

Indicadores de capacidade institucional e finanças municipal: apresentação dos resultados para os municípios receptores de rendas petrolíferas¹

Tania Moreira Braga – UCAM/Campos

Introdução

Os indicadores cujos resultados são aqui apresentados foram construídos pelo projeto de pesquisa “Capacidade institucional nos municípios receptores de royalties do petróleo no Norte Fluminense”, realizado no âmbito das atividades do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM-Campos, com apoio financeiro do CNPq.

O objetivo central na construção de indicadores foi explorar possíveis relações entre a capacidade institucional e a capacidade financeira dos municípios receptores de rendas petrolíferas.

Os indicadores foram calculados para a totalidade dos 1668 municípios da região sudeste brasileira, por razões metodológicas e analíticas. A razão metodológica foi dispor de uma base de dados grande o suficiente para tornar válidas as análises fatoriais efetuadas para o cálculo dos pesos dos indicadores de capacidade institucional. A razão analítica foi dispor de um conjunto amplo de municípios para efetuar comparações de desempenho com os municípios da OMPETRO.

Foram calculados quatro indicadores de finanças públicas: i) receita per capita; ii) esforço de arrecadação próprio; iii) percentual do gasto em educação; iv) percentual do gasto em saúde. Para os municípios receptores de rendas petrolíferas foi calculado um quinto indicador: v) participação das rendas petrolíferas nas receitas correntes.

A receita per capita foi escolhida como indicador por medir a riqueza relativa do poder público municipal. O esforço de arrecadação próprio, medido como a receita própria sobre as receitas correntes líquida das rendas petrolíferas, foi escolhido como indicador por ser uma

¹ "As pesquisas que deram origem a este artigo receberam apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidade governamental brasileira promotora do desenvolvimento científico e tecnológico."

boa *proxy* do grau de autonomia financeira do município. Os percentuais de gasto em educação e saúde foram escolhidos por indicadores por serem boas *proxies* do grau de compromisso financeiro do município com serviços básicos à população. A participação das rendas petrolíferas nas receitas correntes foi escolhida como indicador por medir a dependência dos municípios das rendas petrolíferas.

Os indicadores de capacidade institucional foram construídos visando atender a três critérios principais:

- ser passível de reaplicação periódica, permitindo uma avaliação futura de avanços obtidos no fortalecimento institucional dos municípios brasileiros.
- ser possível a aplicação para um grande número de municípios
- captar apenas dimensões endógenas, ou seja, características observadas e coletadas no interior da máquina administrativa municipal.

A principal fonte de dados adotada foi o Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública, elaborado pelo IBGE, edição de 2004, referentes ao ano-base 2002.

A abordagem adotada na construção dos indicadores foi indutiva. Em abordagens indutivas, as variáveis e indicadores são escolhidos por meio da identificação de relações estatísticas significativas dentre um conjunto de potenciais variáveis e indicadores. A escolha pela abordagem indutiva se deu em função da riqueza da base de dados e da carência de um marco teórico consensual sobre o assunto.

Partimos do suposto de que não há um consenso sobre o que é capacidade institucional e quais seriam os melhores indicadores para mensurá-la no nível municipal. Para os fins deste trabalho, consideramos que esse conceito deveria envolver, no mínimo, as seguintes dimensões: quadro de pessoal; instrumentos de planejamento; mecanismos de gestão democrática e cooperação interinstitucional; grau de modernização.

O procedimento metodológico adotado para o cálculo dos indicadores está explicado em detalhes no relatório final da pesquisa “Capacidade institucional nos municípios receptores de royalties do petróleo no Norte Fluminense”, ítem 5.5 - notas técnicas sobre metodologia dos indicadores de capacidade institucional (disponível para download no site do Boletim Petróleo, Royalties e Região).

Construímos quatro indicadores relacionados às seguintes dimensões da capacidade institucional municipal: i) quadro de pessoal; ii) instrumentos de planejamento, iii) mecanismos de gestão democrática; iv) modernização administrativa.

A construção de indicadores em separado teve por objetivo tornar visíveis diferenças relevantes no desempenho de cada município nas diferentes dimensões do fenômeno mensurado.

O indicador “quadro de pessoal” mede a qualificação do corpo de funcionários municipais da administração direta e indireta em termos de sua escolaridade. O indicador “instrumentos de planejamento” capta o quão completo é o conjunto de instrumentos de planejamento municipal e urbano existentes no município. O indicador “mecanismos de gestão democrática” capta dois aspectos, o primeiro deles relativo à efetividade do funcionamento de conselhos setoriais municipais em áreas chave como educação, saúde, meio ambiente e orçamento, e o segundo relativo à existência de articulações interinstitucionais como consórcios e parcerias em áreas chave de política pública municipal. O indicador “modernização administrativa” expressa o grau de informatização da administração pública municipal.

Cada indicador varia entre os valores 0 e 1. Com isso, o município com melhor desempenho em um determinado indicador recebeu a pontuação 1, enquanto o pior recebeu a pontuação 0. Ou seja, a pontuação 1 no indicador de modernização administrativa não significa que o município possui uma modernização administrativa completa e perfeita, significa apenas que ele teve o melhor desempenho relativo dentro do conjunto de municípios para o qual o indicador foi construído (totalidade dos municípios da região sudeste brasileira). Da mesma maneira, a pontuação 0 no mesmo indicador não significa que o município tem grau zero de modernização administrativa, e sim que ele teve o pior desempenho relativo dentro do conjunto de municípios da região sudeste. Os indicadores intermediários, entre 0 e 1, mostram o afastamento relativo de um dado município em relação aos extremos de desempenho verificado no conjunto de municípios da região sudeste.

Antes de apresentar os resultados cabe fazer duas observações sobre o contexto no qual eles devem ser interpretados.

A primeira observação consiste em lembrar que os indicadores são uma medida relativa de desempenho e não uma medida absoluta. Isto é, que medem o desempenho relativo de cada município em relação aos extremos superiores e inferiores de desempenho no conjunto de municípios da região sudeste. Portanto, um município com pontuação 1 no indicador de instrumentos de gestão urbana, por exemplo, ainda pode aprimorar seu desempenho, e assim elevar o nível geral de desempenho do conjunto de municípios, essa pontuação não significa, em absoluto, que ele possui todos os instrumentos de gestão disponíveis.

A segunda observação diz respeito à limitação básica da abordagem adotada, que é quantitativa e indutiva, incapaz portanto de captar diferenciais qualitativos. Ou seja, é possível que um município possa ter um instrumento de gestão muito eficaz e tal eficácia não ser refletida no indicador. Esse é o caso, por exemplo, de município que possua um instrumento de gestão urbana que sintetiza funções equivalentes a outros instrumentos, o que não é refletido no indicador de instrumentos de gestão urbana e acaba por baixar a pontuação do município.

Para melhor compreensão dos resultados, os indicadores foram classificados na tabela 2 em quatro categorias: baixa, média-baixa, média-alta e alta, a partir do cálculo dos valores limites dos quartis obtidos do conjunto de municípios da região sudeste, para efeitos comparativos com o universo pesquisado. Já nos mapas temático, as classes foram construídas a partir dos quartis dos 9 municípios, para ressaltar as diferenças entre eles.

