

CONDIÇÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL LOCAL EM TEMPOS DE COVID-19: UM ESTUDO COM MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE FLORIANÓPOLIS E DE SALVADOR

FABIANO MAURY RAUPP

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

ANA RITA SILVA SACRAMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

CONDIÇÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL LOCAL EM TEMPOS DE COVID-19: UM ESTUDO COM MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE FLORIANÓPOLIS E DE SALVADOR

1. INTRODUÇÃO

A gestão financeira no âmbito da administração pública tem sido alvo de mudanças nos últimos anos. Essas mudanças visam dotar os governos de instrumentos e medidas que aperfeiçoem o planejamento e execução das finanças públicas. Neste contexto, e particularmente no estudo em tela, é central o conceito de condição financeira governamental, que objetivamente consiste na capacidade de um governo continuar a fornecer serviços à comunidade e satisfazer suas obrigações financeiras, tão logo exigidas, seja no curto ou longo prazos (GASB, 1987). Tal capacidade torna possível a realização das atividades governamentais, honrando seus compromissos, e ainda pode contribuir para suportar crises ao longo do tempo. É essa condição financeira que pode permitir ou não aos governos desempenhos satisfatórios, mesmo em situações atípicas, como pode ser o exemplo que está sendo vivenciado mundialmente, desde o início do ano de 2020, com o advento da pandemia do Covid-19.

A condição financeira pode constituir-se no diferencial que cada governo pode ter para enfrentar crises emergenciais em suas localidades. Ela abrange também fatores que não estão sob o controle do gestor público, mas que podem afetar a condição financeira do ente sob seu comando. São exemplos destes fatores os socioeconômicos, políticos, demandas da sociedade, capacidade de aumentar receitas e reduzir despesas, pois também afetam a condição financeira. Assim, compreender a condição financeira de um ente governamental pode ser relevante para o processo de tomada de decisão. Associado a isto, estudos têm demonstrado a importância desse conceito, que vai além dos dados constantes nos balanços patrimoniais publicados pelos diversos governos (GASB, 1987; BROWN, 1993; DINIZ, 2007; RAMSEY, 2013; LIMA; DINIZ, 2016; LUCIANELLI et al., 2017).

Em estudos nacionais já realizados o foco está em compreender a condição financeira dos governos, especialmente no nível municipal (DINIZ, 2007; SOUZA; ANDRADE; SILVA, 2015; LIMA; DINIZ, 2016; LIMA; ALBUQUERQUE; CORREIA, 2019; ARAÚJO; LEITE; LEITE FILHO, 2019; SOUZA; LEITE FILHO; PINHANEZ, 2019). Dentre esses, o trabalho de Lima e Diniz (2016) merece ser destacado, pois lança luz sobre o tema ao apresentar diversas possibilidades e modelos de avaliação que tanto podem ajudar os governos no monitoramento de sua saúde fiscal, como auxiliar o meio acadêmico no desenvolvimento de estudos e pesquisas no campo da análise financeira dos governos.

Em tempos de pandemia da Covid-19 presume-se que esse conceito ganha relevância, pois é sabido que se trata de um contexto que se constitui em elemento de pressão pelo aumento dos gastos dos entes governamentais, e que medidas emergenciais precisam ser adotadas pelo governo central a fim de auxiliar financeiramente também as necessidades dos governos subnacionais (GOVERNO DO BRASIL, 2020). Atender às novas demandas por gastos em função de emergências como a Covid-19 e manter o equilíbrio fiscal exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) pode ser possível na medida em que o governo tenha uma condição financeira satisfatória.

Em face do exposto, a questão central que emergiu para nortear a investigação foi definida da seguinte forma: Como se caracteriza a condição financeira governamental de municípios das Regiões Metropolitanas de Florianópolis (RMF) e de Salvador (RMS) no primeiro ano da pandemia da Covid-19? O objetivo geral é caracterizar a condição financeira de municípios das Regiões Metropolitanas de Florianópolis e de Salvador no primeiro ano da pandemia da Covid-19. Especificamente, objetivou-se calcular os 10 indicadores para cada município selecionado, tendo para isto o modelo desenvolvido por Brown (1993), como base,

denominado de *ten-point test of financial condition*. Em seguida são comparados os resultados de cada ente com os demais municípios do grupo, por meio do cálculo de valores mínimo, máximo, Q1, Q2 (mediana) e Q3. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo e de caráter qualitativo, cuja amostra foi constituída dos cinco maiores municípios localizados nas Regiões Metropolitanas de Florianópolis e de Salvador, em um limite populacional entre 20.000 e 100.000 habitantes. Foram analisadas as informações contidas nos relatórios disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Financeiros do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O detalhamento de cada fase do estudo está evidenciado na seção dedicada aos procedimentos metodológicos.

Crê-se que a realização desse esforço investigativo justifica-se de diversas maneiras. De início destaca-se a carência de estudos no Brasil sobre a capacidade financeira governamental à luz do modelo de Brown (1993). Adicionalmente, informa-se que nas buscas efetuadas no Google Acadêmico foi localizado nesse repositório 01 (um) trabalho que inclui no objeto de pesquisa a repercussão da pandemia da Covid-19 sobre a condição financeira governamental dos entes pesquisados, que no caso foram os estados da região sudeste do país. Tal estudo, que inclusive utilizou o modelo de Brown (1993) com algumas adaptações, será explorado na próxima seção deste trabalho. Destaca-se que não foram localizados trabalhos sobre a condição financeira dos municípios das Regiões Metropolitanas aqui tratadas - Florianópolis e Salvador.

