

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO
UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI –
UFVJM
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA - DEAD
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES GOVERNATIVAS
NACIONAIS**

Relatório Final

**Fortalecimento de Capacidades Governativas em Municípios do Médio e Baixo
Jequitinhonha e do Vale do Mucuri - MG**

Especificação: estudo quanti e qualitativo que busca a realização de um diagnóstico sobre o perfil orçamentário de alguns municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, estado de Minas Gerais, com base em registros das finanças públicas, bem como na análise da percepção dos prefeitos, secretários e gestores públicos municipais, identificando os principais problemas explicitados por este diagnóstico e que precisam de soluções mais urgentes. Ademais, busca estabelecer proposta de projeto integrado para o desenvolvimento regional com base na realidade identificada.

Área e subárea do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas / Administração /
Administração Pública / Política e Planejamento Governamentais

Coordenadora: Profa. Ms. Adriana Aparecida da Conceição Santos Sá (UFVJM)

Coordenadores Adjuntos:

- Prof. Dr. Edimilson Eduardo da Silva (UFVJM)

- Prof. Dr. Naldeir dos Santos Vieira (UFVJM)

Demais membros da equipe:

Profa. Dr. Grazielle Isabele Cristina Silva Sucupira

Dr. João Mendes da Rocha Neto

Ms. Ana Maria de Oliveira Rodrigues

Ms. Fernanda Aparecida Guedes Honorato da Silva

Ms. Karla Pinheiro de Oliveira

Ms. Renildo Lemos dos Santos

Discente Luciel Gomes dos Santos

**Teófilo Otoni – MG
Março de 2022**

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	4
2. OBJETIVO PROPOSTOS	5
2.1 Objetivo Geral	5
2.2 Objetivos Específicos	5
3. JUSTIFICATIVAS	6
4. PLANO DE TRABALHO PROPOSTO	9
5. PLANO DE TRABALHO EXECUTADO	11
6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS	12
7. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	21
7.1 Indicadores de Desenvolvimento Econômico	21
7.2 Descrição do campo de estudo	28
7.2.1 O Vale do Mucuri	30
7.2.2 O Vale do Jequitinhonha	41
7.2.2.1 Alto Jequitinhonha	42
7.2.2.2 Médio Jequitinhonha	44
7.2.2.3 Baixo Jequitinhonha	47
7.3 Finanças Municipais	52
7.3.1 Receitas e despesas municipais	54
8. DIAGNÓSTICO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS DOS ESTUDOS DE CASOS	55
8.1 Caso 1 – Município de Rubim	55
8.1.1 Receita Orçamentária	55
8.1.2 Despesa Orçamentária	67
8.2 Caso 2 – Município de Carai	71
8.2.1 Receita Orçamentária	71
8.2.2 Despesa Orçamentária	81
8.2.2.1 Despesa por função	84
8.3 Caso 3 – Município de Águas Formosas	86
8.3.1 Receita Orçamentária	86

8.3.2 Despesa Orçamentária	95
9. SÍNTESE DO GRUPO FOCAL	100
10. CONTRIBUIÇÕES PARA UMA AGENDA INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO	115
10. PRODUÇÃO CIENTÍFICA E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS EM EVENTOS	121
REFERÊNCIAS	123
APÊNDICES	127
APÊNDICE I – Termo de Adesão	127
APÊNDICE II – Roteiro de Entrevista Águas Formosas	129
APÊNDICE III – Roteiro de Entrevista Carai	130
APÊNDICE IV – Roteiro de Entrevista Rubim	131
APÊNDICE V– Roteiro do Grupo Focal	133

1 APRESENTAÇÃO

A presente proposta se insere no Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas, do Ministério do Desenvolvimento Regional, tendo em vista o diagnóstico das finanças públicas de pequenos municípios da região do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, estado de Minas Gerais, e o delineamento de ações prioritárias para o desenvolvimento regional integrado. Estas ações podem ir desde a proposição de capacitações a soluções econômicas para a gestão local de modo cooperativo.

Assim, este relatório constitui-se em um importante eixo de orientação sobre as finanças públicas em pequenos municípios, possibilitando a visualização de alternativas para a otimização dos recursos, tendo em vistas as especificidades regionais.

Este diagnóstico e plano de desenvolvimento territorial foi executado nos territórios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, estado de Minas Gerais. No Vale do Mucuri a renda per capita observada é de R\$ 432,95, representando o quarto pior rendimento de Minas Gerais, atrás apenas do Médio e Baixo Jequitinhonha, Alto Jequitinhonha e Norte, considerando dados de 2010 (MINAS GERAIS, 2016). Outro indicador que também demonstra a necessidade de preocupação do governo federal com estes territórios de desenvolvimento é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) que avalia as dimensões Renda, Educação e Expectativa de vida. A média deste índice para o Território do Mucuri é de 0,611, sendo o segundo pior de Minas Gerais, atrás apenas do Médio e Baixo Jequitinhonha (0,60) (MINAS GERAIS, 2016).

2. OBJETIVO PROPOSTOS

2.1 Objetivo Geral

Analisar o perfil orçamentário de pequenos municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, tendo como referência os anos de 2017 a 2020, identificando gargalos e alternativas para a ampliação da arrecadação.

2.2 Objetivos Específicos

- Analisar a realidade orçamentária de três municípios de pequeno porte do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, tendo como referência os anos de 2017 a 2020;
- Identificar os principais problemas explicitados no diagnóstico sobre o orçamento dos municípios analisados;
- Identificar os principais fatores determinantes da eficiência ou ineficiência orçamentária dos municípios analisados;
- Estabelecer proposta de projeto integrado para o desenvolvimento regional com base na realidade identificada.

3. JUSTIFICATIVAS

O Vale do Jequitinhonha, segundo Siste et al. (2010), tem sua dinâmica econômica notadamente afetada pelos intensos fluxos migratórios de mão de obra para outras regiões do país. Como consequência, as mulheres, sobretudo as mães que permanecem nas comunidades, tornam-se as únicas responsáveis pela manutenção de todos os mecanismos de acesso permanente à alimentação da família. O potencial de chuva na região é bastante variável e impõe limitações ao acesso à água e à prática da agricultura na estação seca do ano.

A proporção de pobres do Território de Desenvolvimento Médio e Baixo Jequitinhonha é de aproximadamente 62,04%, sendo a maior do Estado. A proporção de extremamente pobres é de 32,85%. A renda per capita observada no território é de R\$ 322,34, correspondendo a pior do Estado, em valores de 2010 (MINAS GERAIS, 2016).

Segundo o IBGE, em 2012, a contribuição do Médio e Baixo Jequitinhonha no PIB estadual foi de apenas 0,7%. O setor de serviços representa 70%, a produção industrial, 15,1%, e a agropecuária, 14,9% do PIB territorial. Os principais produtos produzidos no território são leite, café e mandioca (MINAS GERAIS, 2016).

No Vale do Mucuri, o clima é caracterizado por médias de precipitação anual que variam entre 800 e 1.300 milímetros, sendo o período chuvoso de novembro a março e de abril a outubro o período seco, onde podem ocorrer chuvas esporádicas. O trimestre mais chuvoso, dezembro-janeiro-fevereiro, atinge médias entre 450 a 600 milímetros, já no período seco que se prolonga por cerca de seis a sete meses, de abril a outubro, as médias variam entre 60 a 140 milímetros (EMATER, 2004). De acordo com Silva (2015), nenhum dos 27 municípios do Vale do Mucuri possui índice de desenvolvimento humano (IDH) maior que o estadual e nacional. Outra questão preocupante sobre o Vale do Mucuri são os níveis de perda populacional, pois ele está entre as regiões com maior taxa neste quesito (MATOS; GARCIA, 2006).

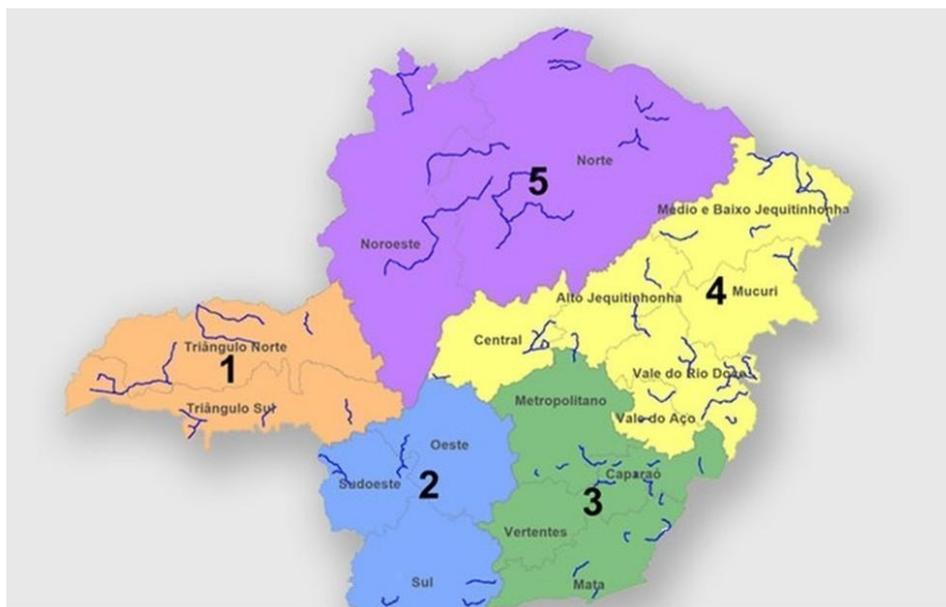


Figura 1 – Regiões dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri

Fonte: Almeida (2017).

O Município, no contexto citado, é uma das organizações que mais dinamiza a economia local. No entanto, por, em sua maioria, ser pequeno, os repasses de recursos financeiros recebidos nem sempre supre o atendimento dos serviços demandados pela população.

Com a elevação à categoria de entes federados, houve aumento das responsabilidades dos municípios no atendimento às demandas da população e na participação da arrecadação tributária nacional. No entanto, é cada vez maior a dependência financeira em relação aos entes superiores. Neste contexto federativo, conhecer a disponibilidade de recursos financeiros e o perfil das despesas municipais é fundamental para a identificação de problemas e levantamento de soluções que integrem a atuação dos poderes municipais, estaduais e federal e, igualmente importante, a sociedade. A realização de diagnóstico do perfil orçamentário do município é uma forma de oportunizar a conscientização fiscal, subsidiar o controle social e promover o exercício da cidadania, face aos instrumentos de planejamento e gestão.

Além disso, o conhecimento do perfil orçamentário de alguns municípios pequenos pode tornar mais efetivo o processo de identificação de problemas locais e o levantamento de soluções integradas. Como a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, característica evidenciada no estado de Minas Gerais, que possui 853 municípios, sendo 80,5% com população inferior a 20.000 habitantes, estudar as origens das receitas e em quais

áreas prevalece a sua aplicação é essencial para entender e melhorar a gestão orçamentária municipal.

Deste modo, tomou-se como objeto deste estudo três municípios do Baixo e Médio Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, escolhidos para estudos de casos por reunirem as principais características dos municípios de pequeno porte que pertencem à microrregião citada. Para se ter uma ideia, nessa microrregião, apenas a cidade de Teófilo Otoni tem população superior a 100.000 habitantes. Em decorrência, é provável que a composição orçamentária dos municípios escolhidos seja parecida com as demais da região.

4. PLANO DE TRABALHO PROPOSTO

Quadro 1 - Cronograma de atividades e forma de avaliação

Etapa	Atividades	Formas de avaliação	Meses												
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Ajustes no Projeto	Reunião online de planejamento do projeto com representantes do Ministério de Desenvolvimento Regional	Presença dos membros do projeto													
	Ajustes no Plano de Ação	Presença em reunião de todos os membros da equipe do projeto (lista de presença)													
	Levantamento de dados secundários sobre o orçamento dos municípios do campo estudado	Presença dos membros do projeto													
Objetivo 1	Levantar as bibliografias pertinentes e elaborar referencial teórico sobre as temáticas relacionadas.	Reuniões quinzenais da equipe de execução (lista de presença)													
	Seleção dos municípios que serão analisados	Reuniões quinzenais da equipe de execução (lista de presença)													
	Coleta de dados administrativos dos municípios selecionados	Dados apresentados em reunião da equipe													
	Análise e tabulação das informações coletadas na etapa exploratória	Reuniões quinzenais para monitoramento													
	Elaboração do roteiro para as entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais	Documento apresentado em reunião da equipe													
Objetivos 2 e 3	Coleta de dados qualitativos nos municípios	Relatórios de viagens e reuniões semanais para monitoramento													
	Análise e sistematização dos dados qualitativos dos municípios	Relatórios e reuniões quinzenais para monitoramento													
	Triangulação dos dados e elaboração do relatório final	Relatórios e reuniões quinzenais para monitoramento													
	Elaboração de artigo	Artigo apresentado													

	científico	em reunião da equipe																		
	Apresentação dos resultados em congresso científico e retorno dos resultados às instituições envolvidas	Relatórios de viagens e comprovante de apresentação																		
Objetivo 3	Realização de grupos focais com gestores de cada município estudado	Relatórios de viagens e lista de presença																		
	Estabelecer proposta de projeto integrado para o desenvolvimento regional com base na realidade identificada	Documento apresentado em reunião da equipe																		
Prestação de contas	Participação em reunião online de avaliação do projeto coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional	Presença dos membros do Projeto																		
	Prestação de contas	Envio de relatório final e dos comprovantes de custeio																		

Fonte: Elaborado pela equipe.

5. PLANO DE TRABALHO EXECUTADO

Quadro 2 - Cronograma de atividades executadas

Etapa	Atividades	Meses													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Ajustes no Projeto	Reunião online de planejamento do projeto com representantes do Ministério de Desenvolvimento Regional	█													
	Ajustes no Plano de Ação	█													
Objetivo 1	Levantamento de dados secundários sobre o orçamento dos municípios do campo estudado	█	█	█											
	Levantar as bibliografias pertinentes e elaborar referencial teórico sobre as temáticas relacionadas.	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
	Seleção dos municípios que serão analisados	█	█												
	Coleta de dados administrativos dos municípios selecionados		█	█	█	█	█	█	█	█	█				
	Análise e tabulação das informações coletadas na etapa exploratória			█	█	█	█	█	█	█					
	Elaboração do roteiro para as entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais				█	█	█	█							
	Coleta de dados qualitativos nos municípios							█							
Objetivos 2 e 3	Análise e sistematização dos dados qualitativos dos municípios							█	█	█	█	█	█	█	█
	Triangulação dos dados e elaboração do relatório final							█	█	█	█	█	█	█	█
	Elaboração de artigo científico								█	█	█	█	█	█	█
	Apresentação dos resultados em congresso científico e retorno dos resultados às instituições envolvidas											█	█	█	█
Objetivo 3	Realização de grupos focais com gestores de cada município estudado										█	█	█		
	Estabelecer proposta de projeto integrado para o desenvolvimento regional com base na realidade identificada													█	█
Prestação de contas	Participação em reunião online de avaliação do projeto coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional														
	Prestação de contas														█

Fonte: Elaborado pela equipe.

6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS

Com as atividades iniciadas em fevereiro de 2021, o presente estudo teve como marco inicial a reunião realizada por videoconferência no dia 19 de fevereiro de 2021 que contou com a participação dos coordenadores do projeto e de representantes do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR). Nesta reunião, os coordenadores do projeto apresentaram a proposta inicial do trabalho e receberam orientações e sugestões para adequações do mesmo. Uma delas foi a proposta para a utilização do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) como um dos indicadores de seleção dos municípios a serem estudados em profundidade, definição a ser feita na primeira etapa do projeto.

No dia 23 de fevereiro de 2021, foi realizada a primeira reunião com todos os integrantes da equipe do projeto. O objetivo foi a apresentação do projeto e do cronograma das atividades, a realização de alguns ajustes, em consonância com as recomendações obtidas na reunião com os integrantes do MDR, e a atribuição de atividades a cada membro da equipe. Ficaram definidas como atividades iniciais: a busca por informações técnicas e acadêmicas sobre indicadores financeiros da gestão municipal, a construção do referencial teórico do estudo, a seleção dos municípios a serem estudados em profundidade e a realização de contatos com os prefeitos dos municípios selecionados, consultando-os sobre a disponibilidade e o interesse da gestão municipal pelo desenvolvimento dos trabalhos com o Município. Nesta etapa inicial, por conta da pandemia do Covid 19, as reuniões da equipe foram realizadas quinzenalmente de modo remoto, via WhatsApp/Meet.

Como os objetivos propostos nesta ação exigiram a mobilização de procedimentos metodológicos mistos (CRESWELL, 2014), na primeira etapa, foi realizada a seleção de três municípios de pequeno porte do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri. Para esta etapa, foi realizada uma análise quantitativa dos indicadores relativos ao desenvolvimento dos municípios da região citada (IFDM, Índice de Desenvolvimento Humano Médio – IDHM e Produto Interno Bruto Per Capita – PIB P, detalhados na próxima sessão), identificando dois municípios com indicadores de desenvolvimento preocupantes para a realização das ações previstas neste projeto é um município cujos indicadores se destacassem positivamente frente aos demais analisados. Além do critério citado, foram selecionados municípios cujos gestores públicos manifestaram vontade política para participar ativamente das etapas desta ação.

Na Tabela 1, a seguir, são apresentados os municípios do Médio e do Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri e os respectivos indicadores de desenvolvimento identificados.

Tabela 1. Indicadores de desenvolvimento dos Municípios do Médio e do Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri

Vale do Mucuri			
Município	IFDM-2016	IDHM 2010	PIB P 2018 R\$
Bertópolis	0,4568	0.594	8023,34
Crisólita	0,5035	0.585	8494,28
Itaipé	0,5125	0.552	7050,85
Santa Helena de Minas	0,5249	0.567	7352,58
Ladainha	0,5501	0.541	6570,88
Poté	0,5548	0.624	8565,81
Machacalis	0,5566	0.640	11512,16
Novo Oriente de Minas	0,5648	0.555	8641,84
Serra dos Aimorés	0,5667	0.651	10141,67
Pavão	0,5690	0.627	8360,89
Ouro Verde de Minas	0,5695	0.595	8223,69
Umburatiba	0,5836	0.638	11392,76
Catuji	0,5842	0.540	9416,2
Malacacheta	0,5881	0.618	10361,92
Ataléia	0,5890	0.588	9689,69
Fronteira dos Vales	0,5924	0.592	7863,69
Carlos Chagas	0,5937	0.648	17722,5
Águas Formosas	0,6020	0.645	12107,63
Setubinha	0,6274	0.542	7445,42
Frei Gaspar	0,6444	0.590	9219,23
Franciscópolis	0,6528	0.603	13052,76
Nanuque	0,6979	0.701	17319,35
Médio Jequitinhonha			
Município	IFDM-2016	IDHM 2010	PIB P 2018 R\$
Carai	0,5159	0.558	6553,54
Cachoeira de Pajeú	0,5231	0.578	10437,83
Ponto dos Volantes	0,5390	0.595	7057,18
Padre Paraíso	0,5420	0.596	8605,78
Chapada do Norte	0,5627	0.598	6326,15
Novo Cruzeiro	0,5723	0.571	7531,17
Medina	0,5734	0.624	10135,73
Berilo	0,5842	0.628	7913,03
Comercinho	0,5877	0.593	7566,83
Francisco Badaró	0,6003	0.622	13052,76
Itinga	0,6096	0.600*	8215,84
Itaobim	0,6110	0.629	12803,43
Jenipapo de Minas	0,6289	0.624*	9273,63
Araçuaí	0,6294	0,663	10966,47
Coronel Murta	0,6360	0.627	8721,9
José Gonçalves de Minas	0,6367	0.632	9907,82
Pedra Azul	0,6593	0,627	12284,14
Baixo Jequitinhonha			
Município	IFDM-2016	IDHM 2010	PIB P 2018 R\$
Bandeira	0,5004	0.599	8998,48
Salto da Divisa	0,5413	0.608	14698,14

Felisburgo	0,5492	0.583	7701,56
Almenara	0,5492	0.642	12833,65
Rubim	0,5547	0.609	8319,29
Mata Verde	0,5615	0.581	7985,25
Joáima	0,5717	0.587	8735,99
Jordânia	0,5739	0.628	8407,43
Jacinto	0,5797	0.620	8401,83
Palmópolis	0,5802	0.565	8645,79
Monte Formoso	0,5824	0.541	7049,53
Santa Maria do Salto	0,5989	0.613	7802,67
Divisópolis	0,6052	0.609	6780,22
Santo Antônio do Jacinto	0,6243	0.574	7582,83
Rio do Prado	0,6409	0.605	7970,68
Jequitinhonha	0,6793	0.615	9010,66

Fonte: IBGE, 2018.

Diante dos indicadores identificados, foram destacados para a seleção como estudos de casos os municípios com piores e melhores classificações, que seguem apresentados no quadro a seguir.

Quadro 3. Classificação dos Municípios do Médio e do Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri

Municípios com piores indicadores			
Indicadores	Vale do Mucuri	Médio Jequitinhonha	Baixo Jequitinhonha
PIB Per Capita	Ladainha Itaipé Santa Helena de Minas Setubinha Fronteiras dos Vales	Chapada do Norte Carai Ponto dos Volantes Novo Cruzeiro Comercinho	Divisópolis Monte Formoso Santo Antônio do Jacinto Felisburgo Santa Maria do Salto
IDHM	Catuji Ladainha Setubinha Itaipé Novo Oriente de Minas	Carai Novo Cruzeiro Cachoeira de Pajeú Comercinho Ponto dos Volantes	Monte Formoso Palmópolis Santo Antônio do Jacinto Mata Verde Felisburgo
IFDM	Bertópolis Crisólita Itaipé Santa Helena de Minas Ladainha	Carai Cachoeira de Pajeú Pontos dos Volantes Padre Paraíso Chapada do Norte	Bandeira Salto da Divisa Felisburgo Almenara Rubim
Municípios com melhores indicadores			
Indicadores	Vale do Mucuri	Médio Jequitinhonha	Baixo Jequitinhonha
PIB Per Capita	Carlos Chagas Nanuque Franciscópolis Águas Formosas Machacalis	Francisco Badaró Itaobim Pedra Azul Araçuaí Cachoeira de Pajeú	Salto da Divisa Almenara Jequitinhonha Bandeira Joáima

IDHM	Nanuque Serra dos Aimorés Carlos Chagas Águas Formosas Machacalis	Araçuaí José Gonçalves de Minas Itaobim Berilo Pedra Azul	Almenara Jordânia Jacinto Jequitinhonha Santa Maria do Salto
IFDM	Nanuque Franciscópolis Frei Gaspar Setubinha Águas Formosas	Pedra Azul José Gonçalves de Minas Coronel Murta Araçuaí Jenipapo de Minas	Jequitinhonha Rio do Prado Santo Antônio do Jacinto Divisópolis Santa Maria do Salto

Fonte: Elaborados pela equipe.

Assim, para a seleção dos entrevistados foram definidos como critérios para a seleção dos municípios para o estudo de caso: municípios com menos de 100.000 habitantes do Médio e do Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri; seleção de três municípios com base em indicadores de desenvolvimento municipal (IFPM; IDHM e PIB Per Capita), sendo dois que se destacam dentre aqueles com piores indicadores e um dentre os identificados com indicadores melhores quando comparado aos demais; distanciamento de no mínimo 100 km entre os municípios selecionados; e, abertura e interesse dos gestores do município selecionado para participarem ativamente das etapas da ação.

Tendo em vista os critérios citados anteriormente, foram selecionados para o estudo os municípios de Águas Formosas, Caraí e Rubim. Após contato e aceite dos gestores dos municípios selecionados, foi firmado um termo de adesão (Apêndice 1), pelo qual os respectivos prefeitos assumiram o compromisso em disponibilizar os dados necessários e estimular o envolvimento de todos os gestores de nível estratégico nas atividades de campo.

Posteriormente à assinatura do termo de adesão, foi realizada uma reunião de apresentação do projeto e ajustes de expectativas com o prefeito de cada município. A primeira reunião foi realizada com o prefeito da cidade de Caraí, no dia 09 de março de 2021. A segunda foi realizada no dia 30 de março de 2021 com o prefeito da cidade de Rubim. A terceira foi realizada com o prefeito e secretária de educação do município de Águas Formosas no dia 08 de abril de 2021. A primeira reunião citada foi realizada na sede da Associação dos Municípios do Vale do Mucuri (AMUC) e as outras duas foram realizadas por meio da plataforma Google Meet.

Dos municípios selecionados, foram coletados dados financeiros extraídos dos Demonstrativos de Receitas e Despesas e Orçamentos anuais referentes ao período de 2017 a 2020, elaborados e publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponíveis nos

relatórios Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, conforme proposto por Nazareth et al. (2007).

Assim, o protocolo da pesquisa executada foi dividido em duas fases, a saber: (i) fase exploratória; e, (ii) fase empírica. A fase exploratória, já detalhada acima, contemplou a análise dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico de Produto Interno Bruto (PIB Per Capita), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) dos municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, como critério de escolha dos três municípios. A fase empírica contemplou a coleta dos dados e a análise dos indicadores com base nos estudos de Matias e Campello (2000) e Nazareth *et al.* (2007), levantamento de dados, por meio de entrevistas com técnicos envolvidos na execução do orçamento, de forma a compreender a realidade das contas inseridas no banco de dados construído. Para finalizar esta última fase foi aplicada a técnica qualitativa de grupo focal.

Na busca por explorar o perfil orçamentário dos municípios, selecionaram-se os indicadores com base nos estudos de Matias e Campello (2000) e Nazareth *et al.* (2007), conforme Quadro 4.

Quadro 4. Indicadores Financeiros Municipais

INDICADORES DE RECEITA		
Indicador	Cálculo	Informações
Participação nas Receitas Tributárias (RT)	$\frac{\text{Receitas Tributárias}}{\text{Receita Total}}$	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
Participação nas Receitas de Transferências (RTR)	$\frac{\text{Receitas de Transferências}}{\text{Receita Total}}$	Transferências Correntes
Participação de Receitas de Capital (RCAP)	$\frac{\text{Receitas de Capital}}{\text{Receita Total}}$	
Participação do FPM (FPM)	$\frac{\text{Receitas FPM}}{\text{Receita Total}}$	Cota parte mensal + Cota parte de julho + Cota parte de dezembro
INDICADORES DE DESPESAS		
Indicador	Cálculo	Informações
Participação Despesas de custeio (DC)	$\frac{\text{Despesas de Custeio}}{\text{Receita Orçamentária Líquida}}$	Despesas de Custeio = os gastos governamentais para a manutenção e operacionalização da administração
Financiamento das dívidas de custeio (FDC)	$\frac{\text{Receitas Tributárias}}{\text{Despesas de Custeio}}$	
Despesas com pessoal (DCP)	$\frac{\text{Despesas com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Pessoal e Encargos Sociais
Investimento (I)	$\frac{\text{Despesas de Capital Líquida}}{\text{Receita Orçamentária Líquida}}$	
INDICADORES DE RESULTADO		
Indicador	Cálculo	Informações

Utilização de ativos total (UAT)	$(\text{Receita Orçamentária Total} - \text{Despesa Orçamentária Total}) / \text{Ativo Total}$	
Participação das receitas de capital (PRC)	$\text{Despesas de Capital} - \text{Receita de Capital} / \text{Receita Total}$	Receitas de Capital utilizadas para financiar as Despesas de Capital
Utilização de Capital de Terceiros (UCT)	$(\text{Passivo Financeiro} + \text{Passivo Permanente}) / \text{Ativo Total}$	
Capacidade de Geração Própria de Poupança (CGPP)	$(RT + ICMS - DC) / RT + ICMS$	
Cobertura Corrente Própria (CCP)	$\text{Receitas Tributárias} / \text{Despesas Correntes}$	
INDICADORES DE TENDÊNCIAS		
Indicador	Cálculo	Informações
Movimento Estadual (ME)	$(\text{Variação das Receitas Tributárias} / \text{Variação ICMS})$	
Participação ICMS (PICMS)	$(\text{Variação do ICMS} / \text{Variação ICMS Estadual})$	
INDICADORES DE PER CAPITA		
Indicador	Cálculo	Informações
Receita Total Per Capita (RTPC)	$(\text{Receita Total} / \text{População})$	
Gasto Total Per Capita (GTPC)	$(\text{Despesa Total} / \text{População})$	
INDICADORES DE LIQUIDEZ		
Indicador	Cálculo	Informações
Comprometimento Patrimonial (CP)	$\text{Ativo Financeiro} / \text{Passivo Financeiro}$	
Necessidade de Recursos (NR)	$(\text{Passivo Financeiro} - \text{Ativo Financeiro}) / \text{Receita Corrente Líquida}$	

Fonte: adaptado de Matias e Campello (2000) e Nazareth *et al.* (2007)

Após a escolha dos indicadores, selecionaram-se as variáveis que compõem o cálculo dos indicadores, conforme as contas apontadas pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), com vigência de 2017 a 2020.

Em seguida extraíram-se dados de 2017 a 2020 das declarações do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), do Balanço Anual e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária Simplificado (RREO) e do Portal da Transparência – Fiscalizando com o Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG), com vigência de 2017 a 2020.

Na etapa seguinte realizou-se o cálculo do fator de atualização dos anos de 2017, 2018 e 2019, adotando como referência de 2020. Foi feita a correção de valor por meio do Índice

Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), considerando os seguintes valores: (i) Valores dos índices IGP-DI (2017): 1, 429857; (ii) Valores dos índices IGP-DI (2018): 1, 31927120; e, (iii) Valores dos índices IGP-DI (2019): 1, 25215830. Essa etapa visava identificar o poder de compra dos municípios, considerando a taxa de inflação no referido período.

Após essa etapa, fez-se a análise horizontal e vertical, considerando os valores atualizados pelo índice IGP-DI supracitados, de forma a comparar as contas em relação ao total e relativa ao período analisado.

Após o resultado dessa etapa quantitativa, na qual obteve-se a análises dos indicadores financeiros municipais e análise horizontal e vertical em relação aos valores orçamentários, elaborou-se os roteiros de entrevistas.

Em seguida realizou-se a coleta de dados qualitativos sobre a percepção dos prefeitos, secretários e gestores públicos municipais em relação ao orçamento municipal demonstrado no banco de dados construído.

Para as análises qualitativas, foram realizadas entrevistas individuais com gestores de cada municípios e profissionais de carreira lotados no setor administrativo, tendo em vista que estes últimos tendem a estar em seus cargos há mais tempo, independentemente da alteração do prefeito após as eleições municipais de 2020. Nas entrevistas, foram questionados aspectos relacionados à percepção dos gestores sobre os motivos do município ter o perfil orçamentário identificado com as análises dos dados orçamentários identificados. As entrevistas foram gravadas em áudio e transcritas para que fosse facilitada a análise posterior.

No município de Águas Formosas foram entrevistados a Secretária de Finanças, bem como os servidores responsáveis por três áreas ligadas a esta secretaria: a servidora responsável pelo setor de contabilidade e tesouraria, o servidor responsável pelo setor de compras e o servidor responsável pelo setor de arrecadação, totalizando quatro sujeitos.

No município de Caraí também foram entrevistados quatro sujeitos, sendo um o Chefe de Gabinete, a servidora responsável pelo setor de convênios, o servidor responsável pelo setor de tributos e o responsável pelo setor de contabilidade.

No município de Rubim foram entrevistados seis sujeitos, sendo um Secretário de Finanças, um Assessor Contábil, duas servidoras responsáveis pelo Setor de Compras, uma responsável pelo Setor de Recursos Humanos e uma servidora do Setor de Tributos.