Municípios receptores de rendas petrolíferas do Norte Fluminense

Os resultados dos indicadores de capacidade institucional para os municípios receptores de rendas petrolíferas do norte fluminense são aqui apresentados através de tabelas e mapas temáticos.

Os municípios da OMPETRO apresentaram, em seu conjunto, uma prevalência de valores superiores às médias dos indicadores dos municípios de mesmo porte. Análises dos resultados podem ser encontradas no relatório final da pesquisa “Capacidade institucional nos municípios receptores de royalties do petróleo no Norte Fluminense” (disponível para download no site do Boletim Petróleo, Royalties e Região).

Tabela 1 - Indicadores de Capacidade Institucional Municipal, Região Sudeste e Municípios OMPETRO, 2002

		Nº. de Municípios	Quadro de	Instrumentos	Mecanismos	Modernização
	Conjunto dos Municípios Declarantes	905	0,38	0,42	0,33	0,86
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	2	-	-	-	-
	Armação de Búzios		0,51	0,48	0,41	1,00
	Carapebus		0,43	0,34	0,28	0,69
	Quissamã		0,33	0,48	0,50	1,00
	Conjunto dos Municípios Declarantes	225	0,35	0,54	0,42	0,89
]20.000; 50.000]	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	4	-	-	-	-
	Casimiro de Abreu		0,39	0,55	0,50	1,00
	Rio das Ostras		0,49	0,70	0,51	1,00
	São João da Barra		0,46	0,74	0,57	0,69
	Conjunto dos Municípios Declarantes	87	0,37	0,57	0,43	0,89
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	0	-	-	-	-
	Conjunto dos Municípios Declarantes	72	0,44	0,64	0,52	0,88
]100.000; 250.000]	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	2	-	-	-	-
	Macaé		0,58	0,62	0,45	1,00
	Cabo Frio		-	0,42	0,40	0,51
	Conjunto dos Municípios Declarantes	31	0,41	0,74	0,63	0,93
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	1	-	-	-	-
	Campos dos Goytacazes		0,35	0,83	0,52	1,00
	Conjunto dos Municípios Declarantes	16	0,43	0,79	0,68	0,94
> 500.000	Rio de Janeiro (Capital)	1	0,51	0,81	0,63	1,00
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	0	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria

Tabela 2 - Indicadores de Capacidade Institucional Municipal por Classe de Tamanho Populacional, Região Sudeste e municípios OMPETRO, 2002

Classe de Tamanho	Conjuntos Seleccionados	Nº. de Municípios	Quadro de Pessoal	Instrumentos de Planejamento	Mecanismos de Gestão Democrática	Modernização
< 20.000	Conjunto dos Municípios Declarantes	905	Média-baixa	Média-baixa	Média-baixa	Média-baixa
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	2	-	-	-	-
	Armação de Búzios		Alta	Média-alta	Média-alta	Alta
	Carapebus		Média-alta	Baixa	Média-baixa	Média-baixa
	Quissamã		Média-baixa	Média-alta	Média-alta	Alta
]20.000; 50.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	225	Média-baixa	Média-alta	Média-alta	Média-alta
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	4	-	-	-	-
	Casimiro de Abreu		Baixa	Média-alta	Alta	Alta
	Rio das Ostras		Alta	Alta	Alta	Alta
	São João da Barra		Média-alta	Média-alta	Alta	Média-baixa
]50.000; 100.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	87	Média-baixa	Alta	Média-alta	Média-alta
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	0	-	-	-	-
]100.000; 250.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	72	Média-alta	Alta	Alta	Média-alta
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	2	-	-	-	-
	Macaé		Alta	Alta	Média-alta	Alta
	Cabo Frio		-	Média-baixa	Média-alta	Baixa
]250.000;500.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	31	Média-alta	Alta	Alta	Média-alta
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	1	-	-	-	-
	Campos dos Goytacazes		Média-baixa	Alta	Alta	Alta
> 500.000	Conjunto dos Municípios Declarantes	16	Média-alta	Alta	Alta	Média-alta
	Rio de Janeiro (Capital)	1	Alta	Alta	Alta	Alta
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	0	-	-	-	-

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA 2004.

Tabela 3 - Indicadores de Finanças Públicas Municipal, Região Sudeste e municípios OMPETRO, 2004

Classe de Tamanho	Conjuntos Seleccionados	Nº. de Municípios	Receita Orçamentaria Per Capita	Esforço de Arrecadação Próprio	Participação das Rendas Petrolíferas	Gasto em Saúde (%)	Gasto em Educação (%)
< 20.000	Conjunto dos Municípios Declarantes	903	1040,25	0,05	0,01	0,21	0,26
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	2	6093,85	0,03	-	0,22	0,16
	Carapebus		4355,83	0,03	0,53	0,25	0,15
	Quissamã		7831,87	0,03	0,53	0,19	0,17
]20.000; 50.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	221	772,59	0,11	0,02	0,21	0,27
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	4	3983,91	0,08	-	***	***
	Armação de Búzios		3393,27	0,18	0,46	0,19	0,15
	Casimiro de Abreu		3026,70	0,03	0,40	0,18	0,16
	Rio das Ostras		7264,19	0,08	0,63	0,11	0,09
	São João da Barra**		2251,49	0,03	0,70	***	***
]50.000; 100.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	87	918,68	0,17	0,02	0,21	0,26
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	0	-	-	-	-	-
]100.000; 250.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	70	870,80	0,18	0,02	0,23	0,24
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	2	2650,56	0,14	-	0,12	0,15
	Macaé		3713,21	0,16	0,52	0,08	0,13
	Cabo Frio		1587,92	0,11	0,39	0,16	0,16
]250.000;500.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	30	835,36	0,23	0,03	0,23	0,24
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	1	1796,53	0,04	-	***	***
	Campos dos Goytacazes**		1796,53	0,04	0,76	***	***
> 500.000	Conjunto dos Municípios Declarantes	16	957,15	0,27	0,00	0,23	0,23
	Rio de Janeiro (Capital)	1	1292,68	0,34	0,00	0,20	0,18
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	0	-	-	-	-	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finbra 2004).

** TCE-RJ 2004. *** Não foi possível calcular por falta de informação.

Figura 1 – Comparativo receita orçamentária percapta e indicador de instrumentos de planejamento municipal.

