperramento das decisões e captação da máquina pública por aspectos arraigados do patrimonialismo. Assim, em meio ao enfrentamento de uma crise de saúde, a indistinção entre os limites do público e privado, conforme destacado por Campante (2003) exprime face do patrimonialismo na gestão brasileira.

Tais crises, podem ser consubstanciadas em estudos como os de Bufrem (2020) que ressaltam a relação conflituosa entre o governo e instituições estatais no período, bem como ainda pelo ANEXO 1 que apresenta uma listagem das principais notas públicas emitidas pelo Conselho Nacional de Saúde do Brasil - CNS. O CNS trata-se uma unidade colegiada, deliberativa e permanente do SUS, parte integrante do Ministério da Saúde que fiscaliza e monitora políticas públicas de saúde, sendo seus participantes são usuários, trabalhadores, gestores do SUS e prestadores de serviços da área.

Dito de outro modo, no CNS existe a representação de “movimentos sociais, instituições governamentais e não-governamentais, entidades de profissionais de saúde, comunidade científica, entidades de prestadores de serviço e entidades empresariais da área da saúde” (BRASIL, 2018), e, portanto, apesar de ser seu dever

apontar irregularidades o teor das notas públicas também demonstra a incongruência de ações das instâncias governamentais e seus órgãos. Podem ainda, apresentar a resistência das práticas patrimonialistas e comprovar, ao menos em parte, a reforma fragmentada do Estado brasileiro que acaba por permitir a resistência de ações que não atendem a anseios da população ou de instâncias de *accountability* democrática como os conselhos, além de possíveis esvaziamentos do poder instituições públicas fragilizando a democracia.

Pela leitura e acompanhamento das publicações do Conselho Nacional de Saúde, torna-se também possível corroborar a interferência das práticas patrimoniais nos processos básicos de atendimento ao cidadão e no resguardo dos direitos à saúde. São congruentes as considerações de Pinho (1998), Paula (2005), Matias-Pereira (2008), Tinoco (2013), Gomes e Martins (2013), acerca da resiliência do patrimonialismo, e os preceitos considerados por Abrucio (2007) sobre a necessidade de uma reforma administrativa e política do país para atendimento ao cidadão e consolidação de direitos constitucionais como a saúde. É ainda importante salientar que, como apontado Abrucio (2007) e por Rezende (2009) tais reformas ou movimentos em busca da profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability* também estão ligadas a formação de coalizões e união dos atores estratégicos, o que pela análise das notas públicas do CNS parece ser uma tarefa complexa.

Além dessas publicações, o estudo de Liang, Kuo, Ho e Wu (2021) realizou a análise de dados de noventa países, dentre eles o Brasil, sobre a associação entre a redução das taxas de mortalidade e a vacinação COVID-19. O estudo concluiu que existe uma redução média de 7,6% da mortalidade para um aumento de 10% na cobertura vacinal. Contudo o estudo também apontou que essa redução é ainda mais forte em países que possuem governos mais eficazes, com maior qualidade da infraestrutura de transporte e com populações mais jovens.

Cabe salientar que, no estudo Liang, Kuo, Ho e Wu (2021) os autores consideraram como parâmetros para realizar a análise de subgrupo por características dos países os índices de eficácia de governo, a qualidade da infraestrutura de transporte e percentual da população com 65 anos ou mais. Os dados sobre essas características e as demais variáveis consideradas no estudo, foram levantados a partir de bases de acesso livre como *Our World in Data*, *Worldwide Governance Indicators*, *Oxford COVID-19 Government Response Tracker* e *World*

*Development Indicators*, e serviram de base para as classificações e distribuições das nações estudadas em três níveis (sendo 1 o mais baixo).

Tais variáveis foram incorporadas ao modelo matemático servindo, portanto, de parâmetro para concluir a relação da efetividade governamental com a diminuição da mortalidade em pacientes vacinados pela COVID-19. O Brasil, nesse cenário, foi classificado como nível 1 em eficácia governamental e nível 2 em infraestrutura de transportes e parcela de população senil (LIANG; KUO; HO; WU, 2021).

Em outras palavras, é possível perceber que não há como se analisar a eficiência e eficácia da ação pública sem entender o seu contexto e referencial histórico, bem como as nuances de formação do orçamento que se entrelaçam em qualquer solução possível. A estrutura administrativa de um país e a sua capacidade de gestão de modo que maximize resultados no cenário possível, novamente, remonta ao atendimento a direitos básicos como a saúde e à vida, especialmente, em um período de alta exigência da área pública e de uma gestão orçamentária eficaz como a pandemia COVID-19.

### 3 METODOLOGIA

Adiante são elucidados o enquadramento metodológico do presente estudo, bem como os principais procedimentos e instrumentos utilizados para a viabilização de análises e investigação do tema proposto.

#### 3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Em relação à sua natureza, o presente estudo enquadra-se em uma pesquisa aplicada segundo pressupostos de Prodanov e Freitas (2013), uma vez que contempla verdades e interesses locais, gerando propostas que podem gerar a modificação de uma realidade. Já quanto a abordagem da pesquisa, é importante ressaltar a concepção de Richardson (2012), que assevera que o método quantitativo se difere do qualitativo tanto na sistemática quanto na abordagem do problema. A pesquisa quantitativa pode ser caracterizada pelo formato da coleta de dados e no tratamento estatístico utilizado, ainda que valendo-se de instrumentos básicos como percentuais e médias (RICHARDSON, 2012).

Assim, o estudo não é delimitado em um formato típico quantitativo por buscar associar as concepções teóricas à realidade de gestão, não apenas circunscrita do resultado financeiro por meio de teste hipóteses e generalizações. Contudo, não se trata de uma pesquisa que aborda o problema unicamente de modo qualitativo, uma vez que busca subsidiar considerações de estudos sobre o orçamento municipal e complexidades na gestão às análises estatísticas básicas do resultado orçamentário de um município escolhido como unidade de exemplificação (coletando dados de uma realidade objetiva, as contas públicas).

É possível, portanto, enquadrar o estudo como uma pesquisa combinada (quanti-qualitativa), com análises subsidiadas pelos levantamentos teóricos da gestão de pequenos municípios, mas exemplificadas por termos quantitativos, derivados do exame objetivo das contas públicas da unidade de escolhida (um município de pequeno porte). Ou seja, utilizando instrumentos estatísticos descritivos, mas, se valendo de uma base qualitativa para contemplar as complexidades do resultado público e da pública de um pequeno município. A geração de entendimentos e suposições foi pautada na literatura e confrontada com a observação do exemplo

escolhido (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Considerando que, pelo objetivo central do estudo pautar-se na investigação de alteração da situação econômico-financeira das contas de um pequeno município mineiro em função da pandemia COVID-19, a presente pesquisa pode ser compreendida como um estudo descritivo, pois observa, registra e ordena os dados e fatos sem interferência do pesquisador. Isto é, a pesquisa descritiva busca descobrir características, frequências, causas e relações informações, explicando e interpretando fatos. Assim, a partir da análise de demonstrativos contábeis, relatórios e outros itens de transparência das contas públicas se buscou compreender a condição orçamentária apresentada por um pequeno município antes e durante o enfrentamento da pandemia (2015 – 2021), realizando um corte transversal no tempo para analisar da unidade de exemplificação (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Quanto aos procedimentos, o estudo se consolida como uma pesquisa documental pois busca no exemplo da cidade de Ritópolis/MG, avaliar balanços, demonstrações e relatórios divulgados pelo município, utilizando medidas estatísticas e matemáticas básicas (média, análise horizontal e vertical percentual, quocientes simples) para compreender o problema e associar aos pressupostos teóricos levantados. Isto é, utilizou-se como base de coleta de dados os documentos públicos (em maioria eletrônicos) divulgados nos portais de transparência do município-exemplo, de órgãos de controle e do próprio Portal Minas Transparente do Tribunal do Contas do Estado de Minas Gerais, responsável pela apreciação e emissão de pareceres das contas públicas e demais demonstrativos contábeis divulgados (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Cabe destacar que, apesar da possibilidade de ser classificado como estudo de caso em relação aos procedimentos adotados, foi descartada por não se encontrar no escopo do trabalho o estudo em profundidade, considerando intervenientes da gestão do orçamento em condições específicas no município de Ritópolis/MG. O objetivo de analisar a influência da pandemia em um município de pequeno porte, sendo utilizado Ritópolis/MG como fonte de exemplificação, pormenorização das considerações levantadas.

### 3.2 DELIMITAÇÕES DA PESQUISA: INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS

Para averiguação e entendimento das condições econômico-financeiras de

uma administração municipal de pequeno porte, foi escolhido por conveniência em termos de tempo e abrangência para uma análise contextualizada da exemplificação, a cidade de Ritópolis/MG. O município, segundo dados do IBGE e seguindo as concepções de Willemann et al (2019), está dentro da classificação de pequeno porte populacional.

O intuito não foi de elaborar generalizações ou uma amostragem da situação mineira, pois, reconhece-se o fato de que, em um país com dimensões continentais e com unidades federativas que possuem tantas discrepâncias entre si, não seria razoável tentar delimitar a situação apresentada por municípios circunscritos à uma realidade a todos os demais. Nem mesmo, tentar abarcar a complexidade das interferências do resultado público considerando as variáveis intervenientes únicas de Ritópolis/MG, mas sim, àquelas principais apontadas como influentes na gestão do orçamento de um pequeno município.

Quanto à escolha temporal optou-se por uma pesquisa transversal da unidade de exemplificação, buscando realizar o acompanhamento ao longo de 7 anos (2015-2021) para se analisar a dimensão da evolução ou estabilidade das situações, ultrapassando mais de uma perspectiva governamental sobre as peças orçamentárias e condução dos orçamentos públicos. Buscou-se ainda, verificar se, nesse recorte, a situação econômico-financeira já apresentava indícios de insuficiência de recursos próprios, ou, se foi agravada pela realidade imposta pela pandemia COVID-19.

Assim, foram levantados dados contábeis e informações fiscais apresentadas no Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Ritópolis (<http://pt.ritapolis.mg.gov.br/Principal>), Portal Minas Transparente - Fiscalizando com o TCE/MG (<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>), e Portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI ([https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf)). Foram utilizadas informações presentes no RREO, Balanços Financeiros, Orçamentários, Patrimoniais, Demonstrações das Variações Patrimoniais pelo período de 2015 a 2021.

Também foram realizados levantamentos de dados a partir do Portal Tesouro Nacional Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>), Portal Cidades – IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ritapolis/panorama>), Secretaria Estadual da Fazenda de Minas Gerais

([http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos\\_municipais/vaf/indices/indicefinal.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/vaf/indices/indicefinal.html)) e dos Portais Coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (<https://coronavirus.saude.mg.gov.br/>) e Coronavírus Brasil (<https://covid.saude.gov.br/>), buscando complementar e relacionar os achados.

Para minimizar distorções nas análises de dados provocadas pelas variações inflacionárias do período foi utilizada a tabela do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. A tabela IPCA, fornecida pelo IBGE, foi utilizada na correção dos valores e atualização monetária ao mesmo período-base, sendo escolhido o mês de dezembro de 2021 por conveniência ao período de realização do trabalho e coleta de dados.

Quanto ao exame dos dados foram realizadas análises horizontais (percentual de evolução entre valores de dois elementos/anos) e análises verticais (representatividade de um elemento/valor observado em relação à categoria ao qual está inserido) dos valores apresentados em receitas e despesas, bem como ainda o acompanhamento da proporção dos valores em relação às categorias e subgrupos de contas. Nessa fase da pesquisa, foram realizadas comparações utilizando o cálculo de proporcionalidade (percentuais) e medidas de tendência central, quando representativas (média).

Para complementar as análises dos relatórios contábeis e fiscais, sobretudo das receitas e despesas, foram também utilizados índices que oferecem parâmetros comparativos, resumem e simplificam informações (TAVARES; TAVARES, 2018). O uso de indicadores auxilia no controle, acompanhamento da gestão e verificação de eficiência e eficácia na administração pública, permitindo analisar dados de uma mesma entidade em diferentes períodos, conforme assinalado por Tavares e Tavares (2018).

Foram então selecionados, pela convergência às instâncias escolhidas para investigação proposta, alguns dos índices (quocientes) elaborados por Kohama (2006). A seleção dos indicadores foi realizada de acordo com aqueles que, pela investigação proposta, pudessem auxiliar na solução da problemática, exame consolidado de informações apresentadas nos demonstrativos contábeis e determinação da situação de equilíbrio financeiro, orçamentário e situação econômica do município. Dentre os parâmetros determinados pelo autor foram escolhidos os indicadores das seguintes categorias segundo Quadro 6.

Quadro 6 - Indicadores para mapeamento do equilíbrio orçamentário, financeiro e patrimonial.

<b>Indicadores da Categoria Balanço Orçamentário:</b>	<b>Objetivo de utilização:</b>
<b>Quociente de Equilíbrio Orçamentário</b>	Verificar o nível a assertividade nas estimativas de receitas e fixação de despesas no planejamento (maior que 1 indica a abertura de créditos adicionais, menor que 1 pode indicar que a lei orçamentária tenha sido aprovada com superávit e não equilíbrio)
<i>Razão entre Despesa Fixada (dotação atualizada) e Receita Prevista (inicial)</i>	
<b>Quociente do Resultado Orçamentário</b>	Acompanhar a proporção de equilíbrio das contas públicas, retornando de modo equilibrado à população (despesas) o montante arrecadado.
<i>Razão entre Receita Executada e Despesa Executada</i>	
<b>Indicadores da Categoria Balanço Financeiro:</b>	
<b>Quociente da Execução Orçamentária</b>	Analisar a proporção de receitas arrecadadas em detrimento das despesas realizadas, apresentando um resultado equilibrado conforme determina a legislação e maior eficiência na execução do orçamento (maior que 1 pode indicar superávit financeiro, e abaixo de 1 pode ser associada a incapacidade técnica do ente para gerenciar o conjunto de gastos em função do orçamento disponível, gerando um déficit orçamentário na execução da movimentação financeira).
<i>Razão entre Receita Orçamentária e Despesa Orçamentária</i>	
<b>Indicadores da Categoria Balanço Patrimonial:</b>	
<b>Quociente da Situação Financeira</b>	Indicando os resultados relacionados aos conjuntos de bens e direitos financeiros que já transitaram no planejamento orçamentário, representando a situação financeira de curto prazo do ente (maior que 1 pode significar excesso de recursos financeiros como disponibilidades e direitos de curto prazo maiores que as obrigações de curto prazo; já uma situação menor que 1 pode indicar o contrário, que não há disponibilidades e direitos de curto prazo para financiar as obrigações de mesmo prazo)
<i>Razão entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro</i>	
<b>Quociente da Situação Permanente</b>	Indicando os resultados relacionados aos conjuntos de bens e direitos patrimoniais (permanentes) que precisam constar em planejamento orçamentário (maior que 1 indica que o conjunto de bens e direitos realizáveis após o exercício seguinte, aqueles de caráter permanente, são maiores que as obrigações assumidas no longo prazo, havendo um superávit na situação permanente; já em uma situação menor que 1 pode indicar que o passivo permanente é maior que o ativo permanente não sendo possível a cobertura das obrigações de longo prazo, apresentando um déficit patrimonial, ressaltando o endividamento patrimonial do ente.
<i>Razão entre Ativo Permanente e Passivo Permanente</i>	
<b>Indicadores da Categoria Demonstração das Variações Patrimoniais:</b>	
<b>Quociente do Resultado da Mutação Patrimonial</b>	Analisar as alterações no patrimônio público, se caracterizadas em uma situação positiva (proporção de aumentos patrimoniais derivados de valorizações, aquisições etc. em relação às diminuições no patrimônio líquido do período, motivadas por alienações, depreciação, desvalorizações, despesas orçamentárias etc.).
<i>Razão entre Mutação Patrimonial Ativa e Mutação Patrimonial Passiva</i>	

Fonte: Adaptado de Kohama (2006).

Adicionalmente, também foi utilizado o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM calculado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG. O índice segue metodologia inicialmente elaborada pelo Tribunal de Contas

do Estado de São Paulo, é composto por sete índices setoriais (Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação) que avaliam a efetividade das políticas e atividades públicas que são desenvolvidas pelos gestores municipais.

O cálculo é realizado a partir de dados governamentais, sistemas de fiscalização e questionários aplicados pelo TCE aos municípios, se consolidando como uma técnica para análise das contas públicas que enquadra as notas alcançadas pelos municípios em cinco faixas, a saber: “A” (Altamente efetiva, com IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A); “B+” (Muito efetiva, com IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima); “B” (Efetiva, com IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima); “C+” (Em fase de adequação, com IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima); e “C” (Baixo nível de adequação com IEGM menor que 50%) (SÃO PAULO, 2015).

Cabe salientar que, pelo cálculo da nota final as sete áreas analisadas possuem diferentes pesos. Educação, Saúde, Planejamento e Gestão Fiscal, agregam peso maior que as demais, sendo, portanto, as mais significativas na nota geral e conseqüente enquadramento nas faixas de classificação segundo os informes do TCE/MG. Com a análise do IEGM é possível analisar se o município escolhido como fonte de exemplificação avança ou declina em termos de efetividade da gestão no período da crise sanitária e de saúde pública.

## 4 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Adiante, realiza-se a caracterização da unidade de análise escolhida para exemplificar o presente trabalho: a cidade de Ritópolis/MG. Posteriormente, são então explicitados os dados e análises realizadas a partir do levantamento de informações do orçamento público da cidade escolhida para exemplificação.

### 4.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE DE EXEMPLIFICAÇÃO: O MUNICÍPIO DE RITÓPOLIS/MG

A cidade de Ritópolis está localizada a aproximadamente cento e oitenta quilômetros da capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, sendo parte da mesorregião Campos das Vertentes. Especificamente, sua localização geográfica pertence à microrregião de São João del-Rei, distanciando-se da cidade sede em cerca de dezenove quilômetros. Insta salientar que, tal proximidade, torna São João del-Rei um polo de referência para Ritópolis em termos de absorção de mão de obra, serviços de saúde, mercado de comercialização de bens e serviços, entre outros.

O município de Ritópolis tem sua origem nas formações de povoados do final do século XVII, momento em que bandeirantes adentraram o interior do estado em busca de ouro e pedras preciosas. Antes de 1963, ano da sua emancipação, o povoado que deu origem à cidade de Ritópolis já foi chamado de Santa Rita do Rio Abaixo e Ibitutinga, tendo sido território das Vilas de São João del-Rei e São José del-Rei (GUIMARÃES, 2009).

Segundo dados do Portal Cidades, mantido pelo IBGE, a população de Ritópolis foi identificada no censo demográfico de 2010 em um total de 4.925 habitantes, mas a instituição estima para o ano de 2021 uma diminuição na população, perfazendo 4.521 pessoas, se apresentando como uma unidade de análise elegível ao presente estudo por ser de pequeno porte populacional (IBGE, 2021). A pirâmide etária da cidade, concentra um número maior de pessoas entre 10 e 19 anos, e na faixa dos 40 a 49 anos de idade. Em termos econômicos, o município de Ritópolis apresentou em 2019 um PIB per capita de R\$14.581,84 e, pelo censo de 2010, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,653 (IBGE, 2021).

Para se ter uma dimensão da situação econômica e de geração de emprego e renda que possam consubstanciar um aumento nas receitas tributárias a Tabela 1 foi

elaborada com base nos dados do Cadastro Central de Empresas apresentado no Portal Cidades mantido pelo IBGE.

Tabela 1 - Evolução de dados econômicos e sociais - Ritápolis/MG

Elemento	Ano						Variação 2015-2020 (%)
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Unidades locais (órgãos e organizações)	114	121	110	103	111	100	-12,28
Empresas e outras organizações atuantes	113	120	109	101	107	95	-15,93
Pessoal ocupado	528	604	614	572	664	616	16,67
Pessoal ocupado assalariado	414	465	483	454	528	488	17,87
Salário médio mensal (em salários-mínimos)	1,8	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	-5,56
Salários e outras remunerações em R\$ (x 1000)	7.793	9.329	9.514	9.978	10.348	11.197	43,68

Fonte: Adaptado de Portal Cidades (IBGE, 2020b).

Ao se analisar a Tabela 1, pode-se considerar que a capacidade de geração de receitas tributárias da cidade de Ritápolis pode ter sido impactada, no período analisado (disponibilidade de dados entre 2015-2020). Isto é, a expansão ou retração das propriedades e das atividades econômicas de prestação de serviços (contribuintes) podem, por sua vez, ser influenciadas e influenciarem o desenvolvimento econômico e social da cidade, impactando nas condições de arrecadação e nas demandas por serviços públicos.

Pela Tabela 1 pode-se verificar a diminuição de unidades locais (organizações e órgãos), e assim, possivelmente a diminuição de contribuintes e de atividades econômicas geradoras de emprego e renda, por exemplo. A Tabela 1 demonstra ainda uma retração no quantitativo de estabelecimentos (unidades locais e número de empresas e organizações atuantes na cidade) e do salário médio mensal da população, apesar dos aumentos do pessoal ocupado e assalariado, impactando na estrutura social e desenvolvimento local. Portanto, pelos dados da Tabela 1 o município pode ter uma diminuição na arrecadação e um possível aumento da demanda por serviços públicos gratuitos.

Outro aspecto importante, além do quantitativo de empresas para subsidiar análises econômicas da cidade, trata-se do aparato para provimento de serviços de

saúde e educação no município. Segundo o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, mantido pelo Portal do Governo Brasileiro, existem apenas dois centros odontológicos (de Penedo e de Ritópolis) e três unidades básicas de saúde mantidos pela administração municipal (Unidade Básica de Saúde, Unidade Básica de Saúde Aloisio Augusto de Resende e Unidade Básica de Saúde Prefeito Benedito José de Oliveira) (BRASIL, 2022g). Os demais estabelecimentos de saúde que constam no cadastro são: duas entidades sem fins lucrativos (APAE e Obras Sociais Água Viva), o Departamento Municipal de Saúde, Rede Farmácia de Minas, e uma entidade empresarial Laboratório Santa Cruz (BRASIL, 2022g).

