

A REGIONALIZAÇÃO DO GASTO COM PESSOAL NOS EXECUTIVOS MUNICIPAIS GAÚCHOS NO PERÍODO ADMINISTRATIVO DE 2005 A 2008

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou obrigatória, para as três esferas de governo, o acompanhamento do gasto com pessoal nesses entes. O objetivo deste estudo foi o de regionalizar o gasto com pessoal nos executivos municipais gaúchos, no período administrativo de 2005 a 2008. Por sua metodologia, essa pesquisa é caracterizada como aplicada, e seus objetivos, de natureza descritiva e exploratória, são atingidos por meio da abordagem qualitativa. Os dados foram extraídos de portais oficiais, entre eles o Tribunal de Contas do RS e IBGE. Os resultados apresentam que a LRF ajustou positivamente as finanças públicas municipais gaúchas e o gasto com pessoal. Em termos médios, quanto maior a população de acordo com os grupos de municípios, maior é o gasto com pessoal. O período eleitoral ainda revela a inobservância do princípio da impessoalidade e a geração de despesas sem caixa. Destaca-se a iniciativa de regular um complemento a LRF, que consiste em qualificar o gasto público.

Palavras-chave: Finanças públicas; Gasto com pessoal; Lei de responsabilidade fiscal.

Área temática: Contabilidade Governamental e do Terceiro setor: Lei de Responsabilidade Fiscal

1. INTRODUÇÃO

A partir do final da década de 1970, em decorrência da crise do Estado brasileiro, houve um declínio na capacidade estatal em exercer as funções de financiador, coordenador, produtor e investidor, e mais notavelmente em atender a população em suas demandas sociais básicas.

Dessa forma, a Carta Magna de 1988 inseriu um conjunto de mudanças voltadas ao atendimento de demandas sociais, represadas durante o período de ruptura institucional, e fundamentalmente, à promoção da descentralização fiscal aos Estados e Municípios, a contar das décadas de 1980 e 1990 (CHIEZA, 2008).

Na segunda metade dos anos de 1990, a crise fiscal enfrentada pelos Estados serviu como um exemplo das consequências dos gastos excessivos e sem controle, além de representar a falta de domínio da União sobre os demais entes federativos (GIUBERTI, 2005).

O ajuste fiscal do setor público foi previsto na Constituição Federal, em seu art. 169, regulamentado inicialmente em 1995, com a Lei Camata I (Lei Complementar n° 82, de 1995). Em 1999, houve a promulgação da Lei Camata II (Lei Complementar n° 96).

Nesse contexto, para conter o desequilíbrio fiscal e promover a disciplina fiscal, em maio de 2000, foi introduzida a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), norma orçamentária atualmente adotada pelo Brasil, aplicada à União, aos Estados e aos Municípios. Um dos aspectos relevantes desta lei é a definição de limites para controlar os gastos públicos, compreendendo endividamento e gasto com pessoal (CHIEZA, 2008).

Na Lei Camata I, o limite para as despesas com pessoal dos três entes federativos, foi estabelecido em 60% de suas receitas correntes líquidas. Foi fixada, também de forma inédita, a regra de ajuste em caso de descumprimento dos limites, vedando reajustes ou adequações de remuneração até que a situação se regularizasse. (GIUBERTI, 2005).

Já a Lei Camata II, promoveu, especialmente, a alteração de redução do limite global da União para 50%. Essa mudança foi revogada pela LRF, que incorporou normatização semelhante para limitar as despesas com pessoal. Dessa forma, o limite global de tais gastos estabeleceu o limite de 50% para a União; 60% para os Estados e Municípios.

Ademais, a LRF aprimorou algumas questões, isto é, repartiu os limites pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministérios Público. Outra questão, que não estava definida na Lei Camata II, corresponde à introdução de limites prudenciais e de alerta. Assim, caso a despesa com pessoal ultrapassar 95% do limite, é vedado ao Poder ou órgão: a) conceder aumento ou adequação de remuneração; b) criar cargos; c) alterar a estrutura de carreira que provoque aumento da despesa; d) prover cargos públicos, admitir ou contratar pessoal; e) contratar horas extras.

Os Tribunais de Contas deverão alertar os entes, quando evidenciarem que a despesa com pessoal excedeu 90% dos referidos limites.

O regramento institucional trouxe, ainda, uma mudança na economia brasileira, decorrente da crise e da reforma do Estado. De toda forma, o objetivo central dessa lei consiste no equilíbrio das contas públicas através da responsabilidade na gestão fiscal.

Paralelamente à disciplina fiscal aplicada aos entes federativos, como forma de contenção de gastos com pessoal, o gasto público deveria proporcionar melhorias substanciais às condições de vida da população em serviços básicos, tais como: saúde, educação, habitação, segurança, entre outros.

Partindo das regras previstas pela LRF, analisou-se, nessa pesquisa, o gasto com pessoal nos executivos municipais gaúchos, referentes ao mandato dos prefeitos que governaram entre 2005 a 2008, ou seja, no segundo período administrativo após a promulgação da lei. A questão a ser investigada estrutura-se da seguinte forma: *qual é a regionalização do gasto com pessoal nos executivos municipais gaúchos?*

Este trabalho torna-se relevante uma vez que existem poucos estudos relacionados à análise da influência da LRF nas finanças públicas municipais. Observam-se poucos pesquisadores, tanto de universidades como das instituições governamentais, que têm se dedicado a estudar o gasto com pessoal por grupos de municípios. A análise da situação fiscal, nessas pesquisas, concentra-se, basicamente, na totalidade dos municípios brasileiros, divididos por regiões e não numa análise da realidade por estados.

Tendo em vista o objetivo da LRF em equilibrar as contas públicas brasileiras, para ajustar os “desajustados”, impondo limites, apresenta-se, inicialmente, o comportamento do gasto com pessoal de 2005 a 2008, na esfera federal e estadual.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a União gastou, em média, 27% da receita corrente líquida com o quadro de servidores, bem inferior ao limite prudencial de 47,5% da mesma. Atribui-se a esse fato o sucesso na arrecadação tributária, especialmente dos tributos indiretos, citando Pis e Cofins, pela criação da modalidade não-cumulativa.

O gasto com os servidores estaduais do RS (segundo dados do TCE-RS) apresentou pequena variação no período, atingindo uma média de 41,25%, com maior gasto de 43,12% no ano de 2007. Vale ressaltar que, em 2005, o RS enfrentou uma longa estiagem, prejudicando a economia, principalmente, nos municípios predominantemente agrícolas, ocasionando, por conseguinte, um impacto negativo na principal fonte de receita, o ICMS.

No que se refere à formação dos municípios gaúchos, um fenômeno político, denominado de movimento emancipacionista, iniciou-se no limiar dos anos 80, antes mesmo da promulgação da CF de 1988, e foi interrompido em 1996. Por esse movimento, dezenas de distritos foram transformados em municípios ao longo desse período, com maior ênfase na região norte.

Com duração de praticamente vinte anos, esse movimento político teve como resultado uma evolução acentuada de municípios gaúchos, formando as 497 sedes municipais. Antes desse movimento, o RS era formado por 245 municípios. Somente em 20 de março de 1992, em relação à criação de municípios, o governo estadual autorizou 91 distritos à condição de municípios, gerando, em alguns casos, aumento de gastos.

Ao ocorrer a emancipação dos distritos, os recursos utilizados no pagamento de despesas com o legislativo aumentaram e, provavelmente, as despesas administrativas em geral, ou seja, os custos de gabinetes de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais (GOMES E MAC DOWELL, 2000).

Diante disso, esse estudo é também oportuno para avaliar as questões relativas ao gasto com pessoal nos municípios do RS, por meio de um aprofundamento maior referente à regionalização do referido dispêndio.

Ademais, é importante entender que essa linha de pesquisa é justificada pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, artigo 67, ao defender a necessidade de mais estudos na área do gasto público e até a formação de um conselho.