Espera-se, portanto, que esse esforço para sistematizar o conhecimento acerca da capacidade financeira governamental desses municípios contribua para a discussão do tema, incentivando que outros estudos possam avançar na sua compreensão pelas áreas de conhecimento que com eles se relacionam, especialmente a área da Administração Pública. A contribuição, portanto, reside em desenvolver uma abordagem sobre essa dimensão da gestão pública, a financeira, considerando que conhecer a capacidade financeira do governo municipal por meio de modelos de avaliação importa quando se enfrenta alta pressão por gastos adicionais em decorrência de eventos bruscos. Ademais, é razoável supor que a emergência da pandemia da Covid-19, por si só, demanda estudos das mais variadas áreas de conhecimento, visto tratar-se de fenômeno multifacetado, do contexto atual e presente em todo o mundo.

Estruturalmente, para além desta introdução, o artigo explora em sequência sua fundamentação teórica composta pela discussão do conceito da condição financeira governamental e a apresentação de estudos anteriores. A terceira seção detalha o percurso metodológico utilizado, sendo seguida da apresentação e análise dos principais achados aqui obtidos. Finaliza-se o trabalho com a sistematização de algumas considerações finais, bem como trazem-se as limitações do estudo e possibilidades de trabalhos futuros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Inicialmente são apresentadas discussões sobre o conceito de condição financeira governamental e os indicadores considerados. Em um segundo momento são apresentados estudos anteriores que podem auxiliar na leitura dos dados empíricos.

2.1 Condição Financeira Governamental: definição e indicadores

A condição financeira de um ente público reflete uma situação na qual a entidade governamental tem possibilidades de arcar com suas obrigações presentes e/ou futuras, incluindo as emergências financeiras tanto no curto, quanto no longo prazo. Ela é um dos elementos cruciais quando se deseja conhecer a capacidade dos entes públicos para o provimento dos serviços públicos que possam satisfazer às necessidades e o bem-estar da população (GASB, 1987; MILLER, 2001).

A condição financeira é definida como “a capacidade de um governo local ou distrito escolar para equilibrar as necessidades de despesas recorrentes com as recorrentes fontes de receita, enquanto fornece serviços de forma contínua” (HEVESI, 2003, p. 2). Implícita nesta

definição está a ideia de que uma boa condição financeira permite ao governo manter níveis adequados de serviço durante crises econômicas, identificar e se ajustar às mudanças econômicas ou demográficas de longo prazo, além de criar alternativas para encontrar recursos que atendam às demandas emergenciais de curto e longo prazo (HEVESI, 2003; ACIR, 1973).

Outra definição que reforça a importância da condição financeira é aquela entendida como “a capacidade de um governo em continuar a fornecer serviços à comunidade e satisfazer suas obrigações financeiras, tão logo exigidas” (GASB, 1987, p. 11). A partir das definições apresentadas, percebe-se que o cálculo da condição financeira governamental é permeado por um viés de instrumentalidade que torna fundamental para sua operacionalização a definição de um leque de indicadores, independentemente do modelo teórico adotado. Neste sentido, são apresentadas a seguir algumas definições e formas de análise de indicadores e variáveis que compõem a parte representativa destes modelos.

Medidas relacionadas à base da receita, conforme Lima e Diniz (2016), como é o caso da receita *per capita*, fornecem a capacidade fiscal dos municípios em elevar sua receita por meio da tributação, viabilizando a comparação do município com a média da receita *per capita* de um grupo de referência. Esse indicador mostra as mudanças ocorridas no nível da receita em relação às mudanças no tamanho da população. Desta forma, quando a população aumenta é esperado que haja um aumento no nível de serviços para atender à comunidade e, por outro lado, espera-se também o crescimento da receita. A participação da receita corrente mostra a representatividade desta em relação ao total das receitas arrecadadas. Este indicador é importante por revelar a capacidade do ente em auto financiar suas operações sem recorrer a operações de crédito. O índice de participação das receitas de transferências em relação à receita total, também é de grande importância, por revelar a dependência financeira do município em relação aos recursos de esferas governamentais superiores (LIMA; DINIZ, 2016).

Ainda segundo os autores, um dos indicadores que envolve despesa corrente, denominado participação dos operacionais, mostra a participação desta despesa em relação à despesa total, revelando quanto dos gastos totais é representado por despesas operacionais destinadas à manutenção do ente. Uma relação baixa para este indicador sugere que o governo prioriza a aplicação de recursos em infraestrutura e bens operacionais. Por sua vez, uma relação alta significa que a maior parte dos gastos está relacionada ao funcionamento e operacionalização do município, evidenciando a necessidade de recursos externos para financiar os investimentos. No tocante ao indicador recursos para cobertura de queda de arrecadação, tomando-se por base que o superávit financeiro deve ser visto como a representação da folga financeira do município, torna-se importante conhecê-lo, para se verificar se em caso de uma situação crítica, o mesmo permitirá a cobertura da eventual queda de arrecadação (LIMA; DINIZ, 2016).