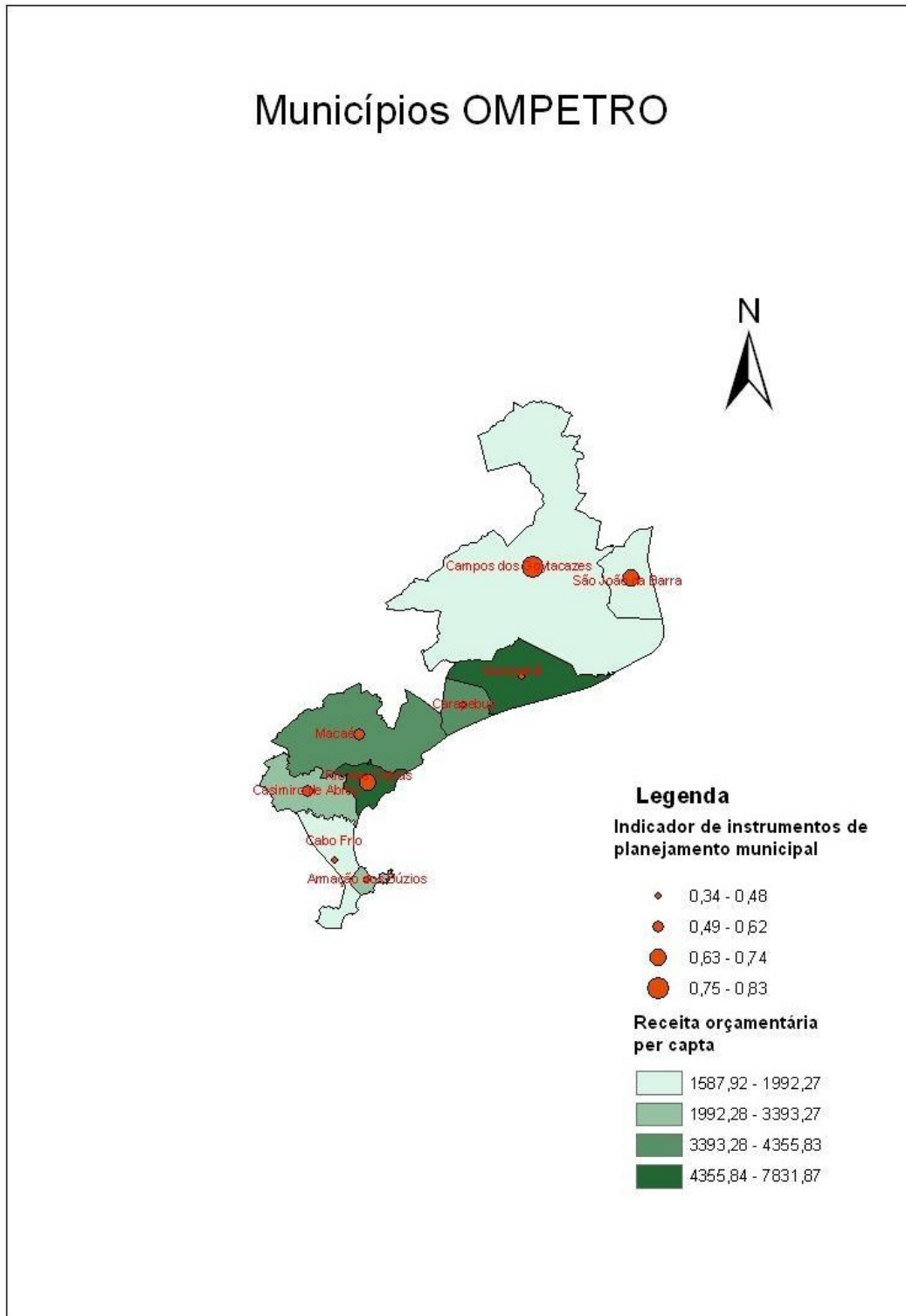


Figura 2 – Comparativo receita orçamentária percapta e indicador de mecanismos de gestão democrática.

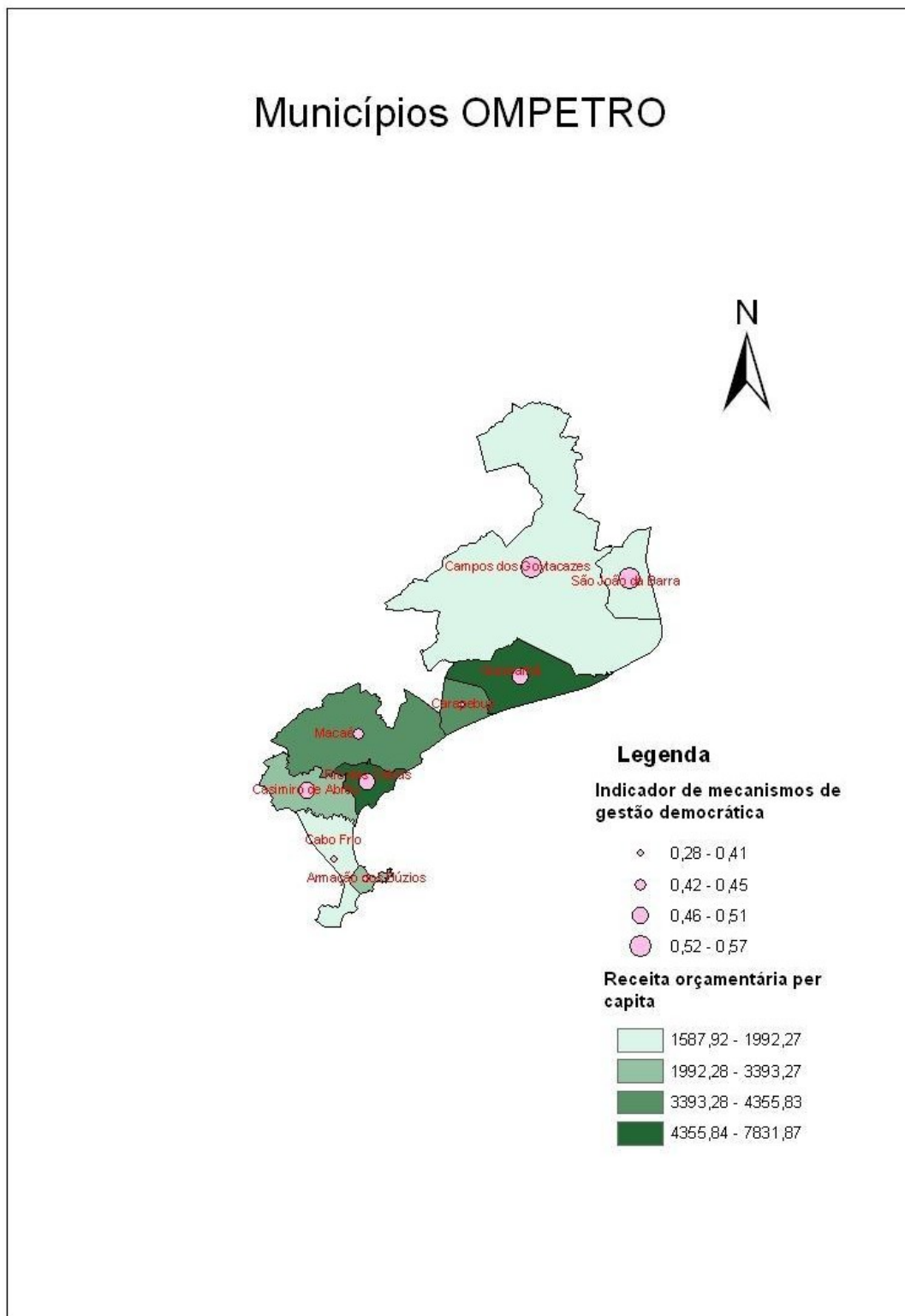


Figura 3 – Comparativo receita orçamentária per capita e indicador de modernização administrativa.