Quanto a estabelecimentos de ensino, o Portal Cidades do IBGE apresenta cinco escolas de nível fundamental (duas localizadas na sede do município e outras três nas unidades rurais de Prainha, Penedo e Restinga de Cima), sendo quatro mantidas pela administração municipal e uma mantida pelo governo do estado de Minas Gerais. Já no nível médio, existe apenas a escola mantida pela administração estadual, não havendo cobertura de entidades empresariais em nenhum dos níveis (IBGE, 2021).

Em relação à estrutura administrativa, de acordo com a última Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, com dados também apresentados no Portal Cidades do IBGE, em 2020 a administração direta de Ritópolis possuía 162 servidores públicos em regime estatutário, 28 em cargos comissionados e cerca de 40 sem vínculo permanente.

Um ponto de análise importante que pode ser destacado, em uma estrutura administrativa enxuta como a da cidade de Ritópolis, apesar dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF, refere-se à importância das atividades cooperativas entre as esferas e consorciadas para a viabilização de atendimentos básicos à população pelo poder público municipal como preconizado por Andriolo, Vieira e Medeiros (2001). Contudo, não se afasta o mencionado por estudiosos como Melo, Souza e Bonfim (2015), Grin e Segatto (2021) e, Soares e Rosa (2021) que destacam que apenas além de incrementos financeiros a capacidade de gestão municipal para articular esses recursos também tem influência na eficiência do processo (forma de alcançar os objetivos) e eficácia de resultados (alcance de objetivos).

Pela pesquisa MUNIC, realizada pelo IBGE no ano de 2019, dentre as áreas que a cidade opera mediante articulação interinstitucional, conforme previsto na própria CF/88 e na possibilidade da Lei 11.107/2005 regulamentada pelo Decreto nº

6.017/2007, a cidade de Ritópolis realiza consórcios públicos intermunicipais nas áreas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Para as demais áreas pesquisadas (educação, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, transporte, saneamento básico, gestão de águas e manejo de resíduos sólidos), até o penúltimo ano da MUNIC divulgada, em 2019, a cidade não possuía ações de cooperação o que poderia ser interpretado como uma lacuna que poderia ser preenchida para o atendimento de demandas importantes da população (IBGE, 2020a).

Já em relação à habitação, a cidade não possui um fundo próprio de recursos nem mesmo um órgão gestor ou plano municipal de habitação, mas existe o Conselho Municipal de Habitação criado em 2009 composto por cinco membros para deliberar sobre as questões pertinentes. Existe um cadastro desde o ano de 2018, não informatizado, de famílias interessadas em programas habitacionais, tendo sido realizadas melhorias em imóveis, construção de unidades habitacionais, ofertas de materiais de construção e de lotes para famílias nos anos de 2018 e/ou 2019. Na cidade inexistem favelas, cortiços e loteamentos irregulares, segundo a MUNIC divulgada pelo IBGE.

Na área de transporte público, a MUNIC do ano de 2020 também revela a inexistência de um órgão gestor, plano, conselho ou fundo municipal de transporte havendo apenas a concessão de transporte coletivo intermunicipal que atente o deslocamento entre bairros, distritos, localidades dentro do município (IBGE, 2020a).

Quanto à gestão de riscos e desastres, o IBGE (2020a) aponta que para secas, alagamentos e processos erosivos, enchentes, enxurradas, escorregamento ou deslizamento de encostas o município não possui histórico de ocorrências nos últimos quatro anos, bem como ainda não possui planos de contingência ou de preservação voltados a tais riscos. Especificamente quanto ao gerenciamento de riscos, a MUNIC realizada pelo IBGE (2020a) apresenta que a cidade não possui plano diretor de ocupação/uso do solo, mapeamentos de zonas de risco, leis ou outros instrumentos específicos para lidar com esses tipos de ocorrências, gestão de riscos e desastres, nem mesmo atividades ligadas a proteção e defesa civil. Dentre as informações apresentadas pelo IBGE, o município apenas realiza a limpeza periódica dos bueiros da cidade, especialmente, antes do período de chuvas.

Por fim, quanto às atividades de contenção da pandemia COVID-19, o IBGE (2020a) apresenta na MUNIC, o panorama de ações executadas pelo município de

Ritápolis conforme exposto no Quadro 7.

Quadro 7 - Ações de contenção da pandemia COVID-19 em Ritápolis/MG

<b>MUNIC 2020 – Perfil dos municípios brasileiros</b>		
<b>MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL E BARREIRAS SANITÁRIAS</b>		
1	Foi adotada, por conta da pandemia da COVID-19, alguma medida de isolamento social no município	Sim, a população foi orientada para permanecer em isolamento social
2	Utilizou algum sistema de monitoramento para avaliar a eficácia do isolamento social	Sim
3	Foram instaladas barreiras sanitárias nas entradas do município durante o período da pandemia da COVID-19	Sim
4	Adotou alguma medida para regulamentar sanções (multas, realização compulsória de exames etc.) em caso de desrespeito às normas de isolamento social	Sim, para cidadãos
<b>AÇÕES REALIZADAS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19</b>		
5	Realizou a desinfecção de bairros e locais públicos do município	Sim
6	Distribuiu máscaras para a população em locais públicos	Sim
7	Adotou o uso obrigatório de máscaras em transportes públicos, locais públicos e comércios	Sim
8	Recomendou o uso de máscaras em transportes públicos, locais públicos e comércios	Sim
9	Ampliou os serviços on-line para atender a população	Não
10	Antecipou o 13º salário dos servidores	Não
11	Realizou testagem da população para a COVID-19	Sim
12	Adquiriu testes para testagem da população para a COVID-19	Sim
13	Fez seleção pública em caráter de urgência para profissionais de saúde que atuaram no combate ao COVID-19	Não
14	Distribuiu cestas básicas ou crédito alimentar para as famílias de estudantes matriculados na rede pública municipal e creches parceiras	Sim
15	Mesmo com as escolas da rede pública fechadas, manteve o funcionamento dos refeitórios com o intuito de ofertar merenda para os alunos matriculados	Não
16	Realizou operação de fiscalização de preços de produtos utilizados como prevenção ao coronavírus como álcool em gel e máscaras	Não
17	Suspendeu a cobrança da dívida ativa, incluindo certidões de dívida ativa, atos de ajuizamento de execuções financeiras e atos de inscrição de dívida ativa	Não
<b>AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS EM SITUAÇÃO DE RISCO E/OU VULNERABILIDADE SOCIAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19</b>		
18	Distribuiu kits de higiene (álcool em gel, papel higiênico, sabonete, creme dental e escovas de dentes)	Não
19	Distribuiu kits de limpeza (sacos de lixo, sabão em pedra, água sanitária ou desinfetante)	Não
20	Distribuiu máscaras	Sim
21	Distribuiu cestas básicas ou crédito alimentar para as famílias que recebem Bolsa Família	Sim
22	Distribuiu cestas básicas ou crédito alimentar para a população que foi atingida economicamente pela pandemia e não estava inscrita no Bolsa Família	Sim

(continua)

Quadro 7 - Ações de contenção da pandemia COVID-19 em Ritópolis/MG

(continuação)

23	Criou locais emergenciais (com oferta de refeições, higienização, triagem médica e atendimento psicossocial) de acolhimento provisório para a população em situação de rua	Não
24	Ofertou espaços descentralizados de higienização para a população em situação de rua	Não
25	Criou pontos de acolhimento para a população em situação de rua	Não
26	Organizou pontos de recebimento de doações de alimentos, roupas, produtos de higiene, produtos de limpeza e outros	Sim
27	Cadastrou famílias e indivíduos no Cadastro Único e Programa Bolsa Família para acesso aos programas sociais e de proteção social	Sim
28	Cadastrou indivíduos para recebimento do auxílio emergencial do governo federal	Não
29	Cadastrou indivíduos para recebimento do auxílio emergencial concedido pelo município	Não
30	Ampliou a cobertura para concessão de benefícios eventuais	Sim
31	Viabilizou a concessão de benefícios eventuais para a população atingida economicamente pela pandemia	Sim
32	Viabilizou a manutenção do funcionamento dos CRAS e CREAS	Não
33	Garantiu a manutenção do funcionamento das unidades de acolhimento municipais, independente do público atendido	Não
34	Garantiu a manutenção do funcionamento com atenção redobrada para as instituições de longa permanência para idosos	Não
35	Garantiu a continuidade de atendimentos aos doentes crônicos monitorando este grupo em especial por conta das vulnerabilidades e risco aumentado	Sim
36	Monitorou violência doméstica e outros tipos de violência durante a pandemia	Sim
37	Manteve as Unidades do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) em funcionamento	Não
<b>COVID-19 NO MUNICÍPIO</b>		
38	Ocorreram casos confirmados clinicamente ou laboratorialmente de COVID-19 no município	Sim
39	Houve a instalação de tendas de triagem para o combate da COVID-19, no município	Não
40	Dentre as pessoas que contraíram a COVID-19, houve alguma com necessidade de internação	Sim
41	O número de internações ultrapassou a capacidade de leitos e de unidades de tratamento intensivo (UTI) públicos ou privados conveniados ao SUS, existentes no município durante a pandemia da COVID-19?	Não
42	O número de leitos foi ampliado para atender à demanda por internação no município em virtude da COVID-19	Não
43	Foi instalado hospital de campanha durante a pandemia da COVID-19 no município	Não
44	Nos casos de internação por COVID-19, houve necessidade de referenciar o(s) paciente(s) para outro município	Não
45	Durante o período da pandemia do COVID-19 foi necessário manter pessoas por mais de 24 horas em unidades sem internação	Não
46	Dentre as pessoas que contraíram a COVID-19, ocorreu algum óbito	Não
47	O município adotou alguma medida de rodízio na circulação de automóveis, motocicletas, ônibus ou outro transporte público ou privado no período da pandemia da COVID-19	Não

Fonte: Adaptado de Portal Cidades (IBGE, 2020a).

É relevante notar que, pelo Quadro 7, as ações de número 40, 41, 42 e 43

expõem a necessidade de internação e, em contrapartida, que a cidade não identificou uma sobrecarga de demanda por leitos de tratamento intensivo ou mesmo para ter agido em torno da sua criação ou reforço das instalações ou por meio de hospitais de campanha, dado que o município possuía, e ainda possui, apenas unidades básicas de atendimento para agir na situação sanitária e de saúde emergente.

Tal aspecto pode ser associado à confirmação da dependência do município ao apoio de serviços básicos oferecidos aos cidadãos por outras localidades, como é o caso da dependência da cidade em relação às cidades próximas e de maior porte como São João del-Rei, conforme discutido anteriormente. Ao analisar a ação de números 44 e 46, aparentemente, pode-se inferir que a cidade realmente não precisou se preparar para tratamentos intensivos em virtude de não haver índices de hospitalização de pacientes em estado grave.

Não obstante, associando aos dados retirados do Painel COVID-19 do *site* Coronavírus, mantido pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais - SES, em Ritópolis até a data de 25 de julho de 2022 foram registrados 908 casos de infecção e desenvolvimento da doença, sendo 15 deles resultantes em morte. Do total de casos registrados, o painel da SES mostra que em 7,8% houve a necessidade de hospitalização até a referida data. Contudo, afinando a consulta até a data de referência da MUNIC, ano de 2020, a necessidade de hospitalização dos casos de COVID-19 era de 22,22%, índice ainda maior na época de enfrentamento sistemático da pandemia, uma vez que ainda não haviam sido iniciados esforços profiláticos com a vacinação (IBGE, 2020a).

Deste modo, associando ambos os dados, pode-se perceber que as ações de 44 e 46, nas próximas divulgações da MUNIC pelo IBGE (2020a) provavelmente já apresentarão outro resultado. Ademais, reforça-se novamente a dependência do município de Ritópolis em relação aos serviços de saúde ofertados em maior escala e complexidade pela unidade regional de saúde de São João del-Rei. Tal dependência acarreta sobrecarga apesar das iniciativas na área da saúde se dar em cooperação entre as esferas com direção central da união pelo SUS.

Essa análise pode ser também corroborada pela leitura do “Plano de Contingência Operativo para Infecção Humana pelo SARS COV-2 (doença pelo Coronavírus – COVID-19) da Macrorregião Centro Sul” elaborado pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. No documento, conforme demonstrado no Quadro 8, a microrregião de São João del-Rei já possuía em 2020 um déficit de 62 leitos Covid

e de 16 leitos Covid de terapia intensiva para as estimativas de enfrentamento da crise sanitária (MINAS GERAIS, 2020).

Isto é, apesar dos esforços conjuntos a sobrecarga nos dois únicos estabelecimentos de saúde na cidade de São João del-Rei (Santa Casa da Misericórdia de São Joao del-Rei e Hospital Nossa Senhora das Mercês), aptos a receber pacientes para a internação conforme apontado no mesmo documento, já apontavam uma situação de gestão alarmante.

Quadro 8 - Estrutura de saúde da microrregião para atendimento de pacientes COVID-19 no município de São João del-Rei

Leitos	Nº de Leitos necessários para atendimento à pacientes COVID	Nº de leitos disponíveis para COVID	Déficit/Superávit atual	Nº de leitos para ampliação (COVID)	Déficit/Superávit com ampliação
Clínicos	90	28	-62	20	-42
UTI	36	20	-16	10	-6

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (2020).

Outras divulgações não vinculadas à Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais já relatavam uma emergência na atenção de saúde pública no contexto do final do ano de 2020. Um dos materiais que podem ser citados, trata-se dos informativos publicados pela Universidade Federal de São João del-Rei através do "Painel Epidemiológico COVID-19" que, em outubro de 2020, relatava uma taxa de ocupação dos leitos de terapia intensiva COVID-19 em quase 40% na referida cidade.

Outras publicações que também contribuem na análise da questão, trata-se das reportagens veiculadas na mídia como o G1 Zona da Mata, que publicou em dezembro de 2020 matéria intitulada “Médicos da Santa Casa de São João del Rei relatam ocupação máxima de leitos de UTI com aumento de casos da COVID-19”. Na matéria, profissionais da saúde de São João del-Rei alertam sobre preocupações decorrentes do agravamento da situação de atendimentos à população infectada.

Não se pode descartar, nesse exame, que cada cidade recebeu também transferências de recursos considerando aspectos como seu porte, volumes diferentes. Consultando, por exemplo, o Portal Transparência da Controladoria Geral da União, buscando na seção “Recursos Transferidos para combate à pandemia (COVID19)” e filtrando no período de 2019 a 2021, o governo federal transferiu a entidades dos municípios (especificamente, aos respectivos Fundos Municipais de Assistência Social e Fundos Municipais de Saúde) sob registro da ação orçamentária

“21C0 - Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus” o montante de R\$501.783,00 para Ritópolis e R\$24.803.377,58 para São João del-Rei.

Insta salientar que, a cada parâmetro de busca, como por exemplo nos portais de transparência das respectivas cidades, na seção “Receita (Relacionadas ao COVID-19)”, os valores divulgados são diferentes por considerar tais valores em outras formas de ingresso no orçamento, o que pode causar contraste em outras análises realizadas ao longo do trabalho. A discussão, todavia, se baseia na estrutura e dimensão que a cidade de São João del-Rei precisa suprir em relação à demanda de atendimentos ao cidadão transferidas por cidades como Ritópolis. Essa discussão vai se esbarrar também nas formas de enfrentamento adotadas pelo município de menor porte, que influencia na diminuição do contingente de demandas ao município maior.

Nesse cenário, também pode ser discutida a questão da capacidade administrativa e a estrutura formada para gerenciar os recursos e realizar investimentos que aumentem a oferta dos serviços prestados à população, conforme apontado por Teixeira (2014), Soares e Rosa (2021). De fato, não há como se estruturar em termos de recursos humanos, maquinário e estrutura física em pouco tempo de resposta como o cenário exigido pela pandemia. Mas resta a análise sobre a qualidade dos gastos em relação à situação, e a contribuição à população de modo a alcançar objetivos de modo eficiente em relação ao gasto público e de acordo com a sustentabilidade financeira dos entes.

Para então analisar os gastos públicos do município de Ritópolis no enfrentamento à pandemia COVID-19, a seção a seguir realiza o exame geral das receitas e despesas, bem como ainda dos gastos específicos afetos à pandemia. Ao final também são apresentados os resultados de alguns indicadores para complementação da análise da condição orçamentária do município de Ritópolis.

#### 4.2 A INFLUÊNCIA DA PANDEMIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Buscando evidenciar a posição orçamentária e a condição de sustentabilidade econômico-financeira de um município de pequeno porte, para manter-se diante de adversidades como a pandemia COVID-19, foi escolhida, por conveniência, a cidade de Ritópolis/MG. A fim de entender a condições das contas públicas anteriores e

constantes ao período de enfrentamento, foi realizado o levantamento e análise dos demonstrativos contábeis e outros instrumentos de transparência relativos ao período de 2015 a 2021, como supracitado.

Primeiramente, é importante ressaltar que, pelas convergências encontradas em informações de diferentes bases de dados, foram selecionadas informações conforme a maior disponibilidade e adequação à análise no período escolhido. No Portal Transparência do município foram coletados o menor volume de dados, especialmente, quanto as receitas e despesas relacionadas ao COVID-19. No Portal Fiscalizando com o TCE foram levantados dados dos demonstrativos orçamentários (receitas e despesas de cada ano), informações de convênios e consórcios, balanços financeiros, patrimoniais e demonstração das mutações patrimoniais, índice de efetividade municipal, pela maior facilidade da disposição de informações, padronização e nível de detalhamento.

No Portal Transparência do município, por exemplo, ao buscar o RREO de 2019 (6º bimestre) o sistema notificou que ainda não havia sido publicado ou não se encontrava no período de exibição. As informações do Portal SICONFI, especificamente o Balanço Anual, RGF e RREO são apresentadas de modo organizado e de busca fácil, contudo ao analisar o anexo 2 do RREO do ano de 2020, a função “Saúde” apresentou valores zerados.

Alguns valores, analisando os diferentes sistemas e portais apresentaram divergências também. Não obstante, tal aspecto pode se justificar nas diferenças de parâmetros de cada busca sendo necessário, portanto, pautar as análises em informações que fossem passíveis de comparação, optando-se por mesma fonte em alguns casos. Esse processo de complementação com dados de outras fontes, como a utilização do Portal do TCE dada a relativa instabilidade do Portal Transparência municipal, também foi apontada por Cezimbra, et al (2020). Os autores inclusive percorreram o mesmo caminho que o realizado no presente estudo, valendo-se da divulgação do tribunal de contas respectivo, já que ele também apresentava “melhor detalhamento de dados” (CEZIMBRA et al, 2020, 191).

Tais situações, podem ser elencadas como derivados do próprio processo de *accountability*. Conforme apontado por Ceneviva (2006), a prestação de contas do Portal Transparência do município e do próprio SICONFI se apresenta a um nível de *accountability* de processos e institucional, típica do modelo tradicional da administração pública. Ou seja, apresentam os relatórios e informações exigidas para

acompanhamento público, cumprindo seu papel frente a legislação e sociedade no acesso à informação.

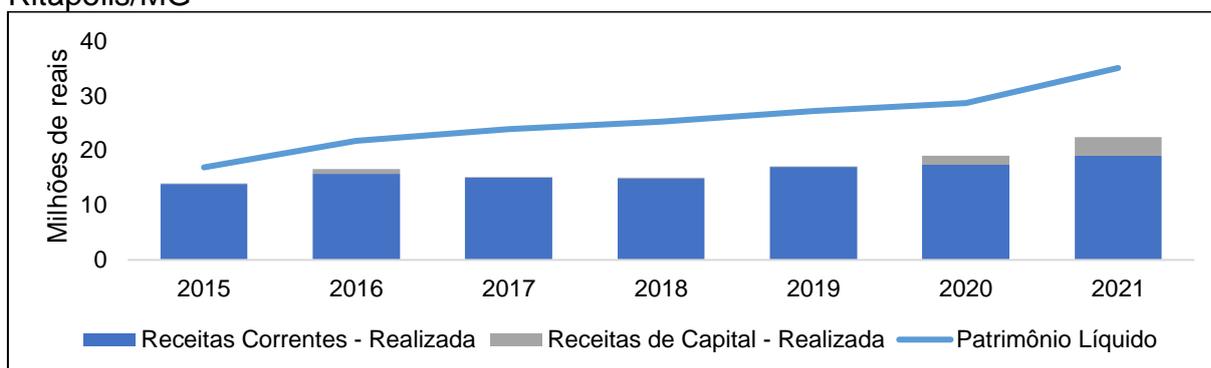
Contudo, ao se analisar a disposição de informações do Portal Fiscalizando com o TCU, é possível já evidenciar um modelo diferente de apresentação de informações. É possível perceber um *layout* mais interativo e de fácil compreensão, se aproximando da *accountability* a nível democrático, em uma fase mais avançada que demonstra em linguagem de fácil compreensão e navegação no sistema.

Passando ao exame específico das contas públicas, foram analisadas receitas, despesas gerais e, posteriormente, receitas e despesas relacionadas ao COVID-19, conforme seção a seguir. Insta salientar que, as receitas e despesas relacionadas ao COVID-19 apesar de serem divulgadas em seção destacada no Portal Transparência do município, seguindo a lei 13.979/2020, estão inclusas no orçamento do ente por meio de alterações na LOA e contabilização nas contas específicas de transferências de fundos do SUS, sendo recomendada a criação de ação específica para registro, conforme orientações dispostas na Nota Técnica da Confederação Nacional dos Municípios CNM Nº 23-A/2020. Na sequência, também foram analisados índices que pudessem complementar as evidências e corroborar os entendimentos levantados no detalhamento das contas e dos demonstrativos.

#### **4.2.1 Exame das receitas e despesas gerais**

Adentrando no exame das receitas públicas arrecadadas, a evolução dos ingressos orçamentários no período demarca grande preponderância das receitas correntes no total das arrecadações em relação à proporção das receitas de capital, conforme apresentado na Figura 2. O patrimônio líquido também segue em tendência aumentativa em todo o período, seguindo uma trajetória similar à das receitas (receitas totais, de 2020 para 2021 crescem 18%, enquanto o patrimônio líquido varia positivamente 22% no mesmo período).