Outro indicador de destaque, necessário para medir a carga da dívida conforme Lima e Diniz (2016), é o da dívida *per capita* que mede o tamanho da dívida relativamente ao tamanho do governo, expressando a dívida relativa a cada cidadão. Ele fornece a ideia de que a capacidade do governo para gerar receita e pagar a dívida relaciona-se ao tamanho da população, representando o montante de impostos que cada cidadão terá que pagar no futuro para a liquidação da dívida. Manter a saúde financeira do governo deve ser um dos objetivos dos governantes, no intuito de cumprir com as obrigações financeiras de curto prazo, daí torna-se importante conhecer a relação entre as suas disponibilidades e as obrigações correntes ou de curto prazo.

Tais indicadores integram o modelo de Brown (1993) e foi concebido a partir de estudo realizado pelo autor em pequenas cidades norte-americanas para avaliar a sua condição financeira. Neste modelo há um conjunto de 10 indicadores (receita *per capita*, representatividade da receita própria, participação das receitas de transferências, participação dos gastos operacionais, cobertura de despesas, recursos para cobertura de queda de

arrecadação, recursos para cobertura de obrigações de curto prazo, comprometimento das receitas correntes com as obrigações de curto prazo, dívida *per capita* e comprometimento das receitas correntes com o endividamento) que envolvem os principais dados disponibilizados pelos governos, tais como receitas, despesas, estrutura de endividamento e posição operacional. O teste de Brown (1993), escolhido como basilar para esse estudo, permite avaliar no curto prazo pequenos municípios em determinado período de tempo.

2.2 Estudos Anteriores

Na revisão sistemática da literatura sobre as especificidades dos estudos a respeito de condição financeira dos governos locais efetuada por Santos *et al.* (2020), ficou evidenciado que pesquisas realizadas em diversos países, com destaque para a Espanha, regiões da Europa e América, fazem uso de vários tipos de modelos de avaliação, dentre os quais o de Brown (1993). Nessa revisão os autores também constataram que o índice mais utilizado na literatura por eles analisada foi a dívida de longo prazo por habitante. Interessa destacar que esse índice também integra o modelo de Brown (1993). Outro indicador localizado dentre os de maiores destaques na revisão sistemática e que está contemplado no de Brown (1993) é o de Receita *per capita*.

Entre os estudos já realizados sobre essa temática no Brasil, destaca-se o pioneiro trabalho de Diniz (2007) que desenvolveu uma modelagem para testar a situação financeira em municípios brasileiros, utilizando uma amostra de 2.076 municípios com população menor que 10.188 habitantes, tendo como base o *Test – 10 Point* (BROWN, 1993). Seguindo o modelo proposto, 10 indicadores foram utilizados para avaliar a condição financeira dos municípios da amostra, bem como compará-los e definir sua posição relativa em relação aos demais do grupo do qual cada município faz parte, o que pode favorecer a definição de *rankings* dos municípios em relação à condição financeira. Desta forma, o estudo possibilita ao gestor compreender a realidade de seu município individualmente, bem como em relação a um grupo de municípios.

O trabalho de Souza, Andrade e Silva (2015) buscou avaliar se a eficiência na alocação dos recursos em educação é influenciada pelas condições financeiras dos municípios. A partir de uma amostra com 75 municípios mais populosos, utilizando a metodologia Análise Envoltória de Dados (DEA) e um modelo de regressão linear múltiplo, visando relacionar nível de eficiência em educação com os indicadores de condição financeira governamental. Se por um lado, o trabalho permitiu indicar níveis de eficiência na educação a partir dos indicadores utilizados, por outro, o modelo de regressão linear múltiplo não sugeriu relações significativas entre os indicadores de condição financeira e nível de eficiência na alocação de recursos em educação. No caso, apenas a *Receita per capita* apresentou significância estatística de 5%. Como ressaltam os autores, não significa que as variáveis da condição financeira não influenciam a eficiência na alocação dos recursos em educação, mas que o modelo proposto não foi adequado para avaliar esta relação.

Em outra linha, Lima, Albuquerque e Correia (2019) realizaram um estudo para identificar os fatores que influenciaram a condição financeira dos estados brasileiros dois anos antes e dois anos após a crise econômica de 2014. Utilizando as categorias de indicadores solvência de caixa, solvência orçamentária, solvência de longo prazo e solvência de serviço (WANG; DENNIS; TU, 2007) e o método da análise fatorial, os autores concluíram que a crise ocorrida em 2014 mudou a composição dos fatores que definem a condição financeira dos Estados. Enquanto antes da crise era possível perceber os fatores de forma mais clara na composição da condição financeira, seguindo uma ordem de importância: primeiro informações financeira de longo prazo, seguida de informações financeiras de curto prazo, e depois informações fiscais, orçamentárias e socioeconômicas, no pós crise não fica tão evidente a segregação dos fatores conforme descrito por Wang, Dennis e Tu (2007), pois reúnem em primeiro lugar informações financeiras de curto e longo prazos, conjuntamente, em seguida

informações fiscais, orçamentárias e socioeconômicos.

O trabalho de Araújo, Leite e Leite Filho (2019) verificou de que maneira os indicadores da condição financeira influenciam a concessão de subvenções governamentais pelos estados brasileiros em um ambiente de crise econômica. O estudo fez esta análise utilizando o modelo de Wang et al. (2007), tendo como método a regressão de dados em painel desbalanceado, para os anos entre 2010 e 2016. Os resultados evidenciam que não houve diferença entre as médias de concessão de subvenções nos períodos de crise, assim como a “crise” não se mostrou estatisticamente significativa no modelo de regressão, indicando que esta variável não explica a concessão de subvenções. Além disso, para os indicadores de condição financeira, os resultados não confirmaram totalmente a hipótese definida para o estudo de que os indicadores de condição financeira governamental possuem uma relação direta com as subvenções governamentais. Isto porque nem todos os indicadores apresentaram relação direta ou significativa com a concessão de subvenção.