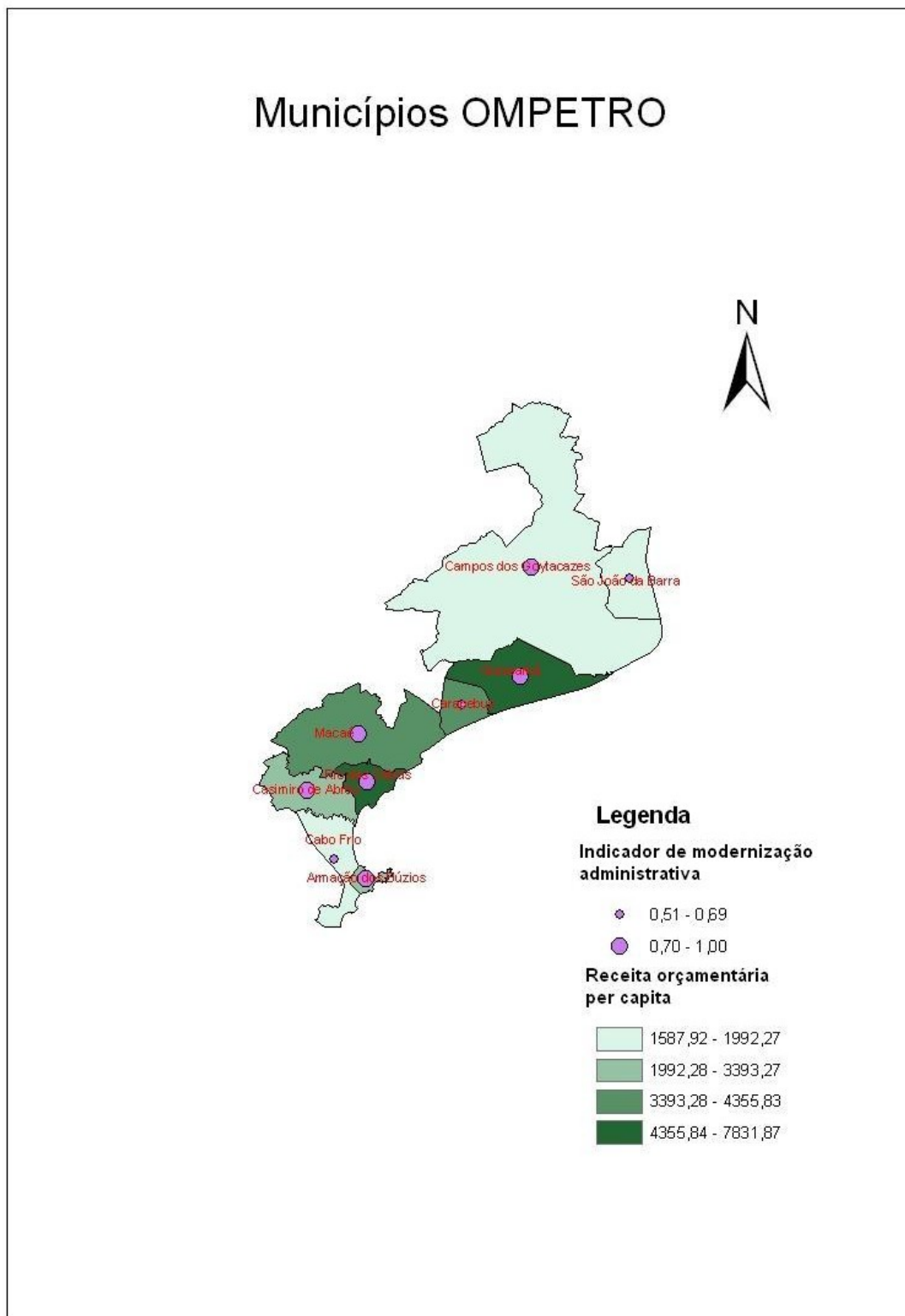


Figura 4 – Comparativo receita orçamentária percapta e indicador de qualificação do pessoal.

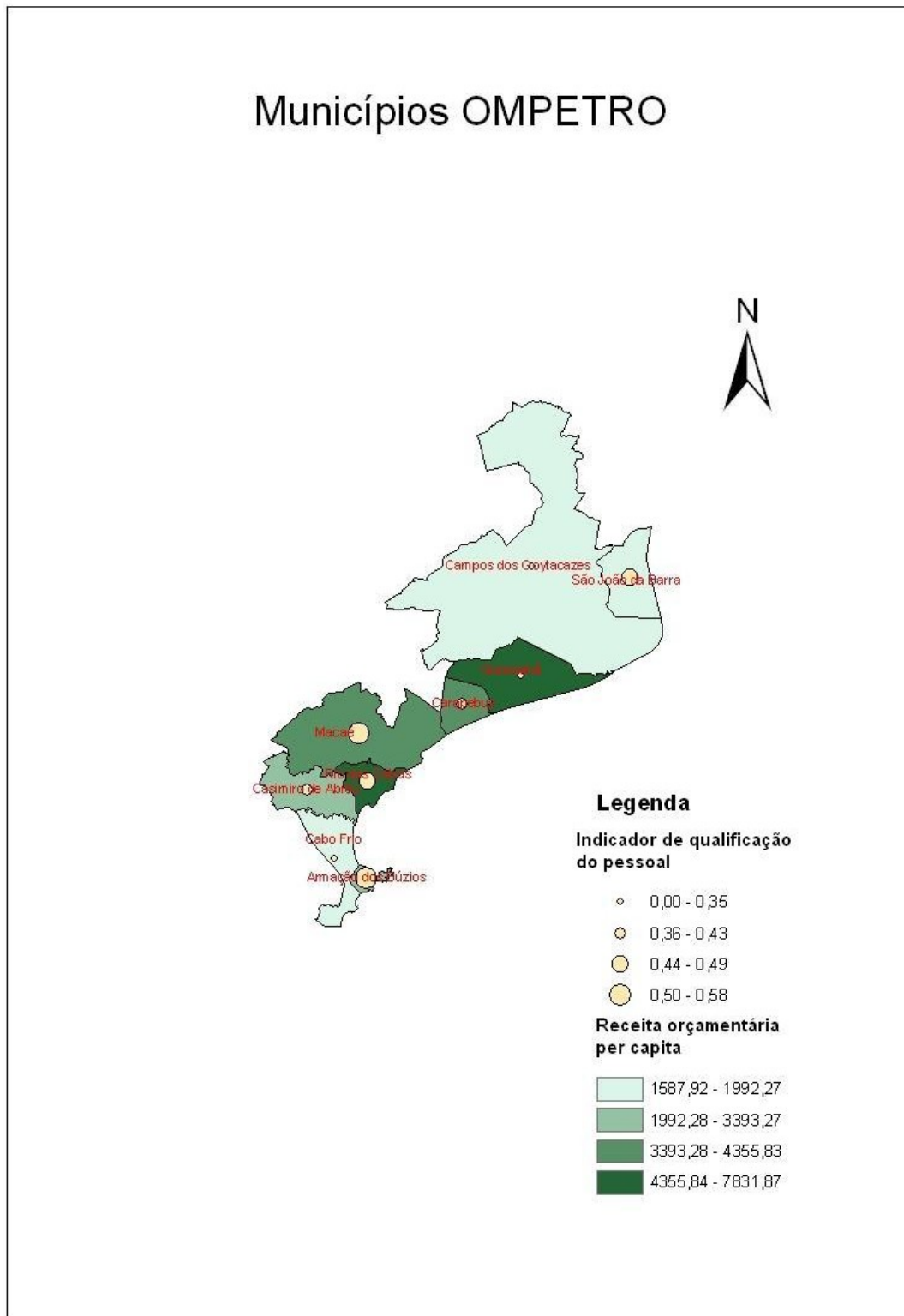


Figura 5 – Comparativo esforço arrecadação própria e indicador de instrumentos de planejamento municipal.