Figura 2 - Evolução das receitas orçamentárias e patrimônio líquido do município de Ritópolis/MG



Fonte: Elaboração própria (2022).

Pela análise dos valores no período é possível perceber que, a média receitas correntes é quase dezoito vezes maior que a média das receitas de capital. Em 2020 e 2021, contudo, ocorre um aumento da participação das receitas de capital em relação ao total dos ingressos no orçamento. Tal aumento em receitas de capital pode ser associado, no ano de 2020, ao leilão de imóveis (auferimento de receitas de capital com a alienação de bens) e, no ano de 2021, ao aumento de mais de 661% nas transferências intergovernamentais.

Aprofundando na composição das receitas de capital, conforme pode ser verificado na Figura 3, é possível perceber que a maior parte são provenientes de transferências intergovernamentais e de transferências de convênios. Analisando os valores das duas categorias de transferências juntas (convênios e intergovernamentais), no período de 2015 a 2021, em média, elas representaram quase 88% do valor das receitas de capital. Insta salientar que, de 2015 a 2017 a maior participação nas receitas de capital é de convênios, já de 2017 a 2021 a situação se inverte, e a participação majoritária das receitas de capital passa a ser das transferências intergovernamentais.

Figura 3 - Receitas de capital, transferências de convênios e transferências intergovernamentais



Fonte: Elaboração própria (2022).

A única exceção foi o ano de 2020, ano em que transferências intergovernamentais e de transferências de convênios assumiram juntas 23,6% do valor total das receitas de capital. Isto é, apenas em 2020 que as transferências de convênios e transferências intergovernamentais, somadas, não tiveram participação majoritária no total das receitas de capital. Tal fato pode ser associado ao aumento das receitas com a alienação de bens (responsável por 76,4% das receitas de capital do ano), fato atípico em função do leilão de propriedades realizado no município. É importante destacar sobre tal operação de venda que, embora possa viabilizar outros investimentos de capital para a cidade, também representa uma alteração patrimonial que deve ser acompanhada em detrimento dos benefícios que serão gerados à população.

Isto é, ocorreu a alienação de um valor significativo do patrimônio público e que deve gerar um benefício em proporção igual ou superior, visto que o valor médio das receitas tributárias no mesmo período representa apenas 44% aproximadamente do valor total alienado. Em outra análise, o valor obtido na alienação foi o dobro do que o município geralmente consegue arrecadar em tributos no ano para sustentar suas atividades e ações públicas.

Já adentrando na composição das receitas correntes é também possível perceber que a maior parte em cada ano (média, 95%) também são provenientes de transferências (intergovernamentais, de convênios e de outras instituições públicas). A Figura 4 apresenta sinteticamente a alta representatividade das transferências no

montante das receitas correntes e da receita total orçamentária ao longo dos anos.

Figura 4 - Receitas correntes, transferências correntes e receita realizada total



Fonte: Elaboração própria (2022).

Logo, tanto nas receitas correntes quanto nas receitas de capital, a maior parte são oriundas de transferências. Nas receitas tributárias ainda que na média de 88% sejam provenientes de impostos, no total a arrecadação tributária do município representa em média 4% da receita corrente de cada ano. Corroborando, no período, a ausência de condições de sustentabilidade com receitas próprias, essencialmente, de origem tributária e a dependência das transferências com relação à sua proporção no total das receitas orçamentárias desde antes do início da pandemia COVID-19.

Cabe salientar também que, as transferências intergovernamentais correntes (que não são apresentadas na Figura 4, mas estão contidas no total de transferências correntes), de 2018 para 2019 apresentaram um aumento de 11,89%, contra uma queda de 0,26% de 2019 para 2020, retornando a um crescimento de 7,59% de 2020 para 2021. Paralelamente, as transferências intergovernamentais de capital sofreram uma queda de 56,15% de 2018 para 2019, mas considerando 2019 para 2020 e 2020 para 2021 cresceram 557,11% e 661,99%, aproximando-se dos achados de Dos Santos Vieira et. al. (2022).

Tal movimento demonstra que, apesar da queda proporcionalmente pequena das transferências correntes de 2019 para 2020, os movimentos dos demais anos apresentam uma tendência à sustentação dos repasses. E ainda mais, é possível perceber o reforço do apoio dos governos estadual e federal para contenção de crises, o que apesar de legítimo pode acabar reforçando a condição de conforto na gestão do orçamento e das prioridades públicas de um pequeno município como Ritópolis.

A dependência às transferências intergovernamentais que se mantém ao longo dos anos, associada às poucas articulações no sentido de ampliar infraestruturas (delegando a outros municípios o atendimento de maior complexidade em relação à saúde por exemplo) e mobilizar recursos financeiros sustentáveis (sem a alienação, mas sim por meio da arrecadação tributária) além do baixo crescimento das receitas tributárias podem corroborar estudos como os de Brito e Brito (2019), que alertam sobre a “preguiça fiscal” e a conveniência da gestão de um orçamento vinculado, na sua maior parte, à capacidade arrecadatória de outros entes. Contudo, como destacado por Melo, Souza e Bonfim (2015), Willemann et al (2019), e, Soares e Rosa (2021) esses repasses precisam estar associados às boas condições do ente de gerir com eficiência os recursos e alcançar a eficácia (objetivos) das ações.

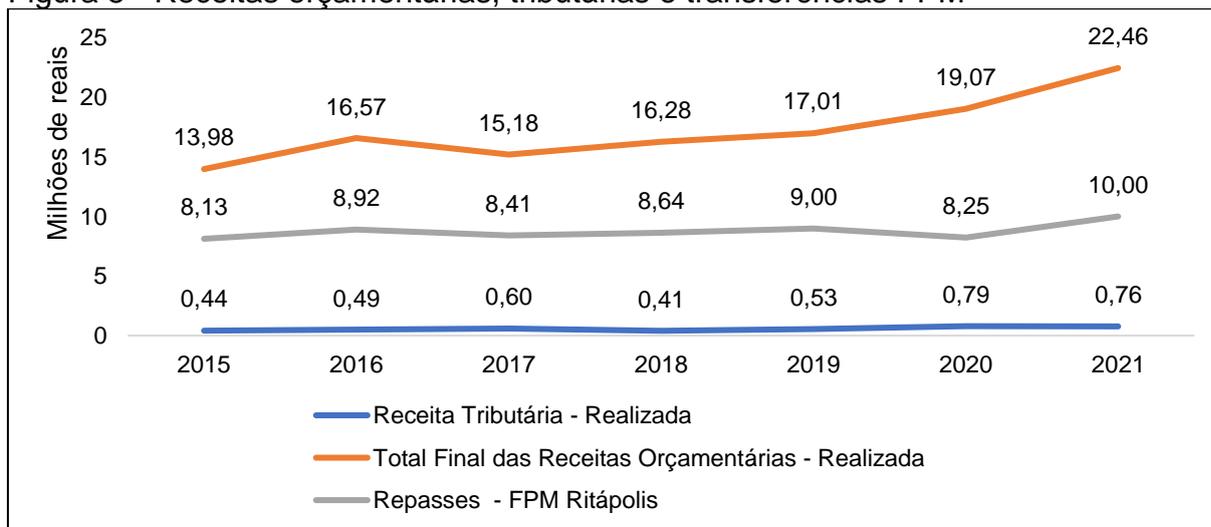
Analisando a Figura 5, elaborada com base nos dados das Receitas realizadas do Balanço Orçamentário divulgado no Portal Fiscalizando com o TCE e dos valores de transferências do FPM ao município de Ritópolis, é possível perceber que as receitas tributárias não sofrem quedas bruscas no período da pandemia. Entre 2019 e 2021 a arrecadação tributária foi maior que nos anos anteriores (especificamente de impostos e taxas, já que contribuições de melhoria não há arrecadação no período). Inclusive, de 2019 para 2020 a receita tributária cresceu 49%, e, ainda com a queda de 4% comparando 2020 e 2021, a arrecadação tributária ainda se encontrava em patamar superior aos demais anos observados.

Tais análises, não coincidem com os achados de De Sousa Menezes et. al. (2020) e Fujiwara, Chropacz e Offmann (2020). Essa divergência de achados pode se dar em virtude das realidades diferentes de outras cidades analisadas (portes diferentes, condições econômico-financeiras, padrões de análise etc.). Contudo, se aproxima das considerações de Cezimbra, et al (2020), ao considerar o relativamente baixo declínio na arrecadação da cidade em função da pandemia.

Segundo o Portal Tesouro Nacional Transparente (BRASIL, 2022e), e comparando as informações da Figura 5, também é possível perceber que, comparativamente ao total das receitas orçamentárias, os valores transferidos para Ritópolis a título do FPM representam em média 52% do valor total realizado das receitas. Novamente, essa alta participação demonstra a dependência do município em relação aos repasses para que possa cumprir com as despesas fixadas no período, indo, portanto, ao encontro das conclusões de Massardi e Abrantes (2015) sobre a dependência do FPM e a relação ao baixo nível de arrecadação própria.

É também relevante destacar que, ao se observar os repasses do FPM de 2019 para 2020, a leve queda sofrida vai ao encontro dos achados de Dos Santos Vieira et. al. (2022), que relacionaram a diminuição nos acessos aos fundos à maior exigência do uso de receitas próprias municipais para a contenção de déficits orçamentários.

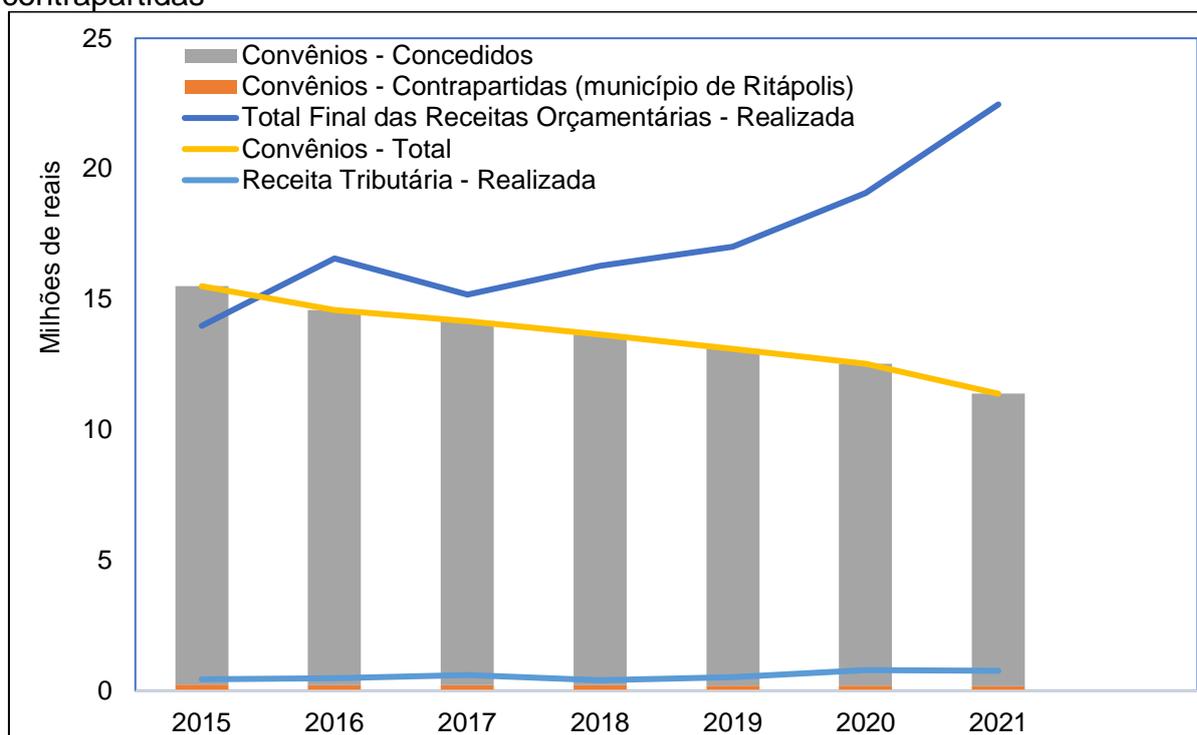
Figura 5 - Receitas orçamentárias, tributárias e transferências FPM



Fonte: Elaboração própria (2022).

Outro ponto que também está alinhado à essa análise, trata-se do aporte que as ações conveniadas e consorciadas representam para um pequeno município como Ritópolis. Como pode ser observado na Figura 6, o montante dos recursos movimentados nessas ações conjuntas é bastante representativo. Comparativamente ao total dos valores dos convênios celebrados (parte concedida somada às contrapartidas), eles representam, em média, 81% do total de receitas orçamentárias no período. Ou seja, um volume de recursos significativo para a realização de ações públicas, se comparado com o valor total de receitas orçamentárias do município. Todavia, também é possível perceber que, nos convênios, a parte mais significativa se trata do volume de valores concedidos, uma vez que as contrapartidas realizadas pelo município quase não podem ser visualizadas na Figura 6, já que não representam nem 40% em média, da receita tributária arrecadada em cada ano.

Figura 6 - Receita orçamentária e montantes de convênios em valores concedidos e contrapartidas



Fonte: Elaboração própria (2022).

Analisando a Figura 5 e a Figura 6 é possível perceber que a receita tributária e a receita orçamentária não sofreram alterações ao longo da pandemia que pudessem ser associadas unicamente à crise (quedas na arrecadação relativamente aos demais anos do período observado, por exemplo). A receita tributária sofreu discreto declínio de 2020 para 2021, em torno de 4%, e a receita orçamentária total apresentou um aumento de 18% na mesma época. Contudo, se analisado o ano de 2017 para 2018 a variação da receita tributária apresentou um declínio de 32%. Já a receita orçamentária total, teve seu maior declínio no ano de 2016 para 2017, decrecendo 8,35%.

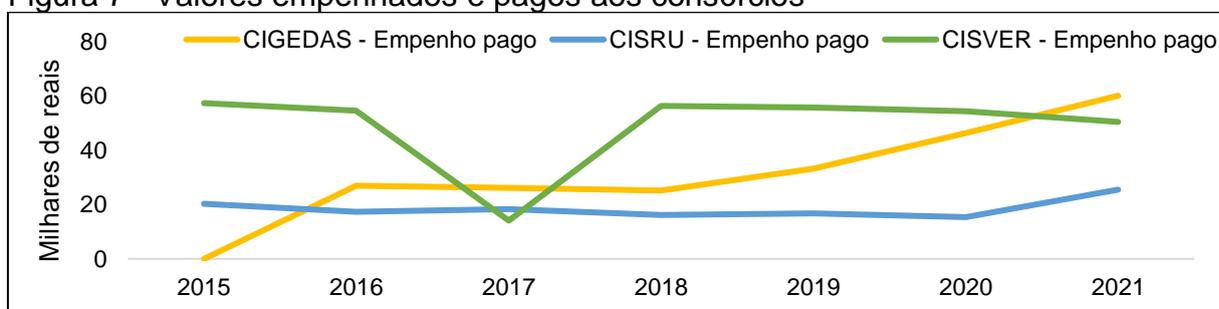
Tal análise pode ser associada ao fato de a pandemia não ter alterado substancialmente a situação econômico-financeira do município, que já havia apresentado variações mais representativas em outros anos, bem como já apresentava, ao longo de todo o período observado, pouca participação das receitas tributárias no total das receitas orçamentárias. Ou seja, o município já era dependente e continuou sendo, bem como ainda, o município já havia demonstrado variações negativas nas receitas tributárias muito maiores no passado (como é o caso do ano de 2017 para 2018). Essa situação se contrapõe aos achados de De Sousa Menezes

et. al. (2020), em relação ao reflexo da pandemia nas contas públicas dos municípios analisados, mas, converge com as pesquisas de Cezimbra, et al (2020).

Em outro recorte, se observar o montante dos convênios é possível perceber que estes já apresentavam uma trajetória de diminuição, especialmente pelos valores das concessões, que representam grande parte dos montantes investidos. Tal panorama pode confirmar o exposto por Carvalho (1999) que as ações conveniadas representam para o município de Ritápolis uma forma de lidar com problemas públicos que transcendem as fronteiras e sem a necessidade de criações de entidades de personalidades próprias.

Nas ações realizadas mediante aos convênios, especialmente CIGEDAS, CISRU e CISVER, comparativamente às receitas tributárias de cada ano do município, Ritápolis empenhou e pagou montes de 18% em média comparados com a receita tributária do período. Pela análise da Figura 7 percebe-se que, dentre os consórcios os maiores aportes de empenhos pagos pelo município são relacionados a saúde (CISVER) e, a partir de 2016, do consórcio para ações de meio ambiente e desenvolvimento sustentável (CIGEDAS).

Figura 7 - Valores empenhados e pagos aos consórcios



Fonte: Elaboração própria (2022).

Cabe destacar que, os repasses referentes aos consórcios CIGEDAS e CISRU são calculados segundo critérios específicos e constantes em contratos de rateio entre os municípios participantes. Contudo em relação ao CISVER, segundo o artigo 32 do estatuto do referido consórcio, consta que as quotas dos municípios são aprovadas pelo Conselho de Prefeitos integrantes do CISVER, e, definidas em até 3% sobre o total mensal do FPM (CISVER, 2014). Assim, alterações nos repasses do FPM podem influenciar os empenhos do município em consórcios, como o caso da CISVER.

Associando tal análise aos repasses do FPM ao município de Ritápolis, conforme dados da Figura 5 (apresentada anteriormente), é possível verificar que

houve uma queda no montante transferido à Ritápolis no ano de 2017, mas não em uma proporção que justificasse a queda no valor do empenho pago ao consórcio CISVER. Contudo, pode-se associar tal queda na contribuição à própria porcentagem acertada em Conselho de Prefeitos, ou a outros fatores conjunturais e econômicos que influenciem no orçamento do CISVER.

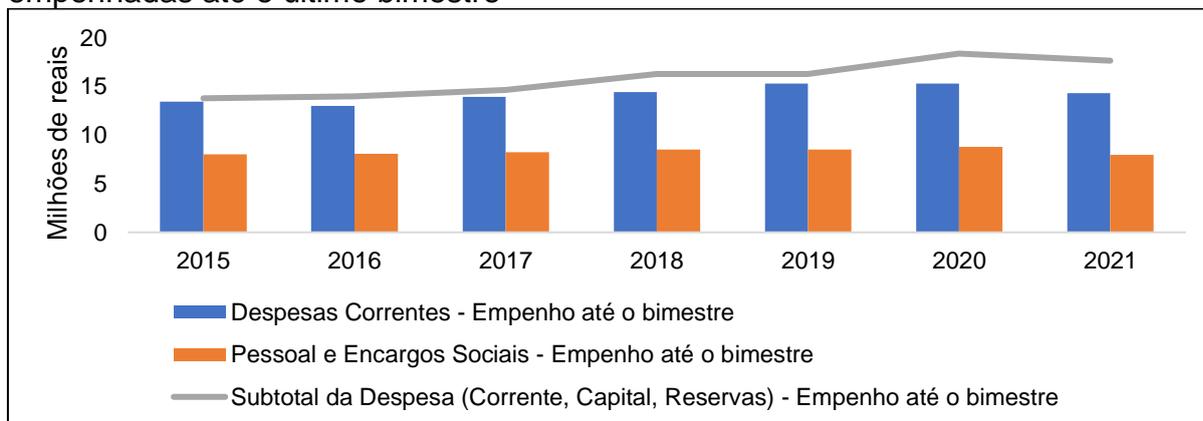
Já quanto à contribuição do município ao CIGEDAS, consta no estatuto do consórcio, cláusula 48, que as contribuições são aprovadas em Assembleia Geral entre os participantes e, posteriormente, formalizadas em contratos de rateio (CIGEDAS, 2021). Tal aspecto também remete as alterações dos repasses de Ritápolis ao consórcio a fatores diversos e negociações internas da gestão financeira da organização (situação econômica dos municípios participante, analisadas conjuntamente pelos gestores públicos, demandas financeiras do consórcio etc.).

Assim, analisando os montantes de consórcios e convênios, no período examinado na cidade de Ritápolis, confirma-se pressupostos de autores como Andriolo, Vieira e Medeiros (2001) e Albino, Machado e Volpato (2017) que remontam a essas ações consorciadas como a alternativa dada pela legislação para atendimento a demandas da população que isoladamente os municípios não conseguiram.

Passando a análise das despesas por meio de balanços orçamentários (Demonstrativos Apurados – Receitas e Despesas) do município de Ritápolis extraídos do Portal Fiscalizando com o TCE é possível perceber que, a despesa total segue uma trajetória de crescimento, tendo uma leve queda na taxa de aumento no ano de 2019 (de 11,17% em 2017-2018, para um crescimento de 0,19% entre 2018-2019) e uma queda real de 4% nos valores empenhados até o último bimestre de 2020 para 2021. Dentre o total dos empenhos, as despesas correntes representam a maior parte, chegando a 90% em média no período observado.

Comparativamente ao total das despesas empenhadas até o sexto bimestre de cada ano o item pessoal e encargos sociais é o que possui a maior representatividade de gastos, seguindo evolução similar à das despesas totais empenhadas. A despesa com pessoal chega a 58% em média do total de empenhos correntes de cada ano. Já comparativamente ao total de despesas empenhadas pelo município, a média de empenhos com pessoal assume 53%, uma proporção também alta. A Figura 8 demonstra a evolução dos empenhos com pessoal, em relação aos empenhos totais e correntes a cada ano.