O estudo de Souza, Leite Filho e Pinhanez (2019) investigou até que ponto os fatores socioeconômicos influenciam na condição financeira de uma amostra de 3.045 municípios brasileiros que possuíam as informações disponíveis ao estudo, a partir do modelo de Brown (1993), utilizando como método de análise a regressão múltipla. A condição financeira dos municípios brasileiros, segundo o método de Brown (1993), varia de acordo com as regiões, sendo que “entre os melhores”, a região Sul possui 255 municípios, o que corresponde a 54,6% do grupo. Na outra ponta, na categoria entre os piores, a região Nordeste possui 54 municípios, representando 76,1% do total de municípios nesta categoria. No que se refere ao modelo de regressão que busca identificar a influência dos fatores socioeconômicos na condição financeira, entre as variáveis utilizadas no modelo, apenas o PIB não mostrou significância estatística. Enquanto as demais (população rural, população pobre, taxas de analfabetismo) mostraram-se estatisticamente significativas ao nível de 5%. Da mesma forma, regiões diferentes mostraram significativas diferenças para explicar a condição financeira dos municípios. Assim, pode-se afirmar que os fatores socioeconômicos influenciam na condição financeira dos municípios, ainda que com ressalva para o PIB.

Outro trabalho utilizando o mesmo modelo como base para investigação foi o realizado por Nobre, Diniz e Araújo (2019) em municípios do estado da Paraíba com população inferior a 100.000 habitantes. Esses autores inseriram os valores obtidos por meio do modelo de Brown (1993) em um modelo estatístico, juntamente com as variáveis transparência pública e multa, por meio de Tobit em painel e concluíram que quanto melhor for a condição financeira, melhores serão os índices de transparência nos municípios.

Já em pesquisa exploratória efetuada no repositório Google Acadêmico a respeito do tema condição financeira governamental no Brasil, especificamente no ano da pandemia da Covid-19, localizou-se apenas o trabalho de Borges (2020). Essa pesquisadora, guiada pela obra de Brown (1993) - com algumas adaptações - dedicou-se a analisar o impacto da Covid-19 nas receitas tributárias e na condição financeira dos estados situados na região sudeste do Brasil. A autora conclui que a maioria dos estados não estavam preparados para a queda na arrecadação tributária constatada no comparativo 2019/2020, pois dos quatro estados da citada região, apenas um possuía condição financeira positiva, outro estava no limite da sua saúde fiscal e os outros dois apresentavam déficit nas contas governamentais.

Estes estudos exploratórios revelaram que no Brasil há certa carência de estudos que façam a utilização de modelos de avaliação da condição financeira governamental. Ficou evidenciado que o modelo de Brown (1993), embora preferido nos estudos que utilizaram como amostra municípios com população inferior a 100.000 habitantes, foi utilizado também para um dos estudos sobre a condição financeira de estados. Diante do escasso número de estudos identificados, espera-se que o trabalho ora apresentado contribua para incrementar e sistematizar o conhecimento a respeito da pertinência do uso de modelos disponíveis na

literatura para análise da condição financeira de governos no Brasil, pois, concordando-se com Santos *et al.* (2020), esses modelos são ferramentas adequadas para proporcionar uma leitura da gestão dos recursos públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, tendo sido realizada por meio de um trabalho de cunho exploratório-descritivo, pois, em consonância com o prescrito por Gil (2009), busca descrever as características de uma população específica em relação a um fenômeno, a condição financeira municipal, ainda carente de quantidade expressiva de estudos no país. Classifica-se também como secundária e documental, uma vez que foram utilizadas informações oficiais do Tesouro Nacional, por meio de relatórios disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Financeiros do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre dados populacionais.

Desenvolveu-se o estudo com base no modelo de Brown (1993), considerando-se os cinco maiores municípios situados nas Regiões Metropolitanas de Florianópolis (RMF) e de Salvador (RMS) com porte populacional entre 20.000 e 100.000 habitantes, sendo eles: (i) da RMF: Biguaçu, Garopaba, Santo Amaro, São João Batista e Tijucas; (ii) da RMS: Candeias, Dias D'Ávila, Mata de São João, São Sebastião do Passé e Vera Cruz. A escolha dos municípios baseou-se nas especificidades existentes no modelo para calcular a condição financeira municipal de curto prazo. Feito isso, seguiram-se os três passos sequenciais de Brown (1993, p. 21-24): 1º *Passo*: cálculo dos 10 indicadores para cada município selecionado; 2º *Passo*: comparação dos resultados de cada município com os demais municípios do seu grupo, conforme classificação do quadro anterior, por meio do cálculo de valores mínimo, máximo, Q1, Q2 (mediana) e Q3; e 3º *Passo*: para cada um dos 10 indicadores utilizou-se sua medida de posição para a localização de cada município no seus respectivo quartil. Os 10 indicadores, identificados na Figura 1, foram calculados para todos os municípios, todos com igual peso, classificando-os segundo os resultados esperados (quanto maior melhor e quanto menor melhor).