No Quadro 5, a seguir, é apresentado o perfil dos entrevistados.

Quadro 5 – Perfil dos entrevistados

Cidade	Sujeito	Cargo	Tempo no cargo	Escolaridade	Sexo
Águas Formosas	Entrevistado A1	Secretária de Finanças	10 meses	Superior	Feminino
	Entrevistado B1	Setor de contabilidade	30 anos	Superior	Feminino
	Entrevistado C1	Setor de Compras	10 anos	Ensino Médio	Masculino
	Entrevistado D1	Setor de Arrecadação	20 anos	Superior	Masculino
Carai	Entrevistado A2	Chefe de Gabinete	30 anos	Superior	Masculino
	Entrevistado B2	Setor de Convênios	8 anos	Ensino Médio	Feminino
	Entrevistado C2	Setor de Tributos	8 anos	Ensino Médio	Masculino
	Entrevistado D2	Setor de Contabilidade	20 anos	Superior	Masculino
Rubim	Entrevistado A3	Secretário de Finanças	4 anos	Ensino Médio	Masculino
	Entrevistado B3	Assessor Contábil	4 anos	Contador	Masculino
	Entrevistado C3	Setor de Compras	1,5 anos	Ensino Médio	Feminino
	Entrevistado D3	Setor de Compras	4 anos	Contadora	Feminino
	Entrevistado E3	Setor de RH	4 anos	Assistente Social	Feminino
	Entrevistado F3	Setor de Tributos	10 anos	Ensino Médio	Feminino

Fonte: dados do estudo (2021).

Durante a análise qualitativa, foram recuperados os diálogos gravados e realizada a sua transcrição, enfatizando alguns momentos especiais registrados na memória ou anotados para o momento da análise final. Posteriormente, foram transcritos os dados colhidos para uma matriz de dupla entrada – em uma coluna as falas dos entrevistados, aproximadas por características de estratificação; em outra, as categorias de análise. Por fim, foi realizada a análise do conjunto, visualizando os fatos de evidência relativos a cada entrevistado, no conjunto das suas respostas, quando foram identificadas respostas retardadas ou antecipadas, bem como aqueles que dizem respeito a cada uma das perguntas, refletindo sobre todo o conjunto das entrevistas (MATTOS, 2006). Ademais, as reflexões foram enriquecidas pela análise dos documentos obtidos em cada município e das anotações do caderno de campo.

Após a elaboração do diagnóstico, foi realizada uma segunda etapa desta ação, quando os pesquisadores retornaram ao município para a apresentação do relatório realizado sobre o diagnóstico da primeira etapa. Neste momento, realizou-se em cada município uma reunião no formato de grupo focal com os gestores públicos (prefeitos, secretários e funcionários de setores administrativos). Além da socialização do relatório, foi estimulado o debate sobre os problemas considerados mais impactantes na ampliação das receitas do município e sobre as alternativas para contorná-los.

As reuniões do grupo focal foram realizadas presencialmente nos municípios: Rubim em 13 de dezembro de 2021, Carai 16 de dezembro de 2021 e em Águas Formosas foi realizada no dia 22 de fevereiro de 2022.

Os dados obtidos com os grupos focais foram analisados por meio da técnica da análise de conteúdo, conforme procedimentos seguidos na etapa das análises das entrevistas semiestruturadas.

Posteriormente à sistematização, foi elaborada a triangulação dos dados e o relatório final do estudo, possibilitando o desenvolvimento de proposições para o desenvolvimento integrado. Desse modo, o estudo pode ser considerado como de natureza descritiva e interpretativa.

De forma sintética, a metodologia seguiu o seguinte percurso, conforme o Quadro 6.

Quadro 6 - Síntese dos procedimentos metodológicos

Objetivos da pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> - Analisar o perfil orçamentário de alguns municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, tendo como referência os anos de 2017 a 2020; - Identificar os principais problemas explicitados no diagnóstico sobre o orçamento dos municípios analisados; - Identificar os principais fatores determinantes da eficiência ou ineficiência orçamentária dos municípios analisados; - Estabelecer proposta de projeto integrado para o desenvolvimento regional com base na realidade identificada.
Natureza da pesquisa	Descritiva e interpretativa.
Estratégia de Pesquisa	Estudo de múltiplos casos.
Campo do Estudo	Municípios de pequeno porte do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri: Águas Formosas, Caraí e Rubim.
Coleta de dados	Pesquisa exploratória por meio de registros administrativos e realização de estudo de casos em profundidade por meio de análise documental, entrevistas semiestruturadas e grupos focais com gestores de municípios de pequeno porte do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri.
Categorias de análise	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de caracterização do Município. - Indicadores sobre o perfil orçamentário municipal. - Indicadores sobre gargalos para ampliação de receitas no Município.

Fonte: Elaborado pela equipe.

A última etapa desta ação, além da elaboração de relatório técnico, envolveu a elaboração de trabalhos científicos (resumos e artigos completos) para facilitar a divulgação dos resultados obtidos.

7. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

7.1 Indicadores de Desenvolvimento Econômico

O desenvolvimento é uma questão que faz parte das discussões dos mais diversos agentes, sejam eles políticos, sociais, econômicos, instituições de ensino, organizações não governamentais, entre outros (BORTOLOTTI; PALUCH; CLAZER, 2010, p. 4).

Esses atores governamentais necessitam de informações para compreender e promover o desenvolvimento e melhora das condições de vida da população. Nessa perspectiva de compreender a realidade dos países, estados, municípios e o distrito federal tem-se os indicadores de desenvolvimento, como por exemplo PIB, PIB per capita, IFDM, IDHM, entre outros.

Januzzi (2005, p. 138) afirma que os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se para subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil (JANUZZI, 2005).

Os indicadores de desenvolvimento podem ser conceituados como uma medida capaz de expressar quantitativamente a escala de desenvolvimento de determinado aspecto pertencente a nossa realidade. Eles são apresentados de forma estatística e relatam aspectos da vida de uma determinada população retratando o estado social que está se encontra possibilitando o conhecimento do seu nível de desenvolvimento (BORTOLOTTI; PALUCH; CLAZER, 2010, p. 4).

Nessa mesma perspectiva de pesquisa, Siedenberg (2003) afirma que, por meio dos indicadores, é possível avaliar os “pontos fortes e fracos, assim como o sucesso ou fracasso de uma estratégia de desenvolvimento”. O autor ainda reafirma que não se pode, todavia, desconsiderar que, em geral, toda e qualquer política de desenvolvimento demanda e se baseia em índices e indicadores. É por meio destes instrumentos que o sucesso ou o fracasso, assim como os pontos fortes e fracos de uma estratégia de desenvolvimento são analisados ou evidenciados. Enfim, não há como negar: indicadores são necessários para permitir análises e comparações inter ou intra regionais (SIEDENBERG, 2003, p.55).

Barbosa (2017), em seu estudo cujo o objetivo foi criar um Índice de Desenvolvimento Relativo (IDR) para quinze municípios da Microrregião de Dourados-MS, afirmou que

pesquisas que elencaram indicadores elevados de crescimento econômico tais como PIB per capita, taxa de crescimento do PIB e/ou PNB per capita não expressaram de forma satisfatória a realidade da população, mesmo em países com condições básicas de vida e sobrevivência precários e em outros países com baixo crescimento econômico apresentaram indicadores que refletem boas condições de vida de seus habitantes.

Benatti, Silva e Prearo (2021) afirmaram que o Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma de todos os bens e serviços que são produzidos pelo País, Estado ou mesmo o município, sendo considerando os bens e serviços finais para evitar recontagem. Geralmente confundido com a riqueza de uma nação, na verdade representa a produção dentro de determinado período, o que evidencia se, dentro daquele recorte temporal, a produção foi maior ou menor.

O PIB é composto pela consolidação de diversos outros indicadores incluindo informações do orçamento familiar, os preços do varejo, a balança comercial, o desenvolvimento do varejo entre outros (BENATTI; SILVA; PREARO, 2021).

Em contrapartida, Tombolo e Sampaio (2013), ao analisarem o comportamento da série temporal do PIB brasileiro entre 1820 e 2012, no que diz respeito ao seu comportamento cíclico e seus distintos períodos de crescimento econômico, afirmaram ser difícil estimar variáveis como o PIB para o século XIX devido à escassez de dados e estatísticas que embasam tais estimativas (TOMBOLO; SAMPAIO, 2013). Os autores afirmaram que essas estimativas do PIB se basearam em sua maioria em variáveis fiscais do governo federal, exportações e importações, agregados monetários, etc.

Por outro lado, Lôbo e Nakabaschi (2020) consideraram que para a mensuração do bem-estar dos estados brasileiros, os resultados pelo PIB per capita para medir o bem-estar convergiram com a literatura internacional como, por exemplo, a importância da expectativa de vida no bem-estar e alta correlação com a renda. Os resultados trouxeram evidências de que o PIB per capita é um indicador adequado para se medir o bem-estar, em qualquer nível de Governo (LÔBO; NAKABASHI, 2020).

Por meio dos valores do PIB, é possível observar a evolução da produção, sendo que o PIB per capita representa a divisão de toda a riqueza produzida de maneira uniforme aos seus habitantes. Essa medida possibilita realizar comparações entre economias de diferentes países, apesar das limitações em observar os fenômenos relacionados como a qualidade de vida e a desigualdade social, observando o próprio critério do PIB per capita que não leva em consideração as existentes diferenças sociais (BENATTI; SILVA; PREARO, 2021).

Em relação aos estudos em municípios, por meio da aplicação de indicadores de desenvolvimento municipal, Bortolotti, Paluch e Clazer (2010) dissertam que a avaliação do grau de desenvolvimento de um município contribui tanto para a administração pública como para a sociedade em geral, tendo em vista que essa avaliação demonstra a atuação do governo em áreas consideradas essenciais, como educação e saúde.

Os autores reafirmaram que as ações públicas nas áreas da longevidade, educação e renda são predominantes para que se possa criar um ambiente em que a população se desenvolva de maneira saudável, desencadeando assim o desenvolvimento municipal (BORTOLOTTI; PALUCH; CLAZER, 2010).

Siedenberg (2003) afirma que os “indicadores são necessários para permitir análises e comparações inter ou intrarregionais”, seja de países, estados e municípios. Um indicador ou índice tem como função subsidiar políticas de desenvolvimento a serem implementadas (SIEDENBERG, 2003, p.55).

Outro indicador de desenvolvimento muito utilizado é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que foi criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) com o intuito de acompanhar o desenvolvimento dos municípios brasileiros (BORTOLOTTI; PALUCH; CLAZER, 2010, p. 4).

Segundo a FIRJAN (2012), o IFDM foi inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e assim como ele avalia também o emprego e renda, a saúde e a educação, tendo como diferencial as variáveis selecionadas de forma a avaliar a realidade de cada município. Para fazer uma avaliação isenta e confiável, o cálculo do IFDM utiliza dados administrativos oficiais de declaração obrigatória, disponibilizados pelos municípios e pelos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde.

O entendimento necessário da criação do IFDM era apontar as desigualdades locais e regionais para assim corrigi-las e não mascarar por meio de cálculos de médias que escondiam as disparidades e vulnerabilidades locais. Outra premissa também evidenciada na criação do IFDM foi ampliar a abrangência das áreas do desenvolvimento ao acrescentar dados que pudessem contribuir com uma leitura mais aprofundada em cada área (FUZARO; CARNIELLO, 2020, p.80).

O IFDM é calculado anualmente, desde sua criação, para todos os municípios brasileiros. Seu valor varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 mais desenvolvida é considerada a localidade. Cada uma de suas três dimensões é sintetizada em subíndices (IFDM Educação, IFDM Saúde e IFDM Emprego e Renda) cujos valores também variam de

0 a 1. A Tabela 2 resume as variáveis componentes dos subíndices do IFDM, bem como seus respectivos pesos relativos (BARBOSA, 2017, p. 304).

Tabela 2. Esboço das variáveis componentes do IFDM, por área

IFDM Emprego e Renda (Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego)	Pesos Relativos
Emprego	50%
Taxa de cresc. emprego formal no ano base	10%
Taxa de cresc. emprego formal no último triênio	10%
Formalização mercado de trab. Local (*)	30%
Renda	50%
Taxa de cresc. renda média no ano base	10%
Taxa de cresc. renda média no último triênio	10%
Gini da Renda	15%
Massa salarial	15%
IFDM Educação (Fonte: Ministério da Educação)	
Ensino infantil	20%
% de crianças de 0 a 5 anos matriculadas em creches e pré-escolas	20%
Ensino fundamental	80%
Taxa de distorção idade-série	10%
% de docentes com curso superior	15%
Número médio diário de horas-aula	15%
Taxa de abandono escolar	15%
Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)	25%
IFDM Saúde (Fonte: Ministério da Saúde)	
% de gestantes com mais de 6 consultas pré-natal	25%
Proporção de mortes por causas mal definidas	25%
Taxas de óbitos de menores de 5 anos por causas evitáveis	25%
Internações evitáveis por atenção básica	25%

Fonte: adaptado de Barbosa (2017)

(*) Relação entre o estoque de trabalhadores com carteira assinada e a população em idade ativa do município.

No IFDM Emprego e Renda, a dimensão Emprego avalia a geração de emprego formal e a capacidade de absorção da mão de obra local. A dimensão Renda acompanha a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho do município, ambos com indicadores conjunturais e estruturais. O IFDM Educação é composto por 6 indicadores que avaliam a oferta da educação infantil (enfoque quantitativo) e a qualidade da educação prestada no ensino fundamental (enfoque qualitativo). O IFDM Saúde é composto por 4 indicadores que visam avaliar a qualidade da atenção básica na saúde (BARBOSA, 2017, p. 304)

Quadro 7. O IFDM global e seus três subíndices possuem as seguintes faixas de classificação

$0 \leq \text{IFDM} < 0,400$	Baixo desenvolvimento
$0,400 \leq \text{IFDM} < 0,600$	Desenvolvimento regular
$0,600 \leq \text{IFDM} \leq 0,800$	Desenvolvimento moderado
$\text{IFDM} > 0,800$	Alto desenvolvimento

Fonte: adaptado de Barbosa (2017, p. 304).

Com o intuito de minimizar esse erro, alguns índices foram criados, tais como o conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Felicidade Interna Bruta (FIB), o Índice de Riqueza Inclusiva (IRI) e o Índice de Calvert-Henderson de qualidade de vida (BARBOSA, 2017, p. 297).

Em especial para índices de desenvolvimento, o economista paquistanês Mahbub ul Haq em parceria com o Amartya Sen desenvolveu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 1990, índice mundialmente adotado pela ONU e calculado a partir das dimensões longevidade, educação e renda (BARBOSA, 2017, p. 297).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma adaptação do IDH global com foco em unidades geográficas menores, os municípios. Foi inspirado na teoria do desenvolvimento como liberdade de SEN (2000). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2021), o IDH reúne os três mais importantes requisitos para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida saudável (saúde), de ter acesso ao conhecimento (educação) e poder desfrutar de um padrão de vida digno (renda).

O IDH foi idealizado no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990 pelo paquistanês Mahbub ul Haq e pelo economista indiano Amartya Sen. O principal objetivo era mapear o progresso de

longo prazo, no que foi considerado à época como as “três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde” (PNUD, 2021, p. 1).

O IDHM capta as dimensões longevidade, acesso ao conhecimento e padrão de vida do desenvolvimento humano por meio de três subíndices, respectivamente, cada um com valores variando entre 0 e 1: IDHM longevidade, IDHM educação e IDHM renda (BARBOSA, 2017, p. 303).

A variável utilizada para calcular o IDHM longevidade é a esperança de vida ao nascer. O IDHM educação é obtido a partir da média geométrica em dois subíndices: i) educação da população adulta (% da população a partir de 18 anos com ensino fundamental completo) - que recebe peso 1; ii) educação jovem, construído a partir da média aritmética de 4 variáveis (% de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, % de jovens de 11 a 13 anos nas séries finais do ensino fundamental, % de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e % de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo) e recebe peso 2. Para o cálculo do IDHM renda é utilizada a renda municipal per capita, expressa em reais (BARBOSA, 2017).

O IDHM final é obtido a partir da média geométrica de seus três subíndices, conforme a equação (1).

$$\text{Equação 1: } \sqrt[3]{\text{IDHM longevidade} \times \text{IDHM educação} \times \text{IDHM renda}}$$

Os valores do IDHM final variam de 0 a 1 e possuem as seguintes faixas de classificação de níveis de desenvolvimento: de 0 a 0,499 (muito baixo); 0,500 a 0,599 (baixo); 0,600 a 0,699 (médio); 0,700 a 0,799 (alto); 0,800 a 1 (muito alto) (BARBOSA, 2017). Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano na localidade (MENEZES; POSSAMAI, 2016).

O IDHM foi uma adaptação do IDH global e que representou uma abrangência nacional de relevância, posto que o índice tem sido explorado pelos canais de comunicações no país como importante para avaliar as condições de vida da comunidade ao mesmo tempo que estabelece relações comparativas com municípios similares ou que são vizinhos (FUZARO; CARNIELLO, 2020, p.80).

Os autores reafirmaram que o IDHM possibilita identificar desafios e oportunidades de melhorias, ao mesmo tempo que se torna conhecedor da realidade que o cerca para então provocar o interesse da gestão pública para as necessidades do cidadão de forma colaborativa e participativa (FUZARO; CARNIELLO, 2020, p.80). Em relação ao IDHM e IFDM, Fuzaro

e Carniello (2020) elaboraram um quadro comparativo das métricas e estágios de desenvolvimento.

Quadro 8 – Comparação das métricas de classificação dos Índices IDHM e IFDM

Índice	Métricas de classificação					
	IDHM	Medida	0 a 0,499	0,500 a 0,599	0,600 a 0,699	0,700 a 0,799
	Estágio de desenvolvimento	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
IFDM	Medida	0 a 0,4	0,4 a 0,6	0,6 a 0,8		0,8 a 1,0
	Estágio de desenvolvimento	Baixo	Regular	Moderado		Alto

Fonte: Adaptado de Pinto, Costa, Marques (2013) e FIRJAN (2021).

Em relação aos resultados apontados pela dispersão dos indicadores, conclui-se que no tocante à abrangência de análise, a quantidade de variáveis consideradas pelo IFDM contempla mais a realidade de desenvolvimento do que o IDHM (FUZARO; CARNIELLO, 2020).

Silva et al. (2015) investigaram o desempenho dos 100 municípios brasileiros com os melhores IDHM, a partir do IDHM, IFDM e IRFS, com a utilização da Análise de Componentes Principais (ACP), a fim de elaborar um único índice e estabelecer o ranking de desempenho.

Nesse mesmo enfoque, Silva et al. (2015) apresentaram que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é composto por três dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da localidade.

Os três componentes são agrupados por meio da média geométrica. Os autores elencaram que o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi elaborado com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, sendo composto de três áreas: emprego e renda, educação e saúde (SILVA et al., 2015).

Os cálculos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considera fatores como uma vida longa, acesso ao conhecimento e o padrão de vida de uma população, medindo assim, o progresso de uma nação a partir de três dimensões: renda, saúde e educação (PREARO; MARACCINI; ROMEIRO, 2015).

No que tange à análise dos resultados, Fuzaro e Carniello (2020) destacaram que uma leitura do IDH-M sem atentar às variáveis que o compõem pode gerar uma visão generalista do desenvolvimento do município. Os autores ressaltaram que os avaliadores devem atentar-se em cada área do desenvolvimento isoladamente e em cada município da região de forma individualizada (FUZARO; CARNIELLO, 2020).

Relativo aos indicadores, Barbosa (2017, p.298) enfatizou que todos esses índices se caracterizam por serem multivariáveis e abarcam diversas dimensões do desenvolvimento, como as dimensões econômica, social, ambiental, cultural, infraestrutural, de segurança pública, além de outras.

Diante das considerações e relevância desses indicadores em subsidiar políticas de desenvolvimento a serem implementadas (SIEDENBERG, 2003, p.55), optou-se em classificar e selecionar os municípios do baixo e médio Jequitinhonha e Mucuri, de acordo com índices PIB per capita, IFDM e IDHM.

7.2 Descrição do campo de estudo

Com o processo de regionalização instituído pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), em 2017, foi redefinida uma nova leitura dos territórios nacionais e pontuado que suas caracterizações regionais perpassam não somente as fronteiras geográficas, mas características impactadas por contexto histórico, político, cultural e fluxo migratório da população para acesso a órgãos e serviços que atendam de forma regional a população de municípios que se localizem em território de uma mesma região.

Nesta nova classificação, o IBGE caracteriza as regiões geográficas da seguinte forma:

- **Regiões Geográficas imediatas:** tem rede urbana como principal elemento de referência. Possuem centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas da população: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis, busca de trabalho, acesso a serviço de saúde, educação, prestação de serviços públicos, judiciário, dentre outros.
- **Regiões geográficas intermediárias:** correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. As Regiões Geográficas

Divisão Urbano-Regional, Gestão do Território, Logística dos Transportes do Brasil, Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil.

Na classificação do IBGE, a região do Mucuri possui em sua estrutura geográfica a cidade de Teófilo Otoni como sendo intermediária e a cidade de Águas Formosas como sendo imediata. No Vale do Jequitinhonha há somente cidades imediatas, sendo estas: Almenara, Capelinha, Diamantina, Araçuaí e Pedra Azul.

Outro ponto significativo para entendimento da realidade regional foi a classificação dos municípios pelo IBGE, em 2017, como sendo urbano e rural no Brasil. Esta dicotomia passa a ser evidenciada pela concentração/dispersão ou densidade/extensão da ocupação do território. É considerado o número de população do município conforme censo demográfico de 2010 para definir o perfil e classificá-los como sendo predominantemente rurais, intermediários, predominantemente urbanos e intermediários.

No que se refere à estrutura organizativa dos entes municipais, as regiões do Mucuri e Vale do Jequitinhonha fazem parte de organizações regionalizadas. O Vale do Mucuri possui a Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Mucuri – AMUC, que tem como finalidade ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, técnica e financeira dos municípios, prestando-lhes assistência técnica em programas de modernização da administração municipal através da promoção e cooperação intermunicipal e intergovernamental, visando a promoção de medidas de desenvolvimento econômico e social da Microrregião, elaboração e implantação de programas de desenvolvimento, articulados com a política estadual e federal.

7.2.1 O Vale do Mucuri

O Estado de Minas Gerais possui em sua estrutura administrativa de planejamento territorial uma divisão espacial a partir de características socioeconômicas similares entre municípios circunvizinhos, criando referência para planejamento de ações de políticas públicas, considerando as seguintes regiões: Alto Paranaíba composta por 31 municípios; Central, com 158 municípios; Centro-Oeste de Minas, com 56 municípios; Jequitinhonha/Mucuri, com 66 municípios; Zona da Mata, com 142 municípios; Noroeste de Minas, com 19 municípios; Norte de Minas, com 89 municípios; Rio Doce, com 102 municípios; Sul de Minas, com 155 municípios; e, Triângulo, com 35 municípios (MINAS GERAIS, 2020).

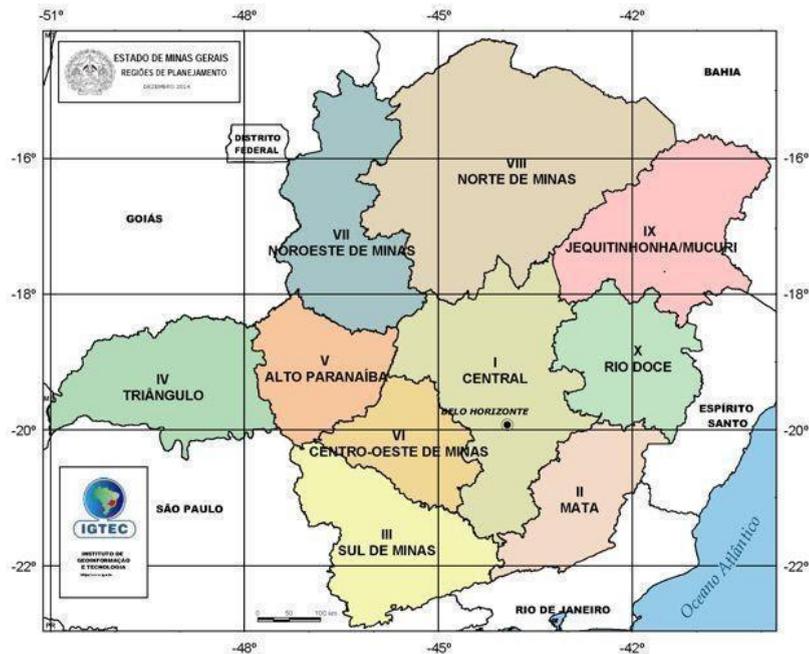


Figura 3: Delimitação das regiões do Estado de Minas Gerais

Fonte: Minas Gerais (2020).

Como pode ser visto na Figura 3, a macrorregião Jequitinhonha/Mucuri, localiza-se a nordeste de Belo Horizonte. Tem como limítrofes, ao sul, a região do Vale do Rio Doce de Minas Gerais e o estado do Espírito Santo; ao Norte, o estado da Bahia; e, a Leste, o Sul do Estado da Bahia e o Norte do Espírito Santo (MDA, 2005).

A região Jequitinhonha/Mucuri apresenta particularidades, sendo subdivididas em duas mesorregiões, segundo IBGE (2021): o Vale do Mucuri e o Vale do Jequitinhonha. O Vale do Mucuri é assim chamado devido ao fato de ser percorrido pelo Rio Mucuri, que, apesar de um período de pujança, “teve suas águas, peixes e vazantes minguados” (MIRANDA, 2006, p. 21). Do mesmo modo, a segunda mesorregião tem seu nome atribuído devido ao fato de ser percorrida pelo Rio Jequitinhonha.

Segundo o IBGE (2021), a mesorregião do Vale do Mucuri é composta por 23 municípios (Figura 4): Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Ladainha, Machacalis, Malacacheta, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Poté, Setubinha, Santa Helena de Minas, Serra dos Aimorés, Teófilo Otoni e Umburatiba. Esta mesorregião é dividida em duas microrregiões: Nanuque, com 10 municípios e Teófilo Otoni, com 13 municípios.

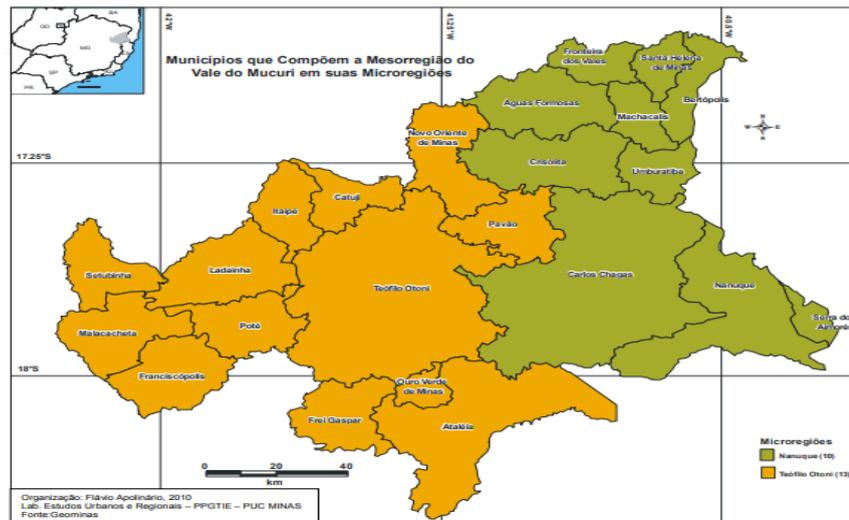


Figura 4: Municípios do Vale do Mucuri em suas Microrregiões.

Fonte: Apolinário, 2010.

Segundo o IBGE (2021), a mesorregião do Vale do Mucuri possui uma área de 20.095,17 Km². A população total, em 2010, era de 385.805 habitantes. Apesar de ter sido identificadas outras delimitações territoriais tais como as do Ministério de Desenvolvimento Agrário, que considera o Território da Cidadania Vale do Mucuri - MG composto por 27 municípios (MDA, 2015), neste estudo optou-se pela delimitação do IBGE, por este ser considerado um órgão oficial para fins de implementação de políticas públicas.

Teófilo Otoni é a cidade polo de referência da mesorregião do Vale do Mucuri por estar localizada às margens da BR 116, possuindo fácil acesso pelos demais municípios vizinhos e pelas características históricas locais, marcadas pela migração regional e pelo comércio de pedras preciosas (PLANOMESO, 2005).

Na Figura 5, é apresentado o gráfico com o quantitativo de habitantes dos municípios do Vale do Mucuri, conforme o censo realizado em 2010.

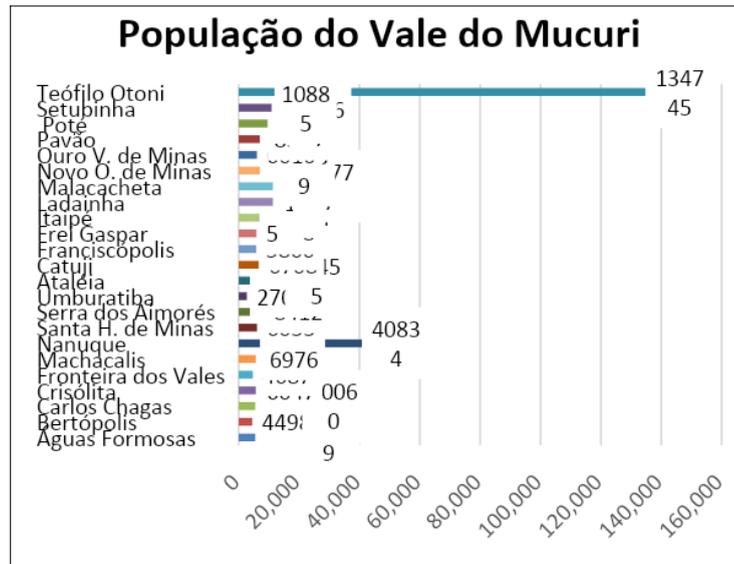


Figura 5: População dos Municípios do Vale do Mucuri.

Fonte: IBGE, 2021.

Os municípios mais populosos da mesorregião são Teófilo Otoni (134.745 hab.), Nanuque (40.834 hab.) e Carlos Chagas (20.060 hab.). Os menos populosos são Umburatiba (2.705 hab.), Bertópolis (4.498 hab.) e Fronteiras dos Vales (4.687 hab.) (IBGE, 2021). Na Figura 6, é apresentada a densidade populacional de cada município.

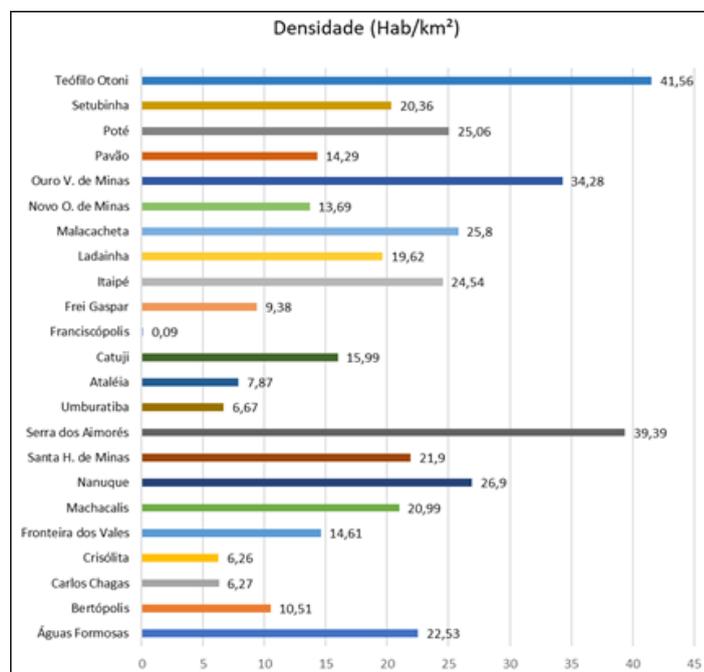


Figura 6: Densidade populacional dos Municípios do Vale do Mucuri.