O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: harmonização e coordenação entre os entes da Federação; **disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público**, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na **transparência da gestão fiscal**; adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; **divulgação de análises, estudos e diagnósticos**.

Uma pesquisa dirigida a essa área, com o intuito não apenas de um levantamento teórico, mas propriamente o de ações empíricas, isto é, o gerenciamento dos recursos públicos municipais, torna o material de base para a continuação de futuras pesquisas sobre o tema, podendo ainda ser objeto de comparação entre os mandatos dos prefeitos gaúchos, especialmente, quando do encerramento do período administrativo de 2009 a 2012.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo aborda o instrumento legal de disciplina fiscal vigente no país desde maio de 2000, e algumas contribuições de pesquisas empíricas que tratam de aspectos da LRF e do gasto com pessoal. E, por fim, o último subitem apresenta o projeto de lei que trata da qualidade do gasto público.

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A partir de vários problemas ocorridos durante décadas, em todos os poderes da federação, e o último episódio, em 1997, da crise financeira dos Estados brasileiros, foi editada a LRF com a finalidade de conter *déficits* públicos e também o endividamento dos entes federativos, voltados para a responsabilidade fiscal.

Alguns dos motivos que levaram à normalização da referida lei eram os constantes gastos desordenados, em sentido amplo, dos entes públicos. Segundo Londero, Neto e Veloso (2006), os entes federativos estavam excedendo-se nos gastos públicos, principalmente nas despesas com pessoal. Tal fato intensificava-se nos períodos eleitorais, quando governos estaduais e municipais dispendiam mais em obras públicas – com evidentes intenções de atrair mais votos no pleito eleitoral. Para evitar comportamentos oportunistas por parte dos gestores públicos em períodos eleitorais, principalmente em caso de reeleições, foram criados mecanismos de controle das finanças públicas específicos para esses períodos (GIUBERTI, 2005). Isto é, novos dispêndios de caráter permanente só poderiam ser criados com a fonte de receita ou a redução de outro gasto. Dessa forma, os limites ditados pela Lei de Responsabilidade Fiscal passaram a ser observados durante toda a execução orçamentária.

Uma imposição que a LRF trouxe foi a de limitar as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL), estabelecendo um limite global de 50% para a União e de 60% para os estados e municípios. Uma das inovações constantes da Lei foi a repartição desses pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Segundo Dias (2009), foi necessário tal ato para enfrentar o problema de descontrole das despesas com pessoal dos poderes autônomos, estimulado pela autonomia orçamentária e administrativa. Então o que antes recaía sobre o Poder Executivo, passou a ser dividido com os demais poderes. No quadro a seguir são demonstrados os limites de gastos com pessoal por poder de cada ente, definidos no art. 20 da LRF.

Poder/Esfera	União	Estados	Municípios
Poder Executivo	40,90%	49%	54%
Poder Judiciário	6%	6%	-
Poder Legislativo = Incluído o TCU; (TCE) e Tribunal de Contas do Município, quando houver.	2,50%	3%	6%
Ministério Público	0,60%	2%	-
TOTAL	50%	60%	60%

Quadro 1 – Limites para as despesas com pessoal por poder e esfera de governo

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da LRF.

Houve também a definição na LRF de limites prudenciais e de alerta. O primeiro, de acordo com o art. 22, consiste em caso de qualquer um dos poderes ou órgãos extrapolar em 95% do limite da despesa com pessoal, devido, por exemplo, à concessão de aumento aos

servidores; criação de cargos; admissão de pessoal. De acordo com o art. 59 da LRF, os Tribunais de Contas ficam sob a responsabilidade de emitirem alerta quando a despesa com pessoal exceder em 90% dos referidos limites.

Para o Poder ou órgão que não cumprir os limites, o art. 23 da LRF prevê algumas sanções. Aquele que não corrigir o excesso nos dois quadrimestres seguintes ficará impedido de receber transferências voluntárias ou contratar operações de crédito. Ainda está previsto na CF, no art. 169, a redução mínima de 20% das despesas com cargos em comissão, também a exoneração de servidores não estáveis e a perda de cargo de servidores estáveis.

A definição dos limites na LRF quanto ao gasto com pessoal dos estados e municípios partiu de análise das contas públicas, considerando o período de 1995 a 2000. Segundo Nascimento (2003), no caso dos municípios, o conjunto de gastos representou aproximadamente média de 52% da RCL, divididos entre o custeio máquina (34%); serviço da dívida (3%) e investimentos (15%). No caso dos Estados, os mesmos gastos representaram 43% da RCL. Assim, considerou-se 45% em média com os gastos fixos, restando 55% para as despesas com pessoal. Portanto, a fixação dos referidos limites não foi arbitrária, pois levou em conta a estrutura de gastos no período anterior à aprovação da LRF (DIAS, 2009).

Retomando ao surgimento da LRF, além dos excessivos gastos, os entes governantes deixavam dívidas e obrigações no encerramento de seus períodos administrativos, sem dinheiro em caixa para honrar tais compromissos. Para Londero, Neto e Veloso (2006), os gestores que estavam por encerrar o período administrativo gastavam mais do que sustentava o orçamento, deixando dívidas para os futuros gestores.

Como forma de prevenir a ocorrência de tal fato, o art. 42 da LRF veda aos titulares dos três poderes de contraírem, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, obrigação de despesa sem a devida disponibilidade de caixa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contempla, em sua essência, além dos limites impostos quanto ao gasto e endividamento, um aspecto gerencial, isto é, estabelece diretrizes para a elaboração, execução e avaliação do orçamento como um todo, tornando o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no Brasil. (GIUBERTI, 2005)

2.2 Contribuições de Estudos Empíricos

Nesta seção apresentam-se resultados de trabalhos empíricos, os quais abordam o tema gasto com pessoal, bem como os impactos da LRF sobre as finanças públicas.

O estudo de Giuberti (2005) analisou uma amostra de municípios do Brasil, no período de 1997 a 2003. O trabalho inferiu que o número de habitantes se relaciona diretamente com a quantidade de servidores municipais que deve ser prestada, como saúde, saneamento e educação. Houve queda acentuada no *deficit* após o ano de 2000, o que pode indicar possível efeito da LRF. A média da razão de gasto com pessoal e RCL foi aproximadamente 44% no período analisado. A pesquisa identificou também que, quanto maior o grau de dependência de recursos oriundos de transferências, maior é o gasto público.

Londero, Marchiori Neto e Veloso (2006) desenvolveram um estudo sobre a LRF e seu impacto sobre a ordem fiscal nos municípios do RS, considerando, para fins de análise, o período de 1998 a 2001. Um dos objetivos identificou que a principal fonte de receita provém das transferências correntes. Apurou-se, além disso, um aumento de municípios que melhoraram suas contas, atingindo *superávit*. Em 1998, pouco menos de um terço deles tinha balança favorável, enquanto no segundo ano da LRF, o índice passou para 77,08%. A pesquisa inferiu na eficiência da LRF quanto à limitação dos dispêndios com pessoal, com forte tendência de ajustamento aos requisitos da LC 101 e das finanças públicas.

Já Chieza (2008) analisou o comportamento da despesa com pessoal nos municípios gaúchos, no período de 1999 a 2004, utilizando testes estatísticos. Agrupou os municípios de acordo com o tamanho populacional, segundo a metodologia do Tribunal de Contas do Estado

do RS e por Coredes. O estudo concluiu que o gestor público municipal atuou no sentido de atender aos limites de gasto com pessoal de acordo com o estabelecido na LRF.

O trabalho reconheceu, também, o elevado grau de dependência das transferências da União e do Estado, pois aproximadamente 75% das receitas municipais advêm destas transferências. Por fim, a LRF alcançou êxito na gestão fiscal (gasto com pessoal, endividamento e *superávit*), pois possibilitou a ampliação da transparência, com mudança cultural no âmbito do setor público, pelo cumprimento da atual legislação.