Figura 1: Indicadores de Brown

Resultado Esperado	Indicadores	
	Descrição e Número Atribuído ao Indicador	Fórmula
Quanto maior melhor	Receita per capita (1)	$\frac{\text{Receita total}}{\text{População}}$
	Representatividade da receita própria (2)	$\frac{\text{Receita corrente total(-)Transf.Correntes}}{\text{Receita Total}}$
	Cobertura de despesas (5)	$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{Despesa Total}}$
	Recursos para cobertura de queda de arrecadação (6)	$\frac{\text{Superávit Financeiro}}{\text{Receita Total}}$
	Recurso para cobertura obrigações de curto prazo (7)	$\frac{\text{Disponibilidades}}{\text{Obrigações Correntes}}$
Quanto menor melhor	Participação das receitas de transferências (3)	$\frac{\text{Receita de Transferências Correntes}}{\text{Receita Total}}$
	Participação dos operacionais (4)	$\frac{\text{Despesa Corrente}}{\text{Despesa Total}}$
	Comprometimento receitas correntes com obrigações de curto prazo (8)	$\frac{\text{Obrigações curto prazo}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$
	Dívida <i>per capita</i> (9)	$\frac{\text{Dívida Consolidada}}{\text{População}}$
	Comprometimento receitas correntes com endividamento (10)	$\frac{\text{Dívida Consolidada}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$

Fonte: Elaborado a partir de Brown (1993).

Ainda antes de se avançar para o próximo passo, entende-se ser fundamental apresentar o detalhamento de variáveis que podem gerar dúvidas quanto à sua forma de cálculo, apresentadas na Figura 2.

Figura 2: Composição das Variáveis

Variáveis	Composição
Superávit Financeiro	Diferença positiva entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro
Disponibilidades	Considerou-se o saldo da conta caixa e equivalentes de caixa
Obrigações correntes e de curto prazo	Considerou-se o saldo do grupo passivo circulante

Fonte: Elaborado a partir de Lima e Diniz (2016).

No terceiro passo, o cálculo da posição dos municípios nos quartis, usou-se a categorização de Brown (1993, p.23): primeiro quartil vai até o percentil 25; percentil 25 > segundo quartil = percentil 50; percentil 50 > terceiro quartil = percentil 75 e; por fim o último quartil contempla os percentis superiores a 75. Para operacionalizar a classificação da nota da condição financeira de cada município levou-se em conta seu quartil de localização, a partir da atribuição de 4 possíveis scores totais: -1 (indicadores quartil 1); 0 (indicadores quartil 2); +1 (indicadores quartil 3) e +2 (indicadores do quartil 4), permitindo assim, a existência de pontuações da condição financeira municipal no intervalo compreendido entre -10 e +20. O modelo de Brown (1993, p. 24) indica que os municípios são classificados a partir destes *scores* totais como tendo uma condição financeira em comparação aos seus similares como: de - 5 ou menos (entre os piores); entre 0 e - 4 (piores do que a maioria); entre +1 e + 4 (na média); entre +5 e +9 (melhores do que a maioria) e; de + 10 ou mais (entre os melhores).

Os resultados desta pesquisa são apresentados sob a forma descritiva, com tabelas e gráficos gerados a partir de planilhas produzidas utilizando o software Excel, visando facilitar a compreensão em relação aos achados, opção esta que não caracteriza a feitura de um estudo quantitativo. A discussão dos resultados ancorou-se na confrontação dos mesmos em relação às concepções teóricas do referencial teórico.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nessa seção é realizada, primeiramente, uma análise conjunta dos resultados de todos os municípios considerados objetos de investigação. Os escores totais dos municípios de ambas as Regiões Metropolitanas para o ano de 2020 são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Escores totais e condição financeira dos municípios das Regiões Metropolitanas

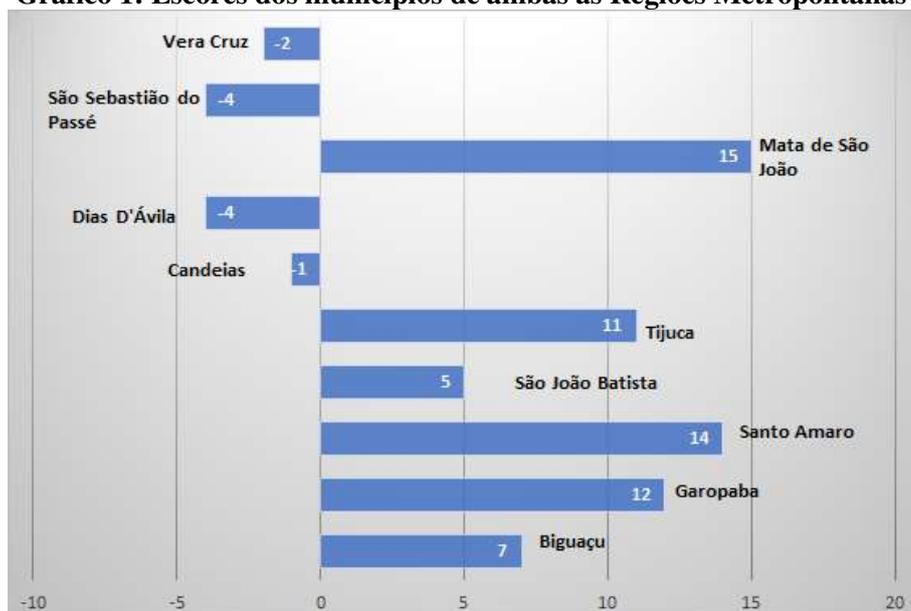
Municípios	Escore 2020	CF em 2020
Biguaçu	7	Melhor que a maioria
Garopaba	12	Entre as melhores
Santo Amaro	14	Entre as melhores
São João Batista	5	Melhor que a maioria
Tijucas	11	Entre as melhores
Candeias	-1	Pior que a maioria
Dias D'Ávila	-4	Pior que a maioria
Mata de São João	15	Entre as melhores
São Sebastião do Passé	-4	Pior que a maioria
Vera Cruz	-2	Pior que a maioria