Fonte: IBGE, 2021.

O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, estruturado pela SUDENE no ano de 2019, apresenta a classificação dos municípios como estratégia contemporânea de entendimento da nova realidade do território nacional para que assim possa se criar novas estratégias de intervenções que alinhe a realidade nacional e apresenta a nova classificação para os municípios. Os municípios predominantemente rurais são os que possuem população em áreas de ocupação densa menor que 3.000 habitantes; os predominantemente urbanos são que possuíam mais de 50.000 habitantes em áreas de ocupação densa ou que faziam parte de concentrações urbanas (unidades populacionais com 100 mil habitantes e mais).

Conforme descrição no plano, os municípios que possuem população entre 3.000 e 10.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização inferior a 75% foram classificados como Predominantemente Rurais; se o grau de urbanização for superior a 75% são classificados como Intermediários. Os municípios que possuem entre 10000 e 25000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização inferior a 50% são classificados como Predominantemente Rurais. Se o grau de urbanização for entre 50% e 75%, serão classificados como Intermediários e, se for acima de 75%, como Predominantemente Urbanos.

Já municípios com população entre 25.000 e 50.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização inferior a 25% são classificados como Predominantemente Rurais; se o grau de urbanização for de 25 a 50%, são classificados como Intermediários e, se for acima de 50%, como Predominantemente Urbanos.

Foram classificados como Remotos os municípios (Rurais e Intermediários) que estão a uma distância relativa acima da média nacional, simultaneamente, em relação a maiores hierarquias da REGIC mais próximas (metrópole, capital regional, centro sub-regional). Se a distância relativa for abaixo dessa média nacional, foram classificados como Adjacentes.

A partir deste parâmetro, a região do Vale do Mucuri possui uma classificação onde a maioria dos municípios possuem classificação predominantemente rural, tendo a seguinte composição populacional por município

Tabela 3 – Classificação dos Municípios do Vale do Mucuri

Municípios	Número de habitantes	Urbano	Urbana Sede municipal	Rural	Classificação
Águas Formosas	18479	14318	13280	4161	intermediário
Ataléia	14455	7199	5692	7256	Predominantemente rural
Bertópolis	4498	2731	2198	1767	Predominantemente rural
Carlos Chagas	20069	12964	11369	7105	intermediário
Catuji	6708	1692	1692	5016	Predominantemente rural
Crisólita	6047	3489	2053	2558	Predominantemente rural
Franciscópolis	5800	2398	2060	3402	Predominantemente rural
Frei Gaspar	5879	1916	1916	3963	Predominantemente rural
Fronteira dos Vales	4687	3038	3038	1649	Predominantemente rural
Itaipé	11798	4943	4943	6855	Predominantemente rural
Ladainha	16994	4310	3666	12684	Predominantemente rural
Malacacheta	18776	11818	10300	6958	intermediário
Machacalis	6976	5749	5749	1227	intermediário
Nanuque	40834	36789	35528	4045	Urbano
Novo Oriente de Minas	10339	4421	4421	5918	Predominantemente rural
Ouro Verde de Minas	6016	3629	3629	2387	Predominantemente rural
Pavão	8589	5204	5204	3385	Predominantemente rural
Poté	15780	9337	7823	6330	Predominantemente rural
Santa Helena de Minas	6055	3769	3363	2286	Predominantemente rural
Serra dos Aimorés	8412	6774	6774	1638	intermediário
Setubinha	10885	2802	2138	8083	Predominantemente rural
Teófilo Otoni	134745	110076	105621	24669	Urbano
Umburatiba	2705	1558	1558	1147	Predominantemente rural

Fonte: IBGE, 2017.

Nesta análise, é notório que a maioria dos municípios que compõe a região são predominantemente rurais pela significativa concentração dos habitantes na zona rural. Os municípios caracterizados como intermediários, possuem uma concentração populacional entre quatro mil e vinte cinco mil habitantes, com ocupação urbana de 50 a 75% dos residentes.

Essa classificação produz o reflexo regional do Vale do Mucuri e expressa para o Política Nacional de Desenvolvimento Regional a necessidade de um olhar diferenciado para uma região que mesmo compondo espaço geográfico da região sudeste, possui características peculiares de grandes números de municípios com população inferior a 20 mil habitantes, com baixos índices de desenvolvimento humano.

A Figura 7 abaixo apresenta o quantitativo de pessoas pobres e extremamente pobres, a partir de dados do Ministério da Cidadania.

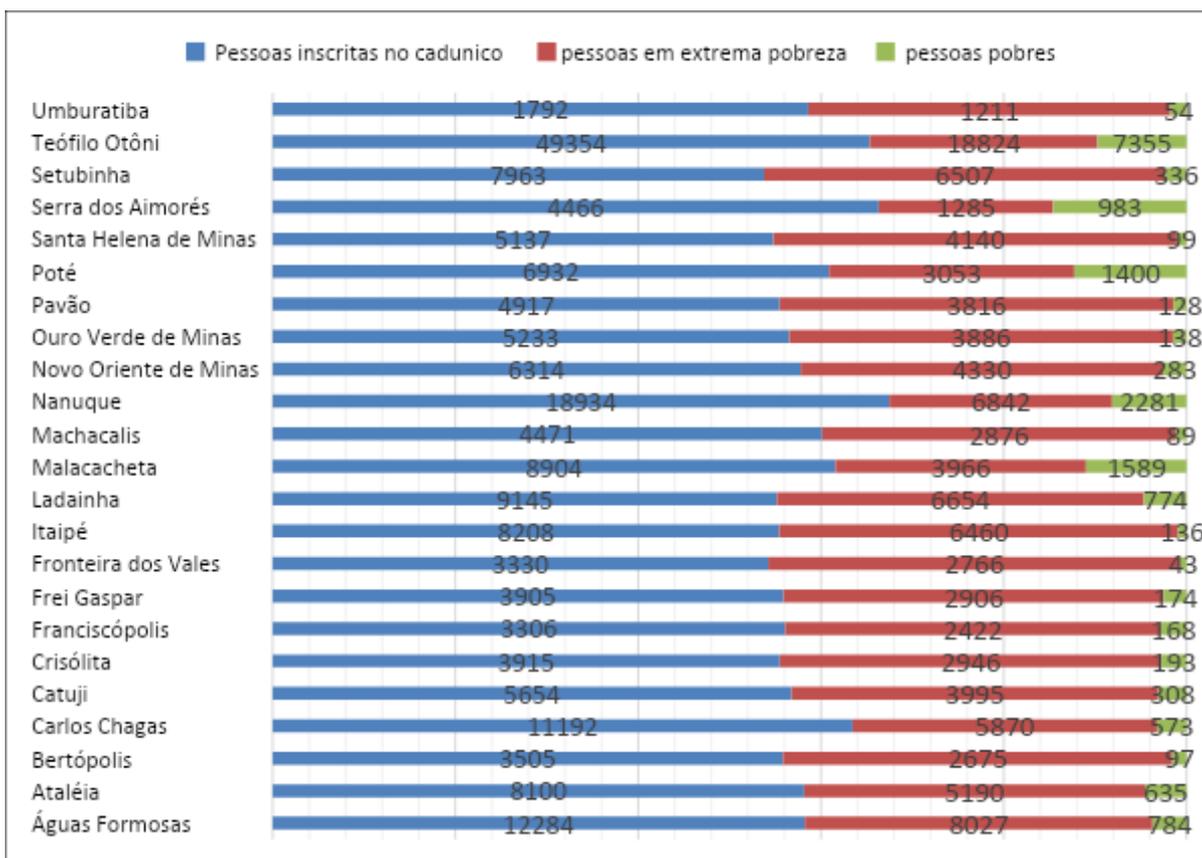


Figura 7: Pessoas inscritas no CadÚnico, em situação de pobreza e extrema pobreza

Fonte: Ministério da cidadania/VISDATA/2020

Um agravante para este quadro de pobreza é o fato da maior parte dos municípios do Mucuri possuírem menos de 10% da população formalmente ocupada. As exceções são: Águas Formosas (10,10%), Carlos Chagas (12,8%), Nanuque (14,15%), Umburatiba (10,8%), Franciscópolis (10,8) e Teófilo Otoni (22%). (IBGE, 2021).

Conforme registro do Ministério da Cidadania ano de 2020, o Vale do Mucuri possui um acesso significativo de renda obtida pelos programas de transferência de renda direta do governo federal, o que impacta de forma significativa na economia local. Sendo um percentual de mais de 30% da população beneficiário do programa Bolsa Família, aproximadamente 3,86% beneficiário de Prestação Continuada e, no ano de 2020, mais de 36,72% da população foi contemplado com auxílio emergencial para enfrentamento do impacto da pandemia da COVID-19.

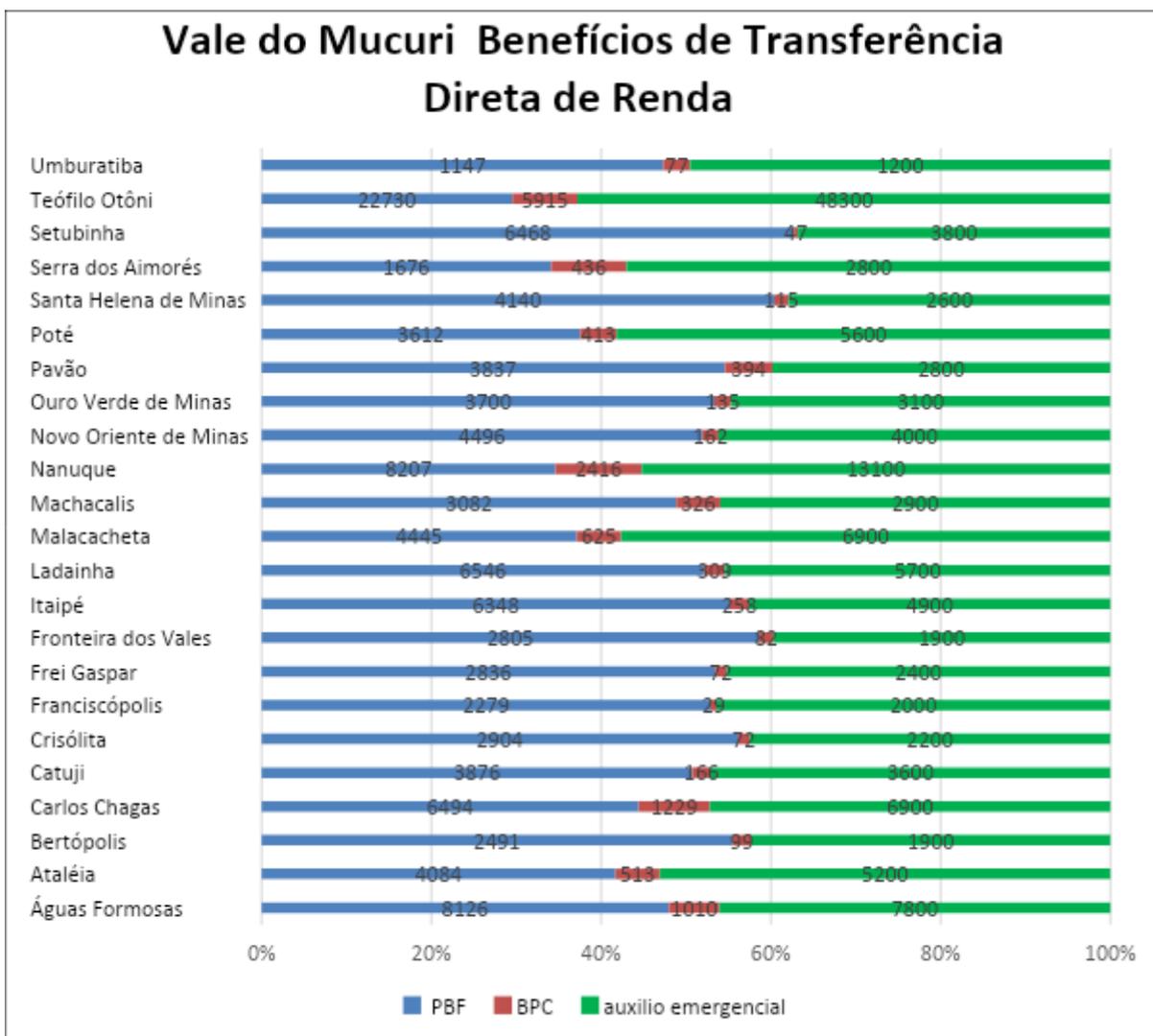


Figura 8: Benefícios de Transferência de Renda Direta, Vale do Mucuri

Fonte: Ministério da Cidadania/ VIS DATA (2020)

A média do IDHM que avalia as dimensões Renda, Educação e Expectativa de vida é de 0,601, sendo o segundo pior do Estado atrás apenas do Médio e Baixo Jequitinhonha, segundo dados de 2010 do IBGE (2021).

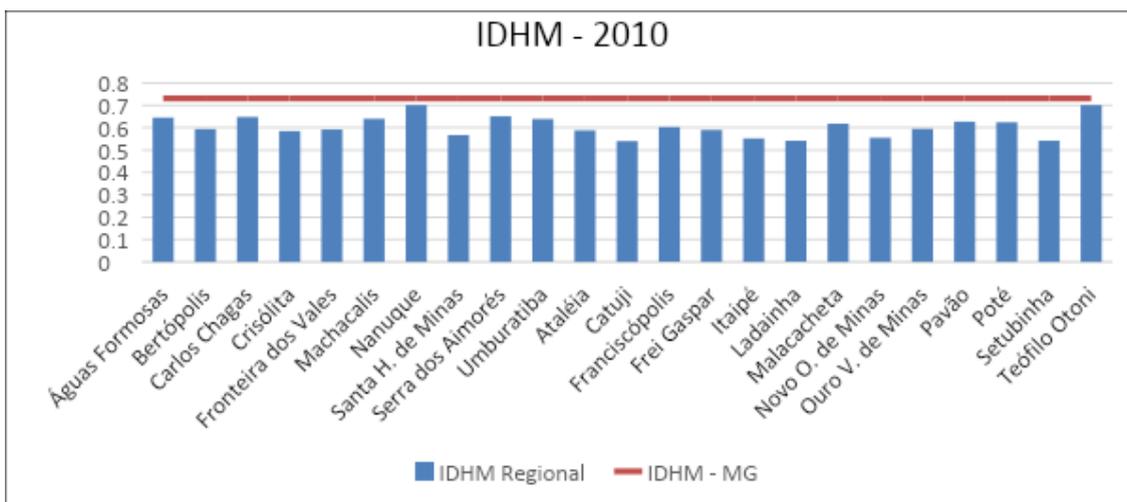


Figura 9: IDHM dos municípios do Vale do Mucuri

Fonte: IBGE (2021).

No que se refere à forma de desenvolvimento, o PDTRS (2010, p. 35), no território Mucuri, as maiores fontes de renda são provenientes da agropecuária, da prestação de serviços e dos benefícios sociais, sendo que neste último, a aposentadoria corresponde a 35,8% de toda a renda obtida pelos agricultores familiares.

No Mucuri, a agricultura familiar faz parte da vida de muitas famílias, mas apesar de estar presente em 78% do total dos estabelecimentos rurais e ocupar 76% do total dos trabalhadores rurais, ela utiliza somente 29% da área total e arrecada 32% do valor total da produção anual (PDTRS, 2010).

Os agricultores sentem o impacto da degradação do meio ambiente, principalmente em relação à redução da quantidade de água e do enfraquecimento da terra. Este quadro é agravado pelo excesso de desmatamento, poluição do ambiente com lixo e pelo uso indevido de agrotóxicos. A quantidade de água disponível em todas as comunidades vem reduzindo gradualmente ao longo dos últimos anos, sua qualidade está se deteriorando, e tornou-se privilégio o acesso à água potável. (MIRANDA, 2006).

O PDTRS confirma o relato acima ao enfatizar que

A maioria dos problemas atuais é decorrente da ocupação predatória da região desde a colonização, sem nenhuma preocupação com a preservação do meio ambiente. A região é a área de domínio da Floresta Atlântica (semidecidual). Os índices pluviométricos são satisfatórios, ainda que ocorram déficits hídricos em alguns meses do ano. Existe um grande número de nascentes e córregos em situação de degradação e sem nenhuma proteção. Em muitas localidades a água é contaminada por esgotos urbanos e rurais, mineração predatória, criação de animais e lixo. Na maioria das localidades não existe saneamento básico e é enorme o número de residências sem banheiros. A construção de usinas hidrelétricas impede a reprodução

natural de peixes e afeta toda a população ribeirinha do Mucuri (PDTRS, 2010, p.29).

No que se refere aos indicadores de escolaridade, de alunos com 6 a 14 anos de idade, esta taxa é superior a 91% em todos os municípios, ou seja, o percentual de matriculados nos anos iniciais acima de 90%, tendo o município de Poté a maior taxa (98,2%) (IBGE, 2021).

No que se refere aos índices de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB, apenas os municípios de Novo Oriente de Minas, Águas Formosas e Setubinha atingiram a meta estabelecida para o público dos anos iniciais no ano de 2017.

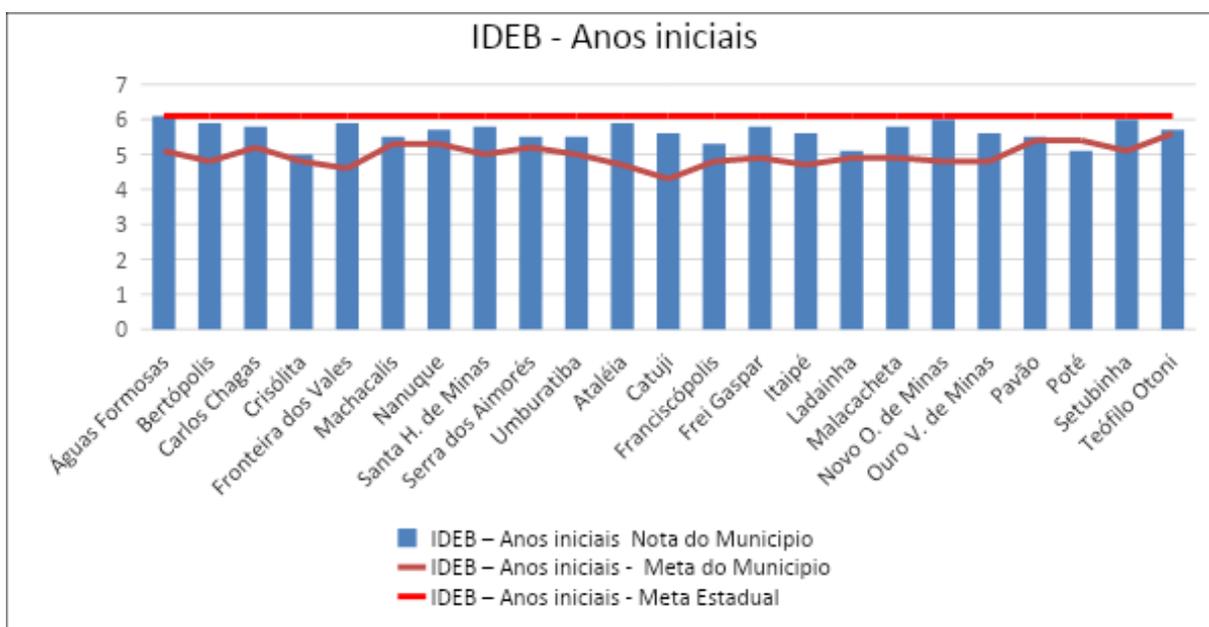


Figura 10: Metas do IDEB dos municípios do Vale do Mucuri – Anos iniciais

Fonte: IBGE (2017)

No que refere aos anos finais, o município que se destacou foi o de Franciscópolis, estando os demais abaixo da meta estabelecida para o ano de 2017.

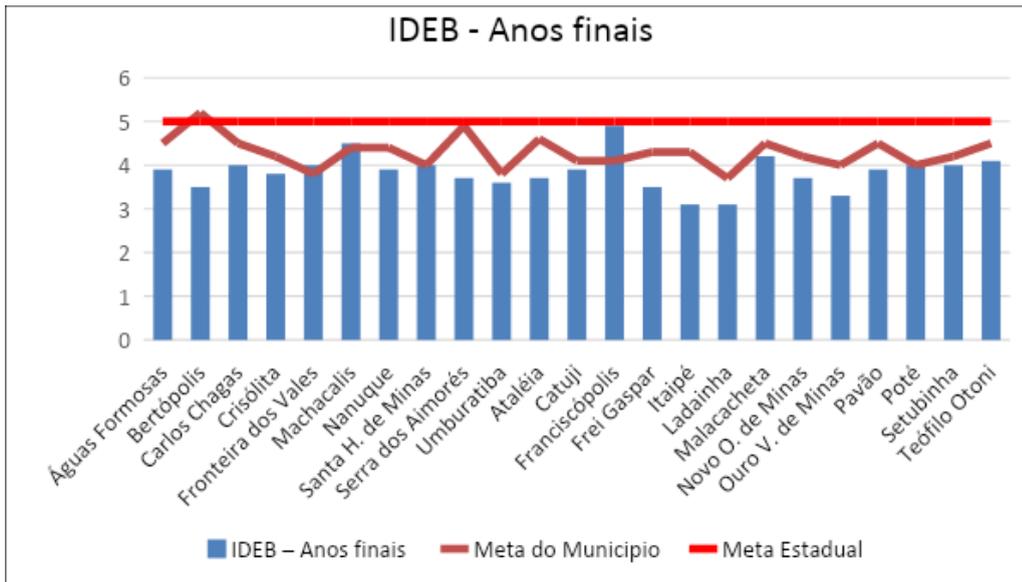


Figura 11: Metas do IDEB dos municípios do Vale do Mucuri – Anos finais

Fonte: IBGE (2017)

O retrato da educação no campo do Vale do Mucuri, atravessa grandes desafios para a construção de um processo de aprendizagem de qualidade, com conteúdos apropriados aos jovens e a agricultura familiar. A insuficiência de políticas públicas capazes de efetivar uma proposta educativa impossibilita a permanência das pessoas nas comunidades (PDTRS, 2010).

De acordo com o PDTRS (2010, p. 26),

O grande número de escolas desativadas nas localidades que compõem o território é consequência desses fatores e contribui decisivamente para o distanciamento entre ambiente escolar e comunidades rurais. A pesquisa revelou que apenas 4,1% das famílias do campo enxergam a escola como fonte de informações para seus lares.

Pode-se concluir, a partir das principais características do desenvolvimento rural do Vale do Mucuri, que as localidades dispersas nesse território têm características diversas e os entraves relacionados aos sistemas de produção, a agregação de valor e a comercialização são complexos e variados, somados aos problemas ambientais (assoreamento dos rios, degradação do solo, das nascentes dos rios e das matas ciliares). Esses problemas, se intensificaram com a expansão da cultura canavieira e dos maciços florestais de eucalipto, a partir da expansão das atividades das empresas de papel e celulose atuantes nos estados do Espírito Santo e da Bahia (SCHRÖDER, 2007).

7.2.2 O Vale do Jequitinhonha

A região do vale do Jequitinhonha, com extensão territorial de 50.143.249 km² e população de 981.121 habitantes (IBGE, 2010), é composta por 54 municípios. Estes são subdivididos em cinco microrregiões, a saber: Almenara; Araçuaí; Capelinha; Diamantina e Pedra Azul. A microrregião de Almenara é composta por 16 municípios, Araçuaí tem 8, Capelinha 14, Diamantina com 8 e Pedra Azul possui 5.

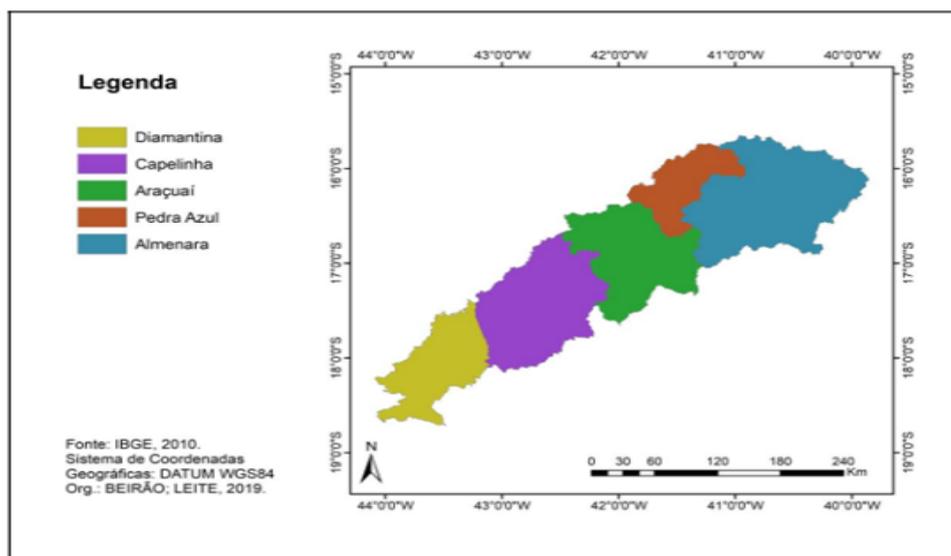


Figura 12: Microrregiões da mesorregião do Jequitinhonha.

Fonte: Beirão e Leite (2019).

Os dados do Censo Demográfico de 2010 demonstram a mesorregião do Jequitinhonha como majoritariamente urbana no período pesquisado, com 62,22% da população residindo em meio urbano. Em relação às microrregiões, todas, com exceção da microrregião de Araçuaí (Médio Jequitinhonha), também são predominantemente urbanas. No Alto Jequitinhonha, a população urbana era de 76,44% na microrregião de Diamantina e de 54,2% na microrregião de Capelinha. No Médio Jequitinhonha, na microrregião de Araçuaí o valor da população em meio urbano era de apenas 49,09%, já na microrregião de Pedra Azul, 72,04%. No Baixo Jequitinhonha, na Microrregião de Almenara, 71,37% da população residia em meio urbano (MINAS GERAIS, 2014).

A mesorregião do Jequitinhonha passa por um período de transição demográfica. De modo geral, parte da população está concentrada na faixa entre 14 a 65 anos, demonstrando um menor número de dependentes em relação à População Economicamente Ativa. 79,8% da população da mesorregião é considerada alfabetizada, ou seja, conseguem ler e escrever seu próprio nome. (IBGE, 2010).

Segundo Siste, Sarmiento e Leite (2010), a região do Vale do Jequitinhonha tem sua dinâmica econômica afetada pelos intensos fluxos migratórios de mão de obra para outras regiões do país. Como consequência, as mulheres, sobretudo as mães que permanecem nas comunidades, com frequência assumem um papel fundamental no desenvolvimento da agricultura. Em alguns casos, tornam-se as únicas responsáveis pela manutenção de todos os mecanismos de acesso permanente à alimentação da família.

O potencial de chuva na Região é bastante variável e impõe limitações à prática da agricultura na estação seca do ano. Apesar disso, verifica-se um considerável potencial de captação e armazenamento de água de chuva por hectare de aproximadamente 540 m³, mesmo considerando os anos com menores precipitações. (SISTE; SARMENTO; LEITE, 2010).

As características climáticas da mesorregião do Jequitinhonha variam do clima semiárido a úmido, com totais pluviométricos anuais compreendidos entre 600 e mais de 1.600 mm, irregularmente distribuídos ao longo do ano. As chuvas concentram-se basicamente em seis meses do ano (outubro a março), sendo o trimestre dezembro/fevereiro responsável por mais de 50% da precipitação total (IBGE, 1997; FERREIRA; SILVA, 2012).

De acordo com o IBGE, o Vale do Jequitinhonha é dividido em três microrregiões: Baixo, Médio e Alto Jequitinhonha.

7.2.2.1 Alto Jequitinhonha

O Território da Cidadania Alto Jequitinhonha - MG está localizado na região Sudeste e é composto por 21 municípios: Aricanduva, Capelinha, Carbonita, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina, Veredinha e Virgem da Lapa (IBGE, 2021). Possui uma área de 19.416,46 Km². A população total, em 2010, era de 270.529 habitantes, sendo 173.333 habitantes residentes na região urbana e 97.196 na região rural (IBGE, 2010).

Com relação à renda, 77,7% da população possui renda mensal per capita igual ou inferior a 1/2 salário mínimo, o que configura situação de pobreza. Entre os pobres, 68,8% (ou 53,6% da população do território) têm renda mensal per capita igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo, sendo considerados extremamente pobres. A proporção de pobres é de aproximadamente 27%, sendo a terceira maior do estado. A renda per capita observada é de R\$394,50, correspondendo a segunda pior do Estado de Minas Gerais, em valores de 2010 (PMDI, 2015).

Com relação ao abastecimento de água, o Território de Desenvolvimento Alto Jequitinhonha se encontra abaixo da média estadual, tendo, em média, 78% da população atendida (PMDI, 2015).

Neste território, 6% da população, que têm entre 6 e 17 anos, estão fora da escola, um total de 4.838 habitantes. A taxa de analfabetismo, entre 18 e 24 anos é de 2,45%, sendo superior à taxa observada, para a mesma faixa etária, no estado como um todo (1,32%). A instrução de 53% dos jovens entre 15 e 17 anos é de Ensino Fundamental completo ou Ensino Médio incompleto. A taxa de analfabetismo total no território é de 26,2% na zona rural e 12,1% na zona urbana. Destaca-se que apenas 3,6% da população têm ensino superior completo. A maior parte da população (71%) é sem instrução ou têm ensino fundamental incompleto. (IBGE, 2010).

Quanto aos indicadores da Educação Básica, o PROEB 2014 evidencia que no 5º ano do Ensino Fundamental 55,3% dos alunos atingiram o nível recomendável em Língua Portuguesa e 67% estão no nível recomendável em Matemática nesta mesma etapa de ensino. A avaliação do 3º ano do Ensino Médio revela índices preocupantes, com apenas 36,2% dos alunos no nível recomendável em Português e 5,2% em Matemática (PMDI, 2015).

7.2.2.2 Médio Jequitinhonha

A região do Médio Jequitinhonha - MG é composta por 17 municípios. São eles: Araçuaí, Berilo, Cachoeira de Pajeú, Carai, Chapada do Norte, Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Medina, Novo Cruzeiro, Padre Paraíso, Pedra Azul e Ponto dos Volantes (IBGE, 2021).

O Médio Jequitinhonha possui uma área de 17.008,84 Km². De acordo com o último Censo, a população total, em 2010, era de 275.320 habitantes (IBGE, 2010).