Figura 8 - Despesas totais, despesas corrente e despesas com pessoal e encargos empenhadas até o último bimestre

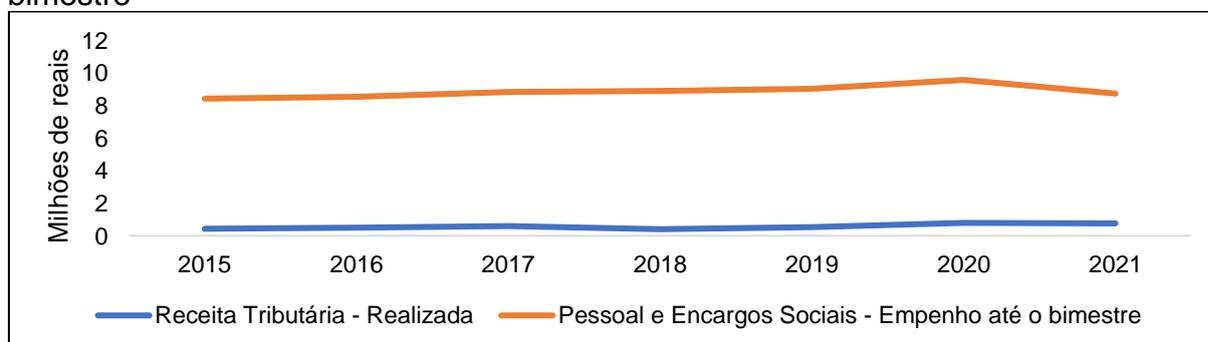


Fonte: Elaboração própria (2022).

Por se tratar de uma organização que realiza a administração de serviços para atendimento à população, a proporção de gastos com recursos humanos nas contas de um município podem realmente não ser um fator alarmante. Especialmente se o percentual de gastos com pessoal estiver dentro dos limites do artigo 19 da LRF, consideram-se aceitáveis os valores apresentados nas contas públicas do município.

Contudo, mesmo considerando os suportes que são concedidos para o pagamento de despesas com pessoal em ações específicas (como é o caso da educação), ainda assim, a distância entre o valor médio de arrecadação própria (especialmente receitas tributárias que são mais representativas) e o valor de despesas com pessoal é preponderante, como pode-se observar na Figura 9.

Figura 9 - Receitas tributárias e despesas empenhadas com pessoal até o último bimestre



Fonte: Elaboração própria (2022).

Esse tipo de análise, embora possa levar a um entendimento distorcido quanto à origem dos pagamentos de despesas com pessoal, também pode demonstrar que a participação tributária no pagamento das despesas totais com pessoal e encargos

é pequena. Sendo esse panorama, associado aos demais indícios apresentados ao longo do trabalho, torna-se possível confirmação de uma situação de insustentabilidade econômico-financeira própria mesmo que antes da pandemia COVID-19.

Insta salientar que, é possível se questionar se outras análises entre receitas e gastos se fariam necessárias para verificar a condição de sustentabilidade com recursos próprios (arrecadação tributária) pelo município. Contudo, a Figura 9 realiza uma verificação considerando duas principais instâncias: das despesas a despesa com pessoal, que representa na média do período 53% dos empenhos realizados em cada ano, uma das maiores despesas é portanto com pessoal; e, a receita tributária, que representa a máxima do esforço fiscal próprio do município. E já nesse exame observa-se que a arrecadação própria (receita tributária) não cobre o empenho com pessoal em cada ano, já demonstrando a insustentabilidade com recursos próprios do município de Ritópolis.

Pela análise da Figura 9 também se confirma que, antes da pandemia, a receita tributária já apresentava uma trajetória de leves aumentos anuais, com exceção da retração em 2018 (de 32% em relação a 2017) e uma queda mais leve em 2021 (de 4% em relação a 2020). Pelas análises anteriores, a receita orçamentária total somente em 2016 para 2017 que apresentou uma queda nos valores arrecadados (8,35%), e uma retração na taxa de crescimento entre 2018 e 2019 (de 7,2% para 4,49%).

Deste modo, em relação à receita tributária se associado ao período da pandemia é possível verificar que a queda na arrecadação no período pós pandemia não foi tão significativa quanta a outra que já havia ocorrido em 2018, até por que em termos de arrecadação total a partir de 2019 (início dos casos de COVID-19 no país) ela apresentou um aumento, especialmente em função do incremento em investimentos em 2020.

Quanto ao gasto com pessoal este também apresentavam uma evolução aumentativa, tendo uma leve queda na taxa de aumento no ano de 2018 (de 1,96% da média de crescimento dos últimos 3 anos) e uma queda real de 9% nos valores empenhados de 2020 para 2021.

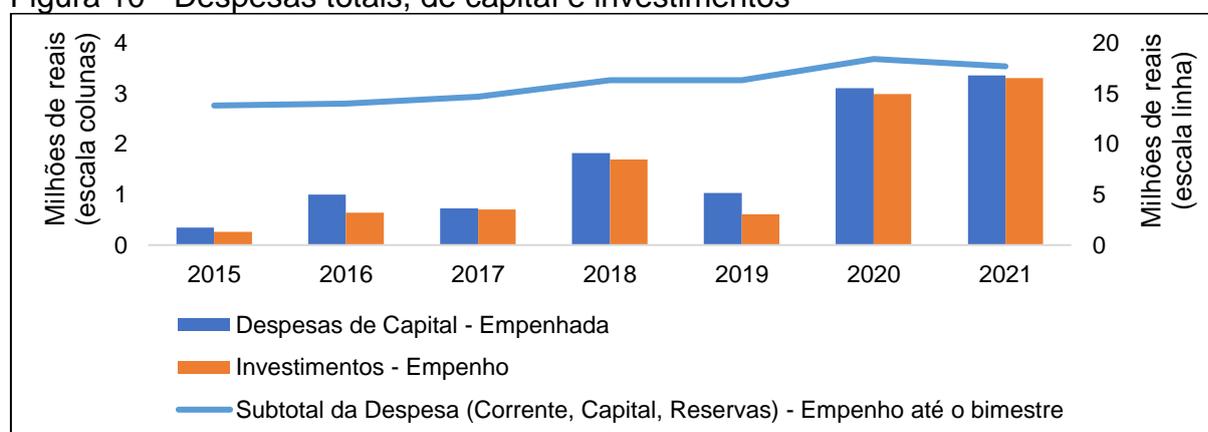
Já em relação à despesa com pessoal e encargos, esta sim pode estar associada à crise sanitária e de saúde pela possibilidade de uma desaceleração nas ações públicas de áreas que, com a pandemia e as medidas de isolamento sofreram

cortes e, portanto, uma necessidade menor de estruturação e recursos humanos, como exemplo ações culturais, de lazer e turísticas. Tal ponderação é viável uma vez que, acompanhando a evolução dos empenhos pelo RREO (extraído do portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI), é possível perceber uma queda entre 2020 e 2021 nas áreas de 13 – Cultura, 23 - Comércio e serviços (especialmente em turismo) e 27 - Desporto e lazer em proporções de 46%, 91% e 92%, respectivamente.

Logo é pertinente entender que, em relação à arrecadação própria não houve consequência significativa da pandemia, e, em relação às despesas com pessoal geral, houve uma leve queda nos gastos. Esse quadro não pode ser designado como piora nas condições de sustentabilidade do município pelo avanço da crise sanitária e de saúde pública, dado que a consequência da diminuição da oferta de tais serviços ocorreu no campo das despesas, em detrimento dos tipos de ações para redução do contágio e não da falta de recursos em uma primeira análise.

Passando ao exame das despesas de capital, é possível perceber que contribui em média com apenas 10% no total dos empenhos de cada ano, aspecto discutido anteriormente em relação ao contingente de despesas correntes observadas. Desse percentual, o item mais significativo são os empenhos em investimentos, como pode ser visualizado na Figura 10, sendo que estes que representam, em média, 84% das despesas de capital. Analisando o RREO (extraído do portal SICONFI) é possível conceber que, em sua maioria tais investimentos referem-se na execução de obras e instalações e na aquisição de equipamentos e materiais permanentes.

Figura 10 - Despesas totais, de capital e investimentos

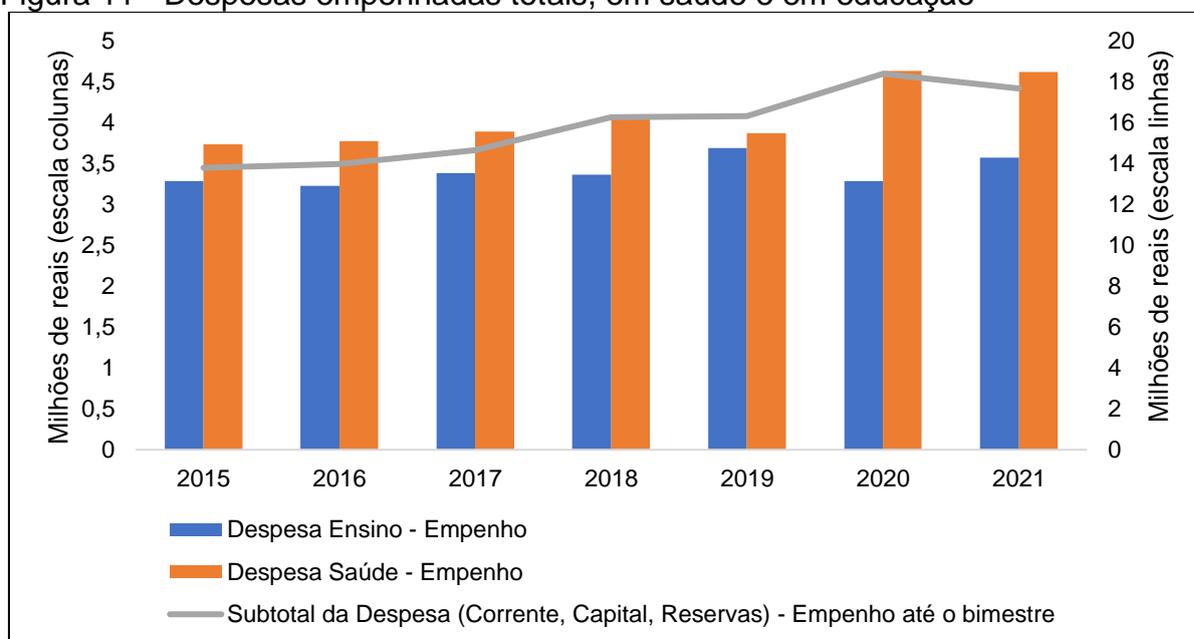


Fonte: Elaboração própria (2022).

Analisando a Figura 10 pode-se gerar o entendimento que o aumento em

investimentos nos anos de 2020 e 2021 poderia estar associado às ações de contenção, atendimento ao cidadão e criação de estrutura para lidar com as consequências da pandemia COVID-19 (especialmente na saúde, para lidar com demandas emergenciais, e até mesmo na educação, para adaptação da rede municipal de ensino, por exemplo). Contudo, ao examinar a evolução dos gastos em saúde e educação, é possível entender que os maiores aportes nos investimentos em obras e equipamentos em 2020 e 2021 não foram totalmente aplicados em tais áreas, já que segundo dados do Portal Fiscalizando com o TCE (Prestação de Contas Anual – Despesas Saúde e Ensino) os empenhos em tais áreas apresentaram variações de -0,19% e 8,61% respectivamente. Tal exame pode ser observado na Figura 11.

Figura 11 - Despesas empenhadas totais, em saúde e em educação



Fonte: Elaboração própria (2022).

Embora tais investimentos (obras e materiais permanentes) não tenham sido destinados, no período de enfrentamento da pandemia, para o reforço de ações da saúde, é possível verificar que, de 2019 para 2020 houve uma maior preocupação na área elevando os gastos com saúde em 19,55%. Todavia, de 2020 para 2021 eles decrescem 0,19%, transparecendo certa gestão de gastos voltados para questões imediatistas, podendo ser questionada a inércia do poder público municipal. Isto é, certa imobilidade em relação ao desenvolvimento de mecanismos de enfrentamento da área de saúde municipal acerca de crises como a gerada pela pandemia COVID-19, já que a alta de investimentos em obras e material permanente (entre 2020 e 2021)

não tenha ocorrido necessariamente nesta área (considerando que ela sofreu um decréscimo no mesmo período).

O aumento das despesas em saúde foi evidenciado apenas entre 2019 e 2020 mostrando certa “gestão por contingência”, desenvolvendo ações conforme a demanda, sem preocupação com a gestão de longo prazo e com o aprendizado quanto às condições de atendimento à população em situações como a da pandemia, (apresentando certo conforto em delegar, aumentos de demandas a localidades vizinhas). Não se desconsidera as questões de execução incorporadas no PPA de prazo mais abrangente, mas se questiona a seleção de prioridades em torno das ações previstas em consolidar mecanismos que tornem a cidade mais autônoma no atendimento de demandas básicas da população (ampliação da rede de assistência à saúde, etc.).

Tal análise, de uma gestão orientada à satisfação de demandas emergentes confirma o posicionamento de autores elencados ao longo do trabalho, como Vidal e Rosa Filho (2016), ao salientarem que contexto institucional, falhas sequenciais da gestão e a ausência de cultura de planejamento são determinantes na concretização de uma gestão pública por resultados. Ou seja, pela pouca mobilização em torno da crise da pandemia COVID-19, especialmente na área da saúde, pode-se apontar no município estudado certa preponderância da gestão com foco nas ações e contenções de curto prazo. Também pode ser associado a esse contexto, o movimento evolutivo das reservas de contingência e a gestão realizada de receitas e despesas específicas que são relacionadas ao COVID-19.

Quanto às reservas de contingência, possibilidade abarcada na LRF no artigo 5º inciso III e em outros dispositivos legais, para a utilização mediante a ocorrência de passivos contingentes, riscos, imprevistos fiscais e abertura de créditos adicionais, incorpora-se o princípio da prudência no orçamento público. Isto é, as reservas podem ser entendidas como a forma de dar flexibilidade ao orçamento diante de situações imprevisíveis.

Por ser alvo da estimativa do ente, precisa ser dimensionada conforme o entendimento e condições orçamentárias de cada município. No caso de Ritópolis, no período analisado, foram fixadas em valores nominais de R\$75.000,00 de 2015 a 2017, de R\$100.000,00 de 2018 a 2021, e de R\$500.000,00 em 2022. Desde modo é possível evidenciar que, em virtude da pandemia COVID-19 a alteração no orçamento no sentido de incorporar os riscos e imprevisibilidades do contexto vivenciado no

planejamento público só foi ocorrer em 2022, ou seja, 2 anos após o início da pandemia.

De fato, o estabelecimento das reservas de contingência ocorre com o planejamento público já realizado no ano anterior, sendo enviada a LDO para aprovação do legislativo até meados de abril, e, do PPA e LOA até final de agosto. Contudo, se já eram noticiados a gravidade e a severidade da doença, tendo sido verificados casos no Brasil no mês de fevereiro não seria descabida uma elevação ainda que pequena na reserva de contingência do ano de 2021 (dado que possivelmente ainda estaria sendo discutida em 2020).

A despeito de tal possibilidade, indaga-se também a orientação para a estimativa elevada em cinco vezes o valor das previsões anteriores em função das consequências da pandemia nas finanças públicas. Tal questionamento se justifica pela possibilidade de manobras a serem introduzidas no orçamento pelo decreto de calamidade pública. Com a sua instauração, e, sendo possível o levantamento da utilização das reservas como subterfúgio de flexibilizações orçamentárias dada a escassez de recursos e necessidade de um perfil redistributivo (fazendo do orçamento, especialmente das reservas pontas de manobras de vontades eleitorais) como apontado por Souza, De Azevedo e Crozatti (2021), indaga-se sobre a necessidade da ampliação em cinco vezes das reservas para contenção da pandemia em dois exercícios posteriores.

Não se pretende com este tipo de exame desqualificar as previsões realizadas pelo município, uma vez que, pela própria legislação e condição imposta para a formalização do orçamento, torna a incorporação das reservas uma tarefa de mecanismo burocratizado para impedir a resiliência de manobras patrimonialistas e de interesses eleitoreiros como apontado por Pinho (1998), Campante (2003) e Souza, De Azevedo e Crozatti (2021). Contudo, o formato atualmente definido, acaba por também engessar, em parte, a condição de processamento das circunstâncias e intercorrências de curto/médio prazo emergidas do meio social, exigindo que medidas de precaução como as reservas sejam estimadas em valores fixados no orçamento na data de sua elaboração, em no mínimo oito meses prévios.

Para auxiliar na análise dessa questão entre os entraves do planejamento público e a capacidade do ente de reagir a situações imprevistas, também podem ser examinadas as receitas e despesas especificamente relacionadas à pandemia, tema tratado na seção a seguir.

#### 4.2.2 Receitas e despesas relacionadas ao COVID-19

Primeiramente, é relevante destacar que, assim como evidenciado no levantamento dos demonstrativos contábeis e relatórios fiscais do município de Ritópolis, ao se buscar os dados no Portal Transparência o retorno de dados apresentou algumas incongruências. No caso específico dos demonstrativos elencados nas seções “Receitas relacionadas à COVID-19” e “Despesas relacionadas à COVID-19” do Portal Transparência do município, apesar de constar acesso via *link* direto, havia informações distorcidas, como o pagamento de duas diárias no ano de 2015 para funcionários públicos (participação em reunião diversa aos assuntos da pandemia e em período divergente ao da ocorrência dos casos da COVID-19). Deste modo, estas despesas (empenhos nº 02171-000/2015 e 02172-000/2015) e uma outra relacionada a uma contribuição compulsória (empenho nº 00381-000/2021) que, pela informação da descrição, não foi identificada às categorias de análises criadas no estudo, foram desconsideradas apesar de retornadas pelo sistema de busca.

Tais retornos, podem ser ocasionais e derivados de erros únicos, exigindo uma auditoria fina de sistemas que possa apontar a profundidade de equívocos nesses aspectos. Contudo, já explicita certa deficiência no processo de acompanhamento público que exige que o cidadão recorra a outros meios e sistemas para validação de seu acompanhamento, enquanto direito básico. Ou, caso não tenha discernimento para compreender a possibilidade de uma falha na busca do sistema, pode gerar entendimentos equivocados ao cidadão, comprometendo o processo de transparência pública. É possível assim, concluir que os dados apresentados no Portal Transparência se aproximam dos moldes de um processo de *accountability* mais institucional (preocupada com a prestação de contas interna das instituições) que social ou democrática, conforme apresentado por Ceneviva (2006).

Para realizar a análise das receitas e despesas, outro aspecto que evidencia o foco de um processo de prestação de contas mais voltado para cumprimento de requisitos legais, também pode-se perceber pelos diferentes parâmetros e abordagens de cada portal de divulgação. No Portal Transparência do município são apresentadas as seções “Receitas relacionadas à COVID-19” e “Despesas relacionadas à COVID-19” ferramentas de busca que retornam os valores em planilhas de dados e tabelas. Já no Portal Tesouro Nacional Transparente é possível

buscar os valores transferidos pela união aos demais entes, inclusive a cidade de Ritópolis, por meio de um mecanismo mais interativo e gráfico. No Portal Transparência da Controladoria Geral da União, por outro lado, é possível buscar de modo mais detalhado as transferências da união para os demais entes em formato de tabelas e planilhas, relacionadas especificamente ao combate à COVID-19, cabendo filtros ainda mais precisos.

Conforme já salientado, como se tratam se sistemas diferentes, os parâmetros de agrupamento das informações também se diferem. Deste modo, apresenta-se o Quadro 9 com os valores apontados em cada busca.

**Quadro 9 - Receitas COVID-19**

Receitas COVID-19	Ano de recebimento		
	2020	2021	2022
<b>Portal Transparência de Ritópolis/MG</b>			
TOTAL FONTE 129 - TRANSFERENCIAS DE RECURSOS AO FNAS	R\$ 17.580,00	-	-
TOTAL FONTE 154 - OUTRAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DO SUS	R\$ 421.886,42	R\$ 34.055,12	-
TOTAL FONTE 155 - TRANS. FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	-	R\$ 20.900,00	-
TOTAL FONTE 156 - TRANSFERENCIAS DO FEAS	R\$ 10.000,00	-	-
TOTAL FONTE 159 - TRANS. DO SUS-BLOCO CUSTEIO ACOES/SERV SAUDE	-	-	R\$ 32.351,68
TOTAL FONTE 161 - AUX. FINANCEIRO ENFREN COVID-19 SAUDE 161	R\$ 66.405,92	-	-
<i>Total</i>	<b>R\$ 515.872,34</b>	<b>R\$ 54.955,12</b>	<b>R\$ 32.351,68</b>
<b>Portal Tesouro Nacional Transparente</b>			
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO A ESTADOS E MUNICÍPIOS - RITÁPOLIS	<b>R\$ 1.176.263,00</b>	-	-
<b>Portal Transparência da CGU</b>			
AÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 21C0 - ENFRENTAMENTO DA EMERGENCIA DE SAUDE PUBLICA DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVIRUS	<b>R\$ 501.783,00</b>	-	-

Fonte: Adaptado Portal Transparência Ritópolis/MG - "Receitas relacionada à COVID-19" (RITÁPOLIS, 2022), Tesouro Nacional Transparente - "Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19 Transferências da União a Estados, DF e Municípios" (BRASIL, 2022e), Portal Transparência da CGU - "Recursos Transferidos para combate à pandemia (COVID-19)" (BRASIL, 2022c).

Considerando os conjuntos de dados obtidos do Portal Transparência de Ritópolis no ano de 2020 ou do Portal Transparência da CGU é possível verificar que os valores de tais repasses representam quase 70% dos valores nominais das receitas tributárias do mesmo ano. Ou seja, para o enfrentamento da pandemia, Ritópolis recebeu mais da metade de recursos que consegue realizar em esforço fiscal próprio em um ano. Inclusive, atualizando pelo IPCA o valor o valor da receita tributária de 2019 para 2020, é possível perceber que o repasse a ter uma proporção ainda maior, superando o valor da receita tributária arrecada no ano anterior.

Cenário ainda mais alarmante, se tem ao considerar o valor de repasses pela

consulta ao Portal Tesouro Nacional Transparente, que em uma análise comparativa similar os auxílios financeiros representam mais de 163% do que o município conseguiu arrecadar no mesmo ano em tributos. Tal situação, associada às pequenas variações nas receitas tributárias no período da pandemia e à própria representatividade das receitas derivadas de transferências intergovernamentais nas receitas totais do município ao longo dos anos analisados, corroboram pequena influência da pandemia, no sentido de existência de impacto econômico-financeiro, nas contas públicas de um município de pequeno porte como Ritópolis.