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Em uma análise conjunta os municípios que apresentaram as melhores condições

financeiras em 2020 foram Garopaba, Santo Amaro, Tijuca e Mata de São João. Apesar de a maioria dos municípios com as melhores condições financeiras fazerem parte da RMF, foi Mata de São João, da RMS, que obteve o melhor escore total no exercício: 15. Na condição “melhor que a maioria” ficaram Biguaçu e São João Batista, ambos da RMF; na situação “pior que a maioria” ficaram Candeias, Dias D’Ávila, São Sebastião do Passé e Vera Cruz, sendo Dias D’Ávila e São Sebastião do Passé os piores escores totais em toda a amostra, ambos com -4. Como se vê, dos dez municípios que compõem a amostra, 04 situaram-se como “entre os melhores” e 04 situaram-se como “pior que a maioria”, sendo essas, portanto, as posições onde se concentrou a maioria dos municípios no exercício sob análise. As informações sintetizadas podem ser observadas por meio do Gráfico 1.

Gráfico 1: Escores dos municípios de ambas as Regiões Metropolitanas



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

É possível mencionar que mesmo os municípios fazendo parte de uma região metropolitana sujeita a benefícios similares decorrentes desse arranjo institucional em cada um dos estados, não há um padrão de desempenho na sua condição financeira, sendo possível identificar uma variação significativa entre os indicadores quando comparados municípios da mesma região metropolitana. Tal condição, como observa-se tanto na RMF (Santo Amaro e São João Batista), como na RMS (Mata de São João e os demais quatro municípios), pode limitar não só a capacidade dos municípios, mas também dos próprios estados, para fazer o planejamento de médio e longo prazos de maneira mais efetiva, bem como, no atendimento de emergências financeiras não previstas, tais como a crise decorrente da pandemia da Covid-19. Oportuno também se faz a apresentação dos resultados individuais dos municípios em cada um dos indicadores, conforme Tabela 2.

Tabela 2 Indicadores por Municípios em 2020

Municípios	Indicadores									
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Biguaçu	R\$ 4254,523	0,30	0,64	0,87	1,08	0,69	2,79	0,07	R\$ 526,34	0,14
Garopaba	R\$ 4567,22	0,41	0,51	0,83	1,07	0,51	3,17	0,06	R\$ 645,96	0,16
Santo Amaro	R\$ 3678,837	0,29	0,63	0,84	1,09	0,88	12,01	0,01	R\$ 305,20	0,09
São João Batista	R\$ 3486,727	0,24	0,58	0,8	1,11	0,59	5,9	0,11	R\$ 922,82	0,33
Tijucas	R\$ 4208,709	0,32	0,63	0,86	1,11	0,57	12,23	0,06	R\$ 470,36	0,12
Candeias	R\$ 4151,954	0,27	0,70	0,84	1,01	-0,46	6,31	0,09	R\$ 4018,98	1,00
Dias D'Ávila	R\$ 2493,286	0,17	0,73	0,87	0,96	0,03	1,91	0,06	R\$ 855,32	0,38
Mata de São João	R\$ 4773,668	0,45	0,53	0,81	0,98	0,18	5,20	0,05	R\$ 144,00	0,03
São Sebastião do Passé	R\$ 2896,654	0,15	0,81	0,92	0,96	0,07	1,60	0,06	R\$ 916,10	0,33
Vera Cruz	R\$ 2686,802	0,15	0,85	0,85	1,02	0,09	2,28	0,06	R\$ 731,45	0,27

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Constata-se que os municípios com melhor condição financeira governamental, ou seja, aqueles cujo cálculo da CF os enquadraram na situação “entre os melhores” (Garopaba, Santo Amaro, Tijucas e Mata de São João), estão entre os que possuem maior receita *per capita* em relação aos demais. Contudo, infere-se que este indicador, por si só, não seria capaz de assegurar-lhes tal condição, havendo a necessidade de controle dos demais indicadores. Tanto é assim que outro município com receita *per capita* também elevada (Biguaçu) não alcançou o mesmo escore, ficando na condição de “melhor que a melhoria”. Isso significa ainda que, à luz do modelo de Brown (1993), a vantagem obtida por possuir uma elevada receita *per capita* é facilmente perdida caso não haja, por exemplo, um controle efetivo da participação dos gastos operacionais sobre o total das despesas e uma eficiente gestão da dívida, conforme pode ser observado no caso do ente mencionado.