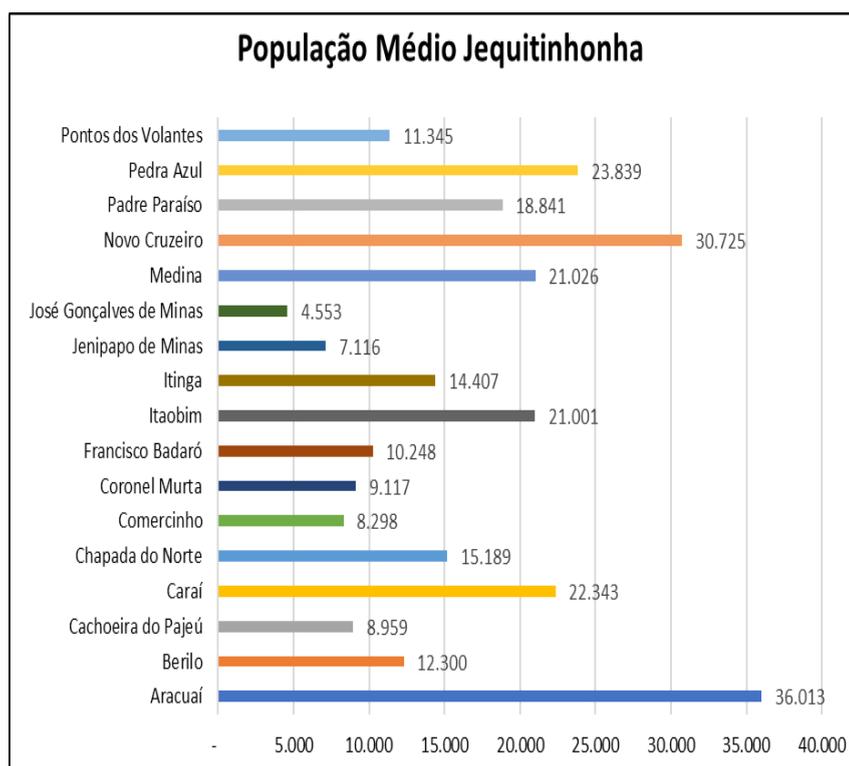


Figura 14: População do Médio Jequitinhonha

Fonte: IBGE (2010).

A partir da classificação do IBGE em 2017, o Médio Jequitinhonha possui uma predominância de municípios rurais, pela grande concentração da população fora da sede do município.

Tabela 4: Classificação dos Municípios do Médio Jequitinhonha

Municípios	Nº de habitantes	Urbano	Urbana Sede municipal	Rural	Classificação
Araçuaí	36013	23435	22259	12578	urbano
Berilo	12300	3888	2717	8412	Predominantemente Rural
Carai	22343	7191	4292	15152	Predominantemente Rural
Chapada do Norte	15189	5694	3176	9495	Predominantemente Rural
Comercinho	8298	3547	3076	4751	Predominantemente Rural
Coronel Murta	9117	6693	5514	2424	Predominantemente Rural
Francisco Badaró	10248	3191	2512	7057	Predominantemente Rural
Itaobim	21001	15779	15779	5222	Predominantemente Urbano
Itinga	14407	6554	6354	7853	Predominantemente Rural
Jenipapo de Minas	7116	2883	2883	4233	Predominantemente Rural
José Gonçalves de Minas	4553	1138	1138	3415	Predominantemente Rural
Medina	21026	15092	14284	5934	Intermediário
Padre Paraíso	18849	11520	11520	7329	Intermediário

Ponto dos Volantes	11345	4031	3226	7314	Predominantemente Rural
Cachoeira do Pajeú	8959	4461	3152	4498	Predominantemente rural
Novo Cruzeiro	30725	10522	8813	20203	Predominantemente rural
Pedra Azul	23839	21006	20258	2833	Predominantemente urbano

Fonte: IBGE, 2017.

Segundo dados do Ministério da Cidadania, a região do médio Jequitinhonha possui aproximadamente 57,37% da população inscritas na base de dados do Cadastro Único, que é instrumento de acesso de famílias em situação de vulnerabilidade social a programas de transferência de renda, bem como benefícios a população com renda até três salários mínimos e per capita de ½ salário mínimo.

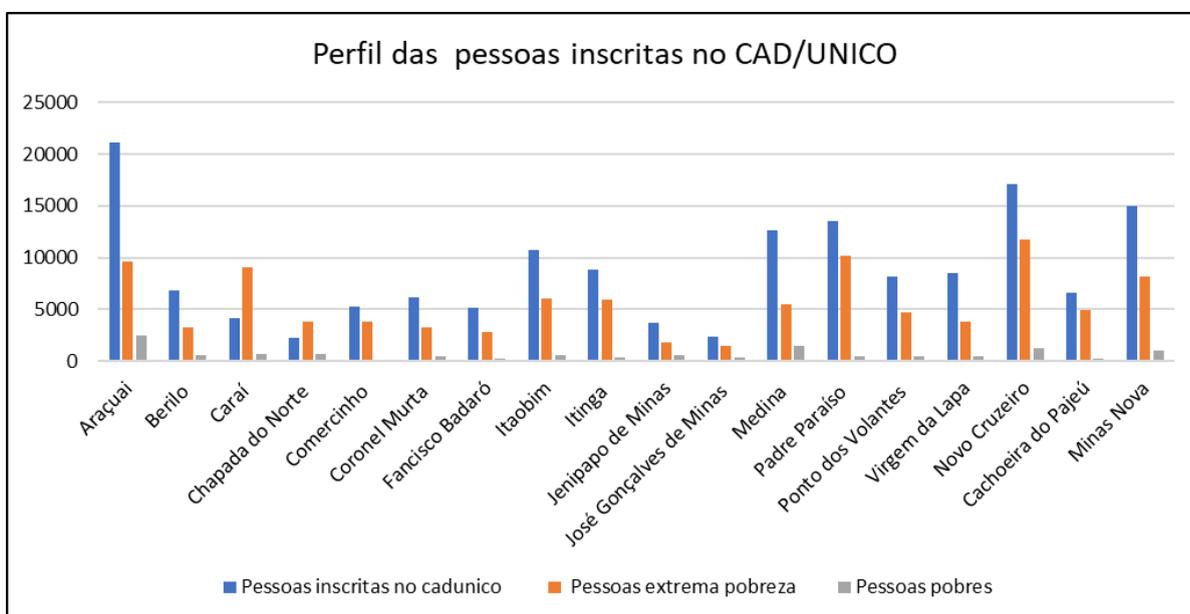


Figura 15: Perfil das pessoas inscritas no CAD/Único

Fonte: Ministério da Cidadania/ VISDATA (2020)

Considerando o número de pessoas inseridas no CADÚNICO municipal e número de habitantes do Médio Jequitinhonha, verificou-se que aproximadamente 36,17% da população encontra-se em situação de extrema pobreza, e que 4,35% são pobres. Aproximadamente 35,17% da população recebe benefício do Bolsa Família, 3,46% Benefício de Prestação Continuada e 35,15% foram atendidos no ano de 2020 com acesso ao auxílio emergencial para enfrentamento dos impactos da pandemia da COVID-19.

7.2.2.3 Baixo Jequitinhonha

O Território da Cidadania Baixo Jequitinhonha – MG localiza-se na região Sudeste e é composto por 16 municípios. São eles: Almenara, Bandeira, Divisópolis, Felisburgo, Jacinto, Jequitinhonha, Joáima, Jordânia, Mata Verde, Monte Formoso, Palmópolis, Rio do Prado, Rubim, Salto da Divisa, Santa Maria do Salto e Santo Antônio do Jacinto (MDA, 2015).

Possui uma área de 15.439,22 Km². A população total, em 2010, era de 179.658 habitantes, sendo 128.228 habitantes residentes na região urbana e 51.430 na região rural (IBGE, 2010).

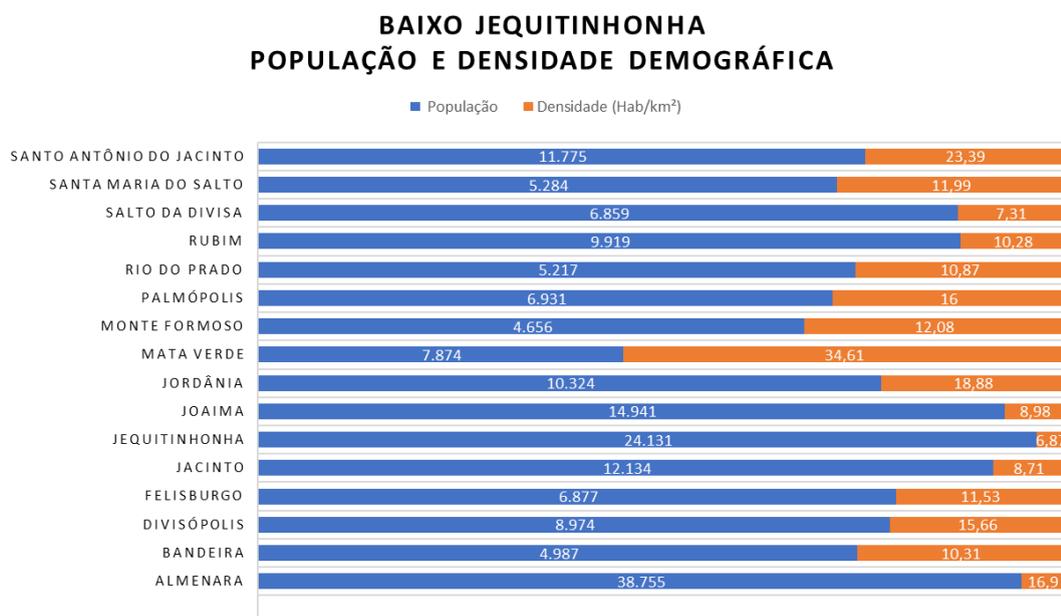


Figura 16: População e densidade demográfica do Baixo Jequitinhonha

Fonte: IBGE (2010).

Quanto à população, a classificação dos municípios do Baixo Jequitinhonha considera que oito são predominantemente rural, oito são intermediários e um é urbano. Essa classificação identifica que os municípios do Baixo Jequitinhonha possuem considerável número de habitantes que residem em suas sedes.

Tabela 5: Classificação dos Municípios do Baixo Jequitinhonha

Municípios	Nº de habitantes	Urbano	Urbana Sede municipal	Rural	Classificação
Almenara	38775	31750	30522	7025	Urbano
Bandeira	4987	2377	2377	2610	Predominante Rural
Divisópolis	8974	6403	6403	2571	Predominante Rural
Felisburgo	6877	5088	5088	1789	Predominante Rural
Jacinto	12134	9197	7104	2937	Intermediário
Jequitinhonha	24131	17061	15652	7070	Intermediário
Joáima	14941	10273	9435	4668	Intermediário
Jordânia	10324	7221	6700	3103	Intermediário
Mata Verde	7874	6388	6388	1486	Intermediário
Monte Formoso	4656	1700	1700	2956	Predominante Rural
Palmópolis	6931	4488	3639	2443	Predominante Rural
Pedra Azul	23839	21006	20258	2833	Predominante Rural
Rio do Prado	5217	2730	2730	2487	Predominante Rural
Rubim	9919	7703	6997	2216	Intermediário
Salto da Divisa	6859	5749	5749	1110	Intermediário
Santa Maria do Salto	5284	3742	3742	1542	Predominante Rural
Santo Antônio do Jacinto	11775	6358	5966	5417	Intermediário

Fonte: IBGE, 2017.

A região do Baixo Jequitinhonha possui uma disparidade no que se refere ao perfil populacional, uma vez que aproximadamente 72,41% da população é cadastrado na base de dados do Cadastro Único, identificando aproximadamente 45,77% da população em situação de extrema pobreza e 4,38% como pobre.

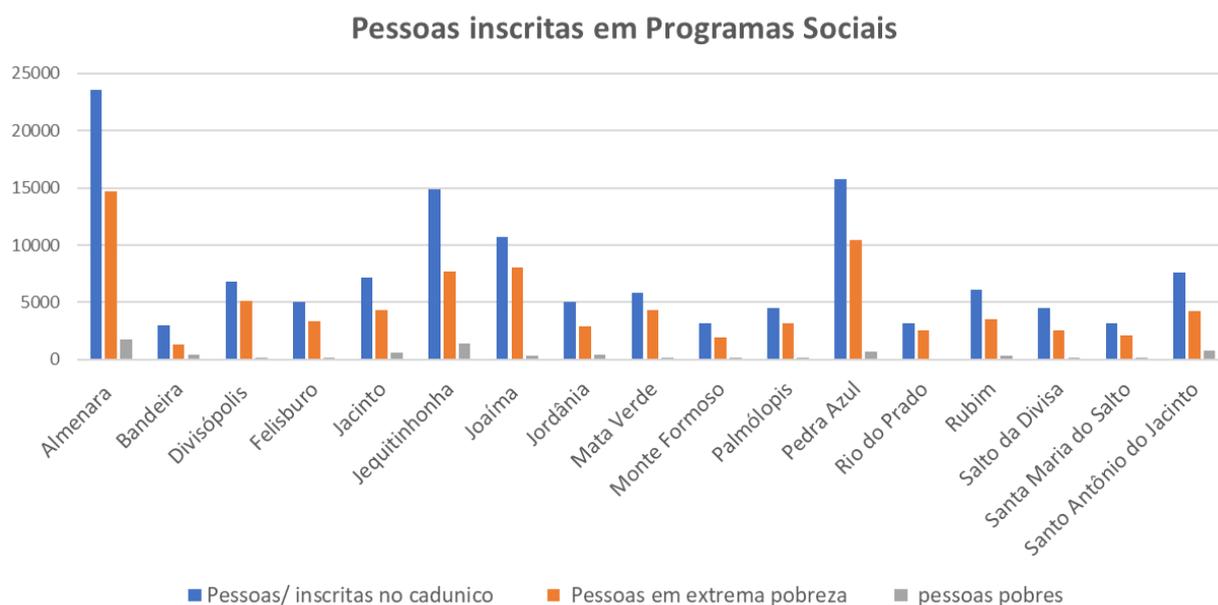


Figura 17: Perfil das pessoas inscritas no CADÚnico nas cidades do Baixo Jequitinhonha

Fonte: Ministério da Cidadania/ VISDATA (2020)

Essa situação é retratada pelo volume de transferência de renda direta a população dos municípios via Programas do Governo Federal, especificamente, do Bolsa Família atendendo 45,77% da população, do Benefício de Prestação Continuada a aproximadamente 5,18% da população e, no ano de 2020, houve repasse do auxílio emergencial a 43,03% da população para enfrentamento dos impactos ocorridos pela pandemia da COVID-19 no cotidiano familiar.

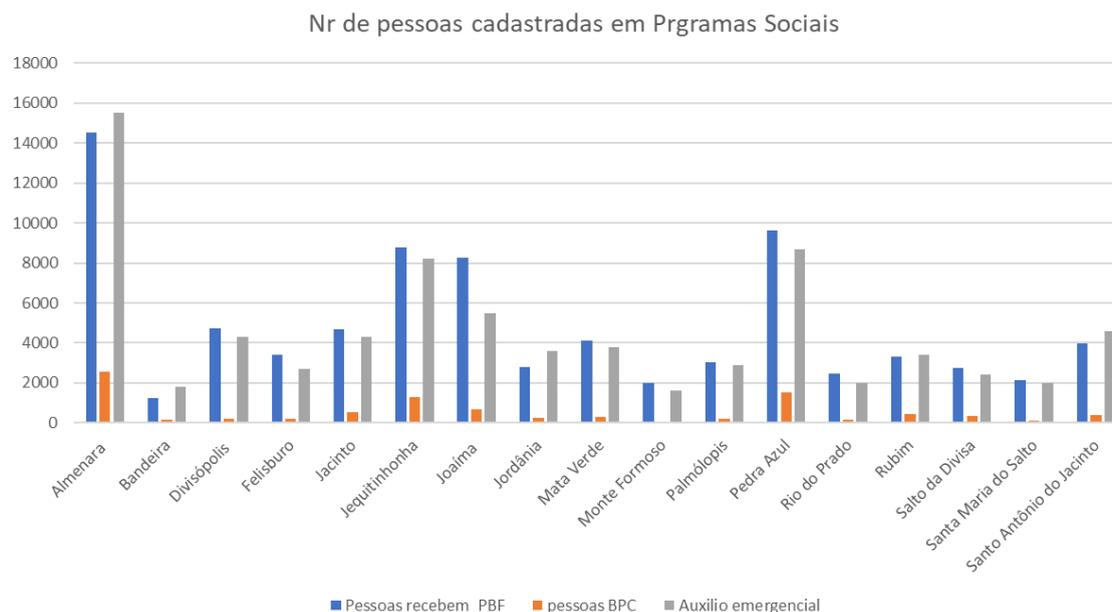


Figura 18: Transferência de renda direta a população dos municípios do Baixo Jequitinhonha
 Fonte: Ministério da Cidadania/ VISDATA (2020)

A proporção de pobres do Território de Desenvolvimento Médio e Baixo Jequitinhonha é de aproximadamente 62,04%, sendo a maior do Estado. A proporção de extremamente pobres é de 32,85%. A renda per capita observada é de R\$ 322,34, o que corresponde ao pior do Estado, em valores de 2010. A média do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que avalia as dimensões Renda, Educação e Expectativa de vida, é de 0,60, sendo o pior do Estado (PMDI, 2015).

No microterritório de Almenara, destaca-se, como principal atividade geradora de valor, a mineração de granito no município Mata Verde. Observa-se também a fabricação de laticínios, principalmente no município de Bandeira, e a torrefação de café em Mata Verde e Rubim. Apesar da pequena representação no PIB, a bovinocultura, a fruticultura e a horticultura são relevantes na região (FJP, 2017).

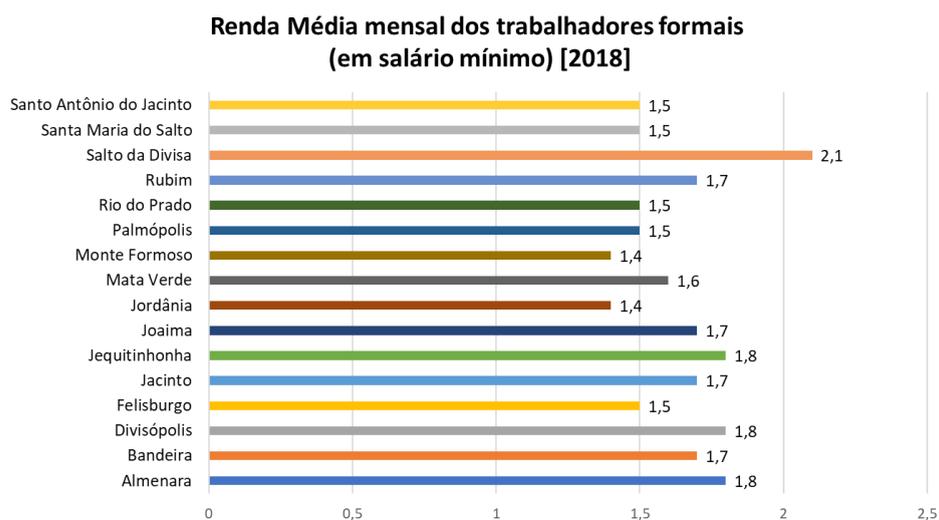


Figura 19: Renda média mensal dos trabalhadores formais dos municípios do Baixo Jequitinhonha

Fonte: Ministério da Cidadania/ VISDATA (2020)

A renda média mensal dos trabalhadores formais nos municípios do Baixo Jequitinhonha é pouco maior que 1,5 salário mínimo. Apenas Salto da Divisa alcança uma renda média acima de 2 salários mínimos.

A partir dos dados da Figura 20 a seguir, verifica-se o baixo percentual de pessoas ocupadas nos 16 municípios do Baixo Jequitinhonha. Almenara alcançou um percentual de 14,7% da população ocupada, sendo o município com maior taxa de ocupação.

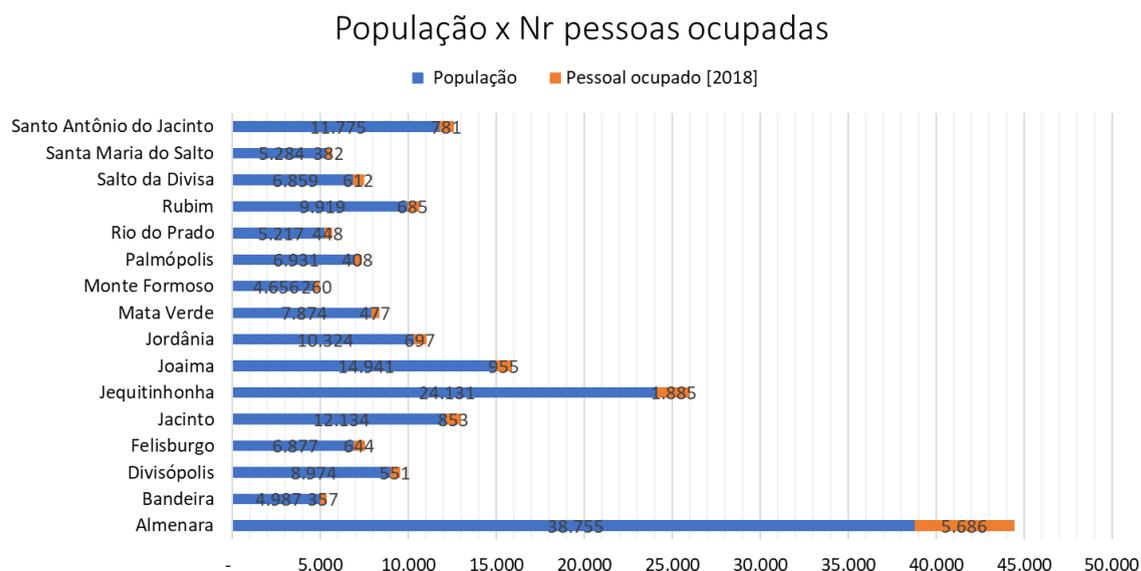


Figura 20: Pessoas ocupadas dos municípios do Baixo Jequitinhonha

Fonte: Ministério da Cidadania/ VISDATA (2020)

Em relação aos indicadores de escolaridade, a taxa de escolarização de alunos de 6 a 14 anos de idade, esta taxa é superior a 95% em todos os municípios, sendo Rio do Prado (98,90%), Divisópolis (98,80%), Bandeira (98,70%) e Rubim (98,30%) aqueles com as maiores taxas de escolarização de alunos nos anos iniciais (IBGE, 2021).

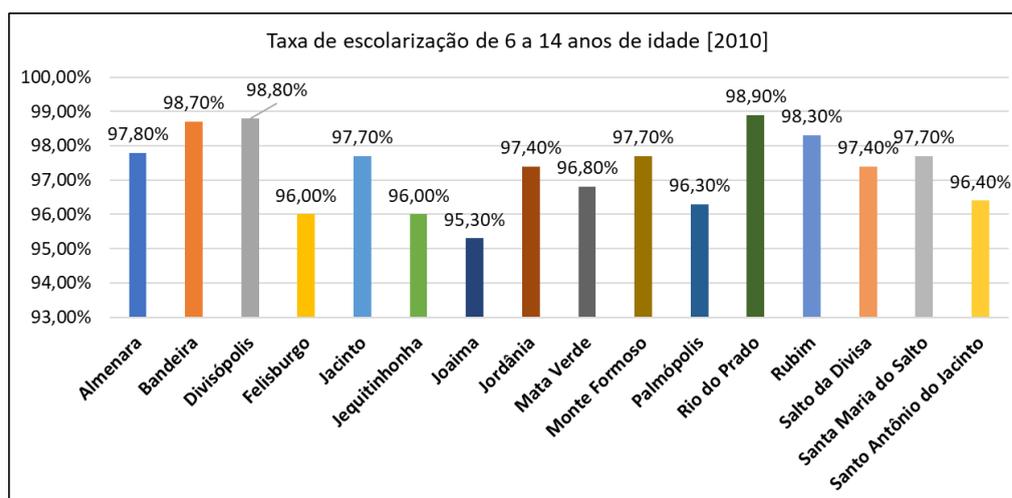


Figura 21: Taxa de escolarização de alunos de 6 a 14 anos de idade nos municípios do Baixo Jequitinhonha

Fonte: Ministério da Cidadania/ VISDATA (2020)

7.3 Finanças Municipais

Antes de adentrarmos à questão das finanças municipais, é importante o entendimento do conceito de município no contexto brasileiro, sendo este considerado por Matias e Campello (2000, p.21 apud ZUCCOLOTTO et al., 2008) como o espaço físico onde ocorrem produção de bens e serviços, circulação de mercadorias, e, são implementadas as ações, sejam elas oriundas da esfera Federal, Estadual ou Municipal, ou de origem privada. No Município, o poder local, está mais próximo dos problemas da população por ele atendida, estando suscetível ao controle da sociedade, e visando o atendimento adequado das demandas sociais. Trata-se de uma unidade política autônoma, responsável pela gestão dos serviços públicos dentro das suas fronteiras (ZUCCOLOTTO et al., 2008).

Conforme Nazareth et al. (2007), os municípios passaram a assumir maiores responsabilidades com o processo de descentralização dos serviços públicos após a implementação da reforma constituinte de 1988. “Estas novas atribuições levaram a um crescimento das despesas municipais que vem sendo financiado quase que exclusivamente por

transferências intergovernamentais, sem que se verifique um efetivo esforço dos governos locais para aumentar a arrecadação dos tributos de sua competência” (NAZARETH et al., 2007, p. 2).

Os serviços públicos só podem ser realizados diante de receitas obtidas pelo Município. A receita é oriunda do recolhimento feito aos cofres públicos, efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores, cabendo à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios instituir, prever e arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional. (ZUCCOLOTTO et al., 2008).

A receita pública pode ser classificada em orçamentária e extraorçamentária. Para Santos e Camacho (2014), as receitas orçamentárias são as que estão previstas no orçamento. Já as extra orçamentárias, são as que não são previstas no orçamento, não o afetando. Abrangem os valores de toda e qualquer arrecadação presente no orçamento do Estado (ZUCCOLOTTO et al., 2008). Conforme Zuccolotto et al. (2008) e Santos e Camacho (2014), a receita orçamentária divide-se em corrente e de capital. As correntes abrangem as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços, dentre outras. As receitas de capital são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privada, e do superávit do orçamento corrente.

Por outro lado, a despesa pública é toda saída de recursos ou todo pagamento efetuado pelos agentes pagadores para saldar gastos destinados à execução dos serviços públicos. Ela também se classifica em orçamentárias e extraorçamentárias, sendo a primeira dividida em despesas correntes e de capital. As despesas correntes correspondem a gastos operacionais realizados tendo em vista a manutenção das atividades administrativas, tais como despesa com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Já as de capital contribuem para a formação de um bem de capital ou representam acréscimos de valor a um bem já existente como investimentos, inversões financeiras ou amortização de dívidas. As despesas extraorçamentárias se referem aos pagamentos realizados pelo Estado que independem de autorização legislativa. (ZUCCOLOTTO et al., 2008).

Conforme apontado por Zuccolotto et al. (2008), a despesa com pessoal representa a despesa de maior vulto para a Administração Pública e não pode ultrapassar o percentual estipulado da receita corrente líquida, sob pena de ter que proceder à limitação de despesas, assim como de ficar proibido de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operação de crédito.

Na administração pública é fundamental a busca pelo equilíbrio entre despesas e receitas, sendo esta uma necessidade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, o superávit nem sempre pode ser considerado como uma vantagem, já que o mesmo pode ter sido obtido diante da não prestação de serviço de extrema relevância para o bem estar da coletividade, tendo em vista as ações essenciais previstas no orçamento. (SANTOS; CAMACHO, 2014).

Nesse sentido, torna-se necessário realizar um diagnóstico que constitui um levantamento de características, atributos e sintomas apresentados pela organização pública. Esse diagnóstico envolve um conjunto de indicadores cujos valores contribuem na demonstração de alguma relação de causa e efeito empírico sobre a situação dos municípios analisados. (MATIAS; CAMPELLO, 2000).

7.3.1 Receitas e despesas municipais

Como foi identificado nos estudos de Nazareth et al. (2007), a maior parte das receitas dos municípios brasileiros procede de transferências intergovernamentais, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios. Os autores observaram que quanto menor a cidade, maior a dependência deste fundo (principalmente nos municípios com populações menores que 10.000 habitantes). Tal quadro resulta do fato dos municípios de pequeno porte disporem de uma base de incidência tributária reduzida, resultante de uma atividade econômica limitada.

De outro lado, as cidades com um número maior de habitantes, as receitas tributárias contribuem mais para as receitas totais em comparação com as cidades menores, devido ao fato delas terem uma base de incidência de impostos maior, diante de um maior desenvolvimento econômico (NAZARETH et al., 2007).

Nazareth et al. (2007) observaram em pesquisas com pequenos municípios da região de Viçosa que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não gerou mudanças ou reversão de tendência no sentido de se buscar aumento das receitas próprias ou de estimular a geração própria de poupança dos municípios estudados. Para eles, isto foi resultado, em certa medida, da incapacidade (ou negligência) dos municípios de obterem elevações da participação das receitas próprias no financiamento dos seus gastos, acentuando a dependência excessiva de recursos de esferas superiores de governo.

8. DIAGNÓSTICO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS DOS ESTUDOS DE CASOS

Nesta seção foi realizada a análise dos resultados obtidos na etapa quantitativa da pesquisa, na qual foi realizada a coleta dos dados orçamentários dos municípios estudados. Para fins de organização, estão apresentadas as análises de cada município separadamente e, posteriormente, apresentadas as observações do conjunto estudado. A cada apreciação dos municípios, foi descrita a análise quanto às receitas orçamentárias, despesas orçamentárias, dos indicadores financeiros e, por fim, o delineamento do perfil orçamentário identificado.

8.1 Caso 1 – Município de Rubim

8.1.1 Receita Orçamentária

A pesquisa exploratória no município de Rubim – MG iniciou-se pela análise das Receitas Orçamentárias que, de acordo com MCASP (2018), pode ser entendida como as disponibilidades de recursos financeiros que aumentam o saldo das instituições durante o exercício, e visa possibilitar a execução de políticas públicas que atendam as demandas da sociedade.

Desta forma, na Figura 22 observa-se a evolução das Receitas Orçamentárias do município de Rubim/MG no período de 2017 a 2020, destacando um crescimento na arrecadação, que comparando os anos de 2017 e 2020 houve um aumento de 40,15%. Destaca-se que de 2017 a 2018 houve um crescimento sutil de apenas 1,16% das receitas, enquanto que de 2018 para 2019, esse percentual foi mais elevado (19,49%).

De acordo com o Entrevistado B3, o Governo Federal, em 2020, fez uma recomposição do Fundo de Participação do Município (FPM) diante das perdas decorrentes do desaquecimento da economia no período da pandemia da Covid-19. “Porque o FPM, com a queda da pandemia, com a queda da arrecadação, ele [Governo] editou duas legislações e começou a fazer o repasse. Aí, ele recompôs. Na verdade, o nosso FPM de 2020 foi praticamente o mesmo de 2019. Ele [Governo] compensou.”

Complementar a esta análise da arrecadação da Receita Orçamentária, realizou-se a verificação do valor corrigido frente aos índices de inflação do período. Para tanto, adotou-se o IGP-DI para realizar a correção dos valores para o ano de 2020. Conforme apresenta a Figura 22, mesmo sendo identificado um aumento da arrecadação na receita orçamentária, nota-se que houve uma redução do poder de compra do município, comparando os anos 2019

e 2020, o que pode ter gerado impacto na aquisição de materiais de consumo necessários para a execução das atividades administrativas.