Não se considera nula a influência, uma vez que, pela análise das despesas percebe-se que houve alterações, especialmente no gasto com pessoal e encargos, não sendo possível portanto afirmar que não houve impacto. Entretanto, ao se mencionar a influência nas condições de sustentabilidade própria do município, é possível verificar que não houve alteração já que o município que antes já era dependente de transferências e não se sustentava com esforço fiscal próprio, sob a ótica das receitas tributárias, esse cenário apenas se mantém ao longo da pandemia.

Conforme afirmado por Soares e Rosa (2021), não só recursos financeiros determinam vantagem competitiva (no âmbito público) aos municípios. Ou seja, a capacidade técnica e gerenciamento dos recursos financeiros também é interveniente no resultado, dado que muitas vezes a esfera municipal é a que lida com maior nível de escassez financeira, como também apontado por Andriolo, Vieira e Medeiros (2001). Deste modo, é igualmente importante analisar os gastos realizados pelo município nas ações de contenção da pandemia, bem como a eficiência da gestão, pois, como destacado por Willemann et al (2019), nos pequenos municípios brasileiros predomina uma grande taxa de ineficiência nas ações e resultados na área da saúde.

Buscando os dados do Portal Transparência da Prefeitura municipal é possível consultar, do início da disponibilidade de dados, 2015, até a data presente. Para a análise pretendida neste trabalho foram consideradas despesas até 31 de julho de 2022, com base na seção “Despesas (Relacionadas à COVID-19)” sendo categorizadas segundo os detalhamentos das despesas. Todavia, cabe destacar que, conforme já mencionado, três despesas não foram classificadas e incluídas na análise por serem gastos não identificados a nenhuma das categorias criadas, a saber: duas diárias pagas no ano de 2015, antes da pandemia (empenhos: 02171-000/2015 e 02172-000/2015) e uma contribuição ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (empenho: 00381-000/2021). O Quadro 10 foi elaborado a partir da

análise das despesas incorridas pelo município nas ações de enfrentamento ao COVID-19. Ele apresenta, sinteticamente, uma proposta de classificação das despesas em seis categorias (agrupamentos pela semelhança/proximidade dos tipos de despesas).

Quadro 10 - Síntese da classificação das despesas realizadas nas ações de enfrentamento ao COVID-19 em Ritópolis/MG (divulgação seguindo a Lei 13.979/2020)

<b>Ações de conscientização da população – Materiais e campanhas</b>
Banners, folders e demais materiais gráficos - Conscientização
Sonorização - Campanha publicitária
Lanches, refrigerantes e refeições - Campanha de vacinação, distribuição de máscaras
Locação de copiadora - Departamento de Saúde
Totem - Conscientização
<b>Barreira – Manutenção e estruturação</b>
Banheiros químicos - Funcionários e voluntários da barreira sanitária
Barreira sanitária - Orientação e filtro de acesso
Lanches, refrigerantes e refeições - Voluntários e funcionários das ações de enfrentamento e barreira sanitária
Locação de stand OCTANORM e tablado (segurança de objetos) – barreira sanitária
<b>Insumos (consumo e prevenção) - Materiais de higienização e médico-hospitalares, testes, EPI's e máscaras</b>
Álcool gel 70%
Equipamento de Proteção Individual - EPI
Mão de obra na confecção de máscaras e INSS - Trabalhadoras na confecção de máscaras
Insumos médico hospitalares
Máscara
Máscara com registro na ANVISA
Materiais de higiene/higienização, limpeza
Pulverizador costal
Termômetro
Teste COVID-19
<b>Ações gerais de contenção, prevenção, reestruturação de ambientes, segurança de vias públicas</b>
Desistência de candidato devido ao adiamento de concurso
Fitas de demarcação do solo - Adequação das escolas
INSS - Trabalhadores na manutenção de ordem em leilão de imóveis da prefeitura
Materiais de estruturação - Adequação das escolas
Material de construção - Adequação das escolas (proteção à disseminação do vírus)
Segurança para vias públicas - Isolamento
Trabalhadores na manutenção de ordem em leilão de imóveis da prefeitura (segurança)
<b>Estrutura hospitalar e ambulatorial</b>
Ajuda para abertura de leitos Hospital N. S. das Mercês
<b>Assistência social</b>
Alimentos - Ação assistencial (distribuição de alimentos)
Auxílio financeiro - Pessoas em vulnerabilidade social
Auxílio funeral - Assistência Social
Auxílio natal - Assistência Social

Fonte: Adaptado de Portal Transparência – “Despesa (Relacionadas à covid 19)” (RITÁPOLIS, 2022).

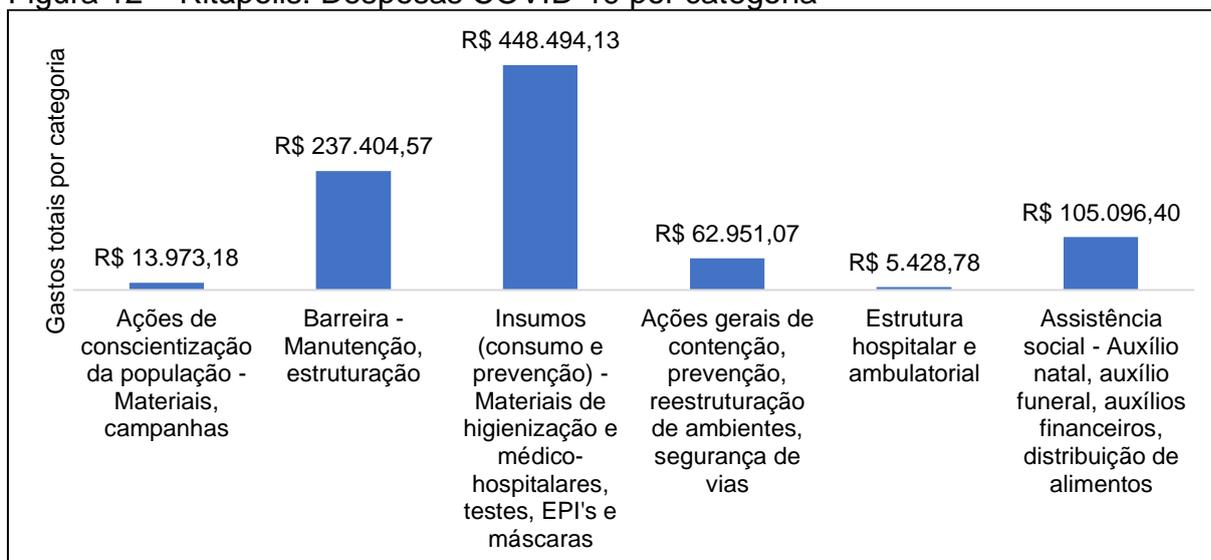
É interessante notar que, dentre as despesas divulgadas até a data da pesquisa, a única ação de maior proporção no reforço da estrutura hospitalar e

ambulatorial para atendimento à pacientes em casos de maior gravidade e complexidade, houve apenas a ajuda na abertura de leitos no Hospital Nossa Senhora das Mercês, localizado na cidade de São João del-Rei. Contudo, como pode ser observado na Figura 12, o valor dessa despesa foi de apenas R\$5.428,78, um suporte financeiro de pouco mais de um real por habitante da cidade, segundo as estimativas populacionais do IBGE para o ano de 2021 em Ritópolis.

A ampliação de infraestrutura hospitalar sem a análise das condições de manutenção dos serviços médicos (em função da baixa condição de sustentabilidade com recursos próprios), ou, considerando a pequena demanda por serviços de saúde complexos (em virtude do porte populacional), são fatores que contribuem para a inviabilidade econômica em criar e manter um grande arranjo hospitalar em Ritópolis. Todavia, ainda que não houvesse esse tipo de objetivo, a vultuosa aplicação de recursos em ações imediatistas e o baixo direcionamento de recursos a ações que possam gerar benefícios no longo prazo (como a ampliação da infraestrutura para atendimento ambulatorial, de urgência, emergência e de assistência primária aos pacientes em estado de baixa complexidade) denotam uma visão contida da gestão municipal às ações de efeito no curto prazo.

Filtrando as categorias elaboradas para uma análise mais geral é possível perceber que, a maior proporção de gastos realizados, relaciona-se à aquisição de insumos de consumo hospitalar e prevenção (materiais de higienização, materiais médico-hospitalares, testes, EPI's e máscaras). O segundo maior gasto, conforme Figura 12 (elaborada com valores correntes), foi com manutenção da barreira sanitária, seguido, das ações de assistência social. O valor total empenhado e pago em ações relacionadas ao COVID-19 até a data de 31 de julho de 2022 somou o total de R\$873.348,13, que representa, comparativamente, cerca de 34% do empenho médio anual em saúde no período.

Figura 12 – Ritápolis: Despesas COVID-19 por categoria



Fonte: Elaboração própria (2022).

Esse panorama pode denotar que a maior proporção de gastos relacionados ao enfrentamento da pandemia se deu em relação à medidas emergenciais, isto é, de apenas enfrentamento imediato das condições apresentadas não sendo oferecida uma estrutura no sentido de suportar, sustentavelmente, a população em termos de saúde (no agravamento da pandemia ou na ocorrência de outras situações e crises sanitárias futuras). Cabe salientar que, tal estrutura de gastos, pode indicar um possível prolongamento da dependência da cidade de Ritápolis nos arcabouços de saúde da cidade de São João del-Rei.

Não se supõe que, o valor dos aportes financeiros e apoio dos entes, seria suficiente para a montagem de uma área hospitalar de atendimento a casos de saúde de grande complexidade, até mesmo em um momento que exija resposta rápida como é o caso do agravamento da doença COVID-19. Todavia, considerando o disposto na Nota Técnica da Confederação Nacional dos Municípios nº 23-A/202 “que o uso do recurso transferido é livre para toda e qualquer ação de enfrentamento à COVID-19, bastando apenas classificar corretamente dentro do respectivo bloco de orçamento” (CNM, 2020) discute-se a ausência de atenção à criação de uma infraestrutura emergencial básica, ou, mesmo o reforço das estruturas hospitalares existentes para conseguir suportar demandas de menor complexidade ao invés de remetê-las a outras cidades.

Assim, observando-se as características dos gastos relacionados à pandemia, é possível perceber que uma parte significativa foi orientada a materiais de uso

corrente e ações imediatistas, como no caso da compra de insumos e manutenção de barreira sanitária. A visão de curto prazo no enfrentamento da pandemia auxilia no reforço do entendimento sobre a condição de sustentabilidade do município. Assim como não houve alteração na arrecadação tributária que comprometesse a sustentabilidade do município, visto que sua maior parte de recursos provém de transferências, não alterando sua condição de sustentabilidade, a gestão dos recursos direcionados à pandemia demonstra também o conforto fiscal, no sentido de se gerir o orçamento com vistas ao curto prazo e com base no suporte das demais esferas.

Buscando-se corroborar os achados pela análise das receitas e despesas gerais executadas pelo município no período escolhido, bem como oferecer um maior suporte às constatações são apresentados, na seção a seguir, os cálculos e análises de índices econômico-financeiros propostos por Kohama (2006) e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

#### 4.2.3 Índices de análise

É também importante analisar os resultados da gestão orçamentária por meio de índices que possam complementar os exames e considerações sobre a sustentabilidade do município até o momento. Deste modo, foram escolhidos os indicadores Quociente de Equilíbrio Orçamentário, Quociente do Resultado Orçamentário, Quociente da Execução Orçamentária, Quociente da Situação Financeira, Quociente da Situação Permanente e Quociente do Resultado da Mutação Patrimonial. O resultado do cáculo dos índices é apresentado no Quadro 11.

Quadro 11 - Síntese  ndices Kohama (2006) - C culo com valores constantes em 2021

<b>Indicadores da Categoria Balanço Orçamentário:</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Quociente de Equilíbrio Orçamentário</b> <i>Despesa Fixada/Receita Prevista</i>	1,02	1,05	1,02	0,78	1,03	1,15	1,13
<b>Quociente do Resultado Orçamentário</b> <i>Receita Executada/Despesa Executada</i>	1,01	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

(continua)

Quadro 11 - Síntese índices Kohama (2006) - Cálculo com valores constantes em 2021

(continuação)

<b>Indicadores da Categoria Balço Financeiro:</b>							
<b>Quociente da Execução Orçamentária</b> <i>Receita Orçamentária/Despesa Orçamentária</i>	1,01	1,19	1,04	0,92	1,04	1,04	1,27
<b>Indicadores da Categoria Balço Patrimonial:</b>							
<b>Quociente da Situação Financeira</b> <i>Ativo Financeiro/Passivo Financeiro</i>	4,53	46,11	8,88	7,55	7,03	4,15	18,04
<b>Quociente da Situação Permanente</b> <i>Ativo Permanente/Passivo Permanente</i>	203,62	-526,95	2262,66	442,81	3258,37	-2433,80	3717,57
<b>Indicadores da Categoria Demonstração das Variações Patrimoniais:</b>							
<b>Quociente do Resultado da Mutaçao Patrimonial</b> <i>Mutaçao Patrimonial Ativa/Mutaçao Patrimonial Passiva</i>	1,17	1,37	1,19	1,14	1,18	1,14	1,50

Fonte: Elaboração própria (2022).

De acordo com os dados apresentados no Quadro 11, é possível perceber que, pelo quociente da situação permanente e da situação financeira do município apresentaram uma ampla variação. A situação financeira, em 2016 tem um pico atingindo que resultou em um superávit financeiro de quase 2,6 milhões de reais (valor constante em 2021), e um aumento de caixa e equivalentes de caixa de cerca de 88,7% de 2015 para 2016; o mesmo acontece em 2021 quando o superávit é de quase 4,8 milhões de reais, e o aumento de caixa e equivalentes é de cerca de 70,4%. A situação financeira também cai de 2019 para 2020, em função principalmente, do aumento do passivo financeiro, que cresceu 117% de um ano para outro, impulsionado pelo aumento de Restos a pagar processados (em investimentos em obras e instalações realizadas).

Já quanto ao quociente da situação permanente é também possível perceber variações bruscas. No ano de 2016, segundo dados informados no Portal Fiscalizando com o TCE, o passivo permanente encontrava-se em valor negativo (valor do passivo não circulante negativo no item em obrigações trabalhistas de longo prazo), representando a inexistência de dívidas permanentes em relação à proporção de

ativos do mesmo grupo. No ano de 2020, o quociente da situação permanente apresenta a maior queda do período (em 174,69% em relação ao ano anterior), fato que pode estar associado ao volume das alienações de bens imóveis (leilão) realizado pelo município. Essa análise é possível já que houve uma variação negativa de ativos permanentes do ente em 204% (diminuição significativa) de 2019 para 2020, contra um aumento do endividamento de longo prazo (variação positiva do passivo permanente) de 39% no mesmo período.

Contudo, com a realização do leilão, não foi sentida em uma variação brusca do ativo financeiro no período, possivelmente pelas condições de pagamento oferecidas, o que pode se revelar uma iniciativa perigosa dado o período de restrição econômica. Isto é, caso a taxa de inadimplência cresça e o volume de atividade econômica sofra uma retração impactando na arrecadação, o município dispor de ativos pode comprometer sua condição econômica futuramente.

Analisando, porém, pelo ângulo da dependência das transferências, esse tipo de decisão precisa ser analisado sob a perspectiva do objetivo da realização do leilão e se foi fruto de uma política pública de habitação. Caso contrário, pode revelar ainda mais o conforto do ente frente à manutenção de sua condição de sustentabilidade e dependência, utilizando então da ação e da gestão do orçamento como estratégia de interesse eleitoral, como exposto por Souza, De Azevedo e Crozatti (2021).

Já quanto aos índices de da execução orçamentária e da do resultado da mutação patrimonial, é possível perceber que possuem comportamento bem próximo, demonstrando no ano de 2016 a situação mais positiva do período, caindo em 2018 e voltando a apresentar outro pico positivo em 2021. Ou seja, apresenta-se uma proporção de receitas orçamentárias correntes superior às despesas executadas no ano de 2016, principalmente pelo incremento das receitas de transferências intergovernamentais. Em 2021, a variação positiva nas receitas correntes e nas receitas de capital derivadas de transferências intergovernamentais em ambos os casos. Tais aspectos também são confirmados no movimento evolutivo e picos em 2016 e 2021 ao se analisar a demonstração das variações patrimoniais no item “Transferências e Delegações Recebidas” e no “Resultado do exercício” dentro do patrimônio líquido no balanço patrimonial (confirmando os superávits apresentados e sua associação aos aumentos das transferências).

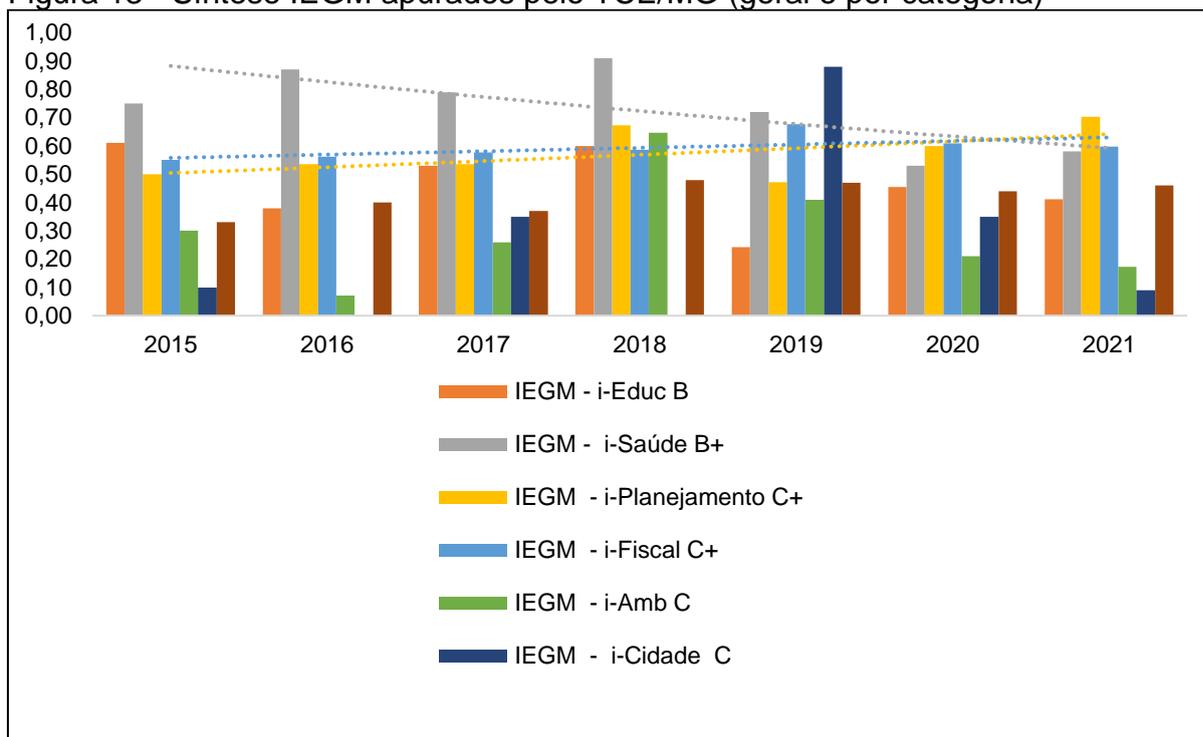
Em relação aos quocientes de equilíbrio orçamentário e de resultado orçamentário, por outro lado, são os que apresentaram as menores variações. O

índice do resultado orçamentário demonstra certa estabilidade ao longo do período, sendo proporcional receita arrecadada e despesa empenhada até o último bimestre, seguindo uma tendência ao equilíbrio das contas sob a perspectiva do investimento da receita em ações de governo ao máximo possível (inclusive valendo-se, possivelmente, da abertura de créditos adicionais para as transações). Já o quociente do equilíbrio orçamentário, apenas em 2018 é possível perceber uma leve distorção entre as despesas fixadas e receitas estimadas, fato que pode estar associado até mesmo a uma euforia ou otimismo nas previsões, visto que a estimativa da receita, por exemplo foi de cerca de 46% superior à estimativa do ano anterior. Ademais, pela execução do orçamento, apesar da discrepância da estimativa da receita, o quociente de equilíbrio mostra que não foram realizadas despesas acima da receita executada, mantendo o equilíbrio das contas.

Em suma, os índices dos balanços orçamentários, financeiros, patrimoniais e da demonstração das variações patrimoniais confirmaram o panorama e os principais aspectos discutidos ao longo das análises das receitas, despesas e demais itens dos relatórios fiscais e demonstrativos contábeis.

Por fim, outro índice que também pode ser adicionado nas investigações realizadas no presente trabalho trata-se do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, que demonstra a efetividade da gestão das ações públicas no âmbito dos municípios. Em Ritópolis, em todos os anos do período analisado, a cidade ficou no índice geral classificada na faixa “C+”, o que significa que a gestão ainda não é efetiva estando em fase de adequação. Isso porque pelo cálculo realizado a partir das notas das categorias (Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Cidades Protegidas; Governança em Tecnologia da Informação) o IEGM geral ficou abaixo de 60% da nota máxima apresentada em Minas Gerais. A Figura 13 apresenta a evolução dos valores alcançados nas diferentes categorias no período em análise.

Figura 13 - Síntese IEGM apurados pelo TCE/MG (geral e por categoria)



Fonte: Elaboração própria (2022).

Pela análise dos valores alcançados é possível perceber que as áreas de maior efetividade de gestão são a saúde, área de planejamento e fiscal, comparativamente. Na área da saúde o TCE investiga com os processos relacionados à atenção básica, atuação do Programa Saúde da Família e Conselho Municipal da Saúde, tratamento e prevenção de doenças (exemplo de tuberculose e dengue), controle de estoques, cobertura vacinal etc. Na área de planejamento, o foco é a análise entre planejamento e execução das ações, bem como a coerência entre metas fiscais, gastos e resultados alcançados nos programas (com reflexos nos indicadores). E, na área fiscal, o TCE analisa o resultado entre a execução financeira e orçamentária, aplicação de recursos vinculados, transparência e cumprimento da LRF (SÃO PAULO, 2015).