Chama também à atenção no desempenho dos municípios que alcançaram os melhores escores - Santo Amaro (RMF, com escore 14) e de Mata de São João (RMS, com escore 15) - o fato de terem sido esses os que alcançaram melhor desempenho no indicador dívida *per capita*, sendo que Mata de São João foi o que obteve melhor desempenho em outros dois indicadores, quais sejam, representatividade da receita própria e comprometimento das receitas correntes com endividamento. Já Santo Amaro, que também foi o melhor em dois indicadores, se destacou dos demais nos recursos para cobertura queda de arrecadação e recursos para cobertura de obrigações de curto prazo.

Já os municípios de Candeias, Dias D'Ávila, São Sebastião do Passé e Vera Cruz, todos localizados na RMS, são os que apresentaram pior condição financeira no exercício analisado, a partir do modelo de Brown (1993). Uma primeira questão que se manifesta semelhante a todos eles, e mais acentuadamente para São Sebastião do Passé e Vera Cruz, é a baixa capacidade de seus governos gerarem receita própria, verificada no fraco desempenho no indicador de Representatividade da receita própria (LIMA; DINIZ, 2016; CASAL; GOMEZ, 2014; LUCIANELLI et al., 2017). Esse problema pode se agravar durante a crise gerada pela pandemia, a qual pode reduzir a atividade econômica por causa das medidas de distanciamento social para conter a disseminação do vírus, além de em muitos desses municípios ter ocorrido a prorrogação de pagamentos dos tributos municipais. Então, se a condição financeira constatada no exercício da emergência da pandemia da Covid-19 já se manifesta ruim, pelos indicadores analisados, pode-se inferir que esses são os municípios que terão maiores dificuldades de honrar com os compromissos decorrentes do contexto, caso a pandemia se prolongue para além do tempo que fora previsto (GASB, 1987; HAVESI, 2003).

Ainda no grupo dos piores municípios em condição financeira, chama atenção o município de Candeias, pois possui alto desempenho no indicador de receita *per capita*, indicando maior quantidade de recursos por habitante, mas, por outro lado, o pior de todos nos indicadores: recursos para cobertura de queda de arrecadação, recursos para cobertura de obrigações de curto prazo, dívida *per capita* e comprometimento das receitas correntes com endividamento. O endividamento limita a capacidade de levantamento de recursos por meio de empréstimos, enquanto que a dependência de transferências dos governos federal e estaduais pode dificultar a atuação imediata desse município tão logo a demanda por gastos seja apresentada já que o recebimento desses recursos demanda um processo lento em função dos trâmites legais, como foi observado no tempo de trâmite e aprovação da Lei complementar nº 173 de 27 de maio de 2020 e a Medida provisória 978 de 04 de junho de 2020 que tratam da ajuda financeira aos estados e municípios brasileiros em função da pandemia do Covid-19. Assim sendo, infere-se que a falta de condição financeira, aqui decorrente do fraco desempenho nos indicadores citados, limita a atuação do governo dessa municipalidade à medida em que as demandas foram aparecendo (HAVESI, 2003; LIMA; DINIZ, 2016; LUCIANELLI et al., 2017).

Considera-se necessário antes de fechar essa seção que se lance um olhar mais detalhado também sobre os municípios Dias D'Ávila e São Sebastião do Passé, que obtiveram os piores escores gerais em toda a amostra, ambos com -4. Observa-se que essa posição está justificada, pois são entes que apresentam a desconfortável combinação de receita *per capita* baixa com dívida *per capita* alta, mas não apenas, uma vez que também apresentam os piores indicadores referentes à representatividade da receita própria, recursos para cobertura de obrigações de curto prazo e comprometimento das receitas correntes com endividamento.

Infere-se que nesses municípios – com CF pior que a maioria - a maior parte dos gastos pode relacionar-se ao funcionamento e operacionalização da máquina pública, sendo todos muito dependentes de recursos externos para financiar futuros investimentos, incluindo os necessários para combater a pandemia. Os esforços devem ser amplos e contínuos ao longo de vários exercícios para que uma melhora de desempenho possa ser verificada mais adiante. Dentre esses esforços, o aprimoramento dos procedimentos e controles da arrecadação, a redução da inadimplência, a reavaliação das propriedades, dentre outros, podem elevar o nível da receita. Contudo, esse esforço deve ser combinado com uma avaliação cuidadosa dos gastos operacionais, a fim de que se localize situações possíveis de cortes, e uma eficiente controle da dívida, pois, como visto, a dívida existente deve ser compatível com o tamanho da população e com a capacidade desta em gerar receita para seu pagamento (LIMA; DINIZ, 2016).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como tema a condição financeira governamental local em tempo de Covid-19 e trouxe a seguinte questão de pesquisa: Como se caracteriza a condição financeira governamental de municípios das Regiões Metropolitanas de Florianópolis (RMF) e de Salvador (RMS) no primeiro ano da pandemia da Covid-19? Especificamente o que se buscou foi apresentar os indicadores que caracterizam a condição financeira desses municípios para, em seguida, mensurar a condição de cada um deles, tendo por base o modelo de Brown (1993). O teste realizado apresentou um relato amplo dos municípios investigados. Ficou evidenciado que ainda que os municípios façam parte da mesma região metropolitana, não necessariamente apresentam padrões semelhantes em um mesmo indicador.