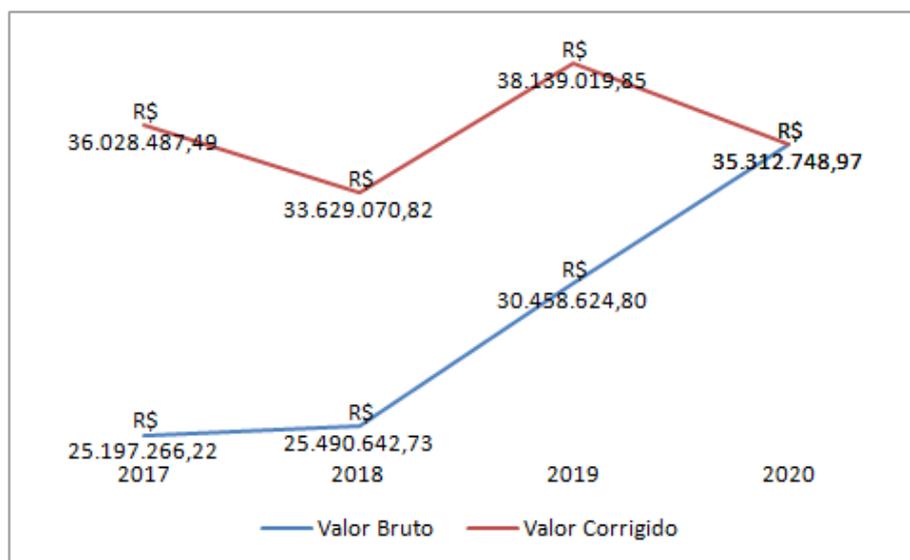


Figura 22: Receitas Orçamentárias do município de Rubim/MG no período de 2017 a 2020 corrigidas pelo IGP-DI

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

No entanto, com as entrevistas realizadas *in loco*, observou-se que tal desvalorização impactou a capacidade de compras, mas o planejamento prévio do município de Rubim e o saldo positivo em caixa de exercícios anteriores possibilitaram que este problema fosse contornado. Porém, o aumento do custo dos materiais, principalmente utilizados na área da saúde, foram reconhecidos pelos entrevistados A3, B3, C3 e D3.

Na pandemia, a questão dos recursos, o que entrou, até acabou. Porque o custo ficou alto. Estes custos para testes rápidos aí, de 100.000, 200.000 de teste rápido. Então, isto impactou realmente por conta da inflação. (EB3).

Aí vem a questão do planejamento. A questão de planejar de acordo com o orçamento que tem. Aí acaba que não chegou nem ter um impacto não. Porque é planejado antes e já tem esta questão do risco futuro que você tem. Então, quando você tem um planejamento, você já está, querendo ou não, prevendo o que possa acontecer. Então, você já antecipa esta situação. Assim, você consegue manter tudo funcionando. (ED3)

Como o Município tinha recursos em caixa, em alguns momentos da pandemia a maior dificuldade era conseguir alguns materiais e equipamentos do que propriamente a capacidade de pagamento.

Acho que no início foi mais a aquisição dos materiais. Porque assim, é uma procura muito grande. Uma demanda muito grande. De início, foi uma questão de material.

Não era nem tanto de não poder comprar. Mas de não terem para nos oferecer. Porque logo no início da pandemia, máscara, luva, macacão, foi algo que todo mundo começou a visar para comprar muito. Porque o município já fazia compra de máscara, de luva, mas com a pandemia, o uso aumentou constantemente. Então, no início, nós tivemos que fazer dispensa de licitações para conseguir mais emergencial, os materiais. (...) Então, foi mais função do fornecedor do que da capacidade da gente. Da falta mesmo do mercado. (EC3)

Apesar das dificuldades apontadas, as demandas do município foram atendidas, conforme ilustrado na fala da Entrevista C3.

Conseguimos. Porque, na verdade, a gente tenta fazer esse processo de análise também. De fazer pesquisa de preço. A gente tem muitos fornecedores que nos atendem no município, atualmente. Então, a gente consegue ter esse jogo de cintura, de fazer uma pesquisa de mercado. Houve um aumento, porque em qualquer lugar estava muito caro. Hoje você já consegue ter mais este balanço, ter mais barato. As máscaras estavam mais caras. Mas aí você vai analisando. Você entra em contato com quem consome. Para fazer esta análise e atender estas necessidades.

Ao classificar as Receitas Orçamentárias quanto à Natureza, identificam-se as Receitas Correntes e as Receitas de Capital (MCASP, 2018). No caso do município de Rubim/MG, verifica-se na Figura 23, que em todos os anos analisados a Receita Corrente representou a maior parcela da arrecadação do município, representando em média 98,34% da arrecadação. Enquanto as Receitas de Capital apresentam um percentual diminuto de 1,66% em média nos quatro anos. Para o Entrevistado B3, a ampliação das receitas de capital é muito dependente do recebimento de repasses específicos do Governo.

A questão da receita de capital, é porque ela depende muito de repasse do governo federal, relacionado a convênios, recursos para aquisição de equipamentos e outros investimentos, que nem sempre estão ocorrendo. É muito esporádico. Então, basicamente a receita que entra no município é toda corrente. ... É um deputado que faz uma emenda para o calçamento, aí compõe esta receita de capital... (EB3)

Analisando detalhadamente cada Categoria Econômica, constata-se que a Receita Corrente determinou a evolução identificada na Receita Orçamentária, isso se justifica por representar o maior percentual. Assim, houve uma queda na arrecadação de 2017 para 2018 de -0,29% e um acréscimo de 2018 para 2019 (22,02%) e de 2019 para 2020 (15,29%).

Já nas Receitas de Capital, identifica-se maior variação na evolução e em sentidos contrários ao observado na Receita Orçamentária. De 2017 para 2018 houve um incremento na Receita de Capital de 97,53%, com uma queda brusca de 2018 para 2019 de -64,92% e novamente um aumento de 2019 para 2020 de 90,67%.

Tais variações podem ser compreendidas ao observar a grande flutuação dos valores referente à Alienação de Bens, que advindo da venda de bem móveis e imóveis pelo

município não é possível uma constância de valores, bem como as oscilações na arrecadação de Transferências de Capital, que são recursos vindos de outras pessoas de direito público e privado e visam suprir as despesas em investimentos e inversões financeiras (MCASP, 2018).

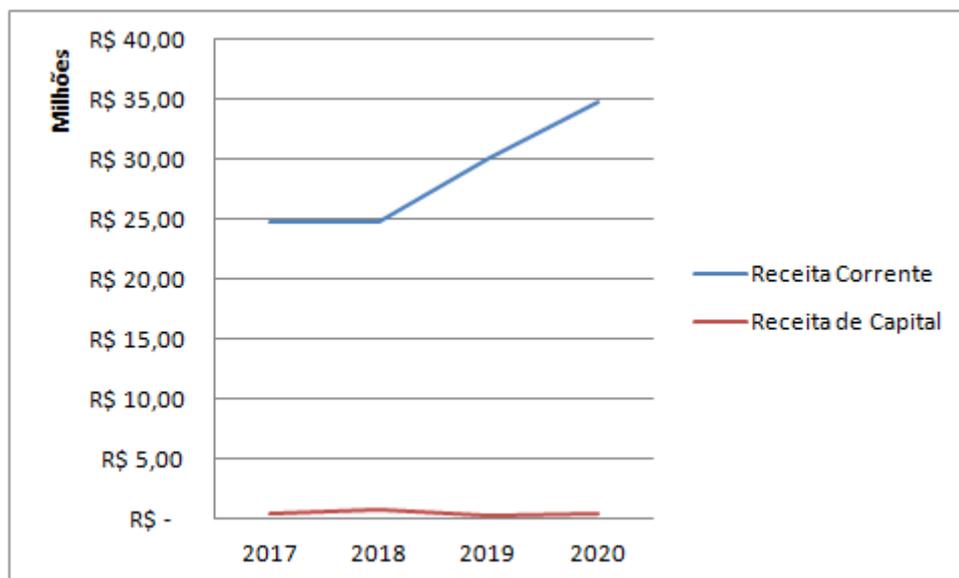


Figura 23: Variações nas receitas correntes e de capital da cidade de Rubim nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

De acordo com o Entrevistado B3, o crescimento considerável das receitas correntes a partir de 2018 resulta de um período de paralisação dos repasses de recursos por parte do Governo do estado de Minas Gerais, que só foram liberados em anos posteriores.

Em 2018, com a crise do estado, do Governo Pimentel, o Município ficou sem arrecadar em torno de uns 3.000 em ICMS, IPVA e recurso do FUNDEB. Que é o que o ZEMA está fazendo o repasse agora. Parcelou estes recursos desde 2019 e está recebendo parcelado, agora. Só que isto aí, lá em 2018, foi um caos. O município teve que bancar a folha de julho até dezembro, praticamente. Dos professores, né. Da educação, vinculado ao recurso do Fundeb com recurso próprio. Isso impactou, assim de forma... Aí em 2019, teve um acordo com o Zema, o Zema dividiu estes valores em parcelas, né. E aquela do Fundeb, foram 30 parcelas e ele vem pagando. Desde abril do ano passado, ele vem pagando estas parcelas. E também isto está influenciando agora na questão da arrecadação, porque você tem este extra, né. (...) de janeiro a março ele pagou o ICMS que estava atrasado, de 2018, e em abril em diante, ele começou a pagar o Fundeb. Isso vai acabar lá em 2023, ainda. (EB3)

Averiguando a Origem das Receitas Correntes, observa-se que elas podem originar receitas próprias e transferências de instituições de direito público ou privado. As principais categorias que ressaltam essa classificação são as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes. As Receitas Tributárias do município representam em média 2,58% das Receitas

Orçamentárias do período estudado, enquanto as Transferências Correntes correspondem a 94,09%, em média (Figura 24).

As receitas aqui denominadas Tributárias representam a categoria de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria na classificação do MCASP (2018), são receitas que visam obter recursos financeiros para o Estado custear atividades correlatas. Analisando a evolução de 2017 a 2020 no município, notou-se que houve crescimento de 2017 para 2018 (8,64%) e de 2018 para 2019 (36,22%) e uma redução de 2019 para 2020 (-5,64%).

No que tange às Transferências Correntes, sendo uma das categorias que representam maior percentual dentro das Receitas Orçamentárias, a sua evolução acompanhou a já apresentada na Figura 22, destarte houve queda na arrecadação de 2017 para 2018 (-0,57%) e incremento de 2018 para 2019 (21,94%) e de 2019 para 2020 (16,33%).

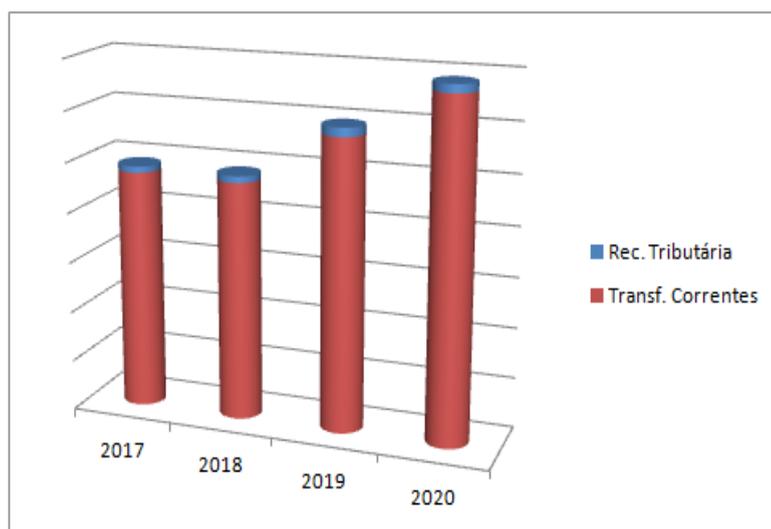


Figura 24: Variações nas receitas tributárias e transferências correntes de Rubim nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Na Figura 25, foi pormenorizado a análise dos Impostos, que compõe a categoria das Receitas Tributárias, e representaram em média 89,71% destas receitas. O ISSQN variou positivamente em 2019. Este aumento, segundo os entrevistados A3 e B3, foi devido à realização de obras esporádicas no município, com destaque para as linhas de transmissão da CEMIG.

Porque, geralmente, quando tem obras externas no município (...) Porque teve umas obras aí da CEMIG... (EB3).

Porque antes, as empresas que prestavam serviços para cá, o recolhimento seria na cidade sede delas, né. Só que hoje, nós estamos fazendo o contrário. O ISS que

entra, tem que ser retido aqui. Então, isso impacta o ISSN, que a gente está começando a cobrar também. ... (EA3)

Na percepção da Entrevista E3, a Covid pode ter impactado indiretamente a receita do ISSQN, já que neste período foram contratados muitos servidores autônomos para prestar serviços no âmbito do combate à epidemia no Município.

O ISS é na folha de autônomos. Prestação de serviços. Desconta do imposto sobre serviços. Igual médico, né, teve um no final do ano. Saiu médicos de todos os postos. Aí contratou outros depois... Contratou médicos para todos os postos. Depois veio o médico para o Covid também. Igual contratou segurança, pois tinha barreiras nas entradas e saídas da cidade. E este pessoal aí, não é “pagamento”. Ele é autônomo. Eles prestavam serviços com nota, né. Aí entra no ISS. (EE3)

O mesmo impacto foi relatado para a receita com o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF):

Em relação ao IRRF, que no período representou o principal Imposto arrecadado no município, observa-se uma estabilidade na arrecadação entre 2017 e 2018, com aumento de 2018 a 2020, o que pode ter sido gerado pela contratação de novos servidores, bem como reajustes salariais. (EE3).

Aqui, o que que está acontecendo agora? Está tendo muita obra aí, a execução dessas obras que o Alencar está fazendo aí, calçamento ... muita obra é que gera né. Serviços né ...precisa de serviço para melhorar a questão o ISS aí e o Imposto de Renda também. (EB3)

Porque a quantidade de funcionários é sempre a mesma. A previdência aumentou a porcentagem, né. O ano passado, tanto do INSS como do Imposto de Renda. Que aumentou a base de cálculo. Eu sei que também paga umas parcelas de negociação dos anos anteriores. Mas isso já vem pagando faz tempo. (EE3).

Por outro lado, a Figura 25 apresenta baixa arrecadação das receitas sobre o patrimônio e a renda, pois como explica Carvalho Junior (2018, p. 413), a tributação patrimonial (IPTU) é pouco afetada pela conjuntura econômica, uma vez que os valores venais dos imóveis estão quase sempre abaixo do valor de mercado. O Entrevistado A3 ilustrou bem este quadro:

E fora estas diferenças destas desvalorizações do imóvel. Muitas vezes, a gente fica pensando: quando custa este imóvel? Nós não temos uma tabela fixa. E isto tem um impacto também. Tem um impacto de 10, 20 anos atrás. Muitas vezes o cara comprou o terreno. Ele pagou o terreno, fez a construção, mas também não faz a averbação da casa e está pagando só do terreno. (EA3).

Apesar disso, observa-se pelos dados do gráfico uma estabilidade da arrecadação de impostos, o que indica necessidade de ações públicas do setor responsável para um aumento da arrecadação das receitas tributárias.

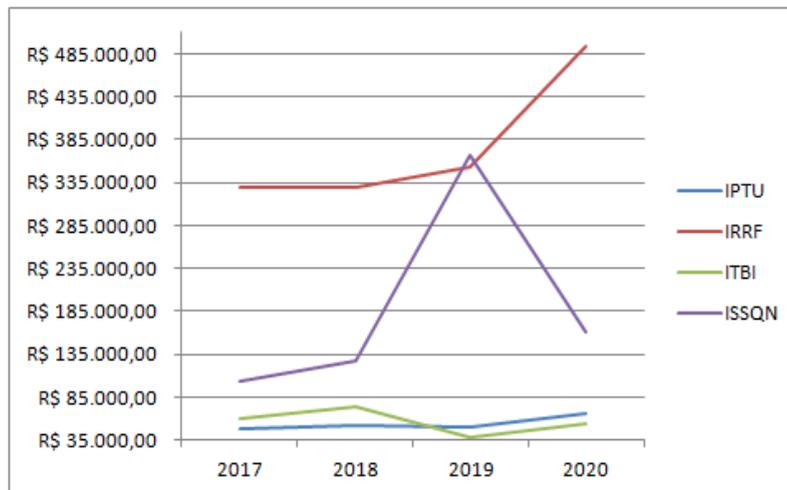


Figura 25: Arrecadação das receitas sobre o patrimônio e a renda em Rubim nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

O pequeno aumento identificado nestas receitas com o IPTU a partir de 2017 foi creditado aos esforços realizados para cobrança da população local.

Provavelmente, foi a cobrança. Em 2019, 2018 foi feito a cobrança. Gestão nova e estimulava as pessoas. Porque se você não emite e manda as correspondências, o pessoal não vem pagar, né. (EB3)

A pequena melhora na receita do ITBI, na percepção da Entrevistada F3, resulta do aumento significativo na compra e venda de imóveis no ano de 2020:

Aumentou. Tanto o urbano como o rural. Então, com isso eu tenho percebido que gera uma receita melhor. Inclusive agora esse ano, mesmo com a pandemia, teve muita compra e venda. Entendeu? Tanto urbano como rural. Então, cresce a receita. Tem uma receita melhor. Então, pelo meu ponto de vista, tenho percebido isso. Tanto as pessoas estão interessadas em quitar, assim também os negócios estão melhores.

No que se refere ao IRRF, a Entrevistada F3 relatou um aumento na arrecadação sobre o Recibo Pagamento Autônomo (RPA).

Ele subiu. Sabe porque eu acho que o Imposto de Renda subiu, é porque tem pessoas agora que estão pagando, recolhendo. Sobre a RPA, eles estão recolhendo. Pessoas que não recolhia, agora esse ano começou a recolher. O imposto de renda sobre o RPA, contribuindo, pedindo para recolher.

Investigando as Transferências Correntes, atentou-se principalmente as Transferências da União e as Transferências do Estado, que representam a maior parcela dentro da categoria. Dentre as Transferências da União, destaca-se a Cota FPM, conforme mostra a Figura 26, que neste estudo, para fins de apresentação, somou-se os valores recebidos pelo município em três

conta, Cota-Parte FPM – Cota Mensal, Cota-Parte FPM – 1%, Cota Dezembro e Cota-Parte FPM – 1% Cota Julho.

No período, a Cota FPM representou para o município em média 41,63% do total da Receita Orçamentária, sendo a principal fonte de recursos do município. Nota-se que houve um sutil aumento de 2017 para 2018 (6,65%) e de 2018 para 2019 (8,76%) e uma queda na transferência de 2019 para 2020 (-4,31%).

O segundo maior recurso transferido pela União ao município de Rubim é o SUS União, atingindo a média de 12,49% do total da Receita Orçamentária de 2017 a 2020. Nesta categoria, identifica-se um crescimento no valor do recurso em todos os anos com um pico anômalo de 2019 para 2020, chegando ao aumento de 82,62%. Esse evento, foi atribuído a pandemia da Covid-19 pelos entrevistados, na qual atingiu principalmente o setor de saúde, demandando maiores investimentos para atender as necessidades da população.

Pelos recursos já terem a destinação própria. Já tem as portarias e tem as resoluções específicas para a gente poder usar. Para a aquisição de bens voltados para o combate à pandemia. EPI [Equipamentos de Proteção Individual] para os profissionais que estão na área da aquisição de medicamentos, de testes. Então, esse recurso ele está sendo bem empregado. Temos um centro de Covid aqui em Rubim, que recebe o paciente, faz a testagem todos os dias de segunda a sexta. Caso necessário, eles fazem no final de semana. Tem todo esse controle, tem uma análise minuciosa. Então, assim. A pandemia não deixa de impactar, mas precisa saber planejar e ter um bom plano de ação, você consegue tirar daquela situação ruim, por que a pandemia é algo muito desastroso - perda de vidas e tal - , mas a gente conseguiu continuar funcionando. (ED3)

Um ponto a se destacar na análise das Transferências da União é que, do ano de 2019 para 2020, a maioria das contas tiveram redução do valor recebido, como Cota FPM, Cota ITR, Cota FEP e FNDE. Já as contas SUS União, FNAS e Outras Transferências da União tiveram picos como falado anteriormente, 82,62%, 54,05% e 249,56%, respectivamente. Que foram as contas utilizadas pela União para realizar os repasses necessários a atender os efeitos da pandemia da Covid-19.

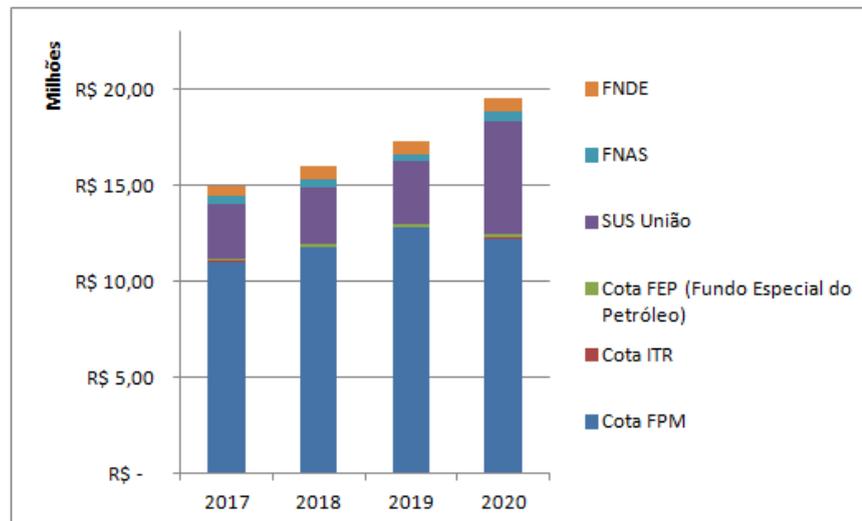


Figura 26: Transferências da União ao município de Rubim nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Como efeito, observa-se que se por um lado a pandemia impactou no aumento de recursos em rubricas para a saúde, reduziu o montante de recursos obtidos em outras rubricas importantes.

A gente recebeu muito recurso voltado para o Covid. Mas em contrapartida, infelizmente, teve muitos recursos que foram cortados. O Governo tem destinado muito para a Covid e tem tirado de outros lugares. O social mesmo, sofreu este reflexo. (ED3)

Quanto ao FNAS, até hoje está ruim para caramba. Parou com os repasses mensais, praticamente. Caiu muito. (...) A política do Governador Federal. Antes recebia muito recursos no social. Acho que estão direcionando para outras áreas e deixou de repassar. (EB3).

Para contornar esta redução de receitas de transferências para alguns serviços específicos, o município teve que contar com o uso de recursos próprios, por mais que estes tenham sido bem limitados, quando comparados às transferências correntes.

Aí, o Município está bancando, né. Esse pessoal. Porque tem toda uma estrutura criada, mas a que foi criada, lá atrás. Que tinha o recurso que bancava. Agora que não tem o dinheiro, quem banca é o município. (...) 2020 foi o pior ano. Eu acredito que também tenha sido porque o governo federal fez aquele acordo em que ele fez aquele repasse da lei 173 para aplicação do social na saúde. Então, como ele mandou vinculado à aquela ação, ele reduziu de outro lugar. Se você for analisar, agora a arrecadação foi de cinquenta e poucos mil, para manter toda uma estrutura todos estes seis meses, é complicado. (EB3)

Aí tem uma questão que pega mesmo, que é o cuidado. O Secretário tem que ter muito cuidado. O bom que aqui a secretária do social mesmo ela é muito cuidadosa com esta questão. Ela conseguiu manter todos os trabalhos dela. De

distribuição de cestas. Ela não consegue hoje atender o público como ela atendia lá dentro do prédio, né. Mas ela consegue atender por fora. (ED3).

As atividades não foram paralisadas. As famílias continuam sendo assistidas. Recebem cestas. Os alunos do ensino fundamental recebem os kits escolares. Tanto de material, quanto de alimento. Porque parte do recurso é feito pelo Programa, pelo PNAE. Mas outra parte já é pelo fundo, também da prefeitura. Então, se você for ver, ninguém ficou sem assistência. Apesar de todos os desafios, com pandemia, com tudo, mas o município não paralisou. (EC3)

Tem outros recursos sim. Tem a atenção básica, que é um recurso destinado para manter os PSFs. Tudo relacionado à atenção básica da saúde. Tem a Saúde em Casa, que também é usada. Tem algumas portarias, que são recursos destinados para serem usados naquilo. Que você também pode comprar material. Você pode comprar algum equipamento. Então, a saúde teve outros recursos que também foram usados, além dos 15% que é o recurso próprio da saúde. Que é usado para outras despesas que você não pode usar com recursos vinculados. E até aumento dos funcionários. (EC3)

Em se tratando das Transferências do Estado, percebe-se que estas representam em média 14,92% da Receita Orçamentária do período. No que tange à evolução da transferência, nota-se um crescimento de 31,29% de 2017 para 2020, com o pico de 2018 para 2019 tendo um incremento de 17,84%.

Conforme a Figura 27, a principal conta das Transferências do Estado é a Cota do ICMS, e a terceira maior fonte de recurso do município totalizando em média 11,91% da Receita Orçamentária. Quanto à evolução da conta, percebe-se que houve uma redução de 2017 para 2018 (-3,25%) e aumento nos anos seguintes, de 2018 para 2019 (13,31%) e de 2019 para 2020 (5,82%).

Vale ressaltar que as cotas de IPI Exportação e CIDE, mesmo sendo recursos de baixo impacto no total da receita, vêm apresentando queda significativa nos anos analisado, chegando à redução de -5,78% na Cota IPI Exportação de 2017 para 2020, e -60,25% na Cota CIDE no mesmo período. O que vem reforçar o impacto da crise econômica pela qual o país vem passando desde 2015 também na arrecadação dos entes federativos, e que foi intensificada pela Pandemia da Covid-19 que atingiu diversos setores da economia.

Em contrapartida, houve um aumento no valor do recurso da Cota de IPVA, que de 2017 para 2020 elevou 47,42%, com destaque para a variação do ano de 2019 para 2020 que representou um aumento de 33,43%. Para o Entrevistado B3, houve “aumento de vendas de carros.(...) O valor do veículo aumentou bastante e isto também impacta”.

Ainda sobre as transferências do Estado, cabe ressaltar a conta Programas de Saúde que teve um incremento significativo de 2017 para 2020, alcançando o percentual de 256,99%, chegando ao pico de 1198,78% de 2019 a 2020. Na categoria “outras transferências do Estado”, nota-se uma grande variabilidade na evolução das receitas, sendo que apresentou

queda de 2017 para 2018 (-38,89%) e de 2018 para 2019 (21,65%) e acréscimo de 2019 para 2020 (116,19%). Além de iniciar a arrecadação da conta Assistência Social no ano de 2020, com o valor de R\$77.063, 70.

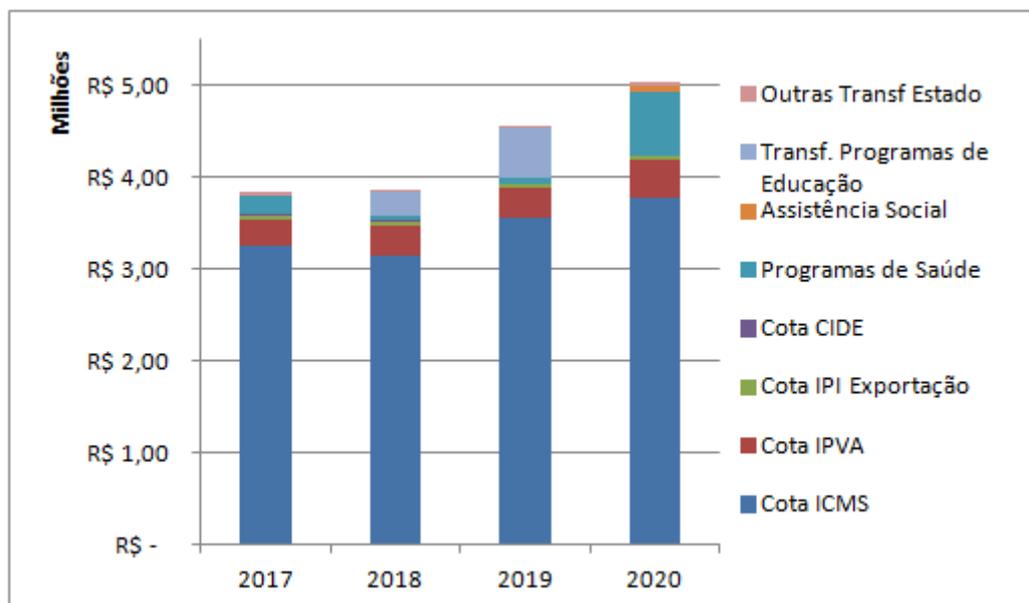


Figura 27: Transferências do Estado ao município de Rubim nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Estima-se que estes destaques na arrecadação das Transferências do Estado foram os meios utilizados pelo governo estadual para os repasses necessários para atender as demandas que surgiram com a Pandemia da Covid-19.

Na Tabela 6, foi calculado a média do percentual de cada fonte de receita do município nos anos estudados e definido um ranking para visualizar as fontes de arrecadação mais importantes para o município de Rubim/MG. Destarte identificou-se que a principal fonte de arrecadação nos anos de 2017 a 2020 foi a Cota FPM que representou a média de 41,63% da Receita Orçamentária.

Tabela 6: Ranking da Média do Recurso em relação a Receita Orçamentária do Município de Rubim de 2017 a 2020

Ranking da Média do Recurso em relação a Receita Orçamentária do Município de Rubim de 2017 a 2020	
<i>Cota FPM</i>	41,63%
<i>SUS União</i>	12,49%
<i>Cota ICMS</i>	11,91%
<i>OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</i>	8,52%
Transferências de Outras Instituições Públicas	4,80%
Transferências Multigovernamentais	4,72%
<i>FNDE</i>	2,30%
<i>Outras Transferências da União</i>	2,03%
<i>FNAS</i>	1,51%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1,48%
IRRF	1,29%
<i>Cota IPVA</i>	1,15%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	0,95%
<i>Programas de Saúde</i>	0,76%
<i>Transferência Programas de Educação</i>	0,69%
ISSQN	0,64%
<i>Cota FEP (Fundo Especial do Petróleo)</i>	0,57%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	0,35%
RECEITA PATRIMONIAL	0,35%
<i>Transferências Advindas de Emendas Parlamentares Individuais</i>	0,31%
<i>TAXAS</i>	0,27%
ITBI	0,20%
IPTU	0,19%
ALIENAÇÃO DE BENS	0,18%
<i>Cota IPI Exportação</i>	0,15%
<i>TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS</i>	0,15%
<i>Outras Transf Estado</i>	0,13%
<i>Cota ITR</i>	0,11%
<i>Cota CIDE</i>	0,07%
<i>Assistência Social</i>	0,05%
<i>Transferências Financeiras do ICMS (L.C. N° 87/96)</i>	0,04%

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Em seguida tem-se SUS União, Cota ICMS, Outras Transferências Correntes e Transferências de Outras Instituições Públicas, cujo percentual de representação não ultrapassa 13%. Desta forma, constata-se grande dependência do município em relação às Transferências vindas da União e do Estado, principalmente, corroborando a realidade de grande parte dos municípios de pequeno porte (HUDZINSKI; WITT; SENFF, 2019).

8.1.2 Despesa Orçamentária

Assim como no caso das receitas, as despesas orçamentárias do município de Rubim sofreram acréscimos sistemáticos desde o ano de 2017, como pode ser visualizado na Figura 28.