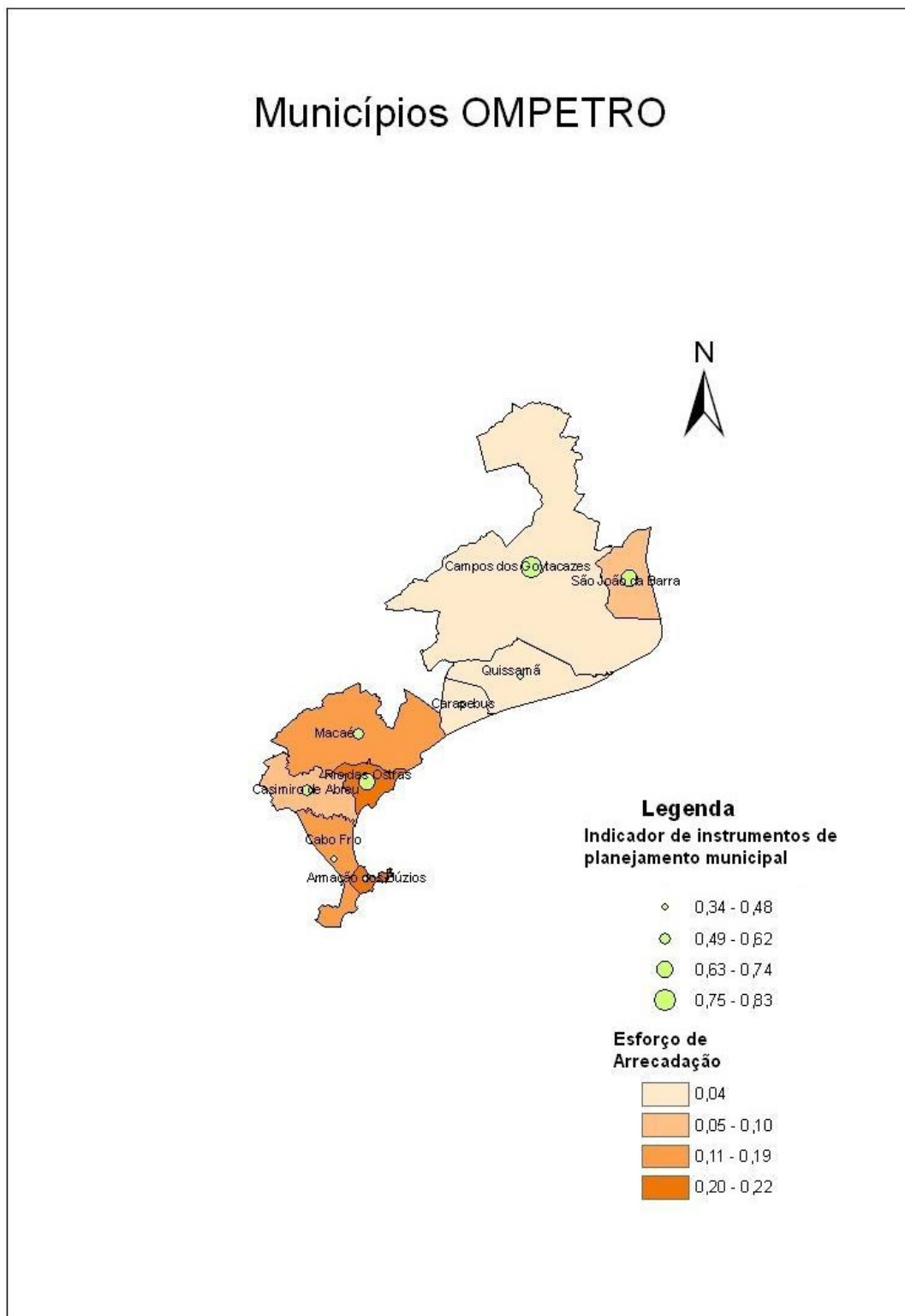


Figura 6 – Comparativo esforço arrecadação própria e indicador de mecanismos de gestão democrática.