Pelo acompanhamento da evolução de tais valores é possível perceber que, planejamento e fiscal sendo duas das áreas de maior efetividade na gestão do município, apesar das variações conseguem seguir uma trajetória no geral de aumento de efetividade de gestão. Contudo, a área da saúde, principalmente considerando o período da pandemia, entre 2020 e 2021, a área sofreu uma queda no índice de efetividade de cerca de 26%, mesmo que em 2020 o município tenha recebido transferências para cuidado e enfrentamento da pandemia e, comparando com a Figura 11, o valor do empenho em saúde no ano de 2020 tenha sido maior que

em 2019 em 19,55%, demonstrando que a efetividade da gestão na área não está vinculada ao montante de recursos, mas a um conjunto de fatores que interferem na gestão, como apontado por Souza, De Azevedo e Crozatti (2021).

Em síntese, associando as informações e considerações parciais levantadas, pode-se afirmar que a condição de sustentabilidade com recursos próprios do município de Ritópolis não foi afetada com a pandemia COVID-19. Sua manutenção depende em grande parte das transferências intergovernamentais recebidas, sendo possível perceber o conforto na administração de recursos proveniente de outros entes, denotando a falta de empenho no esforço fiscal próprio como assinalado por Massardi e Abrantes (2015).

É também possível verificar que a qualidade do gasto e a efetividade da gestão é fator preponderantemente superior ao volume de recursos no que tange à questão da sustentabilidade de um município como o analisado, indo ao encontro de estudos como os de Willemann et al (2019) e Soares e Rosa (2021), que já mencionavam a capacidade de gestão, identificada na habilidade de manipulação de recursos pelo funcionalismo público (capacitação, aprendizado e capacidade técnica), como fator preponderante na análise da gestão e comparação entre municípios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho se pautou na investigação da gestão orçamentária de um pequeno município observando, especialmente, o reflexo da pandemia COVID-19 na econômico-financeira. Isto é, foi questionada a influência da pandemia, no sentido de existência de reflexo econômico-financeiro, nas contas públicas de um município de pequeno porte como Ritópolis/MG, considerando as particularidades de gestão impostas a tal esfera.

Como base teórica foram buscados estudos sobre a realidade administrativa e de organização orçamentária do Estado brasileiro, bem como trabalhos que revelam as particularidades incidentes sobre a realidade municipal. Para elucidação das análises e verificação da existência de reflexos a fim de exemplificar e entender primariamente se existiu influência significativa da pandemia nas contas públicas de um pequeno município, foi considerada a cidade de Ritópolis/MG como fonte de dados e averiguação das possibilidades levantadas.

Pela satisfação do primeiro objetivo específico do estudo, foi verifica-se que, conforme apontado pela literatura e por autores como Carvalho (1999), Brito e Brito (2019), Massardi e Abrantes (2015), a esfera municipal analisada vivencia uma situação de conforto em relação ao percentual de transferências recebidas, bem como ainda um baixo nível de sustentação com receitas próprias. A arrecadação tributária não cobre, em nenhum dos anos analisados, nem mesmo a principal despesa do município, pessoal e encargos, que representa em média 53% do total de empenhos de cada ano. Considerando que as transferências ocupam, em média, 93% das receitas orçamentárias de Ritópolis entre 2015 e 2021 percebe-se que, sob o ponto de vista da capacidade fiscal, a cidade já não apresentava sustentabilidade orçamentária própria antes da pandemia. Sendo possível apontar que, na cidade citada, a crise sanitária e de saúde pública, não impactou significativamente na sua estrutura fiscal e condições próprias de sustentabilidade econômico-financeira.

Quanto ao segundo objetivo específico, nota-se que não há piora significativa na condição de auferir receitas, visto que o município alcançou 49% de aumento na arrecadação tributária de impostos e taxas entre 2019 e 2020, contra uma queda de apenas 4% entre 2020 e 2021 na mesma conta. As transferências intergovernamentais, por outro lado, de modo geral apresentam uma tendência a

sustentação, apesar de uma leve queda nos repasses correntes, os demais incrementos e reforço no suporte ao enfrentamento da pandemia podem consolidar certo conforto na gestão do orçamento municipal.

A situação de gestão de um orçamento majoritariamente composto por transferências, associado às dificuldades enfrentadas em termos de infraestrutura e condição de mobilização de ações de longo prazo e que excedam capacidades próprias, tornam, o investimento crescente nas ações consorciadas e associativas, uma possibilidade de atendimento às demandas públicas correntes, como destacado por autores como Carvalho (1999), Teixeira (2014), Albino, Machado e Volpato (2017), e Grin e Segatto (2021).

Quanto às distribuições de despesas é possível perceber que as correntes são mais representativas que as de capital, chegando à média de 90% de empenhos orçamentários de cada ano. Em relação às despesas correntes, o gasto com pessoal e encargos toma a maior proporção seja em relação ao total dos empenhos correntes (58% na média de cada ano) ou em relação ao total de empenhos (53% em média). Tal panorama, apesar de dentro das regras da LRF, demonstra-se como alarmante de comprado com a capacidade de arrecadação própria do município, que não cobre nem mesmo esse tipo de despesa, como salientado anteriormente.

Em relação às despesas de capital estas demonstram baixa participação em relação ao total de empenhos dos anos (10% em média), sendo em investimentos a maior proporção de despesas (84% em média do total das despesas de capital). Especificamente em 2020 e 2021 há queda no total de empenhos, situação também visualizada nas despesas correntes e em pessoal e encargos. A razão para tal ocorrência pode estar atrelada a uma diminuição das contratações de mão de obra, em especial nas ações de cultura, lazer e turismo em virtude das normas de isolamento para contenção da circulação do vírus.

Contrariamente ao movimento das despesas correntes, as despesas de capital, sobretudo de investimentos, aumentaram no mesmo período. Cabe destacar, entretanto, que esse acréscimo derivado da execução de obras e instalações não foram concentrados no enfrentamento da pandemia, uma vez que o gasto em saúde, por exemplo, apresentou queda de 0,19%, se analisados dados do Portal Fiscalizando com o TCE (valores constantes em 2021).

para engessamento, mas a linha mestra que orchestre a gestão pública. Tal sugestão, contudo, demandaria uma maior articulação da gestão pública municipal

com os diversos atores, mas poderia apresentar-se como uma alternativa a profissionalização do planejamento orçamentário e ao cuidado constante com a gestão econômico-financeira do município, vislumbrando a sua sustentabilidade ao mesmo tempo que invista progressivamente no desenvolvimento local e suporte as necessidades públicas.

Já quanto ao cálculo e exame dos índices que auxiliam nas análises da evolução da situação econômico-financeira de Ritópolis, segundo metodologia de Kohama (2006), percebe-se que, no período a situação orçamentária e financeira (pelo exame dos quocientes de Equilíbrio Orçamentário, Resultado Orçamentário e Execução Orçamentária) do município não sofre uma alteração sensível em relação à pandemia, apresentando certa estabilidade, especialmente de 2019 para 2020. Já quanto aos indicadores analisados pelo Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, é possível perceber que de 2019 para 2020 todos os quocientes sofrem queda (Quociente da Situação Financeira, Quociente da Situação Permanente, Quociente do Resultado da Mutação Patrimonial).

Dentre os quocientes que sofrem uma retração, a mais significativa trata-se da Situação Permanente que cai 174,69%, aspecto associado à alienação de bens do município ocorrida em leilão de imóveis. Tal aspecto pode ser analisado como uma gestão arriscada sob o ponto de vista do movimento da economia e a possibilidade de aumento da inadimplência no pagamento dos imóveis, fato que pode comprometer a situação patrimonial e financeira do ente. Contudo, deve ser averiguado o objetivo da ação em outros mecanismos de busca do bem-estar social, como o de apoio na área de habitação.

Foram também associados os índices de Efetividade da Gestão Municipal, que representam uma análise do TCE/MG para entender a efetividade da administração dos municípios em diferentes áreas. Pelo período examinado é possível perceber que a cidade se mantém na categoria “C+” que se refere a uma gestão não efetiva e que se encontra em fase de adequação. A área da saúde que apresenta uma evolução de gastos e investimentos, sobretudo com os aportes dos demais entes, apresenta uma trajetória de declínio no valor apurado para definição da efetividade na área.

Já quanto ao terceiro objetivo específico percebe-se que o apoio do Governo Federal para enfrentamento da pandemia, especialmente considerando os dados do Portal Transparência da CGU, foi significativo no orçamento. Foi possível verificar que os valores de tais repasses representam quase 70% dos valores nominais das receitas

tributárias do mesmo ano. Ao considerar-se o valor de repasses do Governo Federal para a cidade, pela consulta ao Portal Tesouro Nacional Transparente, os repasses representam mais de 163% das receitas tributárias arrecadadas no mesmo ano de 2020. Se comparado com o total de receitas orçamentárias com os repasses descritos representariam apenas 2,9% e 6,79%, respectivamente. Contudo, seria uma análise distorcida em função do objetivo do estudo, já que a maior parte do orçamento das receitas é já composto por transferências intergovernamentais. Essas considerações afluem, portanto, com os pressupostos de Fujiwara, Chropacz e Offmann (2020) em relação à importância das ações gerais de apoio (transferências de recursos e auxílios diretos à população) realizadas pelos demais entes da federação no enfrentamento da pandemia pelos municípios.

Ainda no último objetivo específico, ao comparar a evolução dos gastos em saúde e associar aos aportes do Governo Federal, verifica-se que os investimentos em saúde crescem de 2019 para 2020 em 19,55%, especialmente considerando que em 2020 foi o ano que a união descentralizou o apoio aos municípios para ações de controle e enfrentamento da pandemia. Assim, relacionando ao fato que os gastos em saúde sofrem uma retração de 0,19% de 2020 para 2021, é possível conceber que os aportes da união foram significativos e importantes na viabilização de ações de contenção da pandemia pelo município, mas também representaram um aumento importante dos investimentos na área (mesmo que de modo não sustentável).

Entretanto, pela análise de conteúdo das despesas executadas em razão da pandemia COVID-19, é possível perceber o maior volume de gastos se deu com as ações imediatistas (insumos e barreira sanitária). Embora, na ocorrência de um problema seja razoável a sua contenção ao invés de vislumbrar ações de efeito no longo prazo, levanta-se uma dúvida: se é a escassez de recursos ou a lógica da gestão municipal que impõe a um município como Ritópolis a constante necessidade apoio das cidades vizinhas, dos serviços compartilhados, das ações consorciadas e da própria manutenção da condição de insustentabilidade econômico-financeira com recursos próprios. Tal dúvida pode-se se fundamentar em virtude da concepção de autores como Teixeira (2014), Massardi e Abrantes (2015), Soares e Rosa (2021), Grin e Segatto (2021) e pela realidade de comodidade evidenciada na cidade de Ritapolis.

Assim, pelas análises de despesas, receitas e por meio dos índices escolhidos, associando-se aos estudos levantados no referencial torna possível a conclusão de

que a gestão orçamentária do município de Ritápolis não sofre um impacto econômico-financeiro relevante no âmbito das condições de sustentabilidade própria em detrimento da pandemia COVID-19. Existe um impacto na situação econômico-financeira em virtude pela análise das contas públicas, sobretudo, em relação às variações das transferências intergovernamentais e demandas frente a crise sanitária.

Contudo, é possível entender que, a pandemia gerou um impacto em cadeia no município, mas que antes é suavizado pelas outras esferas que “suportam” e “sustentam” em certa medida o orçamento da cidade. A capacidade de gestão, as determinações de prioridades políticas e a situação de “conforto fiscal” para gerenciar recursos transferidos são variáveis que foram apontadas na bibliografia consultada, enquanto complexidades inerentes à gestão municipal, sendo reforçadas no presente estudo.

Cabe destacar que, um achado não intencional do trabalho se consolidou nas diferenças nos parâmetros dos sistemas de consulta pública. Tais diferenças, apesar de se embasarem em fontes e sistemáticas de apuração diferentes, também podem denotar a necessidade de operacionalização de instrumentos de *accoutability* democrática mais avançados como apontado nos estudos de autores como Rocha (2011). O avanço a ser consolidando também pode correr na apresentação de uma linguagem cidadã no Portal Transparência municipal, em moldes análogos aos do Portal Fiscalizando com o TCU, expondo dados de forma mais interativa e contendo instruções mais direcionadas às bases/parâmetros de divulgação dos valores. Se inviáveis as condições de divulgação similares aos do TCU, a maior transparência dos parâmetros utilizados pode também direcionar melhor o cidadão no cruzamento de informações, acompanhamento da gestão do orçamento público e suas inter-relações.

Em suma, considerando todo o panorama evidenciado nas contas públicas do município de Ritápolis pode-se entender que o município não apresenta condições de sustentabilidade própria antes da pandemia, não sendo a crise sanitária e de saúde um agravante nas condições da cidade de prover perenemente serviços públicos. É possível conceber que a dependência econômico-financeira da cidade está vinculada às transferências intergovernamentais, que representam proporções significativas no orçamento e influenciam sensivelmente nos resultados dos exercícios, tornando possível a verificação do efeito *flypaper* que interfere na qualidade da aplicação dos gastos, como estudado por Reis (2021).

É relevante destacar que as ações consorciadas e conveniadas exercem

também papel preponderante na oferta de serviços públicos que, sozinha, a cidade não conseguiria ofertar, se mostrando como uma possibilidade oferecida pela legislação de importante valia para atendimento à população. Assim, a análise da relevância das ações conveniadas e consorciadas, secundariamente examinadas no presente trabalho, pode ser associada uma limitação da pesquisa.

Adicionalmente a esse aspecto, a investigação mais profundas das aplicações das transferências intragovernamentais e a própria expansão do estudo à outras localidades da região também podem ser consideradas limitações deste trabalho. Estudos futuros podem ser lançados com vistas à ampliação da unidade de exemplificação, isto é, buscando a confirmação de panorama similar ao encontrado na cidade de Ritópolis em outros municípios de pequeno porte da região.

Outros aspectos que levantaram intrigas teóricas, e podem ser alvo de pesquisas posteriores, assentam-se na própria referência que embasou a pesquisa e que foram ressaltados nas análises como contrapontos. Dentre eles ressalta-se primeiramente a indagação de que, se é o próprio modelo político e administrativo do Estado brasileiro que oportuniza o conforto fiscal das pequenas localidades e as permite que a articulação dos sistemas públicos empurre demandas entre as localidades, gerando entes como o pequeno município de Ritópolis que não consegue se manter economicamente e apenas administre necessidades e transferências de recursos. É possível entender que uma reforma política, tributária e administrativa, ou do pacto federativo como solução apontada por Reis (2021), se trata de um ponto complexo, tendo se apresentado como desarticulada ao longo da administração pública brasileira, conforme destacado por autores como Pinho (1998), Paula (2005), Matias-Pereira (2008), Tinoco (2013), Gomes e Martins (2013).

Assim, como sugestão de estudos futuros, pode-se realizar uma averiguação sistemática, a fim de perceber se o panorama de Ritópolis se repete por outras localidades semelhantes. Seria também interessante, investigar se própria organização administrativa e política é que oportuniza a situação de insuficiência econômica própria, que é agravada por uma gestão ineficiente, pela falta de condições técnicas e de articulação política falha pelas circunstâncias e interesses eleitorais. Contudo, como estado por Paula (2005), a capacidade de gestores para operar a estrutura existente é imprescindível também, não devendo ser desconsiderada em qualquer aspecto.

Por fim, outro ponto que também pode ser alvo de pesquisas futuras se baseia

no aprofundamento do entendimento das estruturas de planejamento e gestão do orçamento. Buscando analisar se a gestão burocratizada para fugir do patrimonialismo alcança o seu objetivo, mas se, ao mesmo tempo, torna a administração pública rígida e inorgânica, remetendo a uma profissionalização que, na prática, não consegue atender a circunstâncias e ocorrências de curto prazo. Para estudos futuros, pode-se ser relevante ainda a busca por uma relação entre a racionalização da máquina e estrutura do Estado, de modo que seja efetivo o uso do recurso, por meio de uma estrutura articulada, mais direta e que atenda às necessidades do cidadão.

## 6 PRODUTO TÉCNICO

Nesta seção, apresenta-se uma proposta de intervenção, consubstanciando a geração de um produto técnico-tecnológico. É importante destacar que, sua elaboração, subsidia a interpenetração do conhecimento produzido na academia com a realidade ao qual a presente pesquisa se circunscreve, aspecto básico da formação do programa *stricto sensu* na modalidade profissional.

Como já delimitado, o objetivo da presente pesquisa volta-se à análise da evolução das contas públicas de um pequeno município, buscando investigar a condição financeira de sustentabilidade econômico-financeira de menor porte para manter-se com recursos próprios, bem como gerar condições suficientes para investimentos públicos e resolução de problemas por meio de políticas públicas centradas nas prioridades elencadas nas peças orçamentárias.

Contudo, a pesquisa, por si só, não é capaz de gerar uma intervenção na realidade da cidade analisada. A pesquisa possibilita a ampliação do conhecimento para a tomada de decisão no pequeno município de Ritópolis, por meio da sistematização do conhecimento. Pode permitir ainda, que as considerações levantadas sejam adaptadas e relacionadas às realidades de municípios de características semelhantes. Ou seja, a pesquisa pode propiciar a intervenção prática, desde que os representantes da gestão e de controle democrático (executivo e legislativo municipal) façam realmente uso das informações levantadas.

Assim, buscando a possibilidade de intervenção do conhecimento gerado com a presente pesquisa à dimensão da realidade da gestão do município de Ritópolis, propõe-se um relatório sintético de resultados. Tal relatório foi elaborado no formato de um diagnóstico, seguido do levantamento de sugestões para mediação e superação de possíveis desafios/pontos críticos encontrados, ou ainda, elencando possíveis medidas a serem tomadas para manter ou otimizar a gestão financeira/econômica da realidade fonte da exemplificação do estudo (e que pode ser transposta a outros municípios em estudos futuros).

Insta salientar, que não se objetiva qualquer generalização ou “manualização” de procedimentos de modo que ofereça uma percepção rasa da gestão pública e seus objetivos, bem como que ignore os diferentes contextos das regiões dentro do estado de Minas Gerais ou mesmo do país. Não é também objetivo, instrumentalizar a gestão

pública de meios para previsibilidade de eventos incomuns que ressaltam problemas catastróficos, nem mesmo discutir a incorporação de previsão desses mecanismos ao orçamento.

A relevância, de tal diagnóstico e levantamento resumido de propostas de ações e ferramentas a serem utilizadas pelos gestores públicos e pesquisadores, se mantém atualizada tanto na aferição dos impactos de uma crise, como à causada pela pandemia, quanto pela emergência de instrumentos e propostas claras e concisas que possam orientar os gestores/estudiosos na gerência econômico-financeira dos municípios. Orientações essas que contribuem com a ênfase na responsabilidade, transparência, e, sem deixar de comprometer o atendimento à população pela falta de contato com informação científica relevante ou formação específica na área, como é possível no âmbito da assunção de gestores públicos eleitos.

Ressalta-se que, o chefe do executivo, um dos destinatários do relatório sintético de análises, enquanto poder máximo eleito dentro de uma prefeitura pode possuir um funcionalismo que o ampare no processo decisório. Mas, é a partir do entendimento real e percepção crítica das contas por si mesmo, que poderá gerenciar recursos públicos de modo ainda mais eficiente e eficaz, auxiliando na redução das possibilidades de cooptação, ou mesmo de decisões equivocadas, pela visão parcial ou míope das condições do município ao planejar as ações a serem desenvolvidas.

Em um sentido acadêmico, a contribuição de tal produto se embasa na construção de bases para estudos de viabilidade de ações consorciadas/associativas entre entes públicos. Realça-se a importância de mecanismos de fortalecimento local/regional ou mesmo da coordenação de forças no pacto federativo para o desenvolvimento de uma gestão pública de ampla capacidade no atendimento ao cidadão.

Também possibilita, a partir das concepções que possam ser elencadas, o reconhecimento e aprofundamento das teorias e perspectivas de análises das contas públicas de municípios, baseando-se no reconhecimento de pontos comuns de dificuldades enfrentadas por localidades em diferentes contextos. Pode-se ainda, enfatizar necessidades de atuação, ou mesmo as díspares consequências de problemas públicos causados por eventos comuns, como no caso das necessidades impostas pela pandemia COVID-19.

É importante destacar que, analisando as possibilidades de intervenção pretendidas por meio da geração do produto técnico proposto, estende-se a validade

deste estudo não apenas à verificação da condição orçamentária atual. Mas sim, até que outros trabalhos possam subsidiar perspectivas mais profundas em termos de análises da sustentabilidade econômico-financeira de cidades de pequeno porte.

## 6.1 RELATÓRIO RESUMIDO DE ANÁLISES

O presente relatório tem como objetivo discorrer sobre a análise das contas públicas do município de Ritópolis/MG. O estudo foi realizado como base para elucidação da discussão gerada sobre a influência da pandemia nas contas públicas de um município de pequeno porte, sob o ponto de vista das suas condições de sustentabilidade econômico-financeiras.

Deste modo, foram levantados os principais estudos concernentes à administração e orçamento público brasileiro, desafios e complexidades inerentes à gestão do orçamento de pequenos municípios. Após a fundamentação e compreensão de tais temas, tendo escolhida a cidade de Ritópolis como fonte de elucidação dos achados e exemplificação dos entendimentos obtidos, foram então buscados os dados dos demonstrativos contábeis e relatórios fiscais no recorte de 2015 a 2021. As informações foram selecionadas, especialmente, no Portal Transparência da cidade, Portal Fiscalizando com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, Portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI, entre outros.

Após o levantamento de dados, foram realizadas as atualizações dos valores com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA de dezembro de 2021, e análises estatísticas básicas (médias, variações anuais – análise horizontal, representatividade de valores- análise vertical). Adiante, foram realizados os cálculos de indicadores (quocientes) propostos por Kohama (2006) de Equilíbrio Orçamentário, Resultado Orçamentário, Execução Orçamentária, Situação Financeira, Situação Permanente e do Resultado da Mutação Patrimonial. Foram também considerados o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM divulgados pelo TCE/MG.