Dias (2009) realizou uma análise do gasto com pessoal da União, dos Estados e Municípios. De acordo com sua pesquisa, a despesa com pessoal no conjunto dos municípios brasileiros esteve bem abaixo do limite estabelecido, embora em situações particulares tenham ocorridos excessos do limite. Em 1998, o gasto médio era de 49,80%, reduzindo-se, em 2006, para 42,40%. O estudo inferiu que houve erro de calibração do limite estabelecido pela LRF uma vez que, em períodos anteriores à lei, a relação era inferior a 50% para o conjunto dos municípios.

Após uma década da vigência da LRF, um projeto de lei está em discussão tendo como finalidade (re)formular alguns tópicos da mesma. Esse trabalho agora consiste em qualificar o gasto público. O subitem a seguir trata desse tema.

2.3 Projeto de Lei de Qualidade Fiscal (LQF)

O art. 163 da Constituição prevê edição de Lei Complementar para fixar os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil, a atual LRF. Há em tramitação, desde 2009, um projeto de lei, cujo objetivo é criar normas voltadas a melhorar a qualidade do gasto público, tendo em vista o “fazer mais com menos” ultimamente comentado por alguns governantes.

Para isso ocorrer de forma consistente por meio do equilíbrio fiscal, com o intuito de abrir espaço para investimentos e gastos sociais, orientando toda a gestão pública, do planejamento ao controle, e como meios para atingir os seguintes resultados: eficiência, eficácia e efetividade, a opção metodológica é introduzir na LRF as propostas para a qualidade do gasto público, o que é demonstrado na figura a seguir.

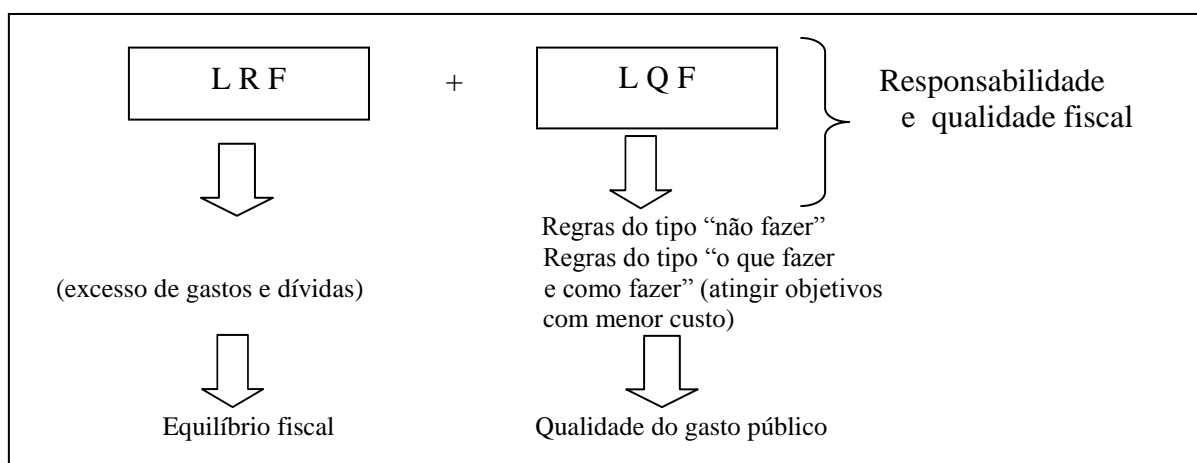


Figura 1: Regras macro-fiscais.

Fonte: Nunes, Selene Peres Peres (2010)

Um exemplo que contempla o tema, segundo a Revista Amanhã, (dezembro de 2011, p. 20), é o do governo de Santa Catarina, que pretende reduzir despesas e aumentar receitas sem elevar tributos – com o programa “Modernizando a Gestão Pública”. O objetivo é utilizar um conjunto de tecnologias de gestão para aprimorar a eficiência do setor público e gerar sobras financeiras equivalentes a R\$ 1 bilhão – que serão revertidas em novos investimentos em infraestrutura e na melhoria de serviços básicos.

No que tange ao gasto com pessoal, segundo Nunes (2010) o projeto de lei prevê o fortalecimento da “meritocracia”, por meio de critérios de admissão e de progressão funcional, além de orientar para a eficiência do trabalho e incentivar a capacitação de servidores. Contempla também a criação do “gestor público das cidades”.

Como forma de controlar o gasto com pessoal, o projeto idealiza a realização de auditorias periódicas na folha de pessoal. Além disso, exige também, a transparência do gasto com pessoal, pela divulgação das seguintes informações no relatório de gestão fiscal: a) da quantidade e remuneração paga aos servidores, com os salários maior, médio e menor praticados no âmbito de cada Poder e órgão autônomo; b) do cumprimento dos limites mínimos de ocupação de cargos em comissão por servidores efetivos; c) das despesas orçamentárias relativas a diárias, passagens, auxílio-alimentação e auxílio-transporte, consultorias, serviços de terceiros, locação de mão-de-obra, capacitação de servidores e outras despesas correntes indiretamente associadas a despesas com pessoal.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O significado de metodologia está ligado à forma de fazer ciência. Para Gil (1999), “o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

Insera-se, nessa perspectiva, a pesquisa teórico-empírica, pois ela “parte de um referencial teórico de onde se extraem enunciados que podem ser confrontados com a realidade estudada” (DEMO, 1985 *apud* POHLMANN e IUDÍCIBUS, 2006, p. 9). Portanto, caracteriza-se pela busca em conhecer a realidade, numa combinação entre um estudo de natureza teórica e empírica.

De acordo com Silva e Menezes (2001), uma pesquisa pode ser classificada em quatro formas, a saber: I) em relação à sua natureza, II) quanto aos objetivos, III) por seus procedimentos técnicos e IV) quanto à abordagem do problema, descritos a seguir. Por fim, segue os detalhes da coleta dos dados e a forma do tratamento dos mesmos.

Classifica-se a presente pesquisa, quanto à natureza, em pesquisa aplicada, porque o estudo contribuiu para o conhecimento do gasto com pessoal nos executivos municipais do RS, utilizando o critério de regionalizar as municipalidades, de acordo com o tamanho populacional. Considerando Gil (1999, p. 43),

A pesquisa aplicada, por sua vez, apresenta muitos pontos de contato com a pesquisa pura, pois depende de suas descobertas e se enriquece com o seu desenvolvimento; todavia, tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e conseqüências práticas dos conhecimentos. Sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial.

Partindo da adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, esse estudo baseou-se na institucionalização da disciplina fiscal, visando identificar as decisões dos gestores públicos que possibilitaram explicar o gasto com pessoal nos executivos municipais gaúchos.

Em relação aos objetivos, a presente pesquisa classifica-se como descritiva e exploratória. Para Gil (2002), a descritiva tem como objetivo a descrição e caracterização de determinada população ou fenômeno, sem a interferência do pesquisador. Já a exploratória proporciona maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito (GIL, 2002). Ademais, esse estudo valeu-se da abordagem dos resultados por meio da descrição dos eventos ocorridos nas últimas administrações municipais, espelhando o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos procedimentos técnicos, define-se esse estudo como pesquisa de arquivo, pois foram utilizados dados disponibilizados nos *sites* de órgãos oficiais, entre eles o Tribunal

de Contas do RS (TCE RS), Fundação de Economia e Estatística (FEE RS), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), pertinentes para o desenvolvimento da pesquisa.

Na perspectiva de Pohlmann e Iudícibus (2006), a pesquisa de arquivo utiliza dados registrados e arquivados, originalmente para outros fins. Essa pesquisa assemelha-se a documental, isto é, constitui-se pela utilização de documentos que podem ser rearranjados conforme o objetivo da pesquisa.