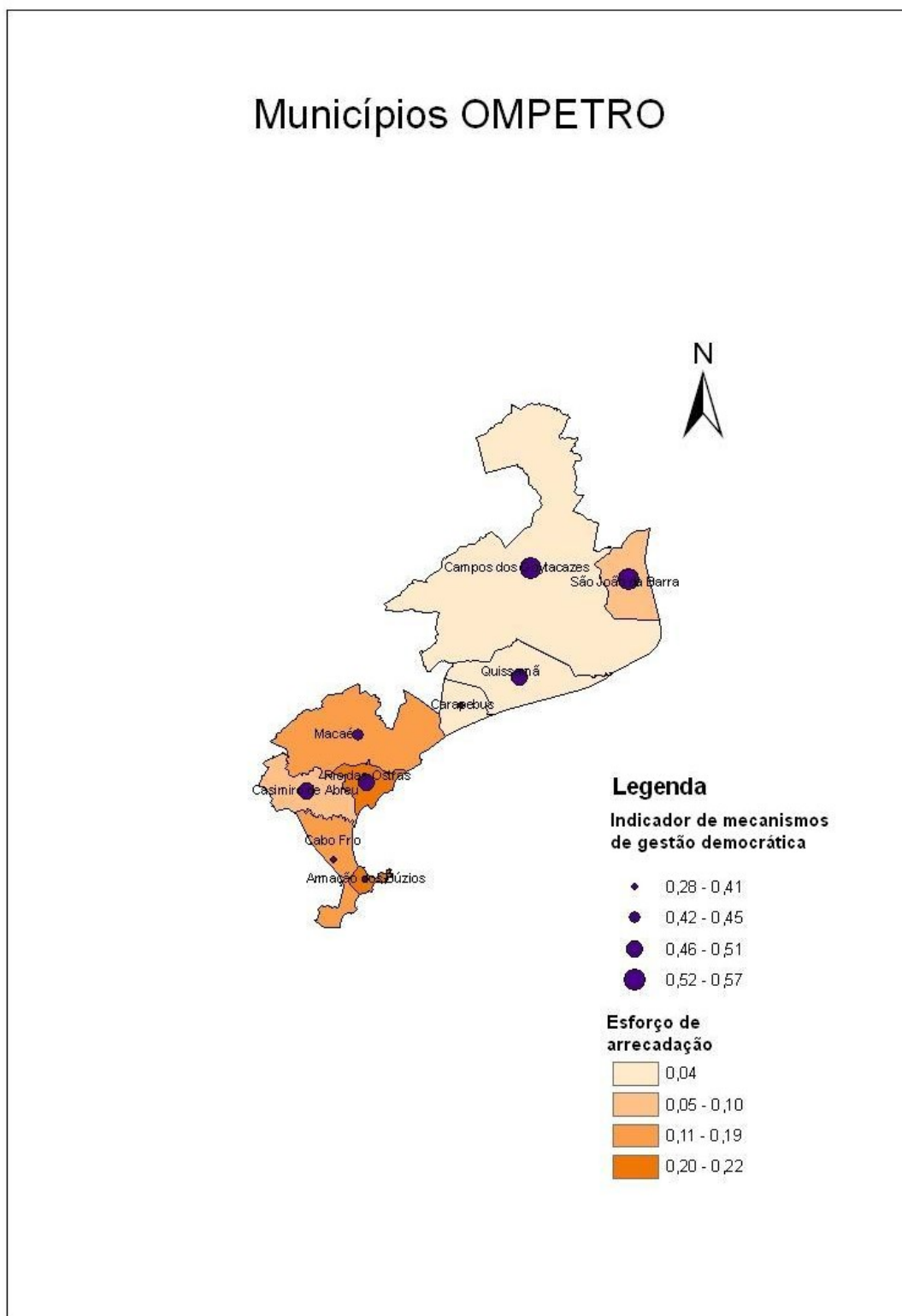


Figura 7 – Comparativo esforço arrecadação própria e indicador de modernização administrativa.

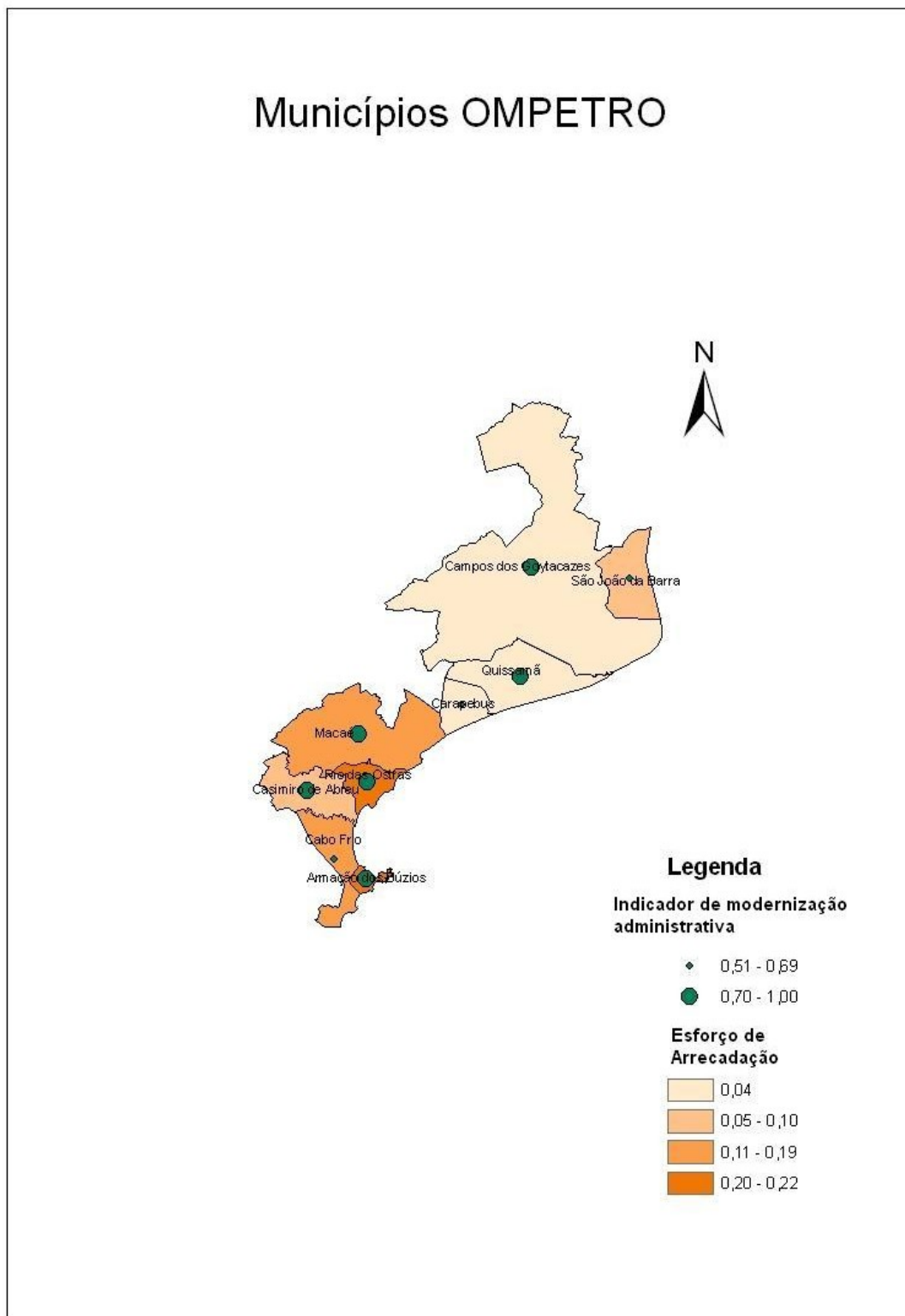


Figura 8 – Comparativo esforço arrecadação própria e indicador de qualificação do pessoal.