A seguir, são apresentadas as principais considera es realizadas em três instâncias: receitas e despesas orçamentárias, receitas/repasses e despesas específicas relacionadas à pandemia COVID-19, e, índices de análise. O exame conjunto dos três torna possível uma análise da condi o econômico-financeira das

contas públicas do município, embasando conclusões parciais no fundamento teórico e estudiosas consultas na pesquisa. Em cada instância são também sinalizadas sugestões de aspectos que devem ser analisados em termos de gestão, com possíveis articulações que podem contribuir com a melhoria das situações apresentadas.

### **6.1.1 Receitas e despesas orçamentárias**

Em relação às **receitas** totais, tanto em termos das receitas correntes quanto em relação às receitas de capital, no geral foram oriundos das transferências os valores mais significativos de ambas as instâncias. Proporcionalmente, conclui-se que as transferências totais (capital e correntes) ocupam 93% em média do valor total das receitas orçamentárias observadas a cada ano.

Tal aspecto, vai ao encontro dos achados de autores como Brito e Brito (2019), acerca da baixa autonomia municipal e a possibilidade da falta de interesse no aumento da arrecadação própria (em detrimento de interesses políticos e de manutenção da satisfação eleitoral). Pode-se associar ainda, ao fato de que nem mesmo no período de pandemia foi exigida uma maior eficiência arrecadatária ou de gestão, visto que as transferências continuaram cumprindo o papel de sustentar o município, e, a localidade também pôde continuar deslocando suas demandas em termos de saúde para outras cidades como São João del-Rei.

A realidade apresentada em Ritópolis, não pode ser considerada como um ponto negativo do qual o município é o único culpado. Trata-se, como abordado na literatura, de uma situação que se repete em outras realidades, sendo possível a sua perpetuação pelo próprio formato da estrutura administrativa e política do país. Contudo, no âmbito municipal, pode ser delineado um maior esforço fiscal como forma de retomar a autonomia da qual a legislação concede a tal esfera.

Sugere-se que o município busque rever a condição fiscal, bem como estabeleça planejamento para ampliação da condição de sustentabilidade própria. As possibilidades podem passar por uma revisão e atualização dos cálculos dos tributos, ou mesmo, buscando a execução de políticas que possam fomentar atividades na cidade que movimentem a economia, crie postos de trabalho e promovam o crescimento econômico.

Um crescimento nesses moldes, além de criar a possibilidade de aumento da

arrecadação, também pode influenciar nas condições de emprego e renda e influenciar no contingente de habitantes, afastando a cidade de perdas de autonomia como a possibilidade apresentada no Projeto de Emenda Constitucional nº 188/2019. Insta salientar que, considerando o período analisado, Ritápolis não chega a cinco mil habitantes, nem mesmo apresenta receitas de impostos em 10% das receitas totais, aumentando o risco à incorporação por um município limítrofe.

Em relação às ações realizadas em iniciativas conveniadas é possível perceber como tais instrumentos acabam por representar “muletas”, que sustentam ações que o município sozinho não conseguiria resolver. Pelos comparativos, a cidade de Ritápolis tem de contrapartida de convênios em valores que, na média de cada ano, chegam a mais de 81% do total de suas receitas orçamentárias.

Ao se analisar os consórcios, é possível também perceber que a cidade também utiliza essas ações conjuntas para suprir suas demandas que muitas vezes, sozinha ou com recursos inteiramente próprios, não seriam possíveis, conforme apontado por Albino, Machado e Volpato (2017). Essas ações podem ser reforçadas, uma vez que auxiliam os pequenos municípios a cumprir com suas demandas frente à população conforme exposto também nos estudos de Carvalho (1999) e Andriolo, Vieira e Medeiros (2001), se consolidando como importantes instrumentos de desenvolvimento regional.

Contudo, adicionalmente, podem contribuir na geração de uma “zona de conforto”, como mencionado por autores como Brito e Brito (2019) e Massardi e Abrantes (2015). O risco se manifesta quando as cidades passam mais a administrar repasses que serem unidades federativas realmente autônomas financeira e economicamente, sendo perigoso para a sustentação da cidade em um processo de mudanças na organização administrativa e política mediante averiguação de condições de sustentabilidade própria.

Isto é, apesar da tendência à municipalização de serviços públicos, a relativa escassez de recursos e a crescente demanda pelo atendimento das necessidades dos cidadãos, os municípios, enquanto esferas mais próximas das exigências locais da população, entram em uma complexa dissonância decisória. Como exposto também por Andriolo, Vieira e Medeiros (2001), as cidades são unidades de grande relevância em termos de desenvolvimento e atendimento à população, mas que, em casos como o de Ritápolis, podem estar se tornando gestores intermediários que fazem a articulação de recursos transferidos, realocando dinheiro e prioridades ao

invés de atuarem como unidades financeira e economicamente autônomas.

Entretanto, a despeito de tais análises, sugere-se que o município continue buscando nas ações conveniadas e consorciadas meios para a satisfação das necessidades públicas. E mais, que utilize tais mecanismos, e principalmente os consórcios, para que invista em ações que possam auxiliar no desenvolvimento de sua autonomia. Um exemplo desse investimento seria na efetivação de uma rede de tratamento de esgoto, ou em outros mecanismos de infraestrutura que possam tornar a cidade mais atrativa para investimentos do mercado privado (indústrias, comércios etc.).

Essa situação de necessidade de realização de ações conjuntas, associada ao alto percentual que o FPM representa em relação às receitas orçamentárias totais, chegando a 52% em média no período, remonta a discussão de que se realmente um pequeno município como Ritópolis sentiu efeitos econômicos e financeiros em decorrência da pandemia COVID-19. Em uma análise básica das finanças, no recorte realizado no presente estudo, pode-se afirmar que a pandemia não influenciou nas condições de sustentabilidade próprias do município.

Antes mesmo da crise sanitária e saúde, a localidade já era dependente das transferências e ações conjuntas, aspectos esses que não demonstram a partir do início da pandemia quedas bruscas que pudessem ser associadas à situação econômica. A única exceção desse panorama pode ser apresentada nos convênios, mas que também já demonstrava uma trajetória de queda desde o ano de 2016, não podendo ser arrolado uma queda à ocorrência da crise sanitária e de saúde pública.

Já em relação à execução das **despesas** é possível perceber que as correntes são as mais representativas, chegando à média de 90% de empenhos orçamentários nos anos observados. Dentre as despesas correntes, o gasto com pessoal e encargos toma a maior proporção, cerca de 58% em média, e, em relação ao total de empenhos também apresenta uma parcela significativa de 53% em média. Tal estrutura não ultrapassa, contudo, os limites de gasto com pessoal expostos na LRF, mas torna-se preocupante em termos de sustentabilidade própria quando compara-se a pouca participação das receitas correntes, especialmente as tributárias, no cumprimento de gastos com pessoal desde antes da pandemia, possibilitando a indagação sobre as condições de sustentabilidade do ente com recursos de arrecadação própria.

Quanto às despesas de capital apresentam da pouca participação em relação ao total de empenhos dos anos, em média 10%, tendo na natureza investimentos

maior representatividade no período, chegando a média de 84% das despesas de capital. Nos anos de 2020 e 2021 há queda no total de empenhos gerais, acompanhados pelas despesas correntes e similarmente com pessoal e encargos, que pode estar associado as diminuições das ações nas áreas de cultura, lazer e turismo.

As despesas de capital, sobretudo de investimentos, apresentaram um aumento no mesmo período, contudo é possível afirmar que as variações positivas com a execução de obras e instalações não foram concentradas no enfrentamento da pandemia. Essa análise é possível já que os investimentos em saúde, por exemplo, tiveram um decréscimo de 0,19%, se analisados dados do Portal Fiscalizando com o TCE (valores constantes em 2021).

Com a análise evolutiva dos investimentos em saúde, é possível verificar que, a gestão do orçamento do município de Ritópolis de baseia na contenção de ocorrências e contingências de curto prazo. É razoável também perceber certo conforto em delegar a assistência em saúde, para outras localidades, mesmo sendo uma articulação legítima. Esse movimento, associado a pouca alteração na situação financeira básica, que se mostrou dependente de transferências, também revela a relativamente baixa exposição do município às crises econômicas. Isto é, em relação à sua sustentabilidade econômica, seu esforço arrecadatório pode permanecer constante, delegando aos entes supranacionais o planejamento e implementação de ações e políticas que minimizem efeitos na arrecadação ou mesmo ofereçam suporte ao enfrentamento de imprevistos.

Adentrando na análise das reservas de contingências, instrumento para lidar com situações imprevistas na dinâmica das estimativas de receitas e fixação de despesas, é possível observar que sua da constituição possibilita a gestão do orçamento público de forma mais “orgânica” e sensível às intercorrências. Não obstante, ao mesmo tempo, o modo como são incorporadas também engessam o orçamento pelo delineamento de prazos da própria legislação para aprovação das peças orçamentárias.

Todavia, considerando o histórico de resistência do patrimonialismo e das práticas de captação e interesse eleitoral na gestão pública, e na proximidade da gestão municipal, realmente a burocratização justifica-se, especialmente considerando as discussões de Pinho (1998), Campante (2003) e Souza, De Azevedo e Crozatti (2021). Evidencia-se um novo paradigma a ser superado pela gestão

pública brasileira, de continuar profissionalizando a gestão, mas também aproximá-la da flexibilidade importante ao acompanhamento dos eventos humanos.

Nesse sentido, uma possibilidade poderia ser associada à planejamentos elaborados para curto, médio e longo prazo, e ainda que mantidos os moldes atuais das peças orçamentárias, mas que pudessem ser revistos e reapreciados tecnicamente diante de situações emergenciais. E, ainda mais que qualquer solução nesta linha, pudessem ser repensadas alternativas para o aumento da velocidade na apreciação pelo legislativo e a instituição de mecanismos formais para elaboração conjunta de planos de contingência, que agreguem e ampliem além da participação popular (conselhos) e representantes das instancias políticas (executivo e legislativo), técnicos e especialistas em orçamento e finanças públicas, com decisões em pesos diferentes.

Assim, sugere-se o estudo da possibilidade de instauração de um colegiado permanente que, junto com o executivo possa elaborar o orçamento unindo visão política, visão popular e perspectiva técnica em um período de imersão. Uma comissão em que o orçamento seja o foco fundamental, ainda que posteriormente seja levado à apreciação legislativa, mas com prazos menores.

O que se propõe é que o planejamento passe, de mero cumprimento de norma, para o centro do processo político e de gestão. Que não seja margem para engessamento, mas a linha mestra que orquestre a gestão pública. Tal sugestão, contudo, demandaria uma maior articulação da gestão pública municipal com os diversos atores, mas poderia apresentar-se como uma alternativa a profissionalização do planejamento orçamentário e ao cuidado constante com a gestão econômico-financeira do município, vislumbrando a sua sustentabilidade ao mesmo tempo que invista progressivamente no desenvolvimento local e suporte as necessidades públicas.

### **6.1.2 Receitas/repasses e despesas específicas relacionadas à pandemia COVID-19**

Passando à análise das receitas percebidas pelo município para auxílio no combate à pandemia, é possível perceber que representam, em relação à arrecadação tributária do ano de 2020, cerca de 70% considerando dados do Portal Transparência do município. Se comparada à arrecadação tributária do ano anterior,

o valor dos repasses no ano de 2020 superam o esforço fiscal próprio da cidade.

Essa situação, se arrolada à análise das receitas e despesas gerais no período de 2015-2021 demonstram que a influência da pandemia nas contas públicas do município de Ritápolis é quase nula. Isto é, percebe-se que houve alterações nas despesas, especialmente pela diminuição do gasto com pessoal e encargos. Todavia, ao se analisar as condições de sustentabilidade própria do município, medida pela proporção da arrecadação tributária ao longo dos anos, é possível verificar que não houve alteração uma vez que o município antes da pandemia já se apresentava dependente de transferências e não se sustentava com esforço fiscal próprio.

Dito de outro modo, sob a ótica das receitas tributárias o município não consegue, no período analisado, manter de suas atividades e realizar o provimento de recursos à sociedade. A sua sustentação acaba sendo possível graças a proporção dos repasses no seu orçamento e das ações derivadas de convênios e consórcios, como destacado anteriormente.

Já quanto às despesas realizadas no âmbito do combate ao COVID-19, pela categorização realizada, é possível perceber que as ações que o município priorizou a compra de insumos hospitalares, materiais de consumo e a manutenção da barreira de controle e orientação (barreira sanitária). Tal aspecto também reafirma a gestão de recursos com vista a certo conforto em se priorizar apenas ações de curto prazo, considerando que o município já se encontrava dependente das transferências intergovernamentais pela sua representatividade no orçamento total, bem como ainda pela possibilidade de delegar atendimentos a localidades vizinhas ou com maior infraestrutura fornecida pelas ações conjuntas do SUS.

Os gastos com saúde, apesar de um aumento de 19,55% de 2019 para 2020, são associados a condições de enfrentamento momentâneo, prevenção e atendimento de casos de menor complexidade, visto que a cidade conta apenas com unidades básicas de saúde e não possui estrutura para casos complexos. Deste modo, considerando o montante dos recursos descentralizados, sugere-se que, para lidar de modo mais eficiente em próximas situações como a da pandemia, que o município possa consolidar planos emergenciais e criar instituições provisórias de apoio técnico nas decisões de gestão.

O objetivo de tal estrutura é prover o direcionamento gastos em situações emergenciais, com vistas a ações que possam cumprir com a capacidade o município em ofertar serviços de cada vez maior complexidade em termos de saúde. Ou seja,

instituir um conselho de profissionais que possam assessorar a gestão municipal na tomada de decisões concernentes às crises. Especialmente, se tratando da área da saúde, para que a cidade possa avançar no panorama de apenas três unidades básicas e possa oferecer condições de assistência à saúde, desonerando, ainda que parcialmente, a rede de cidades vizinhas e ofertando mais recursos internamente, e se tornando, talvez, um destino mais atrativo para moradia.

### 6.1.3 Índices de análise

Quanto à análise dos índices seguindo a metodologia de Kohama (2006) é possível perceber que a situação financeira e permanente foram as que sofreram a maior variação. A situação financeira, nos anos de 2016 e 2021 apresentam grandes saltos em relação aos anos anteriores respectivos, apresentando os maiores *superávits* do período e alta taxa de crescimento da conta caixa e equivalentes de caixa. No ano de 2020 também é possível perceber uma queda maior na situação financeira em função do aumento de passivo financeiro em 117% pelo aumento de restos a pagar referente a investimentos em obras e instalações.

Já em relação à situação permanente denota variações maiores nos mesmos anos, porém em sentido negativo (queda) no quociente dos anos de 2016 e 2020. No ano de 2016 pela apresentação de valor negativo no passivo permanente e, no ano de 2020, pelo valor negativo no ativo permanente, aspectos que podem estar associados aos valores negativos de encargos trabalhistas e à alienação de imóveis, respectivamente.

Quanto aos quocientes de equilíbrio e do resultado orçamentário é possível perceber certa constância, sendo no ano de 2018 apresentada uma queda no equilíbrio do planejamento (fixação de despesas em relação à estimativa de receitas). Aspecto esse que também pode ser verificado no quociente da execução da receita orçamentária, mas, associado à manutenção de uma proporção alcançada no quociente do resultado orçamentário de 1 real de receita para 1 real de despesa empenhada, demonstra mais uma inconsistência na previsão que uma situação alarmante se observado pelo cumprimento da LRF.

Pelo quociente do resultado da mutação patrimonial, é possível perceber que segue uma evolução parecida com o quociente da execução orçamentária, demonstrando no período mutações patrimoniais ativas em proporção superior às

mutações passivas. Nesse índice, os anos de 2016 e 2021 apresentam as maiores altas, especialmente pelos incrementos de receitas derivadas de transferências intergovernamentais.

Por fim, quando aos índices de efetividade da gestão, o IEGM apurado pelo TCE/MG, é possível verificar que Ritópolis mantém-se na categoria de “em adequação” em todo o período analisado. As categorias de maior efetividade, considerando os valores das notas no período, são da saúde, planejamento e fiscal.

Todavia, fato alarmante pode ser destacado em relação à queda sofrida na eficiência de gestão da saúde. Ainda que a cidade tenha percebido um volume maior de transferências, além dos apoios financeiros recebidos para contenção da pandemia, a queda na eficiência de gestão na saúde demonstra que não apenas o volume de recursos será preponderante para uma gestão eficiente, como apontado por autores como Souza, De Azevedo e Crozatti (2021).

Pela análise dos índices calculados segundo Kohama (2006) e pelo IEGM apurado pelo TCE/MG, é possível corroborar as considerações parciais realizadas ao longo das análises das receitas e despesas do município de Ritópolis. Os índices revelam que não apenas a escassez de recursos interfere nas ações de atendimento à população e efetividade da gestão, mas também a capacidade para articulação das variáveis que interferem no orçamento e a seleção de prioridades públicas.

Tal aspecto pode confirmar as sugestões anteriormente delineadas, da possibilidade de construção de um planejamento de desenvolvimento municipal e de gestão de crises. Sendo ainda, associado a instituição de conselhos e colegiados formados por profissionais e técnicos de áreas específicas, que possam auxiliar o executivo e o funcionalismo do ente na tomada de decisão assertiva segundo prioridades imediatas e o projeto desenvolvimentista de longo prazo. Tais estruturas poderiam aproveitar diferentes visões (contando com a participação de diferentes atores), e até mesmo a própria mão de obra da prefeitura na elaboração de uma formação de apoio à gestão que contemple os problemas de modo holístico.

Essas estruturas, podem ainda contar com apoio de técnicos e consultores contratados por meio de associações municipais como a ANVER, fortalecendo e profissionalizando as decisões de gestão e contribuindo na criação de planos contínuos de crescimento e desenvolvimento local. Planos esses que, utilizando-se de ações conveniadas podem viabilizar operações de investimento em infraestrutura, saúde, habitação, educação e que tornem a cidade uma opção para investimento

privado. E além, que possam dinamizar a economia local, gerar emprego e renda e promover ao impulso para aumento da arrecadação fiscal.

Em suma, pela análise das condições de sustentabilidade do município de Ritópolis, especificamente, pelo impacto da pandemia nas contas públicas, é possível perceber que a cidade não possui no período sustentabilidade econômico-financeira com recursos próprios. As transferências, participações em fundos, e ações consorciadas e conveniadas representam o suporte financeiro para viabilização das políticas públicas e manutenção dos serviços administrativos.

Associado a tal aspecto, a possibilidade de criação de mecanismos como conselhos de gestão, com a participação de técnicos de áreas, profissionais e especialistas em orçamento e planejamento público, pode-se considerar como uma alternativa para a tomada de decisão mais assertiva e de qualidade técnica rumo ao aumento da efetividade da gestão municipal.

Também se sugere a criação de um plano de desenvolvimento de longo prazo, que possa orientar decisões e políticas rumo ao desenvolvimento da infraestrutura e da economia local. Essa possibilidade, poderia se associar a própria condição para a racionalização, revisão e aumento da arrecadação tributária sem ultrapassar a capacidade contributiva dos agentes locais, propiciando ao município condições de sustentabilidade com recursos próprios.

#### **6.1.4 Sugestões de índices adicionais**

Sugere-se, no Quadro 12, alguns quocientes que, associados ao exame transversal de outras informações importantes (prioridades públicas, contexto etc.), bem como aos demais indicadores já apresentados na literatura, podem auxiliar no acompanhamento da situação de sustentabilidade econômico-financeira de municípios de pequeno porte como Ritópolis/MG. O objetivo, portanto, é apoiar a gestão sustentável do orçamento público (com recursos próprios) e não predizer enfaticamente qualquer conclusão.

Quadro 12 - Sugestão de índices-quocientes baseados em principais parâmetros observados para conclusão da pesquisa

<b>índices</b>	<b>Objetivo de análise</b>
% de realização da receita tributária (relação entre valores previstos e realizados)	Assertividade na previsão e planejamento público (quanto mais próximo de 100% melhor).
Participação % da receita tributária na receita corrente	Pode indicar a condição de sustentabilidade econômico-financeira própria (quanto maior melhor), para custear a manutenção de serviços e atividades públicas correntes.
Participação % da receita tributária na receita orçamentária total	Pode indicar a condição de sustentabilidade econômico-financeira própria (quanto maior melhor).
Participação % da receita de impostos no total da receita tributária	
Evolução % da receita tributária - Taxas	Evolução da demanda e prestação de serviços públicos, racionalização das cobranças por serviços prestados. Esse indicador deve ser associado a uma análise detalhada de seus componentes.
Participação % das transferências intergovernamentais na receita corrente	Ponto de análise crítica: Se o percentual de participação da receita tributária em relação à receita corrente e à receita orçamentária total forem baixos, este resultado pode indicar dependência do ente para custear despesas correntes em relação às transferências intergovernamentais.
Participação % de transferências intergovernamentais nas receitas de capital	Pode indicar que maior fonte de investimentos em despesas de capital (geradoras de modificações na situação patrimonial) são sustentadas por transferências das demais esferas, esse ponto deve ser associado à análise da composição das despesas de capital para verificar as prioridades de investimento do ente.
% de realização das receitas orçamentárias (relação entre valores previstos e realizados)	Assertividade na previsão e planejamento (quanto mais próximo de 100% melhor).
Evolução % do resultado do exercício (superávit ou déficit)	Quanto mais próximo de zero, pode representar uma situação de equilíbrio orçamentário. Contudo deve ser observada a qualidade do gasto em relação às prioridades.
Participação % de transferências intergovernamentais e de convênios nas receitas totais	Se associado a um baixo nível de participação das receitas tributárias no total das receitas orçamentárias, pode indicar dependência do ente para sustentação das atividades e serviços públicos.
Participação % despesas correntes em relação ao total de empenhos	Quanto maior poderá indicar uma ênfase de gestão na manutenção das ações de governo e da prestação de serviços correntes do que na priorização de investimentos de longo prazo capazes de modificar a situação patrimonial e gerar condições futuras de desenvolvimento. Este indicador deve ser associado à composição do gasto corrente.
Participação % despesas capitais em relação ao total de empenhos	Quanto maior poderá indicar uma ênfase da gestão em investimentos de longo prazo capazes de modificar a situação patrimonial e gerar condições futuras de desenvolvimento. Este indicador deve ser associado à composição do gasto de capital.
Participação % da despesa paga em relação aos empenhos realizados	Eficiência no processo de execução da despesa e condução de processos de aquisições públicas controlando entregas e realizando a liquidação e pagamento de forma rápida (quanto mais próximo de 100% melhor). Contudo, caso apresente um baixo percentual, não necessariamente será ruim, devendo ser analisadas as condições de entregas que podem interferir no maior lapso temporal para finalização do prazo de liquidação.
Participação % da despesa paga em relação às despesas liquidadas	

(continua)

Quadro 12 - Sugestão de índices-quocientes baseados em principais parâmetros observados para conclusão da pesquisa

(continuação)

Participação % de realização da dotação em relação ao pagamento	Eficiência no processo de execução da despesa e condução de processos de recebimento, liquidação e pagamento (quanto mais próximo de 100% melhor)
Comparação % dos valores totais da execução de convênios em relação a despesa orçamentária total	Podem evidenciar a utilização de ações conveniadas como fonte de sustentação para as manutenções de serviços e investimentos públicos.
Comparação % dos valores totais da execução de consórcios (empenhado e pago) em relação a receita tributária	Podem indicar a utilização de ações consorciadas como fonte de provimento de serviços públicos que o ente sozinho não conseguiria sustentar.
Comparação % dos repasses do FPM em relação a receita tributária	Condição de sustentabilidade econômico-financeira própria (quanto maior melhor).
Comparação % dos repasses do FPM em relação a receita orçamentária total	Condição de sustentabilidade econômico-financeira própria (quanto menor melhor).