No tocante à abordagem do problema, a pesquisa se define como qualitativa, visto que, de acordo com Beuren (2004), a abordagem qualitativa apresenta análises mais profundas sobre o fenômeno que está em estudo, considerada como a forma mais adequada para abordar problemas relacionados a fenômenos sociais. De outro modo, não se utilizou de ferramentas econométricas ou estatísticas para analisar os dados, não se caracterizando dessa forma como uma análise quantitativa dos dados.

3.1 Plano de Coleta de Dados

A coleta de dados foi efetivada pela extração dos dados necessários por meio dos portais dos órgãos governamentais mencionados acima.

Do portal do Tribunal de Contas do RS, utilizaram-se os dados da receita corrente líquida (RCL) e do gasto com pessoal, do período já dito, a fim de apurar o percentual do dispêndio com servidores, além de dados sobre o comportamento das despesas de capital. Do IPEA (Instituto de Pesquisa Aplicada), obteve-se o número de servidores do executivo municipal somente do ano de 2008. Os dados populacionais de cada município foram retirados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), pelo último censo. Da FEE (Fundação de Economia e Estatística), utilizaram-se dados gerais como o número de hospitais de cada município e a autorização de distritos em municípios.

3.2 Plano de Análise e Interpretação dos Dados

Analisar dados é trabalhar com os materiais obtidos no processo de pesquisa, com o objetivo de transformá-los em informações, a fim de se obterem conclusões sobre o problema proposto na pesquisa. Ademais, “na fase de interpretação dos dados, deverá haver uma correlação dos dados com a base teórica que sustentou a pesquisa” (BEUREN, 2004).

A análise e interpretação dos dados são de caráter descritivo. Para Beuren (2004, p. 139), “a análise descritiva se preocupa fundamentalmente em investigar o que é, ou seja, descobrir e investigar as características de um fenômeno”.

Além disso, transformaram-se os dados coletados em informações e explicações através de tabelas e ou gráficos, como forma de atingir os objetivos previamente definidos.

Considerando que há um número expressivo de municipalidades no RS, decorrentes do movimento emancipacionista, estes foram agrupados de acordo com o número populacional (regionalização), utilizando como critério de análise o seguinte: Grupo 1: população de até 5.000 habitantes; Grupo 2: de 5.001 a 10.000 habitantes; Grupo 3: de 10.001 a 50.000 habitantes; Grupo 4: de 50.001 a 100.000 habitantes e Grupo 5: população com mais de 100.000 habitantes. No capítulo a seguir, encontra-se a análise da regionalização do gasto com pessoal nos executivos municipais gaúchos.

4. ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo deste trabalho consistiu em regionalizar o gasto com pessoal nos executivos municipais gaúchos, no período administrativo de 2005 a 2008.

Especificamente, objetivou-se: identificar e analisar o gasto médio com pessoal, por grupos de municípios, em relação à população e o número de servidores; verificar o

cumprimento do limite fixado pela LRF quanto ao gasto com pessoal; identificar se houve influência no nível do gasto com pessoal, de acordo com o grupo de municípios.

Inicialmente, descreveu-se o número de municípios, de servidores e da população, por grupos de municípios (os 496 municípios, antes da decisão judicial sobre Pinto Bandeira)

4.1 Os municípios, servidores e população

Apresenta-se, na tabela a seguir, dados relativos ao número de municípios, servidores do executivo municipal e a população de cada grupo de municípios gaúchos. Porém, pouquíssimas prefeituras gaúchas divulgam, em seus portais, informações relativas ao quadro de pessoal. Um estudo do Tribunal de Contas do RS (2011) apontou que somente 51 prefeituras gaúchas divulgavam na internet informações relativas ao quadro de pessoal.

	Nº municípios	Nº servidores	População
até 5 mil hab.	227 (45,76%)	28.355 (12,78%)	678.910 (6,35%)
de 5 a 10 mil hab.	104 (20,97%)	22.018 (9,92%)	702.836 (6,57%)
de 10 a 50 mil hab.	123 (24,80%)	66.289 (29,87%)	2.648.965 (24,77%)
de 50 a 100 mil hab.	24 (4,84%)	33.408 (15,05%)	1.663.264 (15,55%)
acima de 100 mil hab.	18 (3,63%)	71.847 (32,38%)	5.001.557 (46,76%)
Total	496	221.917	10.695.532

Tabela 1: Número de municípios, servidores e população.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo IPEA e IBGE.

Nota: O número de servidores refere-se ao ano de 2008 e a população é de 2010.

Percebe-se que dois terços dos municípios gaúchos não possuem mais do que 10 mil habitantes, e o total de moradores nesses locais não ultrapassa a população de Porto Alegre. A partir do final dos 1980 até a metade dos anos 1990, muitos municípios foram criados no RS. Aqueles pertencentes aos grupos um e dois, 87% e 40%, respectivamente, foram emancipados nesse período. A soma dos três primeiros grupos de municípios corresponde a mais de 90% do total de municipalidades no RS, com um pouco mais de 4 milhões de habitantes.

O censo do IBGE de 2010 identificou crescimento da população gaúcha de aproximadamente 5% em comparação com o realizado no ano de 2000. Nos últimos dez anos, a população urbana passou dos 81,65% para 85,10% e, conseqüentemente, na população rural, ocorreu mitigação, passando para os atuais 14,90%. Considerando a simples maioria de habitantes, são no primeiro e segundo grupos de municípios, 74% e 38%, respectivamente, que há predominância de moradores na área rural. No grupo três, o índice cai para 9%, indicando que, a partir desse grupo, a formação populacional se dá mais em área urbana.

Em um pouco mais da metade dos municípios gaúchos, ocorreu uma redução ou estagnação populacional. Tal fato é presenciado em praticamente 60% dos municípios com população não superior a 10 mil habitantes. Nos municípios do grupo três (62%), a população cresceu em média 15%. Nos dois últimos grupos de municípios, percebe-se maior aumento na população, acima da média estadual, com sensíveis casos de redução populacional. Em cidades do litoral norte, foram identificados os maiores incrementos de população, em média acima de 30%.

Após a breve contextualização da população gaúcha, apresenta-se, no gráfico a seguir, a relação média do número de habitantes por servidor municipal, por grupos de municípios, do ano de 2008.

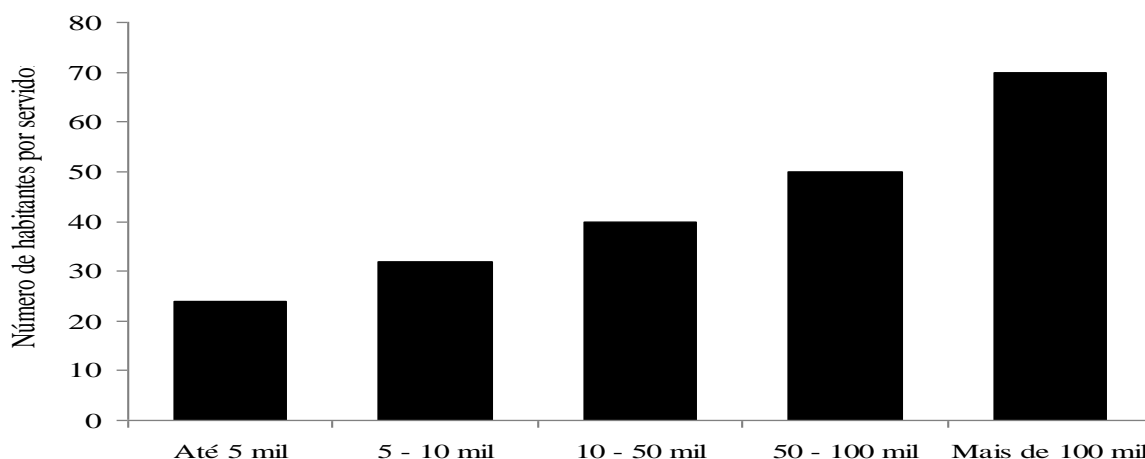


Gráfico 1: Relação do número de habitantes médio por servidor do ano de 2008.