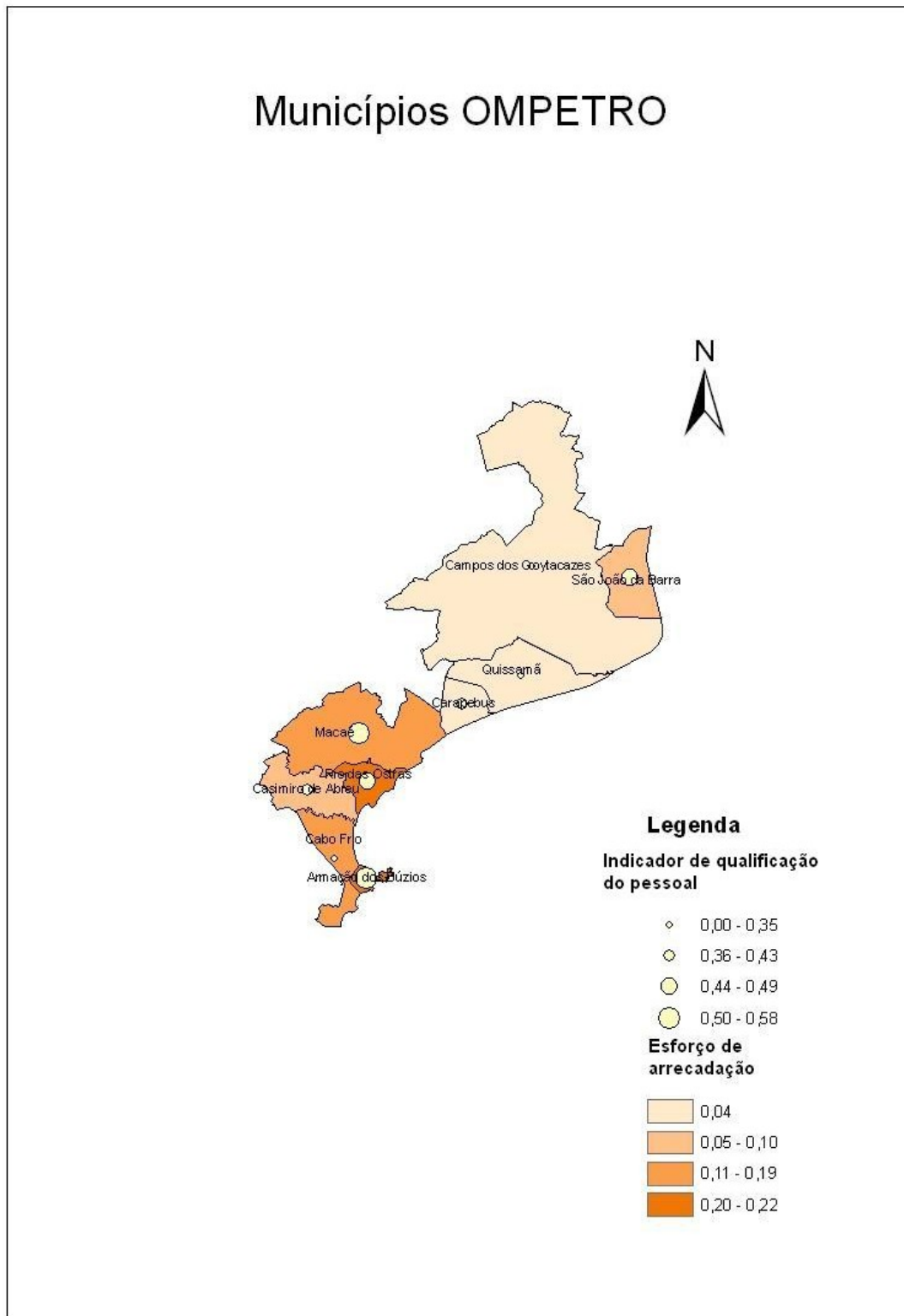


Figura 9 – Comparativo dependência de rendas petrolíferas e indicador de instrumentos de planejamento municipal.

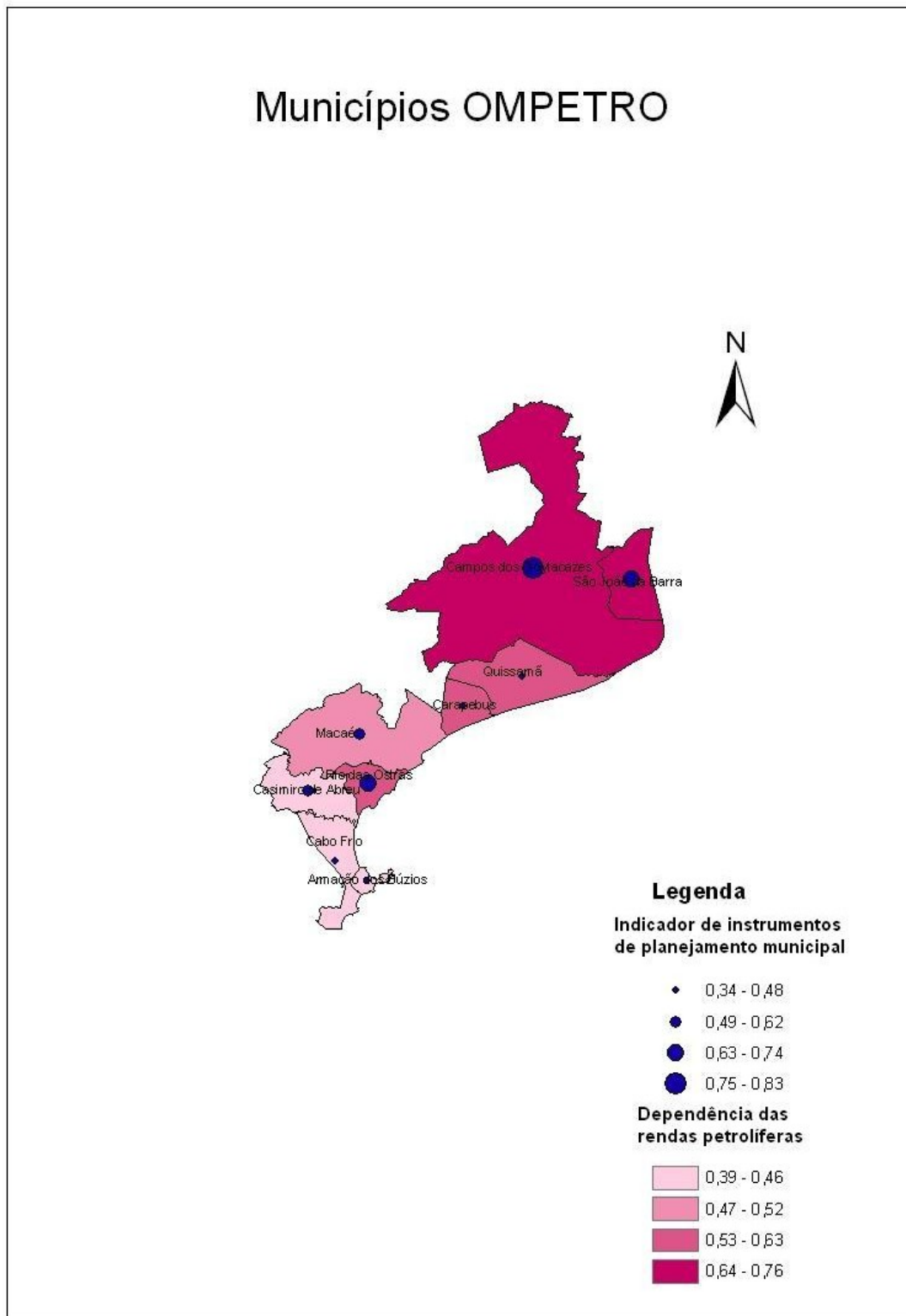


Figura 10 – Comparativo dependência de rendas petrolíferas e indicador de mecanismos de gestão democrática.