É possível inferir que os municípios necessitam gerenciar os indicadores como um todo, não bastando, por exemplo, haver um ótimo indicador de receita *per capita*, sem que ele seja acompanhado de um bom gerenciamento do endividamento do ente. Significa dizer que o controle exercido pelo gestor é fundamental para garantir a condição financeira municipal, e que permite o planejamento de médio e longo prazos para atender emergências financeiras não

previstas, tais como a crise atualmente vivenciada: a Covid-19. Os resultados desse trabalho apontam que, no geral, os municípios investigados são heterogêneos em termos de indicadores individuais, embora similares no que se refere ao contexto territorial e demográfico necessitando, dessa forma, em diferentes níveis da cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, para enfrentar a pandemia.

Uma das limitações que pode ser apontada nesse trabalho diz respeito ao número de municípios analisados bem como ao fato de esses representarem apenas dois recortes territoriais, as Regiões Metropolitanas de Florianópolis e de Salvador; outra limitação reside no fato de ter se utilizado um único modelo de avaliação da capacidade financeira municipal. Entende-se que o estudo trouxe como contribuição principal a possibilidade do uso do modelo de Brown (1993) para auxiliar o aprofundamento de discussões relativas à dimensão financeira da gestão pública municipal, questão de alta relevância, especialmente em momentos de crise como o ora vivenciado com a pandemia. Considerando-se, contudo, que todo modelo possui limitações, indica-se, como possibilidade de estudos futuros, à realização de pesquisas similares com o uso de outros modelos de avaliação da condição financeira, até para que sirvam de comparação em relação aos resultados aqui obtidos.

REFERÊNCIAS

- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATION (ACIR). **City financial emergencies: the intergovernmental dimension**. Washington: 1973.
- ARAÚJO, R. A. M.; LEITE, K. K. M.; LEITE FILHO, P. A. M. Influência da condição financeira nas subvenções governamentais dos estados brasileiros em cenário de crise econômica. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 38, n. 3, p. 1-18, 2019.
- BORGES, M. G. B. Impactos da Covid-19 nas receitas tributárias e na condição financeira dos estados do Sudeste do Brasil. In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, 20., 2020, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP, 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Brasília, DF, maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 de jun. 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 05 mar. 2021.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 978, de 04 de junho de 2020**. Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 60.189.488.452,00, para o fim que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-978-de-4-de-junho-de-2020-260154108> Acesso em: 05 mar. 2021.
- BROWN, K. W. The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. **Government Finance Review**, v. 9, n. 6, p. 21, 1993.
- CASAL, R. C.; GOMEZ, E. J. Is the tax collection effort an indicator of the financial condition of Spanish Municipalities? **International Public Management Journal**, 17, p. 564-592, 2014
- DINIZ, J. A. Proposta de uma metodologia para a avaliação da condição financeira municipal: o test 10-point no caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (GASB). **Objectives of**

financial reporting: concept statement n. 1. Governmental Accounting Standard Series, Norwalk, 1987.

GOVERNO DO BRASIL. **Confira as medidas tomadas pelo Ministério da Economia em função da Covid-19 (Coronavírus).** Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco/confira-as-medidas-tomadas-pelo-ministerio-da-economia-em-funcao-do-covid-19-coronavirus>>. Acesso em 06 jul. 2020.

HEVESI, A.G. **Local government management guide:** financial condition analysis. New York: Office of the State Comptroller. Division of Local Government Services and Economic Development, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados.** 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/>. Acesso em 10 jul.2020.

LIMA, A. C. S.; ALBUQUERQUE, F. D. S.; CORREIA, J. J. A. Fatores que Influenciaram a Condição Financeira dos Estados Brasileiros Antes e Após o Auge da Crise Econômica de 2014. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 17, n. 4, p. 27-43, 2019.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública:** análise financeira governamental. São Paulo: Atlas, 2016.

LUCIANELLI, G.; CITRO, F.; SANTIS, S.D.; TRANFAGLIA, A.E.; MAZZILLO, A. How to improve the financial conditions of local governments in a period of crisis: an explanatory case study. **International Journal of Biometrics**, 13, p. 53-69, 2017.

MILLER, G. **Fiscal health in New Jersey's largest cities.** Cornwall Center Publications Series, Department of Public Administration, Faculty of Arts and Sciences, 2001.

NOBRE, C. J. F.; DINIZ, J. A.; ARAÚJO, R. J. R. de. A Condição Financeira Governamental e sua Influência na Transparência da Gestão Pública Municipal. In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, 19., 2019. **Anais...** São Paulo: FEA/USP, 2019.

RAMSEY, T. K. **Measuring and evaluating the financial condition of local government.** Department of Public Policy and Administration. California State University. Sacramento. 2013.

SANTOS, L. M. R. dos et al. Condição financeira dos governos locais: Uma revisão sistemática da literatura. **RC&C - Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 12, n. 3, p. 118-133, 2020.

SOUSA, K. M.; LEITE FILHO, P. A. M.; PINHANEZ, M. M. S. F. Condição Financeira e os Fatores Socioeconômicos dos Municípios Brasileiros. **Pensar Contábil**, v. 21, n. 75, p. 16-27, 2019.

SOUZA, F. J. V.; ANDRADE, A. P. F.; SILVA, M. C. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados ao ensino fundamental: um estudo da sua relação com a condição financeira de municípios brasileiros. **Contexto**, v. 15, n. 31, p. 81-99, 2015.

TESOURO NACIONAL. **SICONFI. Área Pública.** 2020. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf. Acesso em: 10 jul. 2010.

WANG, X., DENNIS, L. e TU, Y. S. J. Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States. **Public Budgeting & Finance**, v. 27, n. 2, p. 1-21, 2007.