

ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL E CONSULTA POPULAR: ESTUDO DOS TRÊS COREDES DA MESORREGIÃO DO NOROESTE RIO-GRANDENSE NO PERÍODO DE 2006 A 2016.

RONALDO LEÃO DE MIRANDA

UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU - FURB

GLAUCIUS ANDRÉ FRANÇA

UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU (FURB)

LUIS CLÁUDIO VILLANI ORTIZ

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES

NELSON HEIN

UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU (FURB)

ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL E CONSULTA POPULAR: ESTUDO DOS TRÊS COREDEs DA MESORREGIÃO DO NOROESTE RIO-GRANDENSE NO PERÍODO DE 2006 A 2016

1. INTRODUÇÃO

Para contribuir com uma gestão pública eficiente e democrática, o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) surge como uma ferramenta de controle social, cujo objetivo é estimular a cultura da responsabilidade administrativa, permitindo um maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação dos recursos públicos (IFGF, 2018). Nesta perspectiva, entra em cena a participação cidadã, na qual essa participação pode ser compreendida como um ato legítimo de controle na gestão fiscal e na participação da alocação dos recursos públicos. Para CÓRDOBA (2010) deve-se cada vez mais defender uma intensificação da democracia, por meio de modelos participativos.

Partindo desses preceitos, o presente artigo se propõe a investigar qual a influência da consulta popular – CP dos municípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs das Missões, do Noroeste Colonial e da Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul - RS sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, no recorte temporal de 2006 a 2016. Metodologicamente trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva em relação a seu objetivo, quanto aos procedimentos considera-se como levantamento de dados secundários a partir de *sites* oficiais do governo do estado do RS e do sistema FIRJAN e quantitativa em relação à abordagem do problema.

A justificativa para desenvolver este tipo de estudo, com estas variáveis, está na elucidação, se existe ou não, alguma influência da consulta popular no IFGF, analisando três COREDEs. Tem-se em vista que a variável CP é um mecanismo de consulta popular específico do estado do Rio Grande do Sul. Através deste meio as pessoas podem participar, com direito a voto, das decisões relacionadas a alocação de recursos financeiros públicos, para algumas áreas consideradas prioritárias pela população votante, em cada COREDE. A consulta popular é feita anualmente, em todo o território gaúcho por meio dos COREDEs, e se legitima de forma legal, através da Lei de nº. 11.179, 1998.

Já o índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) é um instrumento de controle social, que possui dados de todos os municípios brasileiros, a partir do sistema FIRJAN. O índice é medido a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras, informações de declaração obrigatória que são disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na qual a pontuação de cada prefeitura varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor é a gestão fiscal do município. Assim, para poder aferir se existe ou não a influência entre CP e IFGF, foram coletadas informações de 56 municípios do estado do Rio Grande do Sul, na qual compõem três COREDEs. A escolha de tais municípios ou COREDEs, vai ao encontro de outros estudos que já foram realizados, sobre a temática da consulta popular no COREDE Missões, e este estudo tem o propósito de contribuir com o estudo em outros COREDEs abrangentes, dentre eles Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste (ORTIZ *et al*, 2016).

Neste contexto, como se está discutindo, o índice de gestão fiscal, não pode deixar de salientar a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que vai muito ao encontro dos propósitos da consulta popular e do IFGF, cujo em um dos seus pilares a à possibilidade da participação popular na discussão de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, o que representa um processo de transparência da gestão pública. Isso vai ao entendimento do que Doia (2016)

coloca, que este tipo de lei agrada os anseios da sociedade civil, no qual se busca uma administração pública transparente, voltada a atender as necessidades e os objetivos dos cidadãos, revestida principalmente de eficiência, com resultados e desempenho de alta qualidade. Quando se trata da transparência, o estudo de Pereira (2010), corrobora destacando que a LRF, eleva a transparência na gestão dos gastos públicos, permitindo que o processo político sirva como instrumento de controle e ao mesmo tempo de punição dos governantes que não agirem de maneira correta.

Perante a este exposto, a questão de pesquisa é: Qual a influência da consulta popular – CP dos COREDEs Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul sobre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF?

Avaliar possíveis vínculos entre o grau da participação democrática e os índices de gestão fiscal dos 56 municípios da região noroeste rio-grandense, permite oferecer contribuições ao processo sistemático de geração de valor aos envolvidos na administração pública, além da exploração de possíveis caminhos efetivos de controle social a ser exercido pelos indivíduos da sociedade civil. Manifestações públicas como a consulta popular são mecanismos significantes na criação de um ambiente em que a população possa participar de forma ativa, desencadeando assim a consciência e o controle social efetivo que podem influenciar positivamente no desenvolvimento municipal (TISCOSKI, 2014).

Assim sendo, este trabalho está dividido em cinco seções, sendo composto primeiramente pela introdução; logo parte-se para a revisão da literatura, no qual está subdividido em duas partes: gestão dos recursos públicos, índice FIRJAN de gestão fiscal, participação cidadã e consulta popular. A terceira parte, diz respeito aos procedimentos metodológicos, em seguida tem-se a análise dos resultados e discussões, e por fim, as considerações finais.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Na revisão da literatura será abordado em primeiro momento, conceitos sobre gestão dos recursos públicos, e posteriormente parte-se para as abordagens sobre índice FIRJAN de gestão fiscal, participação cidadã e consulta popular.

2.1 Gestão dos Recursos Públicos

De modo geral, a administração pública federal, estadual ou municipal, na contemporaneidade, tem sido objeto de estudo pela academia, e têm motivado o interesse da população quanto ao debate desta temática, devido muitas das vezes pela falta de transparência nas ações e atitudes dos gestores públicos, na gestão dos recursos. A lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada como lei de acesso à informação, contribuiu significativamente com e para a sociedade, que passou a ter direitos de acesso aos dados e as informações sobre a administração pública, porém, lamentavelmente, constatamos diariamente através das notícias veiculadas pela imprensa, que o desrespeito e a forma irresponsável da utilização do recurso público em nosso país continuam, a sangria não foi estancada.