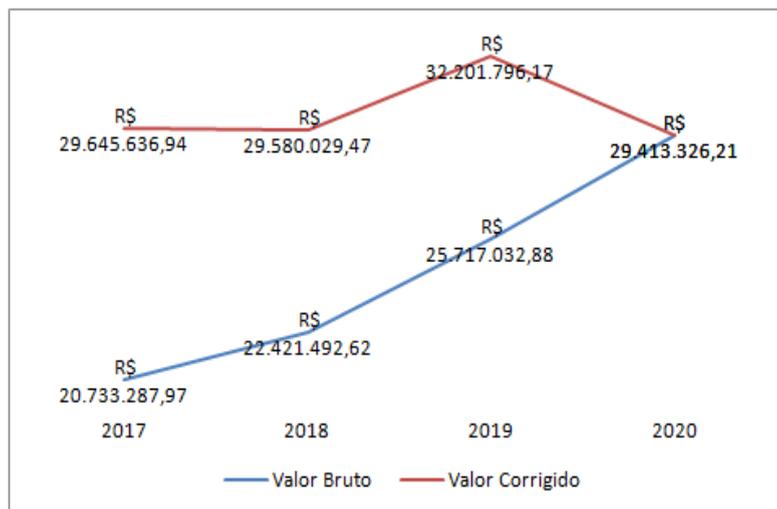


Figura 28: Despesas orçamentárias do município de Rubim nos anos de 2017 a 2020 corrigidas pelo IGP-DI

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

No entanto, este aumento das despesas foi real apenas no ano de 2019. Ao se fazer a correção dos valores gastos pelo IGP-DI, observa-se uma redução nos dispêndios no ano de 2020.

Segundo informações dos entrevistados A3 e A4, os custos foram aumentando, mas em 2019 foi possível executar muitas ações, dentre elas obras de infraestrutura e para melhorias nas escolas e compra de veículos.

Tem os custos, que vão aumentando. E a questão desta evolução é que à medida da execução do que foi planejado, acaba que aumenta um pouco, né. Porque teve impacto... teve a crise e não deu para fazer muita coisa. A não ser manter a estrutura, né. E agora em 2019 começou a executar algumas obras que estavam planejadas, fez algumas pontes, comprou uns veículos... E isso, acaba, que são valores mais vultosos que acabou que influencia na execução das despesas, né. (EB3)

Melhoria das estradas que pertencem ao município (...) Foram feitas quadras poliesportivas. Com valores maiores na obra ... (EA3).

Pode ser observado na Figura 29, que os aumentos nas despesas ocorreram nas funções saúde, educação e em menor escala, no urbanismo. Cabe destacar uma alteração significativa nas despesas com previdência a partir do ano de 2018.

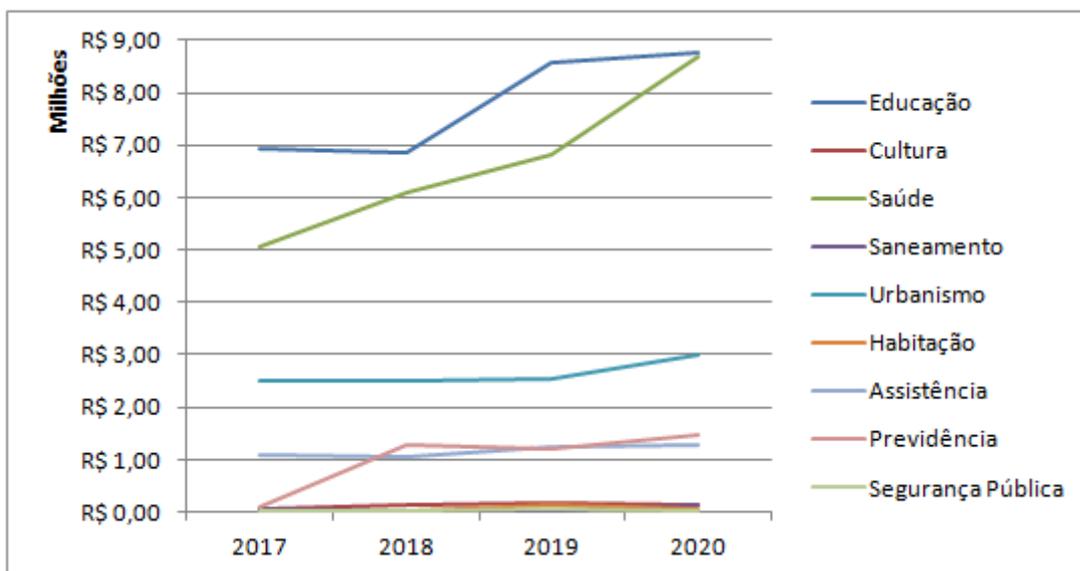


Figura 29: Despesas por função do município de Rubim nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Os aumentos nas despesas com saúde estão alinhados ao aumento da demanda por este serviço e ao incremento nas transferências federais e estaduais, diante do contexto da pandemia do Covid-19.

Porque com a pandemia, acabou que teve que montar Centro Covid. Então, você tem que contratar pessoas, né. E isto já é um dispêndio muito grande, né. Um médico para o município... Mas assim, teve esse balanço. Teve aquisição de ambulância. Teve aquisição de equipamentos para o PSF. (ED3)

(...) contratou funcionário para o setor lá do Covid. Médico é prestador de serviços. Só as enfermeiras e auxiliar técnico de enfermagem, que entrou na folha com o recurso lá do Covid. (EE3)

Como as escolas ficaram fechadas, a partir do ano de 2019, já que as aulas passaram a ser ministradas de modo remoto, surpreendeu o fato de que as despesas com a educação tenham aumentado desde o ano de 2018. No entanto, os entrevistados esclareceram que foram feitos investimentos na infraestrutura das escolas municipais neste período.

Então, neste período de pandemia em que as aulas estavam suspensas, as escolas passaram por reformas. Ampliação, melhoramos os espaços. Para quando voltar às aulas, os alunos ter uma comodidade melhor. Ter um ensino cada vez melhor. (ED3)

Aproveitou este período em que estava para fazer o ensino remoto e foi promover os investimentos necessários, né. Fez quadra, reforma de escola, aquisição de veículo e estamos fazendo ainda. Com investimentos. Quando voltar às aulas, as escolas estarão com energia solar, estrutura, informatização (EB3).

Em relação às despesas com urbanismo, foram relatados pelos entrevistados investimentos para calçamentos de ruas, principalmente.

Já os aumentos dos gastos com previdência foram justificados pela necessidade de reavaliação de alguns percentuais de recolhimento, assim como o pagamento de recolhimentos que não haviam sido realizados antes de 2017. Como afirmam os entrevistados B3 e E3:

Pode ter sido uma reavaliação. Quando [O prefeito atual] entrou, ele fez uma reavaliação do setor pessoal e tudo, e a gente vem recolhendo o INSS normal. Porque tinha tido problemas, pagava atrasado e tal. E nisso aí, pode ter feito alguma correção. Ajustou. E podia ter problemas na folha. Cálculos feitos em percentuais diferentes do que era. (EB3).

No setor de RH mesmo, teve muito acerto de pessoas que aposentaram. Saída imediata de recursos. Mas não atrapalhou, né. Pagamento é sempre em dia. (EE3).

Apesar do aumento das despesas, o município de Rubim não teve dificuldades para cumprir seus compromissos a partir do ano de 2017, como pode ser visto na Tabela 7.

Tabela 7 - Saldo Orçamentário do Município de Rubim (2017 a 2020)

	2017	2018	2019	2020
Receita Orçamentária	R\$25.197.266,22	R\$25.490.642,73	R\$30.458.624,80	R\$35.312.748,97
Despesa Orçamentária	R\$20.733.287,97	R\$22.421.492,62	R\$ 25.717.032,88	R\$29.413.326,21
Saldo Orçamentária	R\$4.463.978,25	R\$3.069.150,11	R\$4.741.591,92	R\$5.899.422,76
Situação	Superávit	Superávit	Superávit	Superávit

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Os entrevistados consideraram que os controles dos gastos permitiram que ao final de todos os exercícios analisados fossem apurados superávits (Tabela 7), permitindo que o município não tivesse dificuldades para quitar suas dívidas.

Porque, quando você planeja, você já tem uma base do orçamento a ser utilizado. Você já fez uma previsão daquilo que você pode gastar. Se a sua previsão deu um valor e você conseguiu fazer uma reserva de capital, para você começar o ano seguinte, você já consegue um superávit. Então, assim você tem algo mais que você pode trabalhar. Por exemplo, nós temos superávit de algum valor, algo que não foi feito no ano anterior, você já pode estar começando a fazer neste ano, então. A cada ano, você vai superando as metas e vai conseguindo atender mais e mais as necessidades que possam acontecer. Você faz uma previsão melhor. Então, só tende a melhorar. (EC3)

Então, boa parte dos gastos já estão pagos pelo Fundo da prefeitura. Então, você vê que a Administração tem este planejamento, ela consegue suprir estas necessidades que antes eram pagas com outras fontes. Então, assim, tem um reflexo muito positivo. E cada vez só vai aumentando. Porque aqui, no seu gráfico você tem uma relação somente do consumo, mas recentemente a gente teve acesso à informação também do que o município conseguiu economizar. Dentro deste parâmetro de gastos, a nossa economia também foi muito alta. Eles falam que o [Prefeito] é o prefeito do “não”. Ele tem essa fama. E realmente, é tudo muito controlado. (...) Então, é um município pequeno, mas é tudo muito bem planejado. É pensado, antes de agir. Porque é o correto também. Porque o [Prefeito] é o prefeito do “não”. Mas é um não para fazer melhoria. Senão, seu gasto de despesa vai ser superior à sua receita. Aí, alguém vai ficar ficando na mão. (...) A assessoria, ela importa muito nisso, né. A gente tem uma assessoria que ela nos auxilia muito nestas questões. Tanto a contábil, quanto a jurídica também que analisa a gestão de processos, leis, decretos, para ver se está tudo de acordo. Temos o portal da transparência que ele é alimentado todos os dias com as informações de tudo que é feito na prefeitura. O que deixa mais claro e mais transparente a gestão também, né. (ED3)

Porque o prefeito quer fazer, se tem dinheiro para fazer, faz, se não tem, para a obra e começa a fazer depois de novo. Tudo que a gente vai fazendo, não gasta mais do que temos no caixa. (...) Toda sexta-feira, a gente pega e confronta o da semana, o da anterior. Se entrou mais dinheiro... toda a sexta-feira a gente reúne e conversa. A gente tem um controle geral de tudo. (EA3)

Pelo município, nos últimos anos ter contato com caixa positivo, quando há redução de repasse de algumas receitas correntes, o município lança mão dos recursos próprios para que ações emergenciais não fiquem inviabilizadas.

Devido você ter gerado este caixa ao longo dos anos, não atrapalha a questão do dia-a-dia. A falta desta entrada pública, quando ela entrar lá na frente acaba que compensa, né. Mas é muito específico daqui. (...) A questão tributária (...) O que o município arrecada ele fica guardado, reservado. (...). Então, só caso necessite, vai lá e utiliza. Mas até então, não precisou utilizar não. Está guardado. (...) Aqui consegue manter o município por dois meses, porque tem esse recurso disponível. (...) Teve uma ação que o município recebeu agora um precatório a pouco, que ajudou demais também. (EB3)

Outro benefício das reservas citadas é que elas podem ser aplicadas, possibilitando que o município obtenha um pouco de receita com tais aplicações financeiras.

As receitas patrimoniais aqui tratam-se de rendimento de aplicação. Então, de 2017 para cá, o município passou a economizar mais. E com isso, gerou mais recursos aplicados, né. E consegue rendimento. Ao longo de 2017 e 2019, você tem mais recursos aplicados. Você tem mais receita patrimonial. Mais receitas de aplicação (EB3).

Quando questionados sobre a possibilidade de o município ampliar a arrecadação de receitas tributárias, diante de um contexto de dependência do FPM, os entrevistados consideraram que esta realidade não é fácil de ser superada. Para isto, seria necessário a geração de trabalho por meio de investimentos vultuosos, sendo que atualmente é a Prefeitura quem mais emprega no município.

Para nós é difícil, pois o que poderia gerar seria gerar emprego para o povo, ... trazer emprego para nós... por só depender do IFPM, realmente é ... porque é uma cidade pequena e todo mundo não tem emprego, e precisa de que? da prefeitura. Aí acarreta em ir atrás da prefeitura para arranjar emprego. Então, não dá para fazer mais coisas, mais desenvolvimento para a cidade. (EA3).

Eu acho que essas obras que estão acontecendo, acaba que as empresas vêm e contratam as pessoas daqui e gera essa renda. E acaba comprando no material de construção e tudo e isso acaba aumentando o ICMS. Mas isso nunca que vai ser um valor relevante para poder equipar. A dependência vai ser por muito tempo. Precisaria evoluir muito esta questão industrial mesmo. Essa região aqui tem que desenvolver muita coisa mesmo para melhor. (EB3).

Em decorrência, os entrevistados manifestaram preocupação com o fato do Fundo de participação poder sofrer alteração, reduzindo os valores que normalmente vêm sendo repassados, seja por causa de alguma reforma tributária ou por redução do quantitativo de habitantes que impacta diretamente o cálculo para a distribuição dos recursos.

Rubim até um tempo atrás era 0,6 no coeficiente de participação do IFPM. Aí, com o senso, a gente foi para 0,8. Se a gente perder população e voltar para 0,6, aqui vira um caos. Porque não consegue, a estrutura é grande e não consegue funcionar com repasse de municípios 0,6. (EB3).

O relato do Entrevistado B3 ilustrou bem essa questão do impacto do coeficiente populacional nas receitas obtidas pelo município via transferências de recursos.

8.2 Caso 2 – Município de Carai

O levantamento de dados relativos à questão fiscal do município de Carai-MG iniciou-se pela extração dos dados de diferentes contas relacionadas: (i) receitas orçamentárias; (ii) despesas orçamentárias; e, (ii) balanço patrimonial. Na primeira etapa, realizou-se a análise das Receitas Orçamentárias que envolvem diversas contas como as Receitas Correntes, Receita Tributária (ISSQN, ITBI, IPTU), Transferências da União (Cota FPM, Cota ITR, Cota FEP e FNDE, FNAS, SUS União, Cota de FPM), Outras Transferências da União, inclusive a transferência específica do combate a COVID-19.

8.2.1 Receita Orçamentária

Analisando a evolução das Receitas Orçamentárias do município de Carai no período de 2017 a 2020, observa-se que houve crescimento de 46,92% se comparado o ano inicial ao final da análise (2017 a 2020), esse crescimento se deve ao fato de ter sido registrado aumento na arrecadação em comparação ao ano anterior em todo o período. Destaca-se o pico de 2018 para 2019, representando um aumento de 22,41% (Figura 30).

Embora os dados demonstrem um aumento, a gestão municipal não demonstrou que possui estratégias para potencializar a arrecadação de tributos, conforme relato a seguir:

Nosso município por excelência não arrecada quase nada de tributos municipais não.. é mínimo. Foi o que eu falei com vocês, nós não temos uma prática de execuções, de dívida tributária. Só em casos extremos, ou como eu falei com vocês quando o Ministério Público exige. Mas na sua normalidade, não se faz cobrança da dívida ativa. Eh.. não se faz protesto de dívidas que, sabe que aumentaria demais a arrecadação se houvesse essas práticas. [...] outra coisa que a gente tá falando... você não tem aplicação de multa. Multas de questão de obras, questões de vigilância sanitária. Você não tem isso. E não tem exatamente porque ainda a política é aquela assim: ah.. é cidade pequena... eu não posso fazer muita dureza... fulano é meu amigo.. Então, o impacto nas finanças é mínimo em municípios como o nosso (EA2).

Observou-se pelos dados da pesquisa, que o aumento da arrecadação das receitas orçamentárias no período de 2018 a 2019 está relacionada às Transferências Correntes, que representaram respectivamente 95,46% em 2018 e 92,88% em 2019.

Em se tratando de atualização dos valores em relação ao ano de 2020, no que diz respeito à correção monetária em relação à inflação. Diferentemente dos valores reais, no qual nota-se um crescimento linear da arrecadação em todos os anos (Figura 30), nos valores corrigidos houve quase uma estabilidade de 2017 para 2018, com uma ligeira queda do poder aquisitivo e um pico de arrecadação no ano de 2019 e uma queda para o ano de 2020.

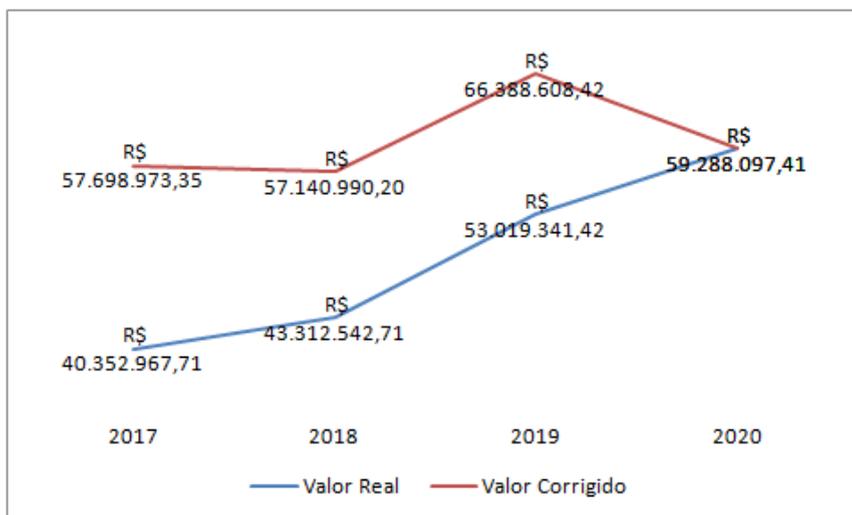


Figura 30: Receitas Orçamentárias do município de Carai/MG no período de 2017 a 2020 corrigidas pelo IGP-DI

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Os dados revelaram uma estabilidade de 2017 para 2018 e esse fato se deve à inflação que em 2017 estava em 2,95% e em 2018 fechou em 3,75%, um aumento de 27,11% do

índice de inflação. Em relação a 2019 que a inflação fechou em 4,31%, o aumento em relação a 2018 foi de 14%, a 2017 foi de 46,10%. Esses fatos demonstraram que as administrações públicas necessitaram controlar seus gastos, mas por outro lado essa realidade inflacionária desestimula os investimentos públicos e prejudica o crescimento econômico do município.

Investigando as Receitas Orçamentárias conforme a sua natureza, verifica-se que a Receita Corrente apresentou uma evolução de 2017 para 2020, representando um crescimento de 43,20%, que assim como a Receita Orçamentária teve pico de aumento no ano de 2019 para 2020. A maior parte da arrecadação do município é de Receitas Correntes, correspondendo em média a 98,41% da arrecadação dos anos estudados.

Matias e Campelo (2000) afirmaram que as Receitas Correntes envolvem as Receitas Tributárias, Patrimonial, Transferências e Outras Receitas. Esses resultados reforçam a influência das Transferências Correntes no orçamento de Carai-MG.

No que tange a Receita de Capital, representa em média 1,59% da Receita Orçamentária dos anos analisados. Podendo destacar um pico da arrecadação do ano de 2019 para 2020 com um aumento de 241,84% motivado principalmente pela realização de Operações de Créditos, que não foram realizadas nos demais anos e o aumento das Transferências de Capital em 109,41% no período.

As Receitas de Capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital (BRASIL, 2018, p.38).

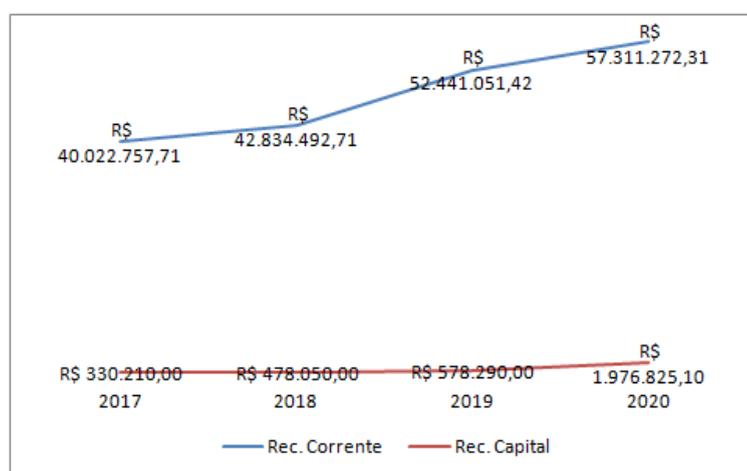


Figura 31: Variações nas receitas correntes e de capital da cidade de Carai-MG nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Na Figura 31, são demonstradas as Receitas Tributárias e Correntes. Analisando as Receitas Correntes, quanto à fonte de arrecadação de receita própria e as transferências vindas de outras instituições. Ressalta-se uma grande dependência do município frente às outras instituições, visto que as Transferências Correntes representam em média 93,78% da arrecadação total do município nos quatro anos. Enquanto as Receitas Tributárias correspondem a 2,48% em média, mesmo apresentando uma sequência de aumento no comparativo dos anos, isto é, 2017 para 2018 (25,37%), 2018 para 2019 (63,05%) e de 2019 para 2020 (34,55%). O que levou a um crescimento de 175,05% se comparado 2017 a 2020.

Na ótica orçamentária, as transferências correntes são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência (BRASIL, 2018, p.47).

Um fator relevante das transferências correntes foi o relato de que na gestão municipal as transferências de convênios, que segundo a Entrevistada B2 está “sendo muito bem trabalhada”.

Enquanto isso, as Receitas Tributárias não tiveram aumentos tão significativos no período analisado. No comparativo dos anos, houve crescimento em todos anos, mesmo em percentuais baixos, sendo de 2017 para 2018 de 7,93%, de 2018 a 2019 (19,11%) sendo a maior variação de valor e de 2019 para 2020 foi de 10,57%.

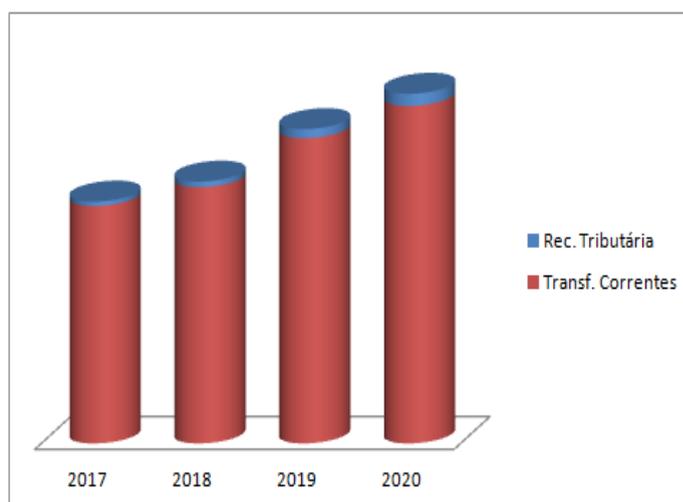


Figura 32: Variações nas receitas tributárias e transferências correntes de Caraí-MG nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Embora houvesse um pequeno aumento nas Receitas Tributárias, o Entrevistado A2 relatou a importância dos convênios para a geração de receitas:

O trabalho tem impacto na receita? Tem. No momento em que eu capto recurso eu tenho obras. Quando eu tenho obras eu trago empresas para cá. Isso gera empregos diretos, indiretos, movimenta o comércio, além do ISS ... (EA2).

Por outro lado, os entrevistados não relataram com clareza as estratégias realizadas pela gestão municipal que melhoraram os resultados das Receitas Tributárias. Esse fato é demonstrado na fala a seguir:

Nós não temos... o prefeito atual de vez em quando ele conversa com a área contábil, a empresa para tratar de algumas coisas, mas ... os números que vocês têm aí (...) eu não vou dizer para vocês porque que houve isso ou aquilo. Assim. Realmente, a gente não tem... Nosso dia a dia é uma loucura de fazer a máquina funcionar! Ainda nunca houve, por parte da administração, não só deste governo, como dos governos anteriores, parar para pensar essas questões. Infelizmente não! (EA2).

Pode-se compreender a evolução das Receitas Tributárias analisando especificamente os Impostos. Verifica-se que todos apresentaram crescimento ao compararmos 2017 com 2020, sendo IPTU (20,47%), IRRF (55,17%), ITBI (223,96%) e ISSQN (303,48%). Destacam-se o ITBI e o ISSQN, porém no total da Receita Orçamentária o ITBI tem baixa representatividade, sendo em média 0,12% da arrecadação dos quatro anos, enquanto o ISSQN corresponde em média a 1,53%.

Em relação ao aumento do ITBI foi perguntado se houve alguma campanha para regularização da situação de imóveis. Os entrevistados responderam o seguinte:

Não. Para a regularização de imóveis não. Agora que vai ser feito né [EA2], a regularização? E para minha surpresa desses números aqui, que desde 2013 não se recolhe um real de ITBI urbano. **Porque pro município que não fez a regularização fundiária**, eh...o cartório não pode fazer escritura e por consequência não se recolhe, os ITBIs recolhidos. (...). Proveniente da venda de imóveis rurais, isso acontece muito. (EC2).

Nós tínhamos três cartórios no município: um na sede e dois nos distritos. Eram tabeliões antigos, não eram aprovados em concursos. Agora chegou um pra cá, ele até iniciou fazendo esse trabalho e fazer o que a gente chamava a escritura de posse né... porque a pessoa fazia... **o imóvel não estaria registrado no cartório**, pois fazia até que o pessoal de Belo Horizonte, a assessoria do cartório, disse assim: que não se pode fazer isso, aí parou. (EA2).

Em relação ao aumento do ITBI um dos entrevistados apontou os inventários extrajudiciais como justificativa para a compreensão da realidade orçamentária deste imposto:

Provavelmente o ITBI **aqui é mais das questões rurais**. Inicialmente advindos de, aí eu concordo. Confesso a você que houve uma casquinha que a gente percebe. Ah.. depois houve, depois que a lei alterou para que se pudesse ter inventários extrajudiciais facilita muito né. Então, você acaba tendo a regularização de imóvel via inventário e posteriormente, essas pessoas acabam vendendo. Porque eles têm o poder de vender devidamente regularizado. Eu creio que seja por isso. (...) Mas campanhas mesmo, seja para a regularização do ITBI, inexistem. Geralmente campanhas de arrecadação de tributos está mais vinculada à questão de IPTU (EA2).

Conclui-se pelos relatos de dois entrevistados que o impacto no ITBI se deve a dois fatores as regularizações dos imóveis rurais e a iniciativa dos moradores da zona urbana em procurar a administração pública para realizar a transferência do imóvel e verificavam a irregularidade e o município gerava a guia de recolhimento do ITBI, que anteriormente não havia arrecadado.

Relativo à regularização dos imóveis e divisão dos impostos com o Estado, quando a prefeitura gera o ITBI, o entrevistado respondeu:

No inventário nós temos o ITBI que é do Estado e posteriormente, vem com as vendas dos ITBI. Outra coisa que teve muito aqui, que ele (ao referir-se a EC2) vai me dar razão. Teve muitos, que eram de terras devolutas que eram do Estado e doou para as pessoas que eles não registraram. Eles acharam que recebendo o título, estava tudo bem. Eles têm que ir ao cartório fazer isso na comarca. Então, com o passar dos tempos, essas coisas foram chegando...e foi indicando o pessoal: olha vai ter que registrar...né... aí depois que você registra você tem esse poder de venda. **No primeiro registro, que é junto ao setor tributário, desse tipo de título, a gente não cobra o ITBI, mas a partir dele. Então, o que acontecia, ele chegava lá para registrar.** (EA2).

Esses relatos demonstram que a gestão municipal tem um campo aberto para novas estratégias de geração de recursos, tendo em vista as poucas ações realizadas para aumentar a arrecadação de impostos, como o ITBI.

A arrecadação do IPTU pelo município conta com campanhas, conforme relato do funcionário do Setor Tributário:

Mas a única coisa que está sendo vista nas perguntas de vocês aqui é, que eu posso frisar, que seja um incentivo **para o pessoal pagar o IPTU, que esse ano, ao invés de dez, está dando vinte por cento de desconto.** Isso vai motivar, mas **sempre foi dez por cento.** E quando faz o IPTU premiado, né. (...) **Que dá uma TV, vários prêmios...** isso aí acaba motivando as pessoas a pagarem. (EC2).

Observou-se um aumento da receita tributária no período, principalmente motivada pelo ISSQN. Os entrevistados relataram que esse fato se deve a obras públicas da prefeitura, conforme resposta da responsável pelos convênios:

Obras. Traduzo eu que sejam as obras. [...] é porque aí, está logicamente ligada a cada medição, **cada nota tem o ISSQN** que as empresas pagam...descontam o valor. (EB2)

Eu **acredito que as obras influenciaram bastante mais.** Uma obra que está sendo realizado aqui, que na parte do município, uma torre de energia, isso trouxe um retorno gigantesco pro município. **Já meses que a gente gerou ISSQN que deu quarenta, cinquenta mil reais de ISSQN que essas empresas têm pagado.** [EC2]

Tanto é, que o CREA veio aqui...fiscalizar... o cara sentou aqui e disse: estou impressionado com Carai. Porque **cidade de porte maior que Carai, não tem essa quantidade de obras**, que é a primeira resposta de [EB2]. E ele (ao referir-se a EC2) está dizendo de uma obra intermunicipal né...que vem de Valadares, e vai chegar a Bahia. Então, não sei se vocês viram aí no **entorno da BR várias torres de transmissão.** Então essa parte passa no nosso município, parte dela. [EA2]

Em relação às obras realizadas dentro do município, responderam o seguinte, o Entrevistado B2 afirmou que quase todas são realizadas com recursos próprios.

Quanto às Transferências da União, nota-se que estas equivalem a 50,22% da arrecadação média do período (2017-2020). A principal fonte de transferência da União no município é a Cota do FPM (41,71% da média dos anos) e a segunda fonte foi o SUS União (11,33% da média dos anos).

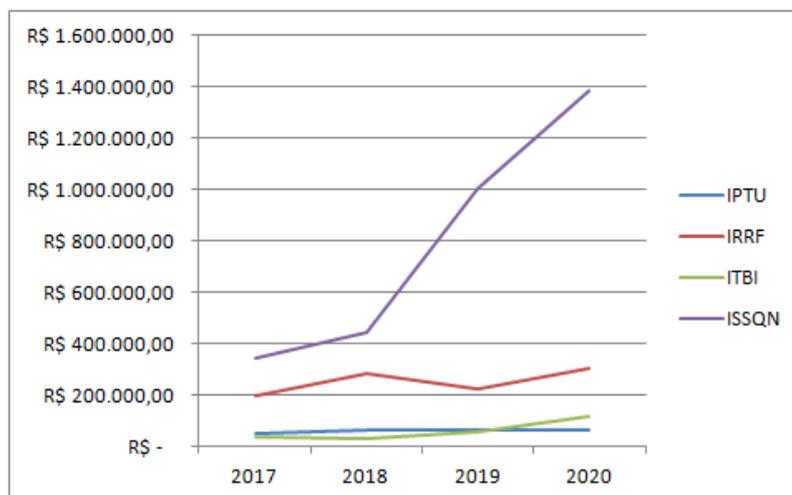


Figura 33: Arrecadação das receitas sobre o patrimônio e a renda em Caraiá-MG nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Analisando o ano de 2020 nota-se que houve decréscimo na arrecadação em quatro fonte das Transferências da União (Cota FPM, Cota ITR, Cota FEP e FNDE), ao passo que houve aumento no FNAS (5,85%), SUS União (44,51%) e Outras Transferências da União (310,93%), cabe ressaltar que esta última fonte tem arrecadação esporádica no período analisado, impossibilitando a comparação ano a ano.