Fonte: Elaboração própria (2022).

Os índices propostos, refletem as análises realizadas ao longo do trabalho, sendo elencados como alguns dos parâmetros observados e tidos como importantes na elucidação do problema de pesquisa. Podem ser associados aos índices de outros autores como os utilizados no trabalho elaborados por Kohama (2006). As sugestões realizadas no Quadro 12 tratam-se instrumentos de apoio, uma orientação adicional que pode auxiliar no acompanhamento da evolução das contas públicas municipais em termos de suas condições econômico-financeiras, não devendo ser tomados como valores isolados para a tomada de decisão. Qualquer conclusão, portanto, deve ser acompanhada de exames criteriosos do contexto e dos elementos que influenciam nos dados básicos que subsidiam de cada cálculo quociente.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Salvador, v. 1, p. 77-87, 2007.

ALBINO, G. L.; MACHADO, A. L. C.; VOLPATO, S. M. B. Gestão Municipal Consorciada: a experiência do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA). **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 2, n. 2, p. 119-134, 2017.

ANDRADE, A. **Médicos da Santa Casa de São João del Rei relatam ocupação máxima de leitos de UTI com aumento de casos da COVID-19**. G1 Zona da Mata, dez-2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2020/12/14/medicos-da-santa-casa-de-sao-joao-del-rei-relatam-ocupacao-maxima-de-leitos-de-uti-com-aumento-de-casos-da-covid-19.ghtml>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

ANDRIOLO, L. J., VIEIRA, M. M. F., MEDEIROS, J. J. Um modelo para análise de desempenho de organizações da administração pública municipal. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 8, n. 20, p. 1-13, 2001.

ANTUNES, M. C. Informações sobre desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 2, p. 219 - 238, 2019.

ARAÚJO, A. H. DOS S.; SANTOS FILHO, J. E. DOS; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DOS CAMPOS DAS VERTENTES - AMVER. História e missão, 2021. Disponível em: <<https://www.amver.org.br/pagina/8714/Hist%C3%B3ria%20e%20Miss%C3%A3o>>. Acesso em: 12 set. 2021.

BATEMAN, T. S., SNELL, S. A. **Administração**. 2. ed. Tradução: Allan Vidigal Hastings. Porto Alegre: AMGH, 2012.

BRASIL. **Lei nº 25**, de 30 de dezembro de 1891. Rio de Janeiro: 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1851-1900/L0025-1891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0025-1891.htm)>. Acesso em 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.536**, de 28 de janeiro de 1922. Rio de Janeiro: 1922. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm)>. Acesso em 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Apresentação. Brasília: 2018. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao-cns>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 39.855**, de 24 de agosto de 1956. Rio de Janeiro: 1956. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39855-24-agosto-1956-333365-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Brasília: 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Brasília: 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE**. Brasília: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Brasília: 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Brasília: 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.340**, de 1º de dezembro de 2010. Brasília: 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12340compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340compilado.htm)>. Acesso em 22 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: 2020a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#view](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#view)>. Acesso em 22 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda, 2020b. **Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME**. Brasília: Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=23903>>. Acesso em: 24 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público** – MCASP. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. **Manual Técnico do Orçamento** – MTO. 8. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2021b. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?** Portal GOV.BR. Brasília: 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil. Coronavírus Brasil, v2.0, 2022a. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. CNS contra COVID, 2022b. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/especial-cns-no-enfrentamento-a-covid-19>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União - CGU. Recursos Transferidos para combate à pandemia (COVID19) – Ritópolis/MG. Portal da transparência – CGU, 2022c. Disponível em: <[encurtador.com.br/jnlIT8](http://encurtador.com.br/jnlIT8)>. Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União - CGU. Recursos Transferidos para combate à pandemia (COVID19) – São João del-Rei/MG. Portal da transparência – CGU, 2022d. Disponível em: <[encurtador.com.br/dLQR0](http://encurtador.com.br/dLQR0)>. Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Transferências a Estados e Municípios. Tesouro Transparente, 2022e. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. SICONFI - Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Versão: 2.0 Consultar Declaração, 2022f. Disponível em: <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf)>. Acesso em: 11 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES. Consulta estabelecimento - identificação. Portal do Governo Brasileiro, 2022g. Disponível em: <<https://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRITO, J. R. S.; BRITO, J. V. C. S. O Paradoxo entre Autonomia e Dependência: Uma Análise das Decisões dos Municípios Brasileiros no Contexto Fiscal-federativo. **Interface** - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, v. 16, n. 1, p. 166-187, 2019.

BUFREM, L. S. A pandemia da Covid-19 no Brasil: informações e contradições na atual conjuntura. **P2P e Inovação**, v. 7, p. 101-120, 2020.

CALVO, M. C. M. et al. Estratificação de municípios brasileiros para avaliação de desempenho em saúde. **Epidemiologia e serviços de saúde**, v. 25, p. 767-776, 2016.

CAMPANTE, R. G. Patrimonialismo em Faoro e Weber. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-93, 2003.

CANGIRANA, J. R. et al. Orçamento Público: uma análise de aderência entre o orçamento previsto e o realizado. **In:** Anais do VII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, 2010.

CARVALHO, A. W. B. de. Dificuldades do associativismo municipal em Minas Gerais: Reflexões a partir de um estudo de caso. **Pós.** Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, [S. l.], n. 7, p. 16-36, 1999.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. **In:** Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, 2006.

CEZIMBRA, S. C. N. et al. Pandemia do COVID-19 e arrecadação municipal: Estudo de Caso no Município de Juína/MT. **Revista Científica da Ajes**, v. 9, n. 19, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Nota Técnica** CNM Nº 23-A/2020. Brasília, 2020. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_n.23.2020\\_Contabilizacao\\_de\\_transferencias\\_fundo\\_a\\_fundo\\_para\\_acoes\\_emergenciais\\_da\\_saude\\_no\\_combate\\_COVID-19\\_.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_n.23.2020_Contabilizacao_de_transferencias_fundo_a_fundo_para_acoes_emergenciais_da_saude_no_combate_COVID-19_.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2022.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REDE DE URGÊNCIA CENTRO SUL - CISRU. Institucional CISRU, 2022. Disponível em: <<http://cisru.saude.mg.gov.br/cisru/institucional/>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL DAS VERTENTES - CIGEDAS. 2ª Alteração Consolidada do Contrato de Consórcio Público do Consórcio Intermunicipal de Gestão Para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes. São João del-Rei, 2021. Disponível em: <<https://www.cigedas.mg.gov.br/pagina/8338/Miss%C3%A3o%20Vis%C3%A3o%20e%20Valores>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Missão, visão e valores, 2022. Disponível em: <<https://www.cigedas.mg.gov.br/pagina/8338/Miss%C3%A3o%20Vis%C3%A3o%20e%20Valores>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DAS VERTENTES - CISVER. 5ª Alteração Estatutária. São João del-Rei, 2014. Disponível em: <[https://www.cisver.mg.gov.br/Especifico\\_Cliente/01098929000168/Arquivos///5\\_\\_e\\_6\\_\\_Alteracoes\\_do\\_Estatuto.pdf](https://www.cisver.mg.gov.br/Especifico_Cliente/01098929000168/Arquivos///5__e_6__Alteracoes_do_Estatuto.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Institucional, 2022. Disponível em: <<https://www.cisver.mg.gov.br/pagina/10089/Institucional>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CORREIA NETO, C. B. Sistema Tributário Nacional - Texto base da Consultoria Legislativa. Senado Federal, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas->

tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/texto-base-da-consultoria-legislativa>. Acesso em: 14 set. 2021.

COSTA, N. R. A resiliência das grandes cidades brasileiras e a pandemia da Covid-19. **Saúde em Debate**, v. 45, p. 10-20, 2022.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, v. 15, p. 269-301, 2003.

CRANTSCHANINOV, T. I. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2020.

DE SOUSA MENEZES, W. et al. Análise das variações orçamentárias em cidades médias de Minas Gerais durante a pandemia do COVID-19, em 2020. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC, [S. l.], 2021.

DOS SANTOS VIEIRA, N. et al. Reflexos da pandemia da COVID-19 nas finanças públicas de pequenos municípios dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, estado de Minas Gerais. **Gestão Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 21-51, 2022.

FARAH, M. F. S. Administração Pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FÉLIX, L. P. Evolução da contabilidade pública no Brasil. Brasília, Centro Universitário de Brasília, 2013, 30 p. **Trabalho de conclusão de curso** (Graduação em Ciências Contábeis). Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5001/1/21005066.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, v. 18, n. 2, 2011.

FUJIWARA, R. S.; CHROPACZ, F.; OFFMANN, D. Administração tributária municipal e a COVID-19: Um estudo do impacto nas receitas tributárias e nos serviços públicos. **Boletim de Conjuntura - BOCA**, Boa Vista, v. 3, n. 8, p. 86–100, 2020

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, R. C.; MARTINS, H. F. **Tendências e Perspectivas da Administração Pública no Brasil**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 30-62, 2013.

GONTIJO, V. **Evolução Histórica no Brasil**. Câmara dos Deputados: Brasília, set. 2004. Disponível em: <

GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I. Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação?: Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 01, p. 101-132, 2021.

GUIMARÃES, N. **De São Sebastião do Rio Abaixo a Ritópolis**. Prefeitura Municipal de Ritópolis: Ritópolis/MG, 2009. Disponível em: <<http://ritapolis.mg.gov.br/pagina/6730/Hist%C3%B3ria%20da%20Cidade>>. Acesso em: 21 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo demográfico. Tabelas – Sinopse, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. Portal Cidades: IBGE, 2020a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ritapolis/pesquisa/1/91963>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Cadastro Central de Empresas 2020. Portal Cidades: IBGE, 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ritapolis/pesquisa/19/29761>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Portal cidades, 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota Técnica: Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. **Carta Conjuntura**, n. 48, jul. 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730\\_cc48\\_nt\\_municipios\\_final.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730_cc48_nt_municipios_final.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2021.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. Brazil - COVID-19 Overview. Johns Hopkins University & Medicine, Coronavirus Resource Center, 2022. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/region/brazil>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

KOHAMA, H. **Balancos Públicos**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Balancos Públicos**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LIANG, L. L.; KUO, H. S.; HO, H. J.; WU, C. Y. COVID-19 vaccinations are associated with reduced fatality rates: Evidence from cross-county quasi-experiments. **Journal of Global Health**, 2021, v.11:05019.

MARTINS; V. H. R. Utilização de indicadores econômico-financeiros como Red Flags na auditoria financeira do setor público. Brasília, Instituto Serzedello Corrêa, 2019, 44p. In: Auditoria Financeira, Coletânea de Pós-Graduação, v.1 n.15, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/utilizacao-de-indicadores-economico-financeiros-como-red-flags-na-auditoria-financeira-do-setor-publico.htm>>. Acesso em: 10 set. 2021.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 295-313, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

\_\_\_\_\_. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATTHEWS, J.H.; SHULMAN, A. D. Competitive advantage in public sector organizations: Explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. **Journal of Business Research**, 58(2): 232-240, 2005.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. Transparência dos Municípios [2021]. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/aceso-a-informacao/transparencia-dos-municipios/>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Fiscalizando com o TCE. Disponível em: <<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>>. Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Meso e microrregiões do IBGE. 2010. Disponível em: <[https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas\\_10\\_2\\_04\\_1\\_istamesomicro.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas_10_2_04_1_istamesomicro.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais - SES. Coronavírus. Distribuição dos casos de COVID-19. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.mg.gov.br/painel>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais – SES. Plano de Contingência Operativo para Infecção Humana pelo SARS COV-2 (doença pelo Coronavírus – COVID-19) da Macrorregião Centro Sul. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <

[https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/anexos/plano-contingencia/30-07\\_Plano-de-Contingencia\\_Centro-Sul.pdf](https://coronavirus.saude.mg.gov.br/images/anexos/plano-contingencia/30-07_Plano-de-Contingencia_Centro-Sul.pdf) >. Acesso em: 25 jul. 2022.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v.3, n.1, p. 24-43, 2013.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1.424, 2011.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

PASSARELLI-ARAUJO, H. et al. The impact of COVID-19 vaccination on case fatality rates in a city in Southern Brazil. **American Journal of Infection Control**, v. 50, n. 5, p. 491-496, 2022.

PAULA, A. P. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PINHO, J. A. G. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

PIRES, H. E. Orçamento em defesa no Brasil: uma visão história até os dias atuais. Brasília, Universidade de Brasília, 2019, 79p. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Economia). Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35575/3/2019\\_HenriqueEwertonPires.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35575/3/2019_HenriqueEwertonPires.pdf)> Acesso em: 24 nov. 2022.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico [recurso eletrônico]. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REIS, A. O. Economia de escala, efeito *Flypaper* e desenvolvimento socioeconômico nos municípios brasileiros. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, 2021, 112p. **Tese** (doutorado). Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/27961/1/texto%20completo.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2022.

RESENDE, R. Dois anos do primeiro caso de coronavírus no Brasil. Rádio Senado - Senado Federal, Brasília, fev. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/02/23/dois-anos-do-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil#:~:text=O%20primeiro%20caso%20confirmado%20de,milh%C3%B5es%20de%20casos%20no%20pa%C3%ADs.>>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p.344-365, jan./jun. 2009.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3ª ed. São Paulo Atlas, 2012.

RITÁPOLIS. Prefeitura Municipal de Ritápolis. Portal Transparência: Saiba como seu dinheiro está sendo utilizado. Disponível em: <<http://pt.ritapolis.mg.gov.br/Principal>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Ritápolis. Ritápolis registra primeiro caso positivo pra COVID-19. Disponível em: <<http://ritapolis.mg.gov.br/noticia/23692/Rit%C3%A1polis%20registra%20primeiro%20caso%20positivo%20pra%20COVID-19>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

ROCHA, A. C. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

RUA, M. D. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 133-152, 1997.

SÁ, D. M. Especial Covid-19: Os historiadores e a pandemia. Casa de Oswaldo Cruz – Fiocruz. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1853-especial-covid-19-os-historiadores-e-a-pandemia.html>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Índice de Efetividade da Gestão Municipal: 1º Anuário de 2015. Divisão de Auditoria Eletrônica, 2015, v.1. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/biblioteca/indice-da-efetividade-da-gestao-municipal/>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abril, 2009.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 40 de 2001**. Brasília: 2002a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 43 de 2001**. Brasília: 2002b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16418586>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **PEC 188/2019 - Senado Federal**. Brasília: 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em: 12 set. 2021.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: de acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SOARES, C. S.; ROSA, F. S. Recursos Estratégicos e Vantagens Competitivas na Gestão Pública Municipal: Um Estudo a partir da Percepção de Agentes Públicos com

base na Resource Based-View. **Gestão & Conexões**, v. 10, n. 2, p. 71-102, 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul.- dez., 2006, p. 20-45.

SOUZA, L. C.; DE AZEVEDO, R. R.; CROZATTI, J. Dicotomias fiscais e distributivas dos ciclos político-orçamentários: análise da reserva de contingência nos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 01, p. 232-261, 2021.

TAVARES, F. B. R.; TAVARES, M. B. Gestão pública: Análise de Indicadores Econômico-Financeiros no Desempenho Municipal. João Pessoa, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, 2018, 11p. **Trabalho de Conclusão de Curso**. (Especialização em Gestão Pública). Disponível em: <<https://repositorio.ifpb.edu.br/handle/177683/830>>. Acesso em: 05 set.

TEIXEIRA, A. F. Associativismo e consórcios intermunicipais no Brasil. Brasília, Universidade de Brasília, 2014, 123p. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Administração). Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17113/1/2014\\_AlexFabianeTeixeira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17113/1/2014_AlexFabianeTeixeira.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2021.

TINOCO, D. D. S. A influência do Novo Gerencialismo Público na política de educação superior. **Interface** - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Natal, v. 10, n. 2, p. 4-15, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ. Painel Epidemiológico COVID-19. Disponível em: <[https://ufsj.edu.br/comitecovid/painel\\_epidemiologico.php](https://ufsj.edu.br/comitecovid/painel_epidemiologico.php)>. Acesso em: 25 jul. 2022.

VIANA, A. de. O que é o D.A.S.P. **Revista de Direito Administrativo**, v. 35, p. 476–483, 1954. Disponível em: <<http://goo.gl/6WXxES>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

VIDAL, J. P.; ROSA FILHO, D. S. Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 14, n. 2, abr. 2016.

WILLEMANN, M. C. A. et al. Atualização intercensitária de estratificação de municípios brasileiros para avaliação de desempenho em saúde, 2015. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 28, 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXOS

### ANEXO 1 – Exemplos de notas públicas do conselho nacional de saúde

<b>Principais notas públicas do Conselho Nacional de Saúde que representam a falta de coesão entre instituições e autoridades brasileiras no enfrentamento da pandemia COVID-19</b>
NOTA PÚBLICA: Frente Pela Vida considera gestão de Bolsonaro “show de horrores”
NOTA TÉCNICA: Plano de Vacinação contra a Covid-19 que o Brasil precisa na perspectiva de vacina para todas e todos, já!
NOTA PÚBLICA: CNS repudia projeto que altera Lei de Planos de Saúde
NOTA PÚBLICA: CNS critica proposta de Política Nacional de Saúde Suplementar para o enfrentamento à Covid-19, que afronta princípios e diretrizes do SUS
NOTA PÚBLICA: O governo federal abandonou o Brasil. Não podemos deixar o SUS e a vida do nosso povo nas mãos de um genocídio deliberado
NOTA PÚBLICA: 300 mil mortos por Covid-19 no Brasil, governo irresponsável precisa pagar pelos crimes que comete
NOTA PÚBLICA: CNS se solidariza a professores da UFPel diante de tentativa de censura por criticarem o governo
NOTA PÚBLICA: Desvincular recursos do orçamento da saúde e educação fere a Constituição
NOTA PÚBLICA: Frente Pela Vida cobra coordenação adequada das ações do governo para acelerar vacinação
NOTA PÚBLICA: CNS exige empenho e atitudes concretas para vacinação de toda a população brasileira
NOTA PÚBLICA: CNS repudia veto presidencial à indenização de profissionais e trabalhadoras(es) da Saúde incapacitados ou aos seus familiares, em caso de morte por Covid-19
NOTA PÚBLICA: CNS defende fortalecimento do SUS e debate com a sociedade e o controle social
NOTA: CNS critica portaria do MEC que autoriza substituição de atividades práticas por virtuais na graduação em saúde
NOTA: CNS contesta posicionamento da ANS sobre fila única de leitos e pede explicações
NOTA: CNS lamenta as 50.667 mortes por Covid-19 no Brasil, um marco evitável causado pelo descaso do Estado
NOTA EXPLICATIVA: CNS nunca recomendou Práticas Integrativas em Saúde como tratamento medicamentoso de Covid-1
NOTA: CNS repudia retirada de documento técnico sobre saúde sexual e reprodutiva das mulheres durante pandemia, do site do Ministério da Saúde
NOTA PÚBLICA: CNS repudia declarações do presidente que ofendem profissionais de Saúde e incitam ódio
NOTA PÚBLICA: CNS alerta sobre os riscos do uso da Cloroquina e Hidroxicloroquina no tratamento da Covid-19
NOTA PÚBLICA: CNS exige seriedade na pasta da Saúde diante da 2ª troca de ministro em meio à pandemia
NOTA PÚBLICA: CNS critica MP da Irresponsabilidade, que isenta governo de consequências da pandemia frente aos erros da gestão
NOTA PÚBLICA: CNS considera irresponsável mudanças na pasta da Saúde em meio à pandemia do Covid-19
NOTA PÚBLICA: CNS alerta sobre os cuidados para a realização de testes rápidos para Covid-19 disponíveis em farmácias
NOTA PÚBLICA: CNS considera possível saída do secretário Wanderson de Oliveira, da pasta de Vigilância em Saúde, perda inestimável em meio à pandemia
NOTA PÚBLICA: CNS defende manutenção de distanciamento social conforme define OMS
NOTA PÚBLICA: CNS considera que pronunciamento de Bolsonaro sobre coronavírus coloca em risco a vida de milhares de pessoas
NOTA PÚBLICA: CNS reivindica revogação imediata de emenda que retirou verba do SUS, prejudicando enfrentamento ao Coronavírus
NOTA PÚBLICA: Frente Pela Vida cobra coordenação adequada das ações do governo para acelerar vacinação

Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2022b).