Ainda que existam mobilizações e a participação da sociedade no sentido de pressionar os gestores públicos, porém não de forma consciente e efetiva pela maioria da população, tem-se a impressão de que a intensidade e a efetividade ainda são muito tímidas e insuficientes, e ficamos com a sensação de que não há indícios concretos para a solução deste problema crônico de fraudes e corrupção que “assombram” o país. Através da evidenciação, também conhecida como *disclosure*, a contabilidade mune seus usuários de informações relevantes e pertinentes que possibilitam o processo de tomada de decisão e/ou o acompanhamento das ações realizadas,

cuja utilização do termo, tornou-se mais frequente, com a adoção das normas internacionais de contabilidade, aplicável ao setor público, emitidas pelo *IASB-International Accounting Standard Board* (FIGUEIREDO e SANTOS, 2014).

No Brasil, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC é o órgão responsável em estudar, preparar e emitir pronunciamentos técnicos, preocupado com a centralização e uniformização do processo de produção, cuidando do processo de convergência da contabilidade brasileira aos padrões internacionais. A forma de *disclosure* pode variar, porém a natureza não muda, continuando comprometida em demonstrar tanto as informações qualitativas quanto as quantitativas, de forma sistemática, através de demonstrativos formais, com intuito de assegurar ao usuário, uma informação adequada (IUDÍCIBUS, 2010).

No processo de gestão dos recursos públicos é fundamental que haja transparência no processo de *accountability*, que trata a obrigatoriedade do gestor público de prestar contas com seus usuários e demais *stakeholders*, dos seus resultados obtidos em sua gestão, diante das responsabilidades assumidas em função do cargo, mediante a delegação de poder (NAKAGAWA, 1993). Uma gestão pública séria é voltada para resultados, através do uso eficiente dos recursos e a elaboração orçamentária responsável, com vistas a eficiência e a eficácia dos gastos, ou seja, buscar o máximo do desenvolvimento do órgão governamental com o mínimo da utilização dos recursos. O gasto de recursos públicos é necessário, pois busca-se o bem-estar social, o que se discute a utilização racional baseada na eficiência dos recursos escassos (MOREIRA, LYRA, MACEDO e SAUERBRONN, 2013).

Vale destacar que a gestão pública obedece ao ciclo do planejamento, direção, execução e controle. O controle dos recursos públicos é definido para garantir o crescimento econômico. Além disso, a sociedade espera que seja melhor aplicado os recursos públicos para atender cada vez mais a população per capita (CÂNDIDO JUNIOR, 2001). Diante da necessidade de se acompanhar a captação dos recursos públicos através das receitas e o respectivo equilíbrio dos gastos necessários em prol da sociedade, na contemporaneidade, percebemos uma série de pesquisas utilizando inúmeros indicadores de desempenho, voltados para a transparência na prestação de contas dos entes públicos.

A título de exemplo, dentro da perspectiva do próprio FIRJAN, temos o índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que é um indicador resultante de uma pesquisa anual do Sistema FIRJAN, cujo objetivo é investigar e registrar o desenvolvimento dos 5.564 municípios brasileiros, distribuídos em três áreas principais, tais como: Educação, Emprego e Renda e Saúde. Nesta pesquisa, concentramos a discussão no índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), trazendo os indicadores que compõe os cálculos bem como os conceitos que classificam os municípios entre 0 e 1 para delinear o seu desenvolvimento fiscal. A partir deste indicador, iremos também, trazer uma discussão sobre a importância da participação social no exercício da cidadania democrática relacionando tal debate com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, Participação Cidadã e Consulta Popular

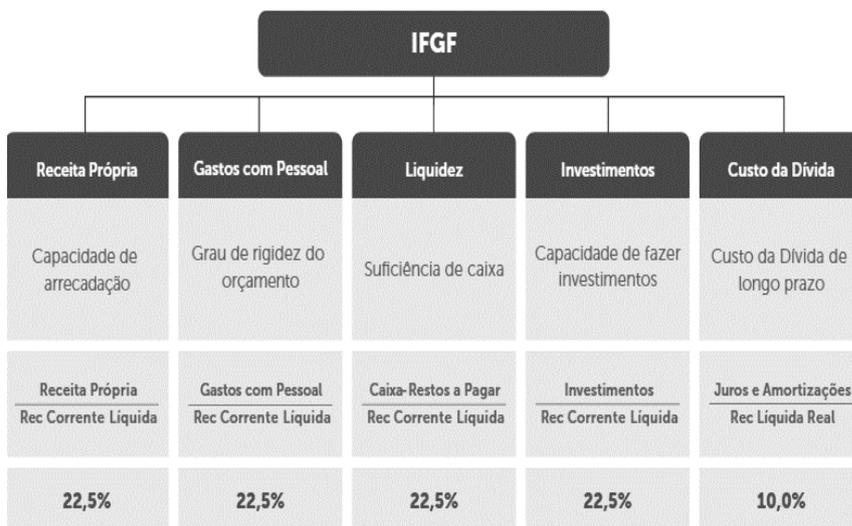
O índice FIRJAN de Gestão Fiscal é importantíssimo, principalmente na conjuntura política e econômica que se está passando, em que o problema fiscal no Brasil é algo estrutural e abrangente, de modo que acomete tanto os órgãos municipais, estaduais e federais. Em outras palavras, entende-se que no cenário atual, à uma queda da receita, tal fato implica na necessidade de ajustes para adequar as despesas relacionadas a capacidade de arrecadação, deixando na maioria das vezes, as contas públicas sensivelmente expostas a conjuntura econômica.

Quanto aos municípios temos um agravamento dessa situação, por conta da dependência crônica por transferências dos estados e da união. Pelo fato dos municípios terem pouco e quase nenhum acesso ao mercado de crédito, cada vez mais prorrogam as despesas via restos a pagar,

como fonte de financiamento e ajustes de orçamento público, o que também acontece com os estados.

Segundo dados do sistema FIRJAN, o índice de Gestão Fiscal é composto por cinco indicadores, sendo eles: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Liquidez, Investimentos e Custo da Dívida, conforme demonstrado na figura 1. Observa-se também, na referida figura, as fórmulas utilizadas para os respectivos cálculos de tais indicadores, assim como a interpretação de cada qual, representando seu contexto e evidenciando a sua importância na qualificação do município em relação aos demais municípios do estado federativo.