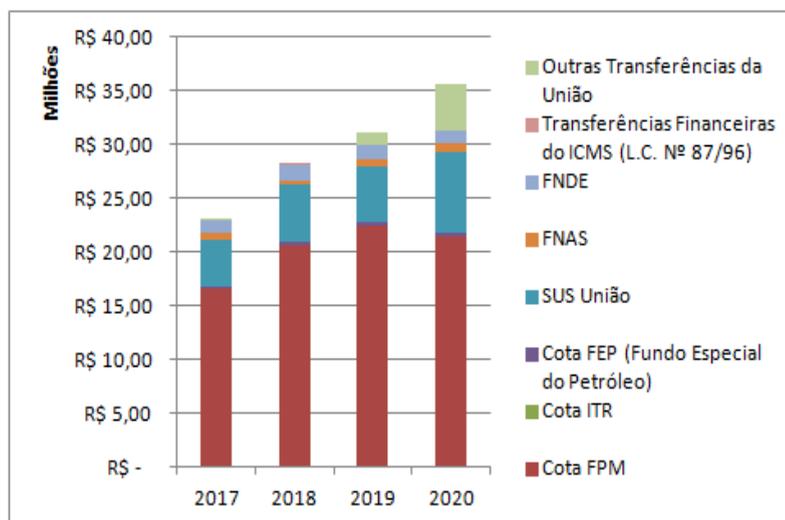


Figura 34: Transferências da União ao município de Caraiá-MG nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Às questões relativas aos resultados apontados na Figura 34, que demonstraram decréscimo na arrecadação em quatro fontes das Transferências da União (Cota FPM, Cota ITR, Cota FEP e FNDE) ao passo que houve aumento no FNAS (5,85%), SUS União

(44,51%) no ano de 2020, os entrevistados responderam que pode ter sido impacto pela pandemia, principalmente na conta SUS.

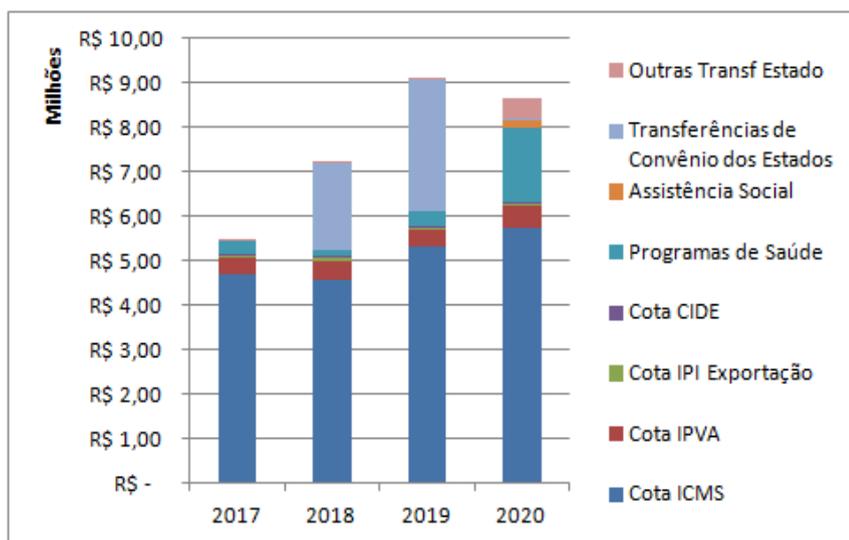


Figura 35: Transferências do Estado ao município de Carai-MG nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Em se tratando de Transferências do Estado, constata-se que corresponde a 15,53% da arrecadação da Receita Orçamentária média dos anos. Tendo aumento na maioria dos anos (2017 para 2018 e 2018 para 2019), com exceção de 2019 para 2020 no qual houve queda de -4,91%. A principal fonte de Transferências do Estado é a Cota ICMS, representando 10,47% do total da Receita Orçamentária dos quatro anos. No entanto, analisando a evolução ano a ano, verificou-se um crescimento de apenas 21,84% do ano de 2017 para 2020.

Vale destacar nesse grupo as contas Programas de Saúde e Outras Transferências do Estado, que no ano de 2020 tiveram um incremento de 453,20% e 1.155,78%, respectivamente. Assim como na análise das Transferências da União, acredita terem sido as contas adotadas para recebimento dos repasses referentes a Pandemia da Covid-19, especificamente para a atenção básica. Esse fato foi confirmado na fala dos entrevistados:

Nós estamos dizendo aqui o seguinte: o **Governo Federal e o Governo Estadual, neste período... né... em razão da pandemia...teve que tocar mais recursos nessas áreas de saúde...**E também até para própria alteração da produtividade nacional, você acaba tendo redução de outras fontes.... **Até achamos que nos saímos muito bem.. porque que eu estava bem... temeroso.** (EA2)

Eh... mais o conhecimento que eu tenho ...pelo menos...é que.. **para a COVID mesmo, a maior parte do recurso veio para a atenção básica.** Para o hospital veio pouco. Se eu não me engano, só uma parcela, que seria o valor de uma parcela do repasse mensal do hospital. **O resto foi tudo para a atenção básica praticamente.** (EB2)

O município de Carai-MG conta com um hospital que faz somente atendimento de atenção primária e não é hospital de referência conta a COVID-19. O hospital de referência mais próximo fica na cidade de Padre Paraíso, conforme o Entrevistado A2. Assim, não houve grande impacto nas despesas com saúde do Município.

Na Tabela 8, observa-se o Ranking das fontes de arrecadação do município de Carai, no período de 2017 a 2020. Pode-se observar que a principal fonte de arrecadação nos anos é a Cota FPM representando 41,71% do total da Receita Orçamentária do período. Seguido pelas Transferências de Outras Instituições Públicas, SUS União e Cota ICMS, sendo todas contas que compõem as Transferências Correntes, reforçando assim a grande dependência do município a outras instituições públicas como à União e ao Estado.

Tabela 8: Ranking da Média do Recurso em relação a Receita Orçamentária do Município de Carai de 2017 a 2020

Ranking da Média do Recurso em relação a Receita Orçamentária do Município de Carai - 2017 a 2020	
Cota FPM	41,710%
Transferências de Outras Instituições Públicas	11,963%
SUS União	11,331%
Cota ICMS	10,470%
Transferências Multigovernamentais	5,075%
FNDE	2,742%
Transferências de Convênio dos Estados	2,575%
Outras Transferências da União	2,390%
ISSQN	1,527%
FNAS	1,253%
Programas de Saúde	1,101%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1,067%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	0,996%
TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	0,988%
Cota IPVA	0,849%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	0,766%
Cota FEP (Fundo Especial do Petróleo)	0,732%
IRRF	0,522%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,426%

RECEITA PATRIMONIAL	0,306%
Outras Transferência Estado	0,249%
TAXAS	0,186%
Cota IPI Exportação	0,134%
IPTU	0,127%
ITBI	0,117%
ALIENAÇÃO DE BENS	0,093%
RECEITA DE SERVIÇOS	0,089%
Cota CIDE	0,084%
Assistência Social	0,064%
Cota ITR	0,034%
Transferências Financeiras do ICMS (L.C. Nº 87/96)	0,031%

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Em relação ao aumento da Cota de FPM, um dos entrevistados relatou o seguinte:

[...] tem outro dado aqui também que eu não sei se é de conhecimento de vocês, mas o nosso **FPM era 1.2 (populacional)**. E me parece que ele teve a sorte de 2017 com a nova contagem. (...) **Populacional, foi para 1.4**. Então ele já é extremamente gestor do recurso público. **Então, quando veio essa diferença, a gente imagina que ... bom...** ele fala assim para a gente... isso aí eu não conto como recursos do município, eu vou trabalhar com o recurso 1.2, e aquele recurso foi fazendo esse caixa. Por isso eu falei com vocês (ao referir-se aos entrevistadores) que nós estamos cheios de obras aí, com recursos próprios. Mercado Municipal com recurso próprio. (...) 2017, se não me falhe a memória. **Houve essa projeção... Porque não houve o Censo...houve a projeção. Então, como houve a projeção, nós saltamos de 1.2 para 1.4 no FPM.** E aí ele faz essa diferença. (EA2)

Esse aumento do fator na Cota de FPM contribuiu no saldo de transferências correntes do município de Carai-MG e proporcionou ao gestor municipal realizar obras, que impactaram também no ISSQN.

8.2.2 Despesa Orçamentária

As despesas orçamentárias envolvem as contas de Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida (BRASIL, 2018). Neste âmbito, nota-se que no município de Carai-MG também houve aumento das despesas, assim como das receitas orçamentárias. Apresentando um incremento de 38,03% de 2017 para 2020.

Destas despesas orçamentárias, na média dos anos analisados, 89,74% diz respeito às despesas correntes e 10,26% às despesas de capital. A principal despesa corrente é com Pessoal e Encargos Sociais, 46,32% do total de Despesas Orçamentárias na média dos anos. Com relação a essa despesa nota-se que houve um decréscimo de 2017 para 2018 (-3,80%) e aumento nos demais períodos (2018 para 2019, 16,75% e de 2019 para 2020, 2,36%).

A segunda principal despesa são as Aplicações Diretas, que fazem parte de Outras Despesas de Capital, e visam cobrir os gastos para manutenção da máquina pública, alcançando a média de 42,04% do total das despesas orçamentárias. Identificou-se um controle da Gestão Municipal quanto ao aumento desses gastos, visto que houve um aumento significativo de 2017 para 2018 (21,52%) e nos demais anos controlou-se esse gasto, sendo de 2018 para 2019 de 8,24% e de 2019 para 2020 uma redução de -4,40%.

Esses dados revelaram que a gestão atual tem controle sobre as contas públicas, e que não houve fato novo nessa questão, conforme relatos a seguir:

Porque tipo assim, **o prefeito atual por exemplo, acho que ele controla bastante as contas aqui.** Então, diante do que era há cinco anos atrás, a gente via mais essa dificuldade...assim...então com relação a fornecedor que a gente percebia que cobravam, ou até mesmo, funcionários ficavam sem receber. **Com essa atual gestão, eu percebo. (...) Mas eu percebo que não temos mais esse tipo de dificuldade.** Se foi constatada essa redução de capacidade, não chegamos a perceber". (EB2)

Mas foi exatamente o que [EB2] falou. A ação do gestor, querendo ou não...é o que você falou...essas ações acumulam Mas também, vamos dizer que a atitude diferente que ele (ao referir-se ao prefeito atual) teve de outros gestores, de economia, de aplicar corretamente os recursos, sem abusos...então... vamos dizer que ele nos enganou... uma forma que eu estou brincando, mas, **com tanta dificuldade, ele conseguiu não nos mostra, que houve essa redução. Houve uma redução de compra, porém, talvez, o município tenha no momento, mais correto e mais necessário teve um gestor que fez isso não aparecer** (ED2).

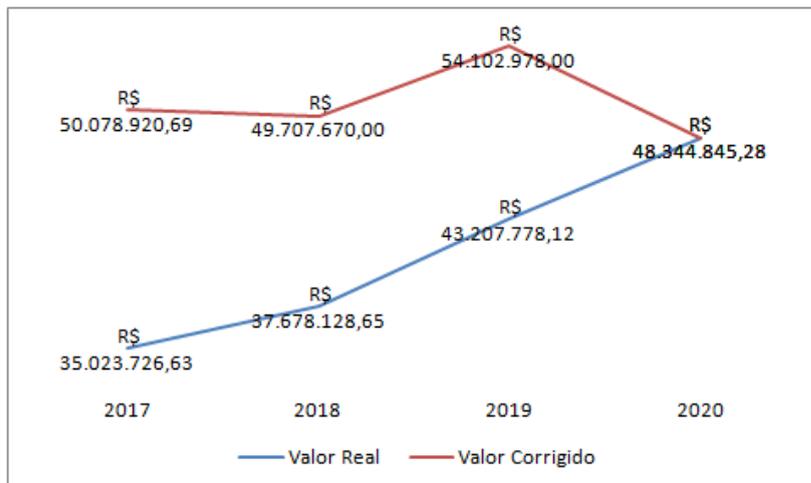


Figura 36: Despesas orçamentárias do município de Carai-MG nos anos de 2017 a 2020 corrigidas pelo IGP-DI

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Ao realizar a atualização dos valores recebidos em relação ao ano de 2020, verifica-se que diferente do observado na linha de tendência do Valor Real que apresenta crescimento em todos os anos. Consta-se que houve um sutil decréscimo de 2017 para 2018. Com pico de 2018 para 2019 e novamente uma redução em 2020, o que pode acarretar a redução do poder aquisitivo do Município.

Segundo informações dos entrevistados A2 e B2, os custos podem ter aumentado, porém não foi perceptível devido ao controle dos gastos pelo gestor municipal. O relato a seguir ilustra isso:

Então, nessa hora eles falam, na prática a gente não vê essa dificuldade (recursos). Porquê da gestão preventiva dele. Mas a gente sabe que de fato houve... apesar que agora com o governo Zema, tá invertendo a lógica...né... está devendo menos os municípios... precisa trazer mais recursos... a gente não está sofrendo tanto. Mas, houve um período que a gente via, as notícias... e a própria arrecadação do município nesse ponto, mas o prefeito em razão que [EB2] colocou aí...a gente não percebia na prática essa dificuldade. (EA2)

Assim, analisando comparativamente as Receitas Orçamentárias e as Despesas Orçamentárias para verificar as situações de Déficit ou Superávit Orçamentário, observou-se que em todos os anos houve um Superávit Orçamentário, restando um saldo positivo em 2017 que corresponde a 13,21% do total da Receita Orçamentária, em 2018 de 13,01%, em 2019 de 18,51% e em 2020 de 18,46%.

Tabela 9 - Saldo Orçamentário do Município de Carai (2017 a 2020)

Ano/Conta	2017	2018	2019	2020
Receita Orçamentária	R\$ 40.352.967,71	R\$ 43.312.542,71	R\$ 53.019.341,42	R\$59.288.097,41
Despesa Orçamentária	R\$ 35.023.726,63	R\$ 37.678.128,65	R\$43.207.778,12	R\$ 48.344.845,28
Saldo Orçamentária	R\$ 5.329.241,08	R\$ 5.634.414,06	R\$ 9.811.563,30	R\$ 10.943.252,13
Situação	Superávit	Superávit	Superávit	Superávit

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

O superávit das contas públicas é reflexo de que as despesas declaradas não superaram as receitas. Nesse sentido, um fato que chamou a atenção é o controle das contas públicas pelo atual gestor, embora houvesse falta de repasses de recursos do governo estadual, conforme as falas seguintes:

Ele (ao referir-se ao prefeito) relata dificuldades, que a partir do momento que o governo estadual deixou de fazer os repasses e tudo...e aí, o que Edson está colocando ali é: se hoje tivesse que recomeçar o transporte escolar na região, talvez, a maioria dos prefeitos não teria recursos para fazer. Ele (ao referir-se ao prefeito) revelou para a gente que pelo menos quatro meses ele consegue fazer. Ou seja, ele guardou recursos para essa finalidade, já prevendo essa dificuldade. (EA2)

E ao mesmo tempo que a gente fala em governo, no bate papo aqui...a gente no tempo, a gente vê realmente a própria falta de recursos de 2018, 2017 né. (...) Que não houve os repasses, aqui a gente fala que não percebe, mas se a gente for voltar, como a gente não percebe isso, sabe que não houve os repasses, né. E ele conseguiu fazer os pagamentos. (ED2)

8.2.2.1 Despesa por função

Averiguando as despesas de acordo com a função na qual foi aplicado o recurso, percebe-se que o principal custo de Carai é em relação à Educação. No entanto, houve redução dos investimentos tanto em 2018 como em 2020. Destacando que no ano de 2020 os gastos com Educação passaram a ser o segundo dentre as despesas por função.

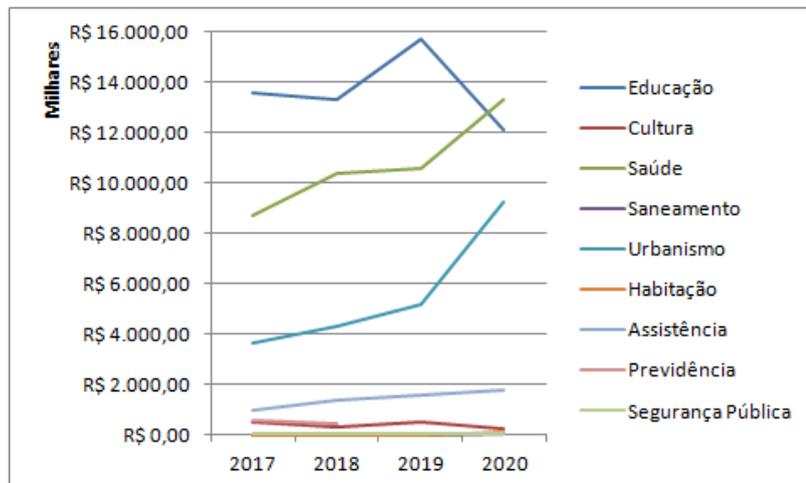


Figura 37: Despesas por função do município de Carai-MG nos anos de 2017 a 2020
 Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Em segundo, tem-se os gastos com Saúde, que apresentaram crescimento em todos os anos com pico em 2020, no qual para a ser a principal despesa. Esse cenário pode ser justificado pela Pandemia da Covid-19 que demandou maior atenção dos municípios para a área da saúde. Embora nos relatos das entrevistas, o gestor municipal controle bem as finanças municipais.

Chegou dinheiro para a saúde ali, passa diretamente para ele. Tipo assim, no que eu mexo... de resolução, convênio e tal. Passo tudo para ele... **ele que faz a programação** ...assim, quando ele quer que gasta, ele fala assim: aciona fulano aí, para é para poder utilizar esse dinheiro. Tipo assim, ele mesmo aciona, né. Ontem mesmo ele já me mandou uma mensagem querendo saber o saldo das contas dos convênios, das resoluções, para ver como está e como ele vai fazer. Tipo assim, ele pessoalmente tudo. (EB2)

Além das principais despesas por função, cabe destacar a despesa com Urbanismo, que durante esta gestão apresentou crescimento com pico no ano de 2020, representando um crescimento de 155,21% de 2017 para 2020. Esses dados revelaram que um dos maiores gastos do município é com o setor de obras.

Relativos às perspectivas de melhoria nas arrecadações, o Entrevistado A2 relatou que é necessário traçar algumas estratégias, mas que os gargalos para isso são muitos, conforme já enfatizados nas respostas anteriores.

8.3 Caso 3 – Município de Águas Formosas

Após o levantamento das receitas e despesas do município de Águas Formosas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria de Tesouro Nacional (STN) foi realizada a análise das finanças integrando-a às informações coletadas durante a entrevista com servidores do município.

8.3.1 Receita Orçamentária

Águas Formosas apresentou no período de 2017 a 2020 uma evolução positiva da arrecadação da Receita Orçamentária, alcançando o índice de 29,22% de aumento em 2020 na comparação com 2017, conforme observa-se na Figura 37. Averiguando especificamente cada ano, nota-se que em todo o período houve evolução. Mesmo que os índices não sejam expressivos, a evolução da arrecadação foi positiva em todos os anos. Desta forma, de 2017 para 2018 o incremento foi de 1,18%, de 2018 para 2019 houve um aumento de 9,35% e de 2019 para 2020, de 16,80%.

Para converter as receitas nominais do município de Águas Formosas no período de 2017 a 2020 em receitas reais, escolheu-se 2020 como ano base e o índice de preços IGP-DI para converter os valores de forma que eles sejam medidos pelos preços existentes no ano.

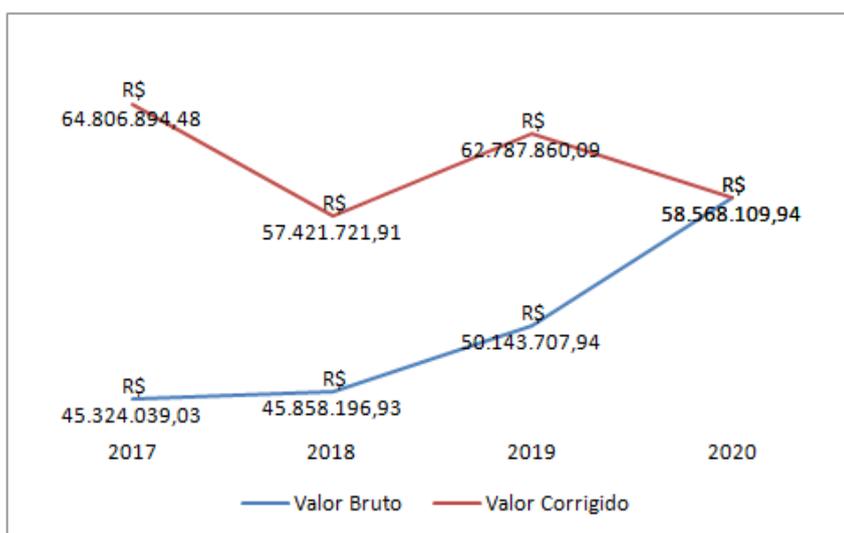


Figura 38: Receitas Orçamentárias do município de Águas Formosas/MG no período de 2017 a 2020 corrigidas pelo IGP-DI

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Ao fazer a atualização da arrecadação do município, percebe-se que houve uma oscilação no que diz respeito aos valores corrigidos em relação ao ano de 2020 (Figura 37). Houve uma redução de arrecadação de 2017 para 2018 e de 2019 para 2020. Tendo o pico em

2017. Nota-se que houve, em valores reais, uma redução da arrecadação no período estudado, de 9,63% de 2017 para 2020.

Analisando a evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital, que dizem respeito à natureza das receitas, verificou-se pela Figura 38 que as Receitas Correntes representam em média 97,27% da Receita Orçamentária no período de 2017 a 2020, enquanto a Receita de Capital representa em média 0,76%. Observa-se que a Receita Corrente alcançou o índice de 30,63% de aumento comparando 2017 a 2020. Averiguando cada ano, nota-se que de 2017 para 2018 houve uma pequena queda de -0,49%, mantendo praticamente o valor de arrecadação inalterado. De 2018 para 2019 houve um aumento de 15,12% e de 2019 para 2020 de 14,03%.

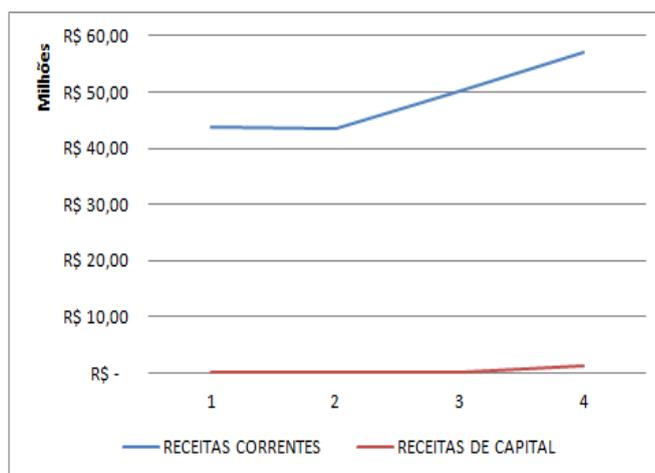


Figura 39: Variações nas receitas correntes e de capital da cidade de Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Já a Receita de Capital, que apresentou unicamente como fonte as Transferências de Capital, a variação foi grande entre os anos, não sendo perceptível no Gráfico 38, visto que os valores têm baixa representatividade em relação à Receita Corrente. Isto posto, observou-se um incremento de 2017 para 2018 de 2.355,36%, seguido de queda de -95,09% de 2018 para 2019 e novamente um aumento deste ano para 2020 de 10.293,06%. Tais percentuais tão altos refletem o fato de a série histórica se iniciar com um valor de apenas R\$ 11.200,00 de Transferências de Capital em 2017, aumentando para R\$ 275.000,00 em 2018, retornando a patamares próximos ao inicial em 2019 (R\$ 13.500,00) e alcançando mais de 1,4 milhão em 2020. Percebe-se que não há regularidade nesse tipo de receita no município de Águas Formosas.

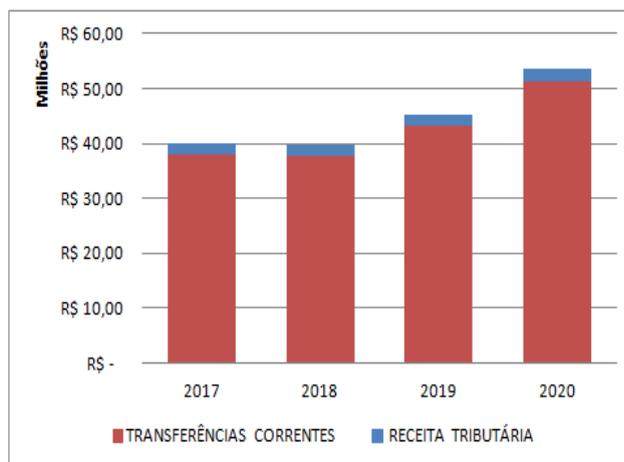


Figura 40: Variação nas receitas tributárias e transferências correntes de Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

No que corresponde à origem da arrecadação (fonte própria ou repasse de terceiros), lembra-se que as Receitas Tributárias do município que se referem aos valores de arrecadação própria, enquanto as Transferências Correntes relacionam-se à categoria de arrecadação advinda de outras instituições. Nesse aspecto, como apresenta a Figura 39, em Águas Formosas tem-se um maior peso nas Transferências Correntes, que totalizaram em média 84,87% da Receita Orçamentária no período. Em contrapartida às Receitas Tributárias refletiram em média 4,16%.

As Transferências Correntes seguiram a linha de evolução apresentada nas Receitas Correntes, especificamente por ser a conta com o maior percentual desta. Verificou-se uma queda de -0,98% de 2017 para 2018, e aumentos de 2018 para 2019 (14,24%) e de 2019 para 2020 (18,75%).

Ao serem questionados se esses aumentos de 2019 para 2020 expressaram o contexto da COVID 19, o Entrevistado C1 afirmou ser um dos motivos para essa realidade financeira.

Quanto às Receitas Tributárias, houve incremento todos os anos, acompanhando inclusive a evolução da Receita Corrente, totalizando um aumento de 30,66% de 2017 para 2020. Verifica-se um aumento progressivo no período, mas sem valores muito discrepantes, com maior crescimento relativo de 2018 para 2019 (18,43% de aumento). Isso indica que Gestão Municipal tem demandado esforços na melhora da arrecadação própria do município, conforme apontado pelos entrevistados, especialmente em relação ao IPTU e INSS:

Primeiro o setor foi informatizado, a informatização do departamento foi mais efetiva com relação a isso. E teve também a implantação da nota fiscal Municipal que não tinha antes. Existia sonegação porque o município até então recebia as notas fiscais de bloco ainda, com a implantação dos serviços

de nota fiscal Municipal. Essa sonegação praticamente acabou. (...) Se não foi no início foi bem no meio de 2017. Inclusive a gente trabalhava com empresa que não atendia, ela estava há muitos anos no município. A programação dela não atendia mais ao TCE, e assessoria dela estava muito defasada. Foi uma situação que melhorou muito a nossa administração em termos de organização, a mudança de assessoria contábil e a mudança do sistema de informatização nossa. Foi no início de 2017. Após a mudança do sistema de informação também houve a implantação do sistema de nota fiscal, que vieram praticamente juntos. Essa mudança da assessoria e do sistema foi logo no início de 2017, e o da nota fiscal acho que foi no meio de 2017. [EC1].

No final de 2016, houve também a regularização fundiária. Muita gente quis regularizar. E com isso, aumenta a receita também. [EC2].

A Entrevistada C1 destaca ainda que realmente houve a regularização e está sendo feita novamente por conta de um impasse com o Cartório de Registro. Mas, ela já vinha acontecendo e impactou no aumento da receita de 2017. Porque as pessoas queriam regularizar as compras de terreno, regularizar as casas.

Decompondo a análise dos Impostos que compõem as Receitas Tributárias, verifica-se o panorama fiscal indicado na Figura 40.

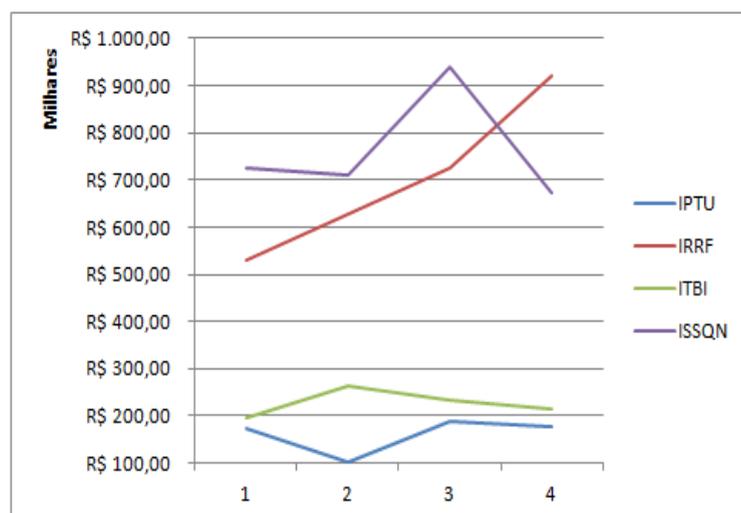


Figura 41: Arrecadação das receitas sobre o patrimônio e a renda em Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

A Receita Tributária do município é composta pelos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria. No caso do município de Águas Formosas, nota-se que todas as contas foram utilizadas como fonte de arrecadação no período. Dentre as contas que têm maior representatividade nas Receitas Tributárias são os Impostos, como pode ser observado na Figura 40. O Imposto que tem maior volume de arrecadação é o ISSQN, seguido do IRRF,

ITBI e por último o IPTU. A exceção nessa ordem é o ano de 2020, quando a receita com o IRRF chegou a R\$ 920.416,10 enquanto o ISSQN foi de R\$ 671.822,16.

No que tange ao ISSQN, verificou-se que houve oscilação em sua arrecadação no período. Mesmo sendo o imposto de maior representatividade, houve queda de 2017 para 2018 (-1,85%), com uma recuperação em para 2019 (32,07%) e novamente uma queda para 2020 (-28,41%). Essa variação também pode ser observada no IPTU: de 2017 para 2018 houve queda (-40,90%), de 2018 para 2019 um aumento expressivo de 82,31%, seguido de queda em 2020 de -5,91%.

Por ser o tributo com maior arrecadação, merecem destaque as ponderações acerca do ISSQN realizada pelos entrevistados, apontando avanços ocorridos a partir da citada informatização, mas a necessidade de avançar ainda mais e de maior fiscalização do município, o que é visto como uma questão política.

É isso que estou falando da implantação do sistema de nota fiscal Municipal, que não tinha. Então a sonegação existia, porque a pessoa tirava um bloco de nota fiscal para prestação de serviço e esse bloco durava três, quatro, cinco anos. Então com isso é difícil fiscalizar, porque o imposto é pago ou no ato de retirada da nota de serviço, ou você paga anual ou mensal, de várias maneiras. Hoje em dia, o prestador de serviço tem que se cadastrar no município. Ela mesma consegue acessar o sistema, e tirar a nota, mas ela só consegue tirar a nota se estiver em dia com o município. Então, isso faz com que não tenha sonegação de impostos. Então, pelo menos para nós, ainda há sonegação. Porque quem faz essa cobrança de nota fiscal é só no município. Então, tem esse detalhe, ainda há muito o que fazer. Teria que ter incentivo, uma programação, uma fiscalização municipal. Porque a fiscalização Estadual a secretaria da fazenda já faz, mas, a municipal, que é o imposto municipal, tem como fazer se o administrador enfrentar uma situação dessa. O prestador de serviço cadastrado teria que estar emitindo nota para todos os clientes, mas como é só nós que cobramos isso, então a arrecadação não é ainda não é suficiente. Não é ainda aceitável. (EC1).

Só é cobrado quando é para uma empresa pública ou banco, ou se o cliente exigir o que é muito difícil. (EC2).