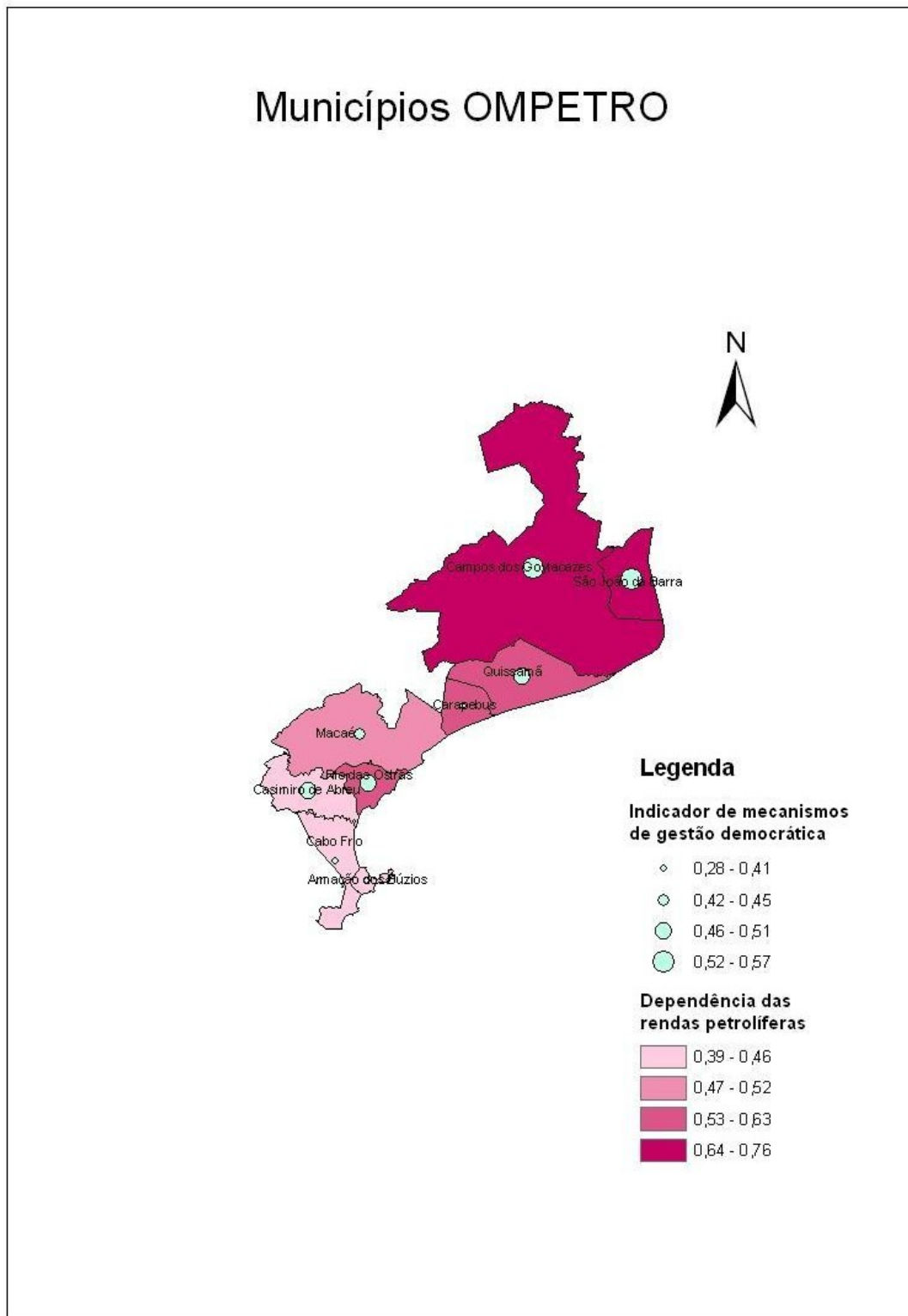


Figura 11 – Comparativo dependência de rendas petrolíferas e indicador de modernização administrativa.

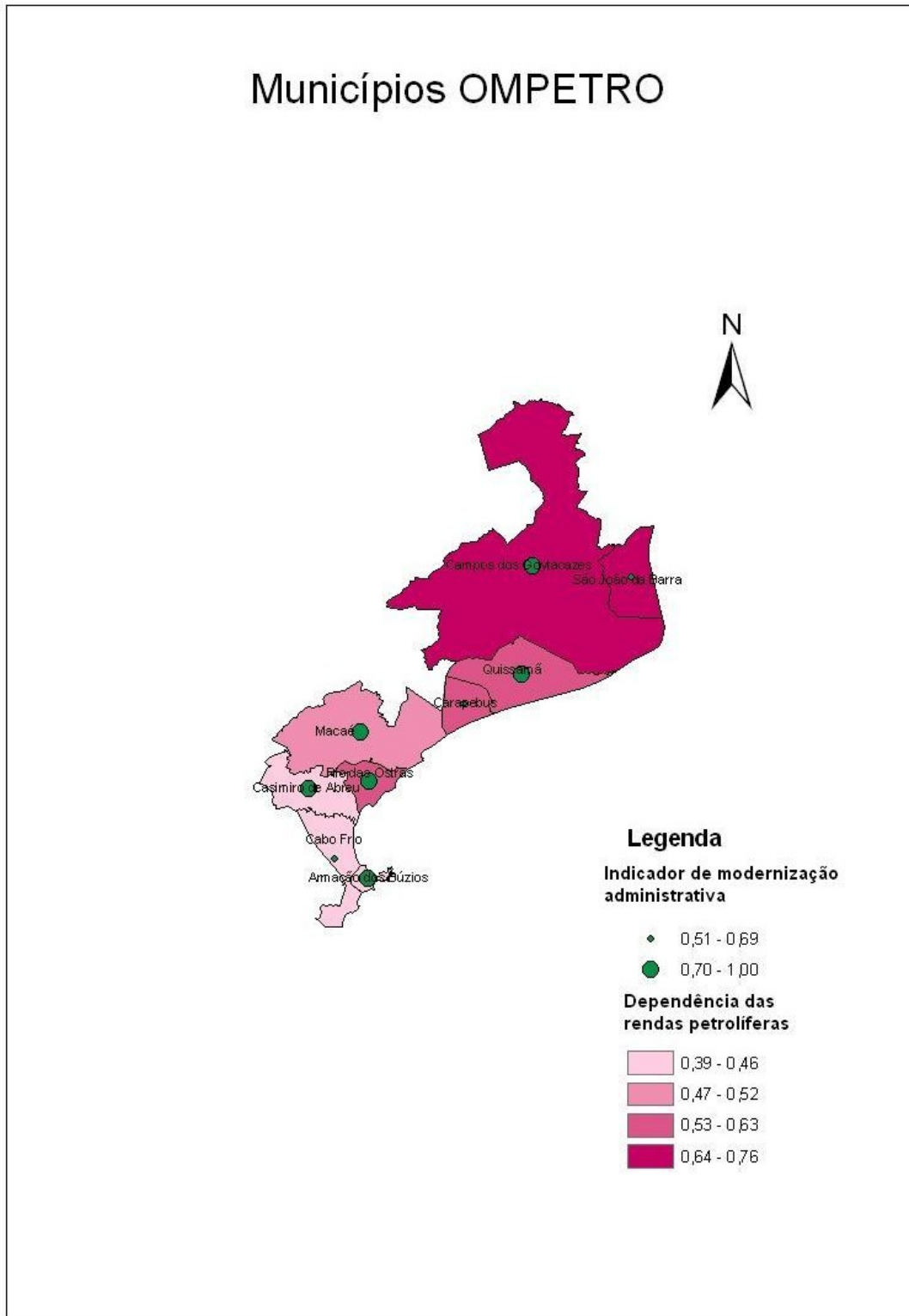


Figura 12 – Comparativo dependência de rendas petrolíferas e indicador de qualificação do pessoal.