Figura 1- Indicadores que compõem o cálculo do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal



Fonte: FIRJAN (2017)

Analisando a figura 1, constatamos que o IFGF, com: a) Receita Própria, mede o total de receitas que são geradas por município em relação ao total da receita corrente líquida, demonstrando o grau de dependência das prefeituras em relação às transferências dos estados e da união; b) Gastos com Pessoal, representa quanto os municípios gastam com sua folha de pagamento em relação a receita corrente líquida. A análise que vem sendo feita sobre este indicador, demonstra que esse é o maior gasto da despesa total de um município.

Esse indicador mede o grau de rigidez do orçamento, ou seja, é o espaço de ajustes que permite manobras que as prefeituras executam nas políticas públicas, mais detidamente, dos investimentos; c) Liquidez tem como intuito averiguar se de fato as prefeituras estão deixando em caixa, recursos suficientes para acertar os restos a pagar, que são acumulados no ano. Esse indicador mede a liquidez da prefeitura em relação a proporção das receitas correntes líquidas; d) Investimentos, é calculado através do total de investimentos em relação a receita corrente líquida, demonstrando a capacidade de investimentos do município; e) Custo da Dívida que se assemelha às despesas de juros e amortizações em relação ao total das receitas líquidas reais, cujo índice analisa o quanto do orçamento está comprometido com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em anos anteriores.

Ainda que são feitos recortes por municípios, o instituto forneceu números nacionais descritos por unidades da Federação, onde a divulgação oficial das variáveis pode ser feita individualmente por estado ou a nível nacional. Vale destacar que o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, podemos dizer que maior é o desenvolvimento, melhor é a situação fiscal.

Com o intuito de estabelecer valores de referência que possam ajudar a uma compreensão analítica, foram construídos quatro conceitos para o IFGF, conforme demonstrado

na figura 2.

Figura 2: Conceitos para o IFGF

Conceito A	Gestão de Excelência	Resultados superiores a 0,8 pontos.
Conceito B	Boa Gestão	Resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 pontos.
Conceito C	Gestão em Dificuldade	Resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 pontos.
Conceito D	Gestão Crítica	Resultados inferiores a 0,4 pontos.

Fonte: adaptado FIRJAN (2017)

Esse índice permite tanto a comparação relativa quanto absoluta ao longo dos anos, do município, possibilitando perceber se houve ou não melhorias. Além disso, é possível identificar a forma como os tributos que são pagos pela sociedade estão sendo geridos pelas prefeituras, ficando mais fácil de compreender a relação entre a gestão pública e os recursos públicos. (SCARPIN e SLOMSKI, 2007)

Os indicadores servem como uma ferramenta auxiliar para os gestores municipais, tanto para a construção de panoramas quanto no aprofundamento das decisões quanto à correta alocação dos recursos públicos. Ao mesmo tempo, podemos afirmar que os indicadores deixam mais transparente às contas municipais através de uma ferramenta que toda a população pode ter acesso a consulta, via internet. Com isso, acreditamos que todo cidadão que exerce sua cidadania plena, ou seja, discute, acompanha e exige que os direitos e deveres de sua cidade em relação à situação fiscal sejam de fato efetivados conforme a constituição vigente.

Portanto, a transparência estimula e pode facilitar o envolvimento da participação de todos os cidadãos brasileiros, uma vez que a informação disseminada encurta as distâncias entre sociedade e gestão pública bem como entre população e gestores públicos. Tratando de transparência, essa deve ser algo inerente as entidades públicas, isso significa dizer que as mesmas têm o dever de promover a transparência de sua administração bem como a população tem o direito de ter acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania participativa. (JACOBI, 2003)

A divulgação das informações para a população promove o exercício da cidadania e coloca em prática os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que estão garantidos na Constituição Federal de 1988, ampliando as possibilidades de ambiente com condutas legais.

A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), institui no seu parágrafo 1º, do artigo 1, que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”. Esta lei disciplinou os gastos do administrador público e contribuiu para disseminar a visão de transparência na gestão fiscal, como um modo de aferir a efetividade ao princípio da publicidade, eixo norteador da administração pública. (LIMBERGER, 2007; RIBEIRO; ABRANTES; FERREIRA; GOMES, 2012)

Com as mudanças introduzidas pela Lei Complementar 131/2009, em seu artigo 48, parágrafo único, inciso II, a Lei de Responsabilidade Social assegura a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Uma das formas de participação cidadã é por meio do orçamento participativo (OP), que sob o viés da transparência dos gestores públicos e do acesso por parte da população, é um

instrumento positivo, além de um dos modos de controle social, deixando que o poder público e toda a população construam propostas orçamentárias, tendo então uma atribuição do poder executivo dividida junto com todo o cidadão brasileiro.

Outro exemplo de participação cidadã é através da ouvidoria pública que possibilita uma interlocução entre gestões públicas e população, facilitando o acesso à informação bem como à busca de transparência da gestão pública. Podemos dizer que a ouvidoria pública pode ser vista como um instrumento de inclusão social e de controle social. Assim, podemos afirmar que a ouvidoria contribui para a transparência da gestão pública, com a participação dos cidadãos tanto na melhoria dos serviços públicos prestados à população quanto na avaliação das políticas públicas de investimentos dos recursos públicos (CARDOSO, 2010).

Quando se trata da consulta popular, neste contexto, Ortiz *et al* (2016), define que a consulta é usada quando importantes decisões públicas são tomadas, podendo ser exercida periodicamente, se necessário. Os autores complementam ainda, que a sociedade civil contemporânea, resultado do avanço dos sistemas participativos do cidadão, ampliou significativamente as oportunidades de escolhas individuais. Sendo assim, na atualidade é possível a participação dos membros da sociedade tanto em consultas populares quanto na gestão fiscal dos recursos públicos (ORTIZ *et al*, 2016). Diante destes contextos, o tópico seguinte, irá abordar brevemente sobre o território que abrange o estudo, ou seja, sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs.