Outra fonte de receitas próprias relevante para o contexto municipal, mas que figurou como a menor arrecadação dentre os tributos elencados na Tabela 40 é o IPTU. A Entrevistado C1 destaca que o IPTU, além de ser um valor baixo, tem índice de isenção muito alto, além da grande inadimplência apontada pela Entrevistada C3. Essa última ainda lembra da necessidade de realização de cobranças desses inadimplentes.

Outra coisa que a gente precisa fazer é acionar a dívida ativa, também é uma coisa que não faz (EC3).

O mandato do ex-prefeito anterior tentou fazer também, fez o projeto. Aí, tudo esbarra na política municipal. Infelizmente, o município pequeno trabalha com isso (EC1).

Quanto às fontes de arrecadação vindas de outras instituições, as principais dentro do Balanço Orçamentário de Águas Formosas são as Transferências da União e as Transferências do Estado.

As Transferências da União representam, em média, 58,65% da Receita Orçamentária. As principais contas que compõem a Transferência da União são a Cota FPM, representando 36,11% da Receita Orçamentária e o SUS União, 17,16%. Os demais componentes das Transferências da União somam apenas 5,38% da Receita Orçamentária do período. O detalhamento das Transferências da União ao município de Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020 está representado na Figura 41.

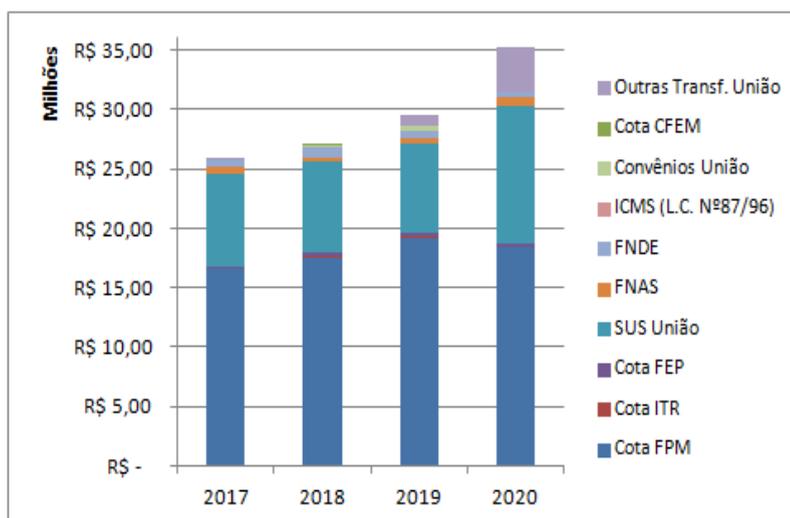


Figura 42: Transferências da União ao município de Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

A Cota FPM apresentou uma variação nos percentuais de um ano para outro, tendo aumento de 2017 para 2018 (6,22%) e de 2018 para 2019 (9,36%) e queda de 2019 para 2020 (-4,44%). O SUS União também apresentou essa variação, com queda nos primeiros anos, de 2017 para 2018 (-1,98%) e de 2018 para 2019 (1,13%) e aumento em 2020 (53,44%).

Vale destacar que no ano de 2020 outras contas além do SUS União tiveram um incremento em relação ao ano anterior, o FNAS (44,80%) e Outras Transferências da União (291,99%). Essas três contas foram utilizadas para o recebimento dos recursos repassados pela União para atender as demandas da Pandemia da Covid-19.

Porque desses três milhões que vieram para o COVID, a maioria foi para o hospital. Já veio destinado ao hospital, mesmo que era para COVID (EC1).

Ao indicar sobre a forma como os recursos da Cota COVID vieram, os entrevistados apontam que veio de forma específica:

Vem separada. Veio para a assistência social nas contas separadas pra comprar EPI, pra comprar alimentação e outra coisa. São três contas separadas do social. Não foi a mesma quantidade que a saúde. Mas vieram. E vieram duas parcelas... (EC1).

Destaca-se uma importante informação apontada sobre o FNAS de que as variações nos seus saldos são comuns, porque ocorrem atrasos nos repasses, pagando parcelas de um ano, em outro.

No que diz respeito às Transferências do Estado (Figura 42), percebe-se que as principais contas são a Cota ICMS, representando em média 8,93% da Receita Orçamentária do período, seguida dos Programas de Saúde (3,90%) e Cota IPVA (2,15%). Os demais elementos somam 2,40%, e, no total, as Transferências do Estado representam em média 17,38% da Receita Orçamentária do período.

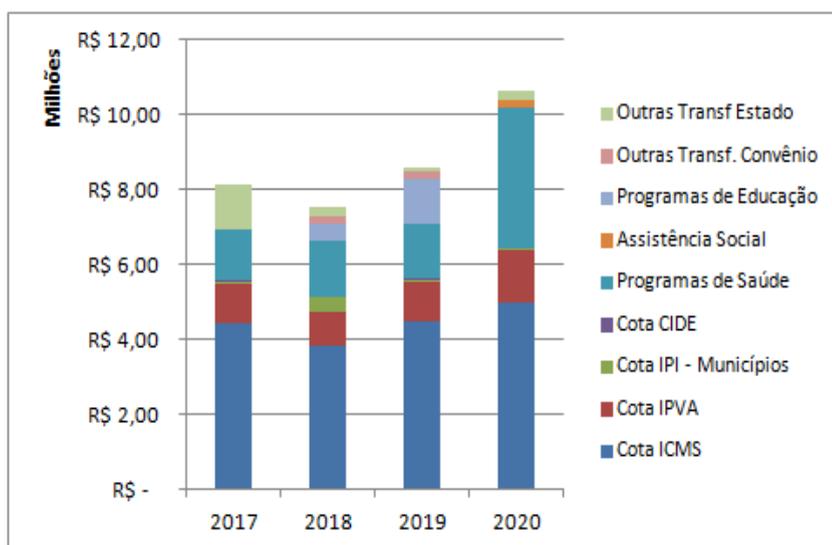


Figura 43: Transferências do Estado ao município de Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

A Cota ICMS, principal fonte de recursos vindo do Estado, variou dentro do período analisado, tendo uma queda de 2017 para 2018 (-7,23%) e incremento de 2018 para 2019 (16,91%) e de 2019 para 2020 (10,37%).

A Cota IPVA, assim como a do ICMS, apresentou queda de 2017 para 2018 (-6,06%) e aumento nos anos seguintes 2019 (21,27%) e 2020 (33,07%). A Cota IPI, mesmo

apresentando baixa representatividade no total da Receita Orçamentária, destaca-se nesse cenário por apresentar um aumento de 619,93% de 2017 para 2018, único ano em que esta receita ultrapassou R\$60 mil, alcançando o valor de R\$ 404.518,48.

O município já se atentou à necessidade de fomentar ações visando aumento da arrecadação e, nesse sentido, segundo o Entrevistado C4, foi realizada uma campanha de conscientização no final de 2020 e no início de 2021, que devem se refletir em aumentos de repasse de IPVA do exercício de 2021.

Os Programas de Saúde também oscilaram no período, tendo um aumento de 2017 para 2018 (10,33%), uma queda em 2019 (-1,53%) e um pico de arrecadação em 2020 (157,38%) quando o recurso mais que dobrou, sendo que este pico pode ter sido motivado pelos repasses de recursos estaduais para atender os dispêndios com a saúde frente à Pandemia da COVID- 19. Isso foi reflexo dos cerca de 3,7 milhões destinados ao COVID 19.

Cabe destacar que além desta conta que pode ter sofrido influência da Pandemia, acredita-se que conta Assistência Social também deve ter sido impactada, pois teve repasse somente em 2020.

A Cota CIDE reduziu progressivamente no período, passando de R\$ 50.275,93 em 2017 para R\$ 19.996,22 em 2020.

Dois tipos de transferências só apresentaram saldo em 2018 e 2019, sendo: Transferências de Convênio dos Estados Destinadas a Programas de Educação (R\$ 465.947,95 em 2018 e R\$ 1.174.188,82 em 2019) e Outras Transferências de Convênio dos Estados (R\$ 175.000,00 em 2018 e R\$ 240.813,42 em 2019).

A respeito dessas transferências, o Entrevistado C1 afirmou que:

tem algumas situações, que faz o convênio mesmo. Essa provavelmente deve ser o convênio estadual pra transporte escolar. Porque é convênio mesmo. Por que o transporte escolar é responsabilidade do estado. Como o estado não consegue atender aqui, esse transporte escolar que a gente terceiriza. Porque o município é responsável pelo quê? Pela educação do infantil até o sétimo ano, até o nono ano. (...) E o transporte escolar acho que teve dois anos seguido que ficou sem receber nada, o estado não mandou nada, nós que bancamos tudo [...] E 2020 é porque eles pararam as escolas (EC1).

Estes fatos relatados explicam não haver movimentação nessas contas do Município em alguns anos.

O valor de Outras Transferências do Estado reduziu substancialmente de 2017 até 2019 e aumentou no último ano, mas em valores bem abaixo do inicial, não chegando a 20% em 2017.

A Tabela 10 apresenta o Ranking das fontes de arrecadação do município de Águas Formosas, para fins de cálculo foi feita a média do percentual de representatividade de cada fonte no período de 2017 a 2020. Com isso observou-se que a principal fonte de recurso do município é a Cota FPM com percentual de 36,11%, o que reforça a dependência dos pequenos municípios em relação à União.

Tabela 10: Ranking da Média do Recurso em relação a Receita Orçamentária do Município de Águas Formosas de 2017 a 2020

Ranking da Média do Recurso em relação a Receita Orçamentária do Município de Águas de 2017 a 2020	
Cota FPM	36,115%
SUS União	17,158%
Cota ICMS	8,931%
Transferência de Outras Instituições Públicas	6,410%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	4,141%
Programas de Saúde	3,900%
RECEITA PATRIMONIAL	3,634%
Transferências Multigovernamentais	2,304%
Cota IPVA	2,147%
Outras Transferências da União	2,019%
ISSQN	1,541%
IRRF	1,388%
FNDE	1,351%
FNAS	0,993%
Outras Transferências Estado	0,899%
Transferências de Convênio dos Estados/Programas de Educação	0,839%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0,762%
Cota FEP (Fundo Especial do Petróleo)	0,561%
ITBI	0,460%
TAXAS	0,438%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	0,398%
IPTU	0,323%
Cota IPI – Municípios	0,301%
Transferências de Convênios da União	0,219%
Outras Transferências de Convênio dos Estados	0,215%
Cota ITR	0,166%
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	0,117%
Assistência Social	0,083%
RECEITA DE SERVIÇOS	0,073%
Cota CIDE	0,067%
Cota CFEM (Compensação Financeira de Recursos Minerais)	0,041%
Transferências Financeiras do ICMS (L.C. Nº 87/96)	0,027%

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,008%
--------------------------	--------

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

A segunda maior fonte de arrecadação foi o SUS União, que além de corroborar a dependência em relação a União, reforça o cenário da Pandemia da Covid-19, que demanda maior investimento na área da saúde em todos os municípios, havendo como já discutido aumento nos repasses da União e Estado.

Na sequência do *ranking* tem-se a Cota ICMS e as Transferências de Outras Instituições Públicas, o que ratifica a grande representatividade dos recursos vindos de terceiros para a manutenção da máquina pública. E em 5º Lugar aparece as Receitas de Contribuições, que segundo o MCASP deriva de “contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de regimes de previdência de caráter contributivo e solidário”. Desta forma, acredita-se que no município deve haver um grande contingente de servidores públicos que contribuem para o Regime de Previdência.

8.3.2 Despesa Orçamentária

A segunda parte da análise financeira do município de Águas Formosas envolve a parte das despesas orçamentárias no período de 2017 a 2020. Considerando-se os valores nominais, houve um aumento das despesas de 2021 a 2020, apesar de uma redução de 2,23% de 2017 para 2018. De 2018 para 2019, os valores aumentaram 10,07% e cerca de 17% de 2019 para 2020. Ao observar a evolução 2017-2020, houve um aumento de 25,86% nas despesas.

Entretanto, este aumento nas despesas municipais foi real apenas em 2019. Ou seja, ao se considerar a correção dos valores pelo IGP-DI, houve redução de 2017 para 2018 e de 2019 para 2020, inclusive, em valor menor do que no início da série histórica.

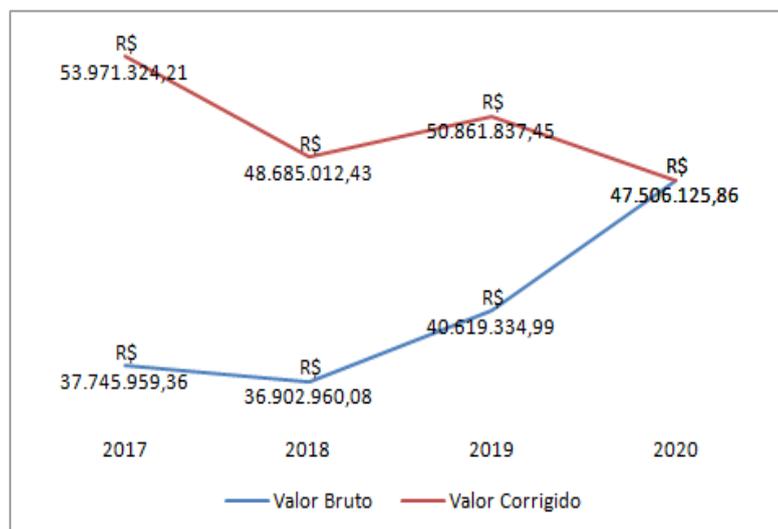


Figura 44: Despesas orçamentárias do município de Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020 corrigidas pelo IGP-DI

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Um destaque para as despesas com amortização de dívidas do município de Águas Formosas, com média acima de 1 milhão no período, chegando a R\$ 1.884.949,98 no ano de 2020. Segundo os entrevistados, tal valor refere-se ao parcelamento de dívida do INPREMAF, que é o instituto de previdência própria do município, e a tendência é de aumento nos próximos períodos.

A gente paga um parcelamento de mais ou menos cento e setenta mil todo mês, e já tem outra dívida para tornar a parcelar. Não foi sugerido o parcelamento ainda, porque agora a lei só está permitindo parcelar em sessenta vezes. Isso, todos os municípios estão passando por essa dificuldade em relação a encargos trabalhistas. Então, inclusive o estado também está devendo. Aí o quê que está proposto aí... parece que eles vão permitir que divida em cento e vinte meses, a dívida. Agora está fazendo em sessenta. Então, a gente está pagando só aonde tem os recursos, igual ao FUNDEB, que vem sempre um “recursozinho” sobrando, acho que é só a educação que a gente está pagando em dia. Está pagando o parcelamento que foi feito. (...) e está pagando o patronal. Porque a parte do funcionário que é recolhido na folha, a gente está pagando tudo em dia, a parte que é do patrão, que é a nossa contrapartida, nós estamos pagando só aonde tem o recurso. Por exemplo, nós começamos a pagar da saúde, começou a apertar aí paramos de pagar da saúde. E da Administração, que é a fonte 100, nós não estamos pagando nada. (EC4).

E tem uma situação a respeito disso. Porque para fazer o parcelamento dessa grandiosidade, tem que ser levada em conta a receita corrente líquida, você não pode comprometer a receita corrente líquida. É igual quando vai fazer um consignado. Se você tiver comprometido um valor muito alto (EC1).

No que se refere ao tipo de despesa, os valores foram segmentados por função, conforme verifica-se na Figura 44. As maiores despesas estão relacionadas às funções Saúde e

Educação respectivamente. A saúde apresentou crescimento linear, com maior aumento em 2020, cujas despesas foram 43,11% do que em 2017.

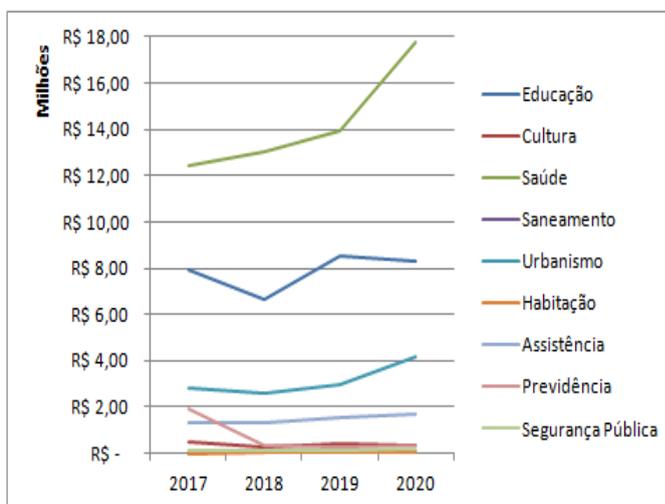


Figura 45: Despesas por função do município de Águas Formosas nos anos de 2017 a 2020

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

As despesas com a função Educação oscilaram, mas percentualmente mais próximas da média do período, assim, de 2017-2020 o aumento foi de menos de 5%. Na outra ponta, estão Habitação, Saneamento e Segurança Pública com as menores despesas, respectivamente. Destaca-se a despesa com Previdência Social, que reduziu substancialmente de R\$ 1.940.327,25 para R\$ 333.112,92.

Na habitação houve um alto percentual de aumento em relação a 2017, o que se explica pelo pequeno valor inicial (R\$ 726,53), mas mesmo assim as despesas com habitação permaneceram como menor despesa em todo o período. Por fim, na Cultura houve menos despesas em comparação com 2017 em todos os demais anos.

Analisando a relação entre as Receitas e as Despesas Orçamentárias, observou-se que em todos os anos houve um Superávit Orçamentário, restando um saldo positivo em 2017 que corresponde a 16,72% do total da Receita Orçamentária, em 2018 de 19,53%, em 2019 de 18,99% e em 2020 de 18,89%.

Tabela 11 - Saldo Orçamentário do Município de Águas Formosas (2017 a 2020)

Ano/Conta	2017	2018	2019	2020
Receita Orçamentária	R\$ 45.324.039,03	R\$ 45.858.196,93	R\$ 50.143.707,94	R\$ 58.568.109,94
Despesa Orçamentária	R\$ 37.745.959,36	R\$ 36.902.960,08	R\$ 40.619.334,99	R\$ 47.506.125,86
Saldo Orçamentária	R\$ 7.578.079,67	R\$ 8.955.236,85	R\$ 9.524.372,95	R\$ 11.061.984,08
Situação	Superávit	Superávit	Superávit	Superávit

Fonte: dados da pesquisa, 2021.

8.4 Análise Comparativa das receitas e despesas dos municípios estudados

Ao analisarmos os três municípios dos vales do Jequitinhonha e Mucuri, observa-se que as receitas orçamentárias do ano de 2020 (período de pandemia), quando comparadas às receitas dos três anos anteriores (2017, 2018, 2019), tiveram seus valores brutos ampliados. Da perspectiva dos entrevistados, esta ampliação resultou da recomposição do FPM por parte do Governo Federal, para compensar a redução da arrecadação municipal resultante do desaquecimento da economia.

No entanto, quando os valores das receitas brutas foram corrigidos pelo IGP-DI, observou-se uma redução do valor real das receitas em 2020, em comparação com o ano de 2019. Para lidar com a redução deste poder aquisitivo, os entrevistados afirmaram que foi necessário realizar controle dos gastos e pesquisa de preços. Com estas estratégias, em nenhum município foi relatada a falta de material para o controle da Pandemia.

Observou-se que em todos os municípios as despesas correntes determinam a evolução das receitas orçamentárias. Em algumas destas contas, além do aumento de repasses para a Covid, foi relatado a importância da compensação da paralisação de repasses do Governo de Minas Gerais (principalmente ICMS e FUNDEB) no ano de 2018, que foram liberados somente a partir de 2019, impactando positivamente as receitas também em 2020.

No que diz respeito às despesas tributárias, identificou-se que, em média, elas correspondem a parcelas ínfimas das receitas correntes (2,58%, 2,48% e 4,16% em Rubim, Carai e Águas Formosas, respectivamente).

Na cidade de Rubim, observou-se uma redução das receitas tributárias em 2020. Porém, nas outras duas, houve aumento deste tipo de receitas. De modo pouco relevante, observou-se que a Covid impactou o ISSQN e o IRRF, por ter levado a contratação de um quantitativo maior de servidores autônomos.

Dentre as receitas orçamentárias que obtiveram maior incremento, com pico anômalo de 2019 para 2020, estão a Conta SUS União, o FNAS e Outras Transferências da União, respectivamente com o percentual de 82,62%, 54,03% e 243,56%, em Rubim; 44,5%, 5,85% e 310,93%, em Carai; e, 53,44%, 44,8% e 291,99%, em Águas Formosas.

Por outro lado, de 2019 para 2020, das transferências da União, a maioria das contas tiveram redução em seus montantes (Cota FPM, Cota IT, Cota FEP, FNDE). Para contornar esta redução das receitas em algumas contas, foi necessário que os municípios utilizassem recursos próprios.

Além disso, observou-se redução no valor recebido nas contas Cota IPI Exportação e CIDE, apesar da pouca relevância destas contas para os municípios em análise. Já o IPVA foi impactado positivamente, diante do aumento nas vendas e nos preços dos veículos comercializados em 2020.

Assim, como nas receitas, foi identificado um aumento do valor das despesas dos municípios analisados, ao se comparar os anos de 2017 a 2019. No entanto, em 2020 houve uma redução do valor real destas despesas, quando comparado ao ano de 2019.

Em todos os municípios, como esperado, observou-se aumento significativo nos gastos nas funções da Saúde. Quanto à função Educação, os gastos foram maiores no município de Rubim, devido à realização de investimento em infraestrutura das escolas, porém foram menores nos municípios de Águas Formosas e Carai. Houve um pico de gastos com urbanismo em Carai no ano de 2020, e um aumento desta despesa, mas em menor escala, nas cidades de Rubim e Águas Formosas.

9. SÍNTESE DO GRUPO FOCAL

A discussão apresentada, procura sistematizar contribuições vindas das prefeituras de Águas Formosas, Carai e Rubim, escolhidas pela equipe do Projeto de Fortalecimento das Capacidades Governativas para aplicação de dinâmicas.

No município de Águas Formosas, o Grupo Focal aconteceu no dia 22 de fevereiro na Secretaria de Educação, contou com a participação de cinco servidores das áreas de Finanças e Contabilidade, do setor de arrecadação e compras, além de quadros técnicos da área de Cultura. Essa presença de servidores da área financeira se justifica em face do roteiro das entrevistas estar bastante direcionado para a situação fiscal do município.

Um dos aspectos centrais a ser explorado é aquele relacionado à situação orçamentária do município no último quadriênio. No caso específico de Águas Formosas, foi relatado que o impacto da inflação resultou em aumento dos produtos e serviços custeados pela prefeitura, o que levou ao inadimplemento junto a fornecedores.

Um aspecto que saltou aos olhos foram as críticas ao Plano Plurianual (PPA), que vão desde a efetividade de sua execução e, portanto, da observância de sua aderência aos orçamentos anuais, tendo sido ressaltado a adoção de suplementação orçamentária, como recurso comum. Nesse diapasão está a reflexão dos servidores sobre o baixo envolvimento dos quadros técnicos no processo de elaboração dos orçamentos anuais.

Outra frente de críticas, associada ao exposto anteriormente, está no processo de elaboração do PPA, considerado, por vezes, pouco participativo e intempestivo; além de, se constituir, na opinião de um técnico, com uma arena para apresentação de demandas individuais.

Ainda em relação às questões do PPA, foram colhidas opiniões que denotam um processo de elaboração por empresas de consultoria desconectadas da realidade, pois não acionam os servidores que detém conhecimento da real situação. Em dado momento foi sugerido, pelos participantes, que se estabeleça uma rotina de incorporação e valorização dos conhecimentos técnicos dos servidores, com a adoção de reuniões ou outras formas de diálogo com a alta gestão.

Uma das saídas para superar tais problemas está na capacitação, segundo a manifestação dos servidores. No entanto, foi dito que os servidores que se qualificam nem sempre se tornam multiplicadores. Outro problema apontado pelos participantes foi a

rotatividade nos cargos de confiança, que implica em ciclos de aprendizagem continuados e alternância de agendas que acabam sendo interrompidos pelas mudanças.

Ainda sobre as questões das finanças da prefeitura foi indagado sobre a suficiência dos recursos da União, objeto de transferências constitucionais, para custeio de políticas específicas que, segundo os servidores entrevistados, não se mostram suficientes, havendo necessidade de suplementação com recursos da prefeitura.

Quando indagados sobre as maiores fontes de despesas no custeio das secretarias, observou-se um comportamento interessante, além de pessoal sempre considerada uma das rubricas com gastos mais elevados, despontou o transporte, ou melhor, o combustível. No caso específico da educação foi alertado para um possível descumprimento do limite prudencial imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em face do cumprimento do piso salarial do magistério, recentemente reajustado em 33% por ato do Presidente da República.

Um dos temas que deve entrar no radar das prefeituras são os efeitos da pandemia a curto, médio e longo prazo para as finanças municipais. Dessa forma, foi indagado sobre tais impactos e se, a prefeitura já vem pensando em estratégias para o futuro. Foi respondido que os impactos ainda não foram estimados. Embora seja de conhecimento que alguns quadros técnicos devem ser dispensados ao final da pandemia e que houve um considerável aumento na área de educação, em face da adoção da modalidade remota, ou híbrida, em alguns casos. Essa ampliação de recursos é debitada à extensão territorial do município que requer uma complexa logística para alcançar alunos da zona rural, além da instituição de mais um turno em face da pandemia, o que impacta nos custos.

Destaca-se, no entanto, que os servidores deram relevo a um fato que deverá impactar as contas do município a curto prazo, as chuvas do final do ano de 2021 e início de 2022 que destruíram a infraestrutura das áreas rurais e causaram prejuízos às culturas agrícolas, que são parte relevante da economia municipal.

Ao indagar sobre o cumprimento da LRF no âmbito do município, observou-se que os participantes entendem que um melhor planejamento resultaria em menor demanda por servidores, os quais respondem por mais de 50% das despesas da prefeitura, incrementadas pelo Plano de Cargos e Salários, que prevê aumentos acima do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA). Foram feitas críticas às demais esferas de governo que, nas palavras dos participantes, criam leis e não asseguram os meios para cumprimento, por parte dos municípios.

Em face da situação fiscal, foi também indagado sobre os principais gargalos para ampliação das receitas municipais. Houve especial destaque a dificuldade de executar a dívida ativa do município, em face do impacto político dessa decisão. Uma medida para superar esse dilema, seria a institucionalização do processo, inclusive utilizando a regularização fundiária que, sempre pode contribuir para elevar a arrecadação. Segundo informações dos servidores, o processo já está pronto, só falta ir para o cartório e aprovar, e encaminhar para a Câmara de Vereadores, as leis que estão sendo finalizadas pela Procuradoria da Prefeitura.

Quando se trata de receitas que podem ser ampliadas e curto e longo prazo, a Nota Fiscal Eletrônica foi sinalizada como uma fonte, pois permite o cruzamento de dados entre a receita federal e contador; o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) apresenta arrecadação, com precisão de 90%, embora tenha sofrido quedas durante a pandemia; no caso específico do Imposto Territorial Rural (ITR), verifica-se potencial para ampliação, seja pela adoção de medidas que tornam as informações sobre o valor da terra mais próximo do real, incorporando inclusive a valorização, seja pela ampliação da cota, que depende de articulações com a EMATER/MG. Embora volte a ser destacado que, o maior desafio para a prefeitura são as taxas e tributos do setor imobiliário, apesar do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ter aumentado nos últimos anos, inclusive, com a atualização da Planta Genérica de Valores (PGV).

Diante desse debate sobre melhora de arrecadação, foi indagado que estratégias poderiam ser implementadas, e algumas sugestões interessantes emergiram: a) Programa voltado para arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com sorteios de bens ou mesmo com a devolução de dinheiro na conta do consumidor; b) aderir a coparticipação no Simples Nacional, como ocorre na cidade de São Paulo; c) fortalecer parceria com o governo do estado para aperfeiçoar a fiscalização da venda de leite e gado, pois a insuficiência desse processo implica em perdas de tributos significativas para o município.

Além das iniciativas internas a gestão pública, foi questionado que outras sugestões seriam relevantes para promover o desenvolvimento econômico da região e, portanto, fortalecer as finanças municipais, por intermédio da geração de salários, tributos e outras receitas indiretas. Alguns pontos elencados seriam:

- Agregação de valor na pecuária, com instalação de frigoríficos para processamento dos produtos e subprodutos do gado;

- Investimento em pequenas indústrias, de microprocessamento de alguns produtos, como frutas, mandioca, mel, com a criação de pequenas cooperativas;
- Capacitação técnica para as novas atividades;
- Linhas de crédito voltadas para as novas atividades;
- Estratégias de articulação com programas de compras institucionais, federal e estadual;
- Desenvolvimento de atividades conexas na área urbana, observando a questão das escalas.

Por fim, os servidores foram questionados sobre a existência de outras iniciativas em curso no município que poderiam impactar nas finanças e no desenvolvimento local. Foram elencados investimentos na área de habitação, com construção de cerca de 400 residências, que ainda carece da liberação do terreno e do laudo técnico; na educação, estão ocorrendo reformas nas escolas, mas há preocupação com o aumento do salário dos profissionais, em face da legislação, como já fora dito; o município está em articulação com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) para um trabalho de análise das categorias profissionais sem remuneração adequada, a exemplo dos enfermeiros e dentistas.

O Grupo Focal de Carai foi realizado no dia 16 de dezembro de 2021, com a participação de cinco servidores, em sua maioria da área de gestão fiscal e financeira, além de representante da Procuradoria da Prefeitura.

Quando indagados sobre a situação orçamentária do município nos últimos quatro anos, as manifestações apontam para uma melhoria que, na visão dos servidores, ainda não é suficiente, havendo espaço para aperfeiçoamentos futuros. Foi relatado que a alternância de perfil da gestão afeta diretamente os aspectos fiscais e financeiros da Prefeitura, com ocupantes do cargo mais preocupados com o equilíbrio das contas e organização administrativa do município, ora com gestores que não se orientam por essa conduta e promovem gastos sem observância dos cuidados com as contas.

Da mesma forma que ocorreu em Águas Formosas, Carai também teve aumento do ISSQN, em face das obras realizadas com recurso próprio, com receitas de impostos municipais, mas também repasses dos Governos do Estado e Federal, em face da legislação que ampliou repasses aos entes federados, durante o período da pandemia, bem como flexibilizou uma série de regramentos. Outro aspecto que elevou recursos para o município,

foi a mudança da faixa do Fundo de Repasse aos Municípios (FPM) do nível 1.2 para 1.4, em 2018, ampliando os valores recebidos da União.

Ao fazer apontamentos sobre aspectos que dificultam a receita municipal, foi a cultura instaurada no município, segundo relato dos participantes, de não pagamento dos tributos, além de inexistência de medidas sancionadoras para os inadimplentes, tais como programas de recuperação ou mesmo de inscrição na dívida municipal. Situação que encontra justificativa, nas questões políticas, considerando que a adoção dessas medidas se caracteriza como impopular, e que as mesmas só são levadas a cabo quando impostas por algum órgão de fiscalização e controle.

Outro aspecto indicado é a inexistência da informatização da arrecadação municipal, com implantação de um sistema de nota fiscal que gere receita no momento do fato gerador, sendo considerada uma solução de baixo custo para a prefeitura, em face dos ganhos que pode assegurar.

Foi relatado que as transferências são utilizadas para custeio e equipamentos nas áreas de saúde, educação e assistência social, já os investimentos são financiados com recursos próprios, empréstimos e emendas. Isso se deve, possivelmente ao receio que o Prefeito tem do instituto dos convênios e todo o emaranhado legal que envolve tal forma de repasse.

Quando se trata da composição das despesas municipais e se os recursos vindos da União, nas transferências constitucionais, são suficientes ou