Conforme o Gráfico 1, infere-se que há, proporcionalmente, um quadro de pessoal maior (para cada habitante) nas prefeituras com até 50 mil habitantes. Isto, pois, nos 18 maiores municípios gaúchos, em que a população supera os 100 mil habitantes, há em média um servidor para atender a cada 70 habitantes. Essa relação, nos demais grupos de municípios, é decrescente, ou seja, à medida que diminui a população, cada servidor dos referidos grupos, atende em média menos habitantes.

Atribui-se, primeiramente, a esse fato, o porte da estrutura administrativa de cada município, notadamente naqueles com até 50 mil habitantes (grupos 1 ao 3). Conforme pesquisa realizada junto aos *sites* de várias prefeituras, verificou-se que a organização do governo é composta, geralmente, por seis secretarias (administração e planejamento; obras e viação; educação e cultura; saúde; fazenda e assistência social), sendo que em algumas municipalidades o número de secretarias chega a sete.¹

Há que se considerar também que, independentemente do tamanho da população, o município precisa dispor de serviços aos moradores e servidores para dar os devidos encaminhamentos à execução desses serviços. É por isso que, em municípios menores, os servidores do executivo atendem em média um número menor de pessoas, porque a estrutura administrativa neles é semelhante à de municípios maiores.

Considerando esse panorama, a fim de racionalizar os custos com pessoal, poderia ser implementado, nos executivos municipais gaúchos, a informatização de boa parte ou da totalidade dos procedimentos administrativos e/ou burocráticos. Dessa forma, tais serviços estariam disponíveis aos contribuintes na *internet*, além desse ser um eficiente mecanismo de controle e fiscalização, podendo proporcionar aumento na receita própria do município.

Como em muitos municípios a população não chega a 5 ou 10 mil habitantes, entende-se que esse é um dos motivos que explica um resultado maior na razão entre o quadro de servidores e a população, ou seja, a administração organiza o quadro de pessoal, mesmo que em termos mínimos, para o atendimento dos serviços à população. Contudo, em alguns desses municípios de pequeno porte, conforme apontaram os dados, pode-se pressupor que o quadro de pessoal apresentava um “desajuste” para mais, se comparado com o dos demais municípios dos mesmos grupos.

¹ Algumas Prefeituras pesquisadas aleatoriamente: Alegria, Almirante Tamandaré do Sul, Bozano, Cerrito, Dilermando de Aguiar, Faxinal do Soturno, Gentil, Herval, Ibirapuitã, Jarí, Lagoão, Marques de Souza, Nova Brésia, Pantano Grande, Quinze de Novembro, Rodeio Bonito, Santa Bárbara do Sul, Tavares, Westfália.

4.2. Gasto com Pessoal

Para analisar, preliminarmente, a despesa com pessoal nos municípios gaúchos, adotou-se como base o ano de 2008, isto é, o último exercício das administrações (2005 a 2008), pela não disponibilização do número de servidores dos demais anos, conforme já comentado. Os dados populacionais de cada município são do último censo do IBGE.

O gráfico a seguir revela a razão média do gasto com pessoal pelo número da população, por grupos de municípios.

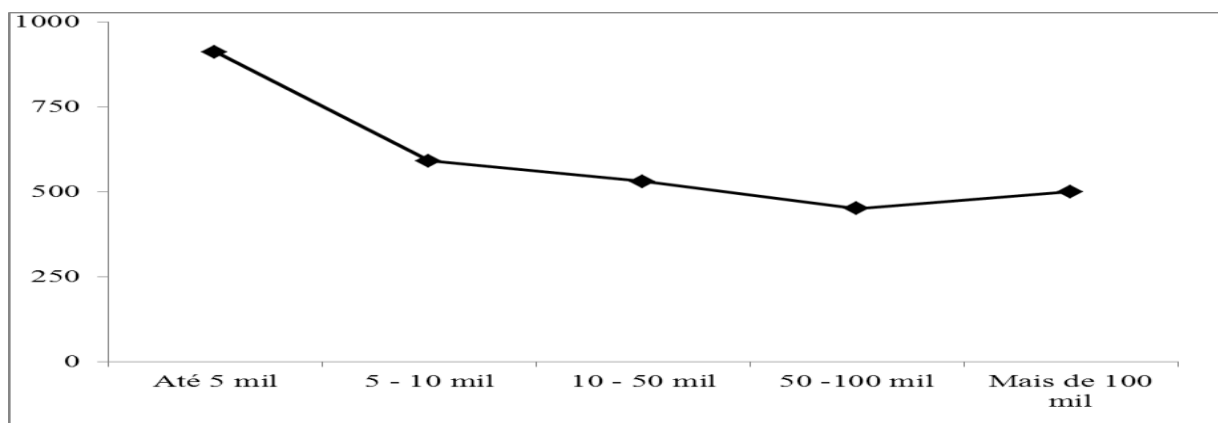


Gráfico 2 : Razão média do gasto com pessoal pelo número da população por grupos de municípios, do ano de 2008.

Nos municípios com até 50 mil habitantes, verificou-se a maior média da razão de dispêndio com pessoal e população. Em 110 municípios do grupo 1 extrapolou-se a média apurada de R\$ 911,57. No caso dos municípios do grupo 2, a média calculada foi de R\$ 591,97 e 44 deles superaram a média apurada. A média de gasto com pessoal por habitante nos municípios do grupo 3 foi de R\$ 531,46 e 39 deles superaram a média apurada. É no grupo 4 que se encontra a menor média entre o conjunto dos municípios gaúchos, de R\$ 451,26. No grupo em que estão presentes as maiores populações gaúchas, 10 municípios incidiram acima da média computada de R\$ 501,45.

O gasto com os servidores do executivo municipal por habitante pode chegar, por exemplo, em até 3,4 vezes mais em relação ao gasto por habitante de Porto Alegre. Percebe-se isso, em vários municípios dos grupos 1 ao 3. Todavia, é oportuno considerar também que nesses municípios, notadamente aqueles com até 10.000 habitantes, o gasto *per capita* tende a ser maior, justamente pela pequena população, o que acontece diferentemente naqueles com maior população.

O atual sistema de saúde (SUS) concentra nos centros de referência, em Passo Fundo e Porto Alegre, praticamente todos os atendimentos médicos a pacientes portadores de doenças não tratáveis no município de origem. Contudo, em determinados momentos, o sistema não dá conta de atender bem a demanda. Há muito tempo, os meios de comunicação demonstram a situação crítica da saúde em várias partes do RS.

Segundo dados da FEE-RS, o número de estabelecimentos de saúde no RS em 2006 era de 359, passando para 361 em 2007 e reduzindo-se para 353 em 2008. Em praticamente metade dos municípios gaúchos não há hospitais. Em 178 e 37 municípios dos grupos um e dois, respectivamente, não havia, até 2008, uma casa de saúde. De acordo com Meneghetti Neto (2010), 123 municípios do RS (24,7%) não possuem estabelecimentos para atendimentos de urgência do Sistema Único de Saúde (SUS) e, dentre eles, quase a metade dos municípios não possuem sequer médicos que atendam na rede pública.

Alguns municípios estão alocando recursos em hospedarias para pacientes que buscam atendimento médico em cidades-polo, ao invés de aguardar ação do governo estadual,

conforme o Governador Tarso prometeu. A intenção é reduzir os custos com logística e pessoal, isto é, diminuindo o número de viagens até as referidas cidades. Segundo Ferreira (2012), “um consórcio formado pelas prefeituras de São José do Ouro, Cacique Doble e Barracão inaugurou a Casa Solidária, em Passo Fundo, seguindo o exemplo de outros municípios”. Para o prefeito de São José do Ouro, o custo mensal de R\$ 7,5 mil deve representar economia, pois nos três municípios há 12 motoristas viajando, às vezes mais de uma vez por dia. Machadinho e Paim Filho mantêm, em Passo Fundo, uma hospedaria com 12 leitos, que recebe 120 pacientes por semana. Erechim mantém casa na capital, com leitos para abrigar até 35 pessoas. Santiago também está implantando um albergue em Porto Alegre.

Como na maior parte dos municípios menores não há hospital, certamente não haveria sustentabilidade econômico-financeira para construir e depois gerenciar uma casa de saúde, porque a maior dificuldade está em contratar médicos especialistas para desempenhar as devidas funções. Prova disso, é que vários municípios do interior publicaram e ainda publicam editais de concurso público para contratação de médicos, com o não preenchimento de grande parte das vagas. O que existe em quase todos os municípios é o trabalho de prevenção de doenças e promoção da saúde, desenvolvida e executada por agentes comunitários de saúde, visitando os domicílios na cidade e no interior, sob supervisão das secretarias de saúde.

Como uma possível alternativa de mitigar os custos com viagens até municípios-polo, os municípios, via associações, consórcios municipais ou pelos Coredes, ou ainda em parceria com o Estado, poderiam investir em ambulâncias terapia, ou seja, em equipes de especialistas que atenderiam os casos num município abrangendo determinada região, evitando o deslocamento até uma cidade-referência e, o que, de certa forma, conteria os custos em hospedarias, gerenciando melhor os recursos públicos.

Outra alternativa, mas que necessariamente requer um planejamento técnico de operacionalização, consiste em instituir um programa de concessão de bolsas parcial ou integral a estudantes de medicina ou enfermagem, em troca de, após a conclusão do curso, trabalharem em casas de saúde, nos municípios do interior, ou onde houver maior necessidade de profissionais.

4.2.1 Gasto com pessoal médio pelo número de servidores

Procedeu-se a outro cálculo para evidenciar o gasto com pessoal. Dessa vez, apurou-se a razão entre o gasto com pessoal e o número de servidores, a fim de se conhecer a média de remuneração dos servidores do executivo de cada município. Os resultados são apresentados no gráfico a seguir.

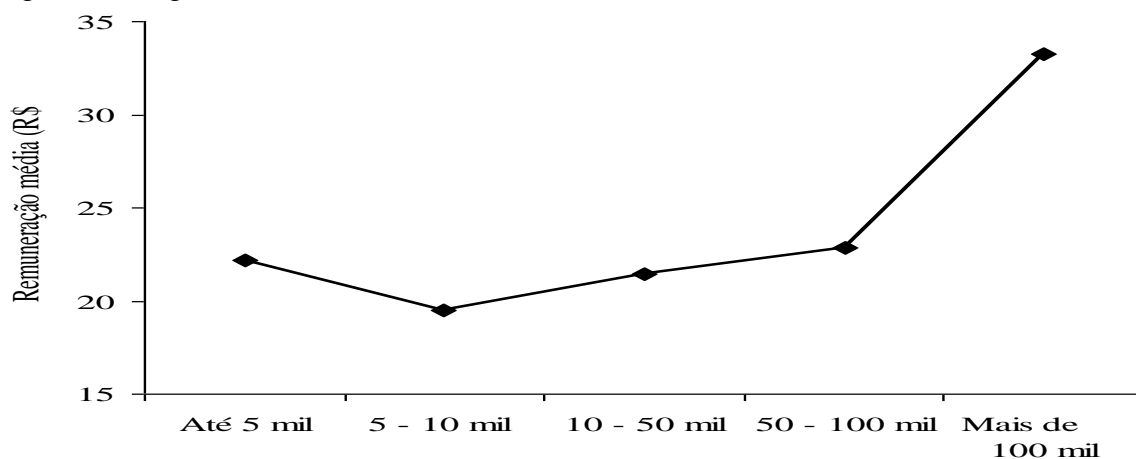


Gráfico 3 : Razão média do gasto com pessoal pelo número de servidores por grupos de municípios, do ano de 2008.

A cidade de Porto Alegre apresentou a maior média de remuneração, o que já era esperado, pois o custo de vida na capital é mais elevado do que em centros menores. No entanto, alguns municípios com população de até 10 mil habitantes, apresentaram remunerações acima da média de municípios pertencentes aos grupos quatro e cinco.

Ainda sobre o assunto, chegou-se a 106 dos municípios (47%) do grupo 1, os quais superaram a média de R\$ 22,16 mil com a remuneração dos servidores. No grupo 2, o número de municípios que passou da média de remuneração de R\$ 19,51 mil totalizou 42 (40%). Nos municípios que formam o grupo 3, a média de remuneração por servidor ficou em R\$ 21,44 mil e 56 (46%) deles excederam o valor apurado. No grupo seguinte, a média de remuneração foi de R\$ 22,87 mil e no grupo 5 de R\$ 33,25 mil. Em relação aos municípios do grupo 4, em 11 municípios (46%), a remuneração média foi maior do que a apurada e, no último grupo, em 5 municípios (28%), a média superou o valor apurado.

Vale ressaltar que cada município define um plano de cargos e salários para seus servidores, o que pode ajudar a explicar as oscilações nas remunerações médias apuradas.

4.2.2 Cumprimento do limite de gasto com pessoal

Após as evidenciações já expostas, parte-se para a identificação do cumprimento, ou não, do limite estabelecido pela LRF quanto ao gasto com pessoal nos executivos municipais, conforme a tabela 2. Os dados foram extraídos do *site* do Tribunal de Contas do RS e compreendem os 496 municípios, no período de 2005 a 2008. Não se procedeu a atualização monetária dos valores, ou seja, nem da receita corrente líquida, nem do gasto com pessoal. Para fins de conhecimento, o IGP-DI em cada ano foi de 1,23% (2005); 3,80% (2006); 7,90% (2007) e 9,10% (2008), acumulando no período 22,03%.

Limite/Anos	2005	2006	2007	2008
Até 90%	447 (90,12%)	428 (86,29%)	443 (89,31%)	459 (92,54%)
Acima de 90% e até 95%	25 (5,04%)	43 (8,67%)	33 (6,65%)	23 (4,64%)
Acima de 95% e até 100%	15 (3,02%)	16 (3,23%)	13 (2,62%)	10 (2,02%)
Com excesso	8 (1,61%)	9 (1,81%)	7 (1,41%)	4 (0,81%)
Análise impossibilitada	1 (0,20%)	0,00%	0,00%	0,00%
	496 100%	496 100%	496 100%	496 100%

Tabela 2: Gasto com pessoal segundo o limite da LRF no conjunto de municípios de 2005 a 2008.

Fonte: TCE-RS disponível em www.tce.rs.org.br

Percebe-se, claramente, o impacto positivo da LRF quanto ao controle do gasto com pessoal nos municípios gaúchos, salvo pouquíssimos descumprimentos. Nos últimos meses do ano de 2005, o RS enfrentou uma forte estiagem, prejudicando alguns setores da economia, especialmente o agrícola. Como consequência desse fator temporal, a arrecadação do principal imposto estadual, o ICMS decaiu, prejudicando dessa forma a previsão do repasse do tributo a muitos municípios.

Assim, no ano de 2006, o gasto com pessoal foi mais acentuado, e com a retomada do crescimento da economia nos anos seguintes, ocorreu, conseqüentemente, uma melhora na receita pública, e também, a partir do ano de 2007, um aumento no número de municípios que respeitaram o limite da LRF quanto ao gasto com pessoal.

O descumprimento da regra fiscal apresentada na tabela 5 revela que os municípios de Agudo, Alegrete, Barra do Ribeiro, Capão da Canoa, Capão do Leão, Coronel Bicaco, Esteio, Guaíba, Imbé, Itaqui, Pinheiro Machado, Rio Pardo, Riozinho, Salto do Jacuí, Santa Maria, Santa Vitória do Palmar, Santo Antônio das Missões, Terra de Areia e Xangri-Lá, excederam pelo menos em um exercício financeiro o limite legal de 54% da despesa com pessoal. Nos

municípios de Alegrete, Rio Pardo e Salto do Jacuí, a incidência foi maior, isto é, em três exercícios financeiros. O último município citado chegou a destinar em 2006 e 2008, 67,39% e 64,92%, respectivamente, da receita corrente líquida para pagamento de servidores. As ocorrências do descumprimento da LRF mais expressivas foram em municípios dos grupos 3 e 4, praticamente 63% e 16%, respectivamente.

4.2.3 Gasto com pessoal por grupos de municípios

Segundo Chieza (2008, p. 79), “o gasto com pessoal é o grupo de despesa que apresenta, em termos relativos, a maior participação do gasto público”. Procurando-se investigar o gasto com pessoal mais detalhadamente, demonstra-se, na tabela a seguir, os percentuais de gasto com pessoal médio/RCL por grupos de municípios.

Grupo/Ano	2005	2006	2007	2008	Média do período
até 5 mil hab.	35,50%	36,73%	36,83%	34,79%	35,97%
de 5 a 10 mil hab.	40,78%	43,34%	42,85%	40,94%	41,98%
de 10 a 50 mil hab.	43,93%	44,72%	44,10%	42,59%	43,83%
de 50 a 100 mil hab.	46,11%	45,87%	43,77%	43,55%	44,82%
Acima de 100 mil hab.	46,35%	47,84%	46,71%	46,41%	46,83%

Tabela 3: Gasto com pessoal médio por grupos de 2005 a 2008.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados disponibilizados pelo TCE-RS

Observa-se, no período analisado, que em todos os grupos houve redução da relação despesa com pessoal médio/RCL. O efeito do aumento do gasto em 2006 foi comentado anteriormente. Como era o esperado, em termos médios, o gasto com pessoal é mais expressivo nos municípios com maior população do que naqueles com menor população. Presume-se que a “máquina pública” deveria estar ajustada para prestar os serviços de acordo com o número populacional. No entanto, alguns municípios dos grupos 1 (22%), 2 e 3 (33% em cada), têm um comportamento diferente do apurado nos grupos, superando a média do gasto com pessoal em municípios com população superior a 50 mil habitantes.

Observou-se que, no último ano de mandato dos prefeitos, o gasto médio com os servidores apresenta redução quando comparado com os demais períodos. Uma explicação diante desse fato está na recuperação da economia gaúcha, após o ciclo de 2006, provocando, consequentemente, a recuperação das receitas públicas. No entanto, identificou-se um aumento maior do gasto com pessoal do que da receita corrente líquida (RCL) em todos os grupos de municípios a seguir descritos: grupo 1 (37%); grupo 2 (43%) grupo 3 (28%); grupo 4 (29%) e grupo 5 (44%).

Verificou-se, também, se houve elevação do gasto com pessoal no último ano de governo do chefe do executivo, época de período eleitoral. Utilizou-se como critério a média por grupos. Os dados indicam que, em 217 municípios, o referido dispêndio foi maior do que a média de cada grupo, a seguir expostos individualmente: grupo 1 (43%); grupo 2 (37%); grupo 3 (46%) grupo 4 (58%) e grupo 5 (56%).

Como forma de impedir que os gestores, ao final de seus mandatos, deixem dívidas, a LRF requer a disponibilidade de recursos financeiros para o pagamento de despesas assumidas. No entanto, de acordo com dados do Tribunal de Contas do RS, apurou-se, em 178 (36%) municípios, que os gestores não cumpriram com tal determinação, de modo que houve a ocorrência de insuficiência financeira.

Destarte, mesmo havendo na LRF a previsão legal com o intuito de conter a realização de despesas sem caixa, muitos administradores desconsideraram a mesma. Os maiores casos desse descumprimento foram percebidos em 78% dos municípios do grupo 5, seguidos de 54% dos municípios do grupo 4; em 45% dos do grupo 3; em 34% e 27% dos municípios dos

grupos 1 e 2, respectivamente, prejudicando certamente os gestores seguintes e as finanças públicas municipais.

No período de análise, o gasto com pessoal só não teve a maior participação do gasto público no ano de 2008, justamente o ano eleitoral. Em 58 municípios com população de até 5 mil habitantes, o item investimentos (execução de obras e instalações) do grupo das despesas de capital superou a despesa com pessoal. E no período eleitoral, grande parte dos gestores municipais destinou mais recursos nesse período para os investimentos, do que nos anos anteriores. No que diz respeito à amortização de dívidas, os municípios dos grupos 3 ao 5 apresentavam, em 2008, as maiores médias, e as menores aplicações de recursos em investimentos. É bom lembrar que quando da emancipação dos distritos, não houve rateio das dívidas/obrigações do município “mãe”.

Em termos da origem da receita pública, grande parte dos municípios depende das transferências intergovernamentais, isto é, a geração de receitas próprias é pouca. Conforme Gomes e Mac Dowell (2000), que efetuaram um estudo com base em dados de 1996, em que apenas 9% da receita corrente dos municípios brasileiros com até 5 mil habitantes era própria, no sentido de recursos arrecadados por eles próprios. Afirmam ainda os autores que a relação é claramente positiva, em relação ao tamanho, ou seja, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações.

Apesar de os autores fazerem uso de dados de 1996, atualmente, a situação dos municípios gaúchos não mudou, pois, de acordo com os dados do ano de 2008, do TCE-RS, a média de dependência continua acentuada nos municípios com menor população. Os dados revelam que, em média, do total das receitas nos municípios do grupo 1, 90% originam-se das transferências. No grupo 2, as transferências representam 85% das receitas. Nos municípios do grupo 3, média de 79%. Nos grupos 4 e 5, os maiores em termos de população, a dependência média chega a 76% e 73%, respectivamente, corroborando com a pesquisa supramencionada.

Portanto, para custear todos os gastos, os pequenos municípios dependem exclusivamente das transferências de tributos, via o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da Cota Participação do ICMS.

O sucesso da gestão fiscal está intimamente ligado, no mínimo, a dois fatores, isto é, à responsabilidade do administrador e seu grupo diretivo na administração do patrimônio público e às ações do departamento de controle interno. O TCE-RS aprovou uma resolução com o objetivo de reforçar os sistemas de controle interno das administrações, exigindo que esses setores sejam criados por lei com atuação independente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo analisar a regionalização do gasto com pessoal nos executivos municipais de 2005 a 2008, a partir do modelo de gestão fiscal instituído no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É propício considerar, inicialmente, o fato de que a população gaúcha está se concentrando cada vez mais em áreas urbanas, porque são nos municípios pequenos, com até 10 mil habitantes, que ainda há maioria absoluta de moradores na zona rural. Todavia, segundo dados do último censo, a população total em 60% desses municípios reduziu-se ou estagnou-se. Diante disso, é possível conjecturar que a população decrescerá, especialmente nos municípios com até 10 mil habitantes, devido à característica econômica agrícola e a não atratividade de instalação de indústrias.

Se isso se confirmar, o impacto inicial nas contas públicas estará refletido diretamente no gasto com pessoal, isto pois, a municipalidade será obrigada a sustentar o atual quadro de servidores e quando de aposentadorias, por exemplo, deverá abrir concurso para a substituição

dos servidores aposentados. O outro impacto poderá ser no ingresso de receitas, já que os municípios menores dependem mais dos repasses dos governos federal e estadual. E nesse ponto, o setor público precisa introjetar o planejamento como mecanismo de equilibrar suas contas e qualificar os gastos.

Pelas palavras de Nunes (2011), o setor público precisa avançar em relação às questões de planejamento, hoje bem mais desenvolvidas em empresas privadas. O que se espera do planejamento é que seja uma peça indutora dos resultados que se quer atingir com a administração.

Foi constatado, assim como nos estudos referenciados, que a LRF ajustou positivamente as finanças públicas municipais gaúchas. No período analisado, considerando que as receitas públicas sofreram um impacto intempestivo decorrente da frustração de safra agrícola, quase todos os gestores municipais respeitaram o limite de gasto com pessoal imposto pela LRF, com exceção a poucos casos.

Mas quando a análise do gasto se volta para a apuração por grupos, em todos os grupos de municípios, apurou-se aumento maior do gasto com pessoal do que da receita corrente líquida (RCL), com ênfase naqueles pertencentes aos grupos 2 e 5. Em termos médios, quanto maior a população de acordo com os grupos de municípios, maior é o gasto com pessoal. Isso pode ser explicado pelo aumento populacional que requer mais serviços públicos. A questão central nesse tópico é que em alguns municípios, dos grupos 1 ao 3, o gasto com pessoal é equivalente a municípios com população superior a 100 mil habitantes.

E, para piorar a situação, foi no período eleitoral, ou seja, no ano de 2008, que 44% dos municípios gaúchos (de todos os grupos), apresentaram uma elevação do gasto com pessoal se comparado com os demais anos.

Houve também o encerramento do período administrativo de muitos gestores sem a existência de caixa para pagar as despesas assumidas. Mesmo com a regulamentação na LRF, 36% dos prefeitos descumpriram com a determinação. Isso reforça ainda mais a necessidade de um planejamento, desde o início até o fim do mandato e a formação de uma equipe técnica para acompanhar a execução orçamentária, até porque o prefeito terá que prestar contas depois ao TCE.

Fica a evidência de que muitos prefeitos não respeitaram o princípio da impessoalidade na administração pública, tão pouco a gestão fiscal responsável determinada na LRF. Segundo Nunes (2011), quem está exercendo mandato não pode conceder empregos e benesses, de um modo geral, no encerramento de seu mandato, com a finalidade de obter melhores condições de se reeleger ou de eleger alguém de seu partido. Nesse ponto, os interesses não recaem sobre a coletividade, e sim particulares.

Foi também no ano eleitoral que se verificou a maior destinação de recursos para os investimentos (obras), em boa parte dos municípios dos grupos. Em média, quanto maior o município em termos populacionais, maior foi a destinação de recursos para a amortização das dívidas e, conseqüentemente, menor foram os recursos para os investimentos.

A concepção inicial sobre a despesa com pessoal refere-se em distinguir que o limite estabelecido na LRF não é meta. De acordo com Chieza (2008), em uma amostra de municípios gaúchos, o Poder público municipal adotou medidas com objetivos de se enquadrar no limite de gasto com pessoal definido na LRF. Dentre elas, alguns usaram como estratégia a “terceirização” e a substituição de servidores por estagiários, maquiando os dados contábeis do valor despendido com pessoal. A pesquisadora afirma que há a necessidade de se introduzirem medidas administrativas e legais que apontem não somente “quanto gastar”, mas que incorporem também o “como gastar”.

Um projeto de lei está em tramitação, indicando que é imprescindível, além de fixar limites nos gastos públicos, torná-los de qualidade, ou seja, planejar para atender a população

em suas necessidades. E é nessa direção que as finanças públicas tendem a tomar robustez. Nem sempre há escassez de recursos financeiros, o que falta é gestão.

Ressalta-se, por fim, que os resultados encontrados por esta pesquisa referem-se ao período de 2005 a 2008. Algumas análises compreenderam exclusivamente o ano de 2008, por falta de um banco de dados com os dados dos demais períodos.

Duas sugestões para a realização de estudos relacionados ao tema são, em primeiro lugar, por meio de testes econométricos, testar os estudos empíricos de Wagner ou Musgrave, que identificaram o crescimento dos gastos públicos maior do que a da renda nacional. A coleta dos dados deveria compreender no mínimo uma série, por exemplo, de 2001 a 2012, abrangendo pelo menos três períodos de administrações municipais. Com um período de análise das duas últimas administrações municipais (2005-2008 e 2009-2012), o segundo trabalho poderia comparar a destinação do gasto com pessoal, tendo por base também a LRF, por grupos de municípios ou analisando apenas determinado grupo.

REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse Maria et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. **Lei Complementar n ° 82**, de 27 de março de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 de agosto de 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n ° 96**, de 31 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 de agosto de 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n ° 101**, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27 de agosto de 2011.

CHIEZA, Rosa Ângela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Centro de estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, Fev 2009.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do RS. Pesquisa no FEEDADOS, disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp.

GIL, Antonio Carlos. **Pesquisa Social**. 5. Ed. São Paulo; Atlas, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

GOMES , Gustavo Maia e MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o Social**. Revista IPEA, Brasília, Fev 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados do Censo de 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

IPEA - Instituto de Pesquisa Aplicada. Dados do número de servidores municipais. Disponível em: www.ipea.gov.br.

LONDERO, Daiane; MARCHIORI NETO, Daniel Lena; VELOSO, Gilberto. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seu impacto sobre a ordem fiscal nos municípios do Rio Grande do Sul**. 3º Encontro de Economia Gaúcha, PUC-RS, 2006.

NASCIMENTO, Edson. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a polêmica das despesas com pessoal**. Brasília, BNDES, Agosto de 2003.

MENEGHETTI NETO, A. **Uma avaliação dos gastos em educação e saúde nos municípios gaúchos**. 2010.

NUNES, Selene Peres Peres. **Entrevista**. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Edição Especial — ano XXIX, 2011. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br>

NUNES, Selene Peres Peres. **II Seminário Nacional de Orçamento Público: Projeto de Lei De Qualidade Fiscal: Idéias para uma nova Lei de Finanças Públicas**. Maio de 2010.

POHLAMM, Marcelo Coletto; IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Tributação e Política Tributária: Uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2006.

REVISTA AMANHÃ. **Modernizando a Gestão Pública**. Porto Alegre, RS – ano 25 nº 280 novembro/dezembro de 2011.

SILVA, Edna Lúcia da.; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 2ª edição revisada. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RS. **Levantamento das Informações Disponibilizadas na Rede Mundial de Computadores pelos Legislativos e Executivos Municipais do RS**. Disponível em www.tcers.gov.br. Acesso em 17 de janeiro de 2012.

A REGIONALIZAÇÃO DO GASTO COM PESSOAL NOS EXECUTIVOS MUNICIPAIS GAÚCHOS NO PERÍODO ADMINISTRATIVO DE 2005 A 2008

Mario Alex Pedersen

Mestre em Ciências Contábeis pela UNISINOS. Especialista em Planejamento Tributário Estratégico pela PUC-RS.

Docente dos Cursos de Ciências Contábeis da FADERGS-RS e FAPA-RS
Endereço: Rua Ferreira Viana, 209, apto 404, Porto Alegre, RS, CEP 90.670-100

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou obrigatória, para as três esferas de governo, o acompanhamento do gasto com pessoal nesses entes. O objetivo deste estudo foi o de regionalizar o gasto com pessoal nos executivos municipais gaúchos, no período administrativo de 2005 a 2008. Por sua metodologia, essa pesquisa é caracterizada como aplicada, e seus objetivos, de natureza descritiva e exploratória, são atingidos por meio da abordagem qualitativa. Os dados foram extraídos de portais oficiais, entre eles o Tribunal de Contas do RS e IBGE. Os resultados apresentam que a LRF ajustou positivamente as finanças públicas municipais gaúchas e o gasto com pessoal. Em termos médios, quanto maior a população de acordo com os grupos de municípios, maior é o gasto com pessoal. O período eleitoral ainda revela a inobservância do princípio da impessoalidade e a geração de despesas sem caixa. Destaca-se a iniciativa de regular um complemento a LRF, que consiste em qualificar o gasto público.

Palavras-chave: Finanças públicas; Gasto com pessoal; Lei de responsabilidade fiscal.

Área temática: Contabilidade Governamental e Terceiro setor: Lei de Responsabilidade Fiscal