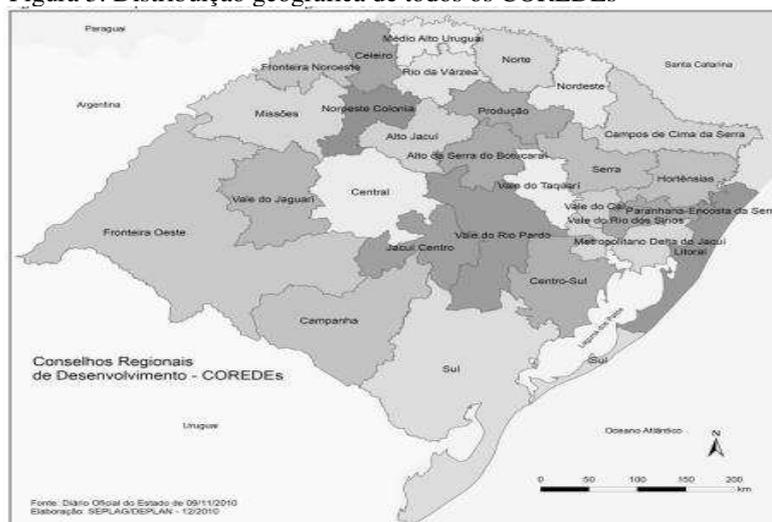
2.3 Território de Estudo - Conselhos Regionais de Desenvolvimento -COREDEs

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs foram instituídos através da Lei de nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, no qual tem por objetivo, a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações do governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza produzida, a permanência do homem em sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente. São atribuições dos COREDEs:

I- promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implantação das políticas de desenvolvimento integrado da região; II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional; III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado; V- orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; VI - respaldar as ações do governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

A partir dessa normativa legal, os conselhos devem ser compreendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, com constituição jurídica própria em cada região, no qual o sistema operativo ocorre via realização de reuniões plenárias e assembleias, que são realizadas de forma ordinária ou extraordinária, em conformidade com o estatuto social próprio.

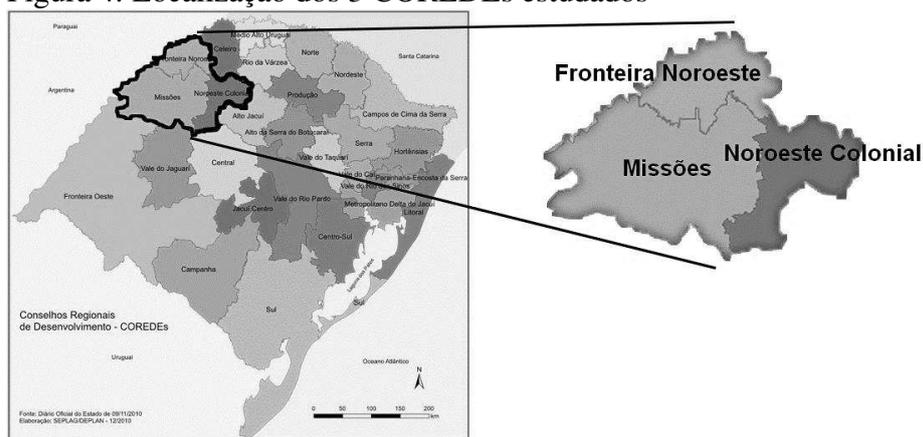
Figura 3: Distribuição geográfica de todos os COREDES



Fonte: SEPLAG (2010, s/p)

Atualmente existem 28 COREDES no estado em 9 Regiões Funcionais de Planejamento. A região territorial que abrange o Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, conforme dados da Fundação de Economia e Estatística – FEE (2018) é representada pela Região Funcional de Planejamento 7, composta pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento: o COREDE Missões - CM, (área de 12.855,5 km¹, formada por vinte e cinco municípios, possuindo 251.593 habitantes e 19,1 hab/km² de densidade demográfica), o COREDE Noroeste Colonial - CNC (área de 5.168,0 km², formada por onze municípios, possuindo 178.918 habitantes e uma densidade demográfica de 32,7 hab/km² (FEE - 2017), e COREDE Fronteira Noroeste - CFN (população total de 210.564 habitantes em uma área de 4.689,0 km², possuindo uma densidade demográfica de 43,3 hab/km²). Figura 4 ilustra a localização dos 3 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, território de estudo.

Figura 4: Localização dos 3 COREDES estudados



Fonte: SEPLAG (2010, s/p).

Neste contexto, para esboçar melhor o objetivo desta pesquisa, adota-se a seguinte hipótese: H1 - Existe uma relação de influência entre o nível de participação dos eleitores da

¹ Dados da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul - FEE (2013).

consulta popular - CP na Gestão Fiscal dos municípios estudados expressa pelo Índice FIRJAN de Gestão Fiscal.

Perante a exposição teórica, parte-se para os procedimentos metodológicos, abordando os procedimentos e ferramentas utilizadas para o desenvolvimento deste estudo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente trata-se de um estudo exploratório e descritivo. Quanto aos fins, portanto, é caracterizado como exploratório pois tem por objetivo conhecer a influência da consulta popular no IFGF, analisando três COREDEs, tendo em vista que outros estudos científicos ainda não abordaram essa possível relação ou influência. O estudo exploratório só é caracterizado desta forma, quando se tem pouco conhecimento sobre o problema, e que neste sentido se deseja conhecer melhor o objeto estudado e as possíveis relações (SAMPIERI, COLLADO, LUCIO, 2013 E RICHARDSON, 2014).

É descritivo, pois apresenta os principais conceitos além da descrição dos resultados encontrados a partir da estatística descritiva e do *output* da técnica estatística, que teve como variável independente a consulta popular e variável dependente o IFGF. Para Gil (2017), a pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição das características de determinada população, tendo como finalidade a identificação de possíveis relações entre as variáveis. Assim, a pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva em relação a seu objetivo, quanto aos procedimentos considera-se como levantamento de dados secundários e quantitativa em relação à abordagem do problema.

A população desta pesquisa é formada pelos municípios da região territorial que abrange a mesorregião do Noroeste Rio-Grandense, cuja amostra foi delimitada aos municípios pertencentes aos COREDEs Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste. A pesquisa considerou uma amostra aleatória estratificada, com recorte vertical, fazendo parte deste recorte 56 municípios do estado do Rio Grande do Sul.

Os dados utilizados nesta pesquisa foram coletados junto ao *site* da consulta popular / Secretária de Planejamento e Gestão do Governo do Rio Grande do Sul e o *site* do sistema IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal para o período de 2006 a 2016, respectivamente. Esse recorte temporal dos dados secundários, se dá pelo fato de que os dados tanto de consulta popular quanto do índice IFGF, estão publicados de forma oficial e ao público, até o ano de 2016.

Para verificar a influência da consulta popular – CP dos municípios dos COREDEs Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF, os dados foram analisados por meio de estatística descritiva e Regressão com dados em painel, por meio da utilização do software STATA, versão 14 e da seguinte equação.

$$\text{Equação 1: } IFGF_{it} = \beta_0 + \beta_1 CP_{it} + \varepsilon_{it}$$

A variável dependente IFGF representa o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, já a variável independente CP diz respeito ao Índice de consulta popular. Diante da exposição do método e da forma de coleta e análise dos dados da pesquisa, parte-se para o próximo tópico que é os resultados e discussões.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Mediante a hipótese que busca averiguar se existe uma relação positiva entre o nível de participação dos eleitores da consulta popular - CP na Gestão Fiscal dos municípios estudados

expressa pelo Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, são apresentados em seguida os principais resultados obtidos. A justificativa para tal hipótese seria de que eleitores mais comprometidos com a democracia, representado pelo percentual de participação na CP, teriam ações mais efetivas no controle social, gerando um efeito positivo e eficiente no processo de gestão fiscal. Os primeiros dados esboçam uma estatística descritiva, sendo assim, a tabela 1, demonstra o percentual de participação dos eleitores na consulta popular e as médias do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal para os COREDEs Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial, no período 2006 a 2016. Lembrando que o IFGF oscila entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, melhor é a gestão fiscal do COREDE.

Tabela 01 – Percentual de participação dos eleitores na consulta popular e as médias do índice FIRJAN de gestão fiscal para os COREDEs Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial, período 2006-2016.

REGIÃO - COREDE	VARIÁVEL	Média Período	PERÍODO										
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Missões	CP	19,65%	18,26%	7,86%	13,22%	22,51%	26,11%	25,83%	23,47%	22,61%	28,80%	19,37%	8,11%
	IFGF	0,5254	0,5616	0,5559	0,6013	0,5350	0,5638	0,5464	0,5327	0,4818	0,4752	0,4250	0,5008
Fronteira Noroeste	CP	18,76%	6,54%	5,67%	13,43%	18,15%	29,22%	20,09%	22,23%	24,45%	33,08%	18,94%	14,60%
	IFGF	0,5707	0,6358	0,6234	0,6527	0,5667	0,5992	0,5766	0,5462	0,5277	0,5465	0,4622	0,5404
Noroeste Colonial	CP	19,93%	16,69%	15,61%	13,80%	23,47%	23,82%	20,43%	23,12%	25,54%	32,98%	14,57%	9,15%
	IFGF	0,6075	0,6372	0,6610	0,6408	0,6128	0,6253	0,6335	0,6202	0,5350	0,6003	0,5500	0,5661

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Os dados demonstram que a participação dos eleitores na CP para os anos de 2006 a 2016, para as regiões em análise, nunca se ultrapassou o percentual dos 35%, sendo a região com maior participação até então é a Fronteira Noroeste – FR no ano de 2014 atingindo o percentual de 33,08%. A mesma região também foi a responsável pelo menor percentual de participação na CP, ocorrendo tal evento em 2007 com uma representatividade de 5,67%. Em termos médios a região do COREDE Noroeste Colonial - NC foi o que obteve a melhor média CP com um percentual de 19,93%, seguido da região das Missões com 19,65% e o FN com 18,76%.

Quanto a possível volatilidade na participação dos eleitores, perante uma avaliação pelo desvio padrão - DP, confirma-se a linearidade da participação do NC (conjuntamente com a melhor média), pois o mesmo obteve um DP de 6,72%, enquanto que a região das Missões apresentou DP de 7,15% e FN de 6,53%. Através da confluência dos dados tratados, tem-se a evidência da maior linearidade de participação da região do NC.

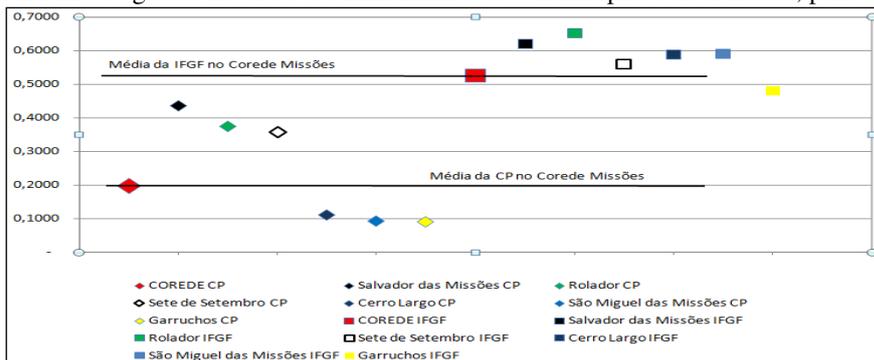
No que tange ao IFGF, a região que apresentou a melhor média dos IFGFs no período dos onze anos de análise foi o NC, com índice médio de 0,675, enquanto que FN e Missões tiveram como média 0,5707 e 0,5254 respectivamente. Da mesma forma NC, Missões e FN na devida ordem foram os que apresentaram volatilidade de 4,05%, 5,02% e 5,51%.

Neste sentido, os autores selecionaram nas três regiões os três municípios com maior e menor média de IFGF, bem como os três municípios com as maiores e menores médias de participações na CP, para o período em análise. Para confrontar tais possíveis ligações, os autores optaram por tratar os dados apenas em índices (transformando os valores % em índices), visando uma melhor representação visual gráfica. Os índices de IFGF nos gráficos são representados por marcadores quadrados e os dados da participação da CP, representados por marcadores em formato de losango. Os resultados obtidos por COREDEs são apresentados graficamente nas três próximas figuras.

Na figura 5 apresentamos na mesma representação gráfica os índices municipais, relativos ao IFGF, (marcador quadrado) e os índices de participação na consulta popular (marcador em formato de losango). Nessa demonstração é apresentada a média do índice da

respectiva região e dos respectivos municípios com os melhores índices (no eixo vertical, mais próximos a 1) e os piores índices, mais próximos a zero. O IFGF médio do COREDE Missões é 0,5254, sendo que os dois municípios com os piores índices foram Garruchos (marcador cor amarelo) e Sete de Setembro, com índices médios de 0,4804 e 0,5603 respectivamente. Os dois melhores resultados médios ficaram com Rolador (marcador cor verde) e Salvador das Missões (marcador cor preto) com 0,6515 e 0,6197 respectivamente. Na mesma figura podemos visualizar a participação dos eleitores na CP dos três municípios com maior e menor participação democrática.

Figura 5: Representação gráfica dos índices médios de votação na consulta popular e as médias do índice FIRJAN de gestão fiscal do COREDE Missões e municípios selecionados, período 2006-2016.

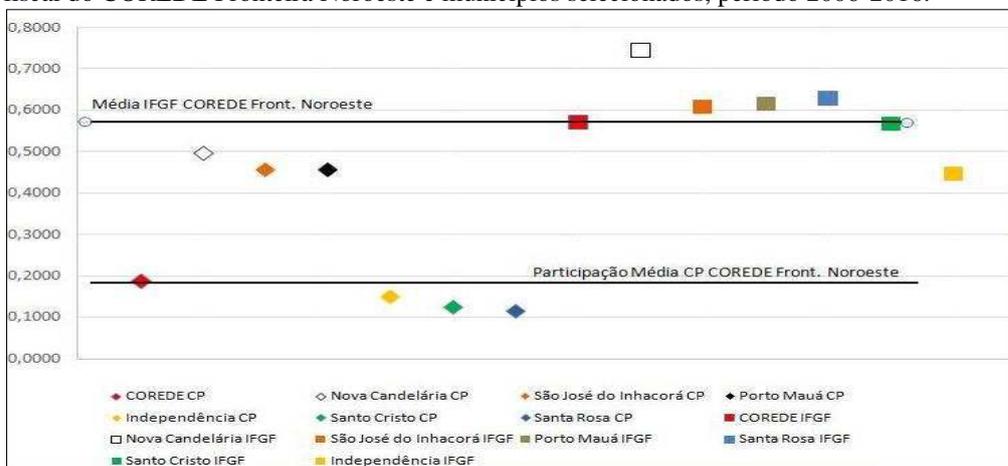


Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Os dois municípios com maior participação média na CP do COREDE Missões foram Salvador das Missões (média de participação de 0,4368, indicando um percentual médio de 43,68%) e Rolador (com índice de participação média de 0,3753, representando o percentual de 37,53%) ambos representados na figura por losangos de cor preto e verde respectivamente. Em relação aos dados do COREDE FN, os dados do período 2006 a 2016, segue-se o mesmo método da figura anterior, no qual os marcadores na cor vermelho representam as médias do COREDE FN (losango representa média da participação popular na CP e marcador quadrado média do IFGF do respectivo COREDE).

Os dados demonstram a seguir, que os dois municípios com os melhores índices médios de IFGF foram Nova Candelária (marcador quadrado branco) e Santa Rosa (marcador azul) com índices de 0,7445 e 0,6294 respectivamente para uma média da região de 0,5707 (marcador vermelho).

Figura 6: Representação gráfica dos índices médios de votação na consulta popular e índice FIRJAN de gestão fiscal do COREDE Fronteira Noroeste e municípios selecionados, período 2006-2016.

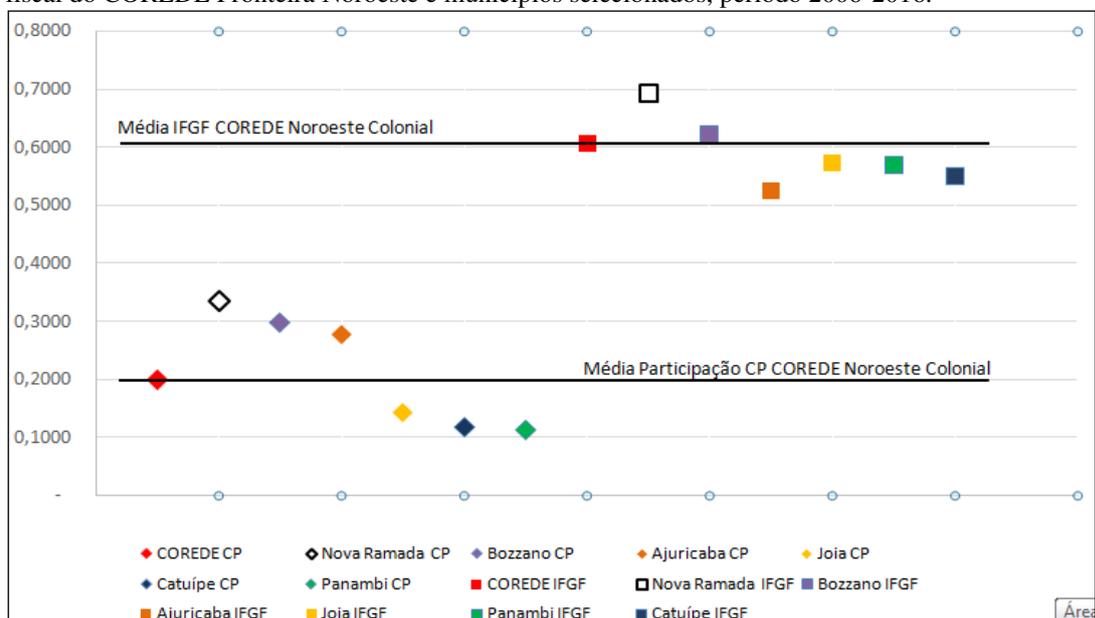


Fonte: Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Os municípios com menores índices foram Independência 0,4462 (marcador amarelo) e Santo Cristo 0,5676 (marcador verde). Quando o viés de análise recai sobre participação na CP da referida região, tem-se que Nova Candelária e São José do Inhacorá com as maiores médias (0,4961- 49,61% e 0,4575- 45,75% respectivamente) e os municípios com menores médias de participação foram Santa Rosa (marcador azul, representando 0,1163 = 11,63%) e Santo Cristo (marcador verde, indicando participação de 0,1253 = 12,53%).

Em relação aos resultados do COREDE Noroeste Colonial – NC, quando avaliado o IFGF temos que apenas os municípios de Nova Ramada e Bozzano, apresentaram índices superiores à média da região, e conjuntamente com o município de Joia, são as três municipalidades que apresentaram as três melhores médias do período. Já Ajuricaba, Catuípe e Panambi foram os municípios que apresentaram as menores médias do índice, em ordem crescente.

Figura 7: Representação gráfica dos índices médios de votação na consulta popular e índice FIRJAN de gestão fiscal do COREDE Fronteira Noroeste e municípios selecionados, período 2006-2016.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Quando a análise se baseia nas médias de participação popular na CP, temos que os municípios com melhores médias são Nova Ramada, Bozzano e Ajuricaba e as localidades de Joia, Catuípe e Panambi apresentaram as menores médias dessa variável. Para tanto, percebe-se diante deste estudo as inúmeras possibilidades de interpretação, quando se trata de controle e percepções sobre a gestão fiscal e participação cidadã.

Neste sentido, a tabela 2 demonstra os resultados e testes estatístico, no qual se verifica se há influência da consulta popular – CP dos COREDEs Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF dos mesmos COREDEs, a partir da estatística de Regressão com dados em painel, utilizando o software STATA, versão 14.

Tabela 2: Regressão das variáveis ifgf e cp

Número de Observações: 616		
Número de Grupos: 56		
Soma dos quadrados – Modelo = SS .130170987	df=1	Média da soma de quadrados MS = .130170987
Soma dos quadrados – Residual = SS 9.39963799	df=614	Média da soma de quadrados MS = .015308857
Totais = SS 9.52980897	df=615	MS = .015495624
Prob > F: 0.0037		
R ² : 0.0649 = Aproximadamente 7%		

ifgf	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
cp	-.0867595	.029753	-2.92	0.004	-.1451896	-.0283294
_cons	.57512	.0087219	65.94	0.000	.5579916	.5922484

Teste White

ifgf	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
cp	-.1799673	.0288938	-6.23	0.000	-.2367209	-.1232137
_cons	.5975402	.007934	75.31	0.000	.5819561	.6131243
sigma_u	.08631384					
sigma_e	.09497744					
rho	.45232058	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(55, 559) = 8.78

Prob > F = 0.0000

Teste B e P: Breusch e Pagan

	Var	sd = sqrt(Var)
ifgf	.0154956	.1244814
e	.0090207	.0949774
u	.0060938	.078063

Test: Var(u) = 0

$$\text{chibar2}(01) = 490.10$$

$$\text{Prob} > \text{chibar2} = 0.0000$$

Teste Hausman

	Coefficients		(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) fe	(B) re		
cp	-.1799673	-.1634498	-.0165175	.0071089

$$\text{chi2}(1) = (b-B)' [(V_b-V_B)^{-1}] (b-B)$$

$$= 5.40$$

$$\text{Prob}>\text{chi2} = 0.0202$$

Fator de inflação de variância (VIF)

Variable	VIF	1/VIF
cp	1.00	1.000000
Mean VIF	1.00	

*** Significância ao nível de 0,01 - ** Significância ao nível de 0,05 - *Significância ao nível de 0,10

LEGENDA: Número de Observações; Número de Grupos; Coeficiente de Correlação; Soma dos quadrados; Prob>F: significância do Modelo; R2: poder explicativo do modelo; Teste White: teste de heterocedasticidade dos resíduos; Teste B e P: Breusch e Pagan – verificação da adequação da modelagem em painel; Teste Hausman: verificação da adequação da modelagem em painel e Fator de inflação de variância (VIF): Se o VIF for menor que 10, não existe problema de multicolinearidade.

Os resultados da tabela 2, ilustram os resultados obtidos a partir da regressão com dados em painel. Em primeiro momento se descreve as características da amostra, no qual neste caso se tem 616 observações, em um número de grupos de 56 municípios. Logo se tem a soma de quadrados que pode ser do modelo (0.130170987), dos resíduos (9.39963799) ou dados também chamados de totais (9.52980897). O *df* refere-se ao grau de liberdade associado com cada uma da soma dos quadrados, ou seja, no caso das soma de quadrado dos resíduos temos ($n-k$ grau de liberdade) onde n é o tamanho da amostra (616) e k é o número de parâmetros, no caso aqui 2

(uma variável explicativa e uma constante) como temos 616 observações, o número de grau de liberdade que se tem é de 614.

No campo *MS* temos a média da soma de quadrados, que nada mais é que o valor da soma de quadrados dividido pelos graus de liberdade. No caso da soma de quadrados dos resíduos, a ponderação pelos graus de liberdade nos dá o valor estimado da variância do erro do modelo. Logo tem-se o teste *F* calculado e seu valor *p* associado (0.0037), neste caso como o valor *P* foi baixo, pode-se dizer que rejeitamos a hipótese nula deste teste, ou seja, a variável explicativa foi significativa no modelo. O R^2 , que representa o poder explicativo do modelo foi de aproximadamente 7%, sendo assim, pode-se aferir que os dados rodados relacionados a consulta popular explicam apenas 7% do índice FIRJAN de gestão fiscal, considerando está técnica estatística.

Na saída de regressão, na primeira coluna tem-se as variáveis independente e dependente, que são seguidas pelas estimativas de seus coeficientes, do seu desvio padrão, teste *t*, $P > (t)$ e os intervalos de confiança criados para os parâmetros, eles indicam a área que o verdadeiro parâmetro pode estar inserido com 95% de confiança. Neste caso, quanto maior a participação menor será o índice FIRJAN de gestão fiscal, ou seja, a cada 1% de aumento na participação da consulta popular -CP ocorre uma queda de 0,0868% no IFGF. Neste caso, os resultados empíricos indicam que a consulta popular não influencia o IFGF, pois quando um índice sobe o outro cai, levando em consideração este teste estatístico.

Os resultados dos testes (White, Breusch-Pagan e Hausman) apresentados na tabela 2, indicam que a modelagem apropriada para análise da amostra estudada com dados em painel é de efeitos fixos para equação 01, o teste de White e Breusch-Pagan sinalizou menor que 0,05, em consequência direcionou-se a verificar o teste de Hausman que foi menor que 0,05, condicionando a aceitar a modelagem em efeitos fixos. Já o fator de inflação de variância (VIF) foi de 1, assim pode-se considerar que se o VIF for menor que 10, não existe problema de multicolinearidade. Diante dos resultados apresentados, parte-se para as principais considerações finais deste estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das abordagens pautadas até aqui, o estudo evidenciou que a participação dos eleitores na CP para os anos de 2006 a 2016, para as regiões em análise, nunca se ultrapassou o percentual dos 35%. Quanto a possível volatilidade na participação dos eleitores, perante uma avaliação pelo desvio padrão - DP, confirma-se a linearidade da participação do NC, conjuntamente com a melhor média, pois o mesmo obteve um DP de 6,72%, enquanto que a região das Missões apresentou DP de 7,15% e FN de 6,53%. No que tange ao IFGF, a região que apresentou a melhor média dos IFGFs no período dos onze anos de análise foi o NC, com índice médio de 0,675, enquanto que FN e Missões tiveram como média 0,5707 e 0,5254 respectivamente.

Sendo assim, o modelo estatístico de Regressão com dados em painel, utilizando o software STATA, utilizado neste estudo foi significativo no modelo e nos testes. O resultado foi de 7% o poder de explicação de CP sobre o índice IFGF. Diante deste fraco poder de explicação da consulta popular na formação do índice FIRJAN de gestão fiscal, pode-se dizer que à uma fragilidade do sistema democrático de participação frente aos instrumentos de controle social. Sendo assim, pode-se concluir que por trás destes resultados, pode estar havendo uma assimetria de informação. Com isso, a baixa participação na consulta popular por parte dos eleitores, e o alto índice FIRJAN de gestão fiscal, podem estar sendo afetados por essa assimetria, no qual nem sempre quem participa do índice CP controla o índice FIRJAN, e assim, vice-versa.

Outra causa, pode estar na informação que estes participantes estão recebendo, no qual uns cidadãos compreendem a CP e o IFGF de uma forma, outros de outra. Perante a isto, os trabalhos de Marques e Pinheiro (2011) corroboram com isso, destacando que a assimetria de informação está atrelada a distribuição desigual da informação, onde se manifesta uma permanente tensão entre atores sociais que buscam o acesso, o controle ou a apropriação da informação, e a outra é o conhecimento que as pessoas recebem sobre os instrumentos de controle social e de participação.

A contribuição destes resultados perante a proposta do estudo, está no fato de que não é possível inferir que o índice CP influencia no índice FIRJAN de gestão fiscal dos municípios estudados. Neste caso, futuros estudos podem se pautarem em analisar outras relações, que não estas, tentando verificar que variáveis estão mais atreladas aos resultados do IFGF. As limitações deste estudo, portanto, está no fato de que foram analisadas apenas a influência da consulta popular – CP no índice FIRJAN de gestão fiscal – IFGF, não trazendo para este tipo de análise outras variáveis de controle social. Portanto, em função das questões levantadas, sugere-se para futuras pesquisas um estudo mais aprofundado e exploratório destas relações, principalmente no que concerne as ferramentas de controle social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 01 mai. 2018.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 17 mai. 2018.

Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 01 mai. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 17 mai. 2018.

CÂNDIDO JR, J. O. Os gastos no Brasil são produtivos. **Brasília: Ipea/TD**, n. 781, 2001. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77/88>. Acesso em: 17 mai. 2018.

CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. Texto para Discussão, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2010.

CÓRDOBA, M. B. F. de. El interés general en la filosofía política. Un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles n.º 53**. 2010.

Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC (2018). Disponível em: <<http://www.cpc.org.br/CPC>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

CONSULTA POPULAR. **Memória da Consulta**: Resultados de participantes totais por região. 2018. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun.

2018.

DOIA, A. R. L. A importância da lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, nº 7, pp. 24-36. 2016. Disponível: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/responsabilidade-fiscal-administracao-publica>. Acesso em: 05 jun.2018.

FIGUEIREDO, V. S; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista contabilidade e controladoria**, v. 6, n. 1, 2014.

FIRJAN – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, 2017. Disponível em <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

Gil, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. (6. ed.) São Paulo: Atlas. 2017.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2010.

JACOBI, P. R. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de pesquisa**, n. 118, p. 189-205, 2003.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, v. 244, p. 248-263, 2007.

MARQUES, R. M; PINHEIRO, M. M. K. Política de informação nacional e assimetria de informação no setor de telecomunicações brasileiro. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 16, n. 1, p. 65-91, 2011.

MOREIRA, R. d., LYRA, I. X., MACEDO, M. A., & SAUERBRONN, F. F. Relevância dos Gastos Públicos na Determinação do Desenvolvimento Municipal no Estado do Espírito Santo. **XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro/ RJ, 2013.

NAKAGAWA, M. Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação. In: **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. 1993.

ORTIZ, L. C. V et al. Participação social, democracia deliberativa e TICS: uma análise do corede missões pela consulta popular no período 2005-2010. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 4, 2016.

RIBEIRO, C. P. P.; ABRANTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M.; GOMES, A. P. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal nos indicadores socioeconômicos dos municípios mineiros. **XXXVI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro/ RJ, 2012.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas** (334 pp.). São Paulo: Editora Atlas, 3ª edição, 2014.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Penso, 2013.

SCARPIN, J. E; SLOMSKI, V. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 41, n. 5, 2007.

Secretária de Planejamento, Governança e Gestão - SEPLAG. 2010. Disponível em:<<http://planejamento.rs.gov.br/inicial>>. Acessado em: 05 jun.2018.

TISCOSKI, R. B. Perspectivas e tendências sobre a participação do cidadão na administração pública. 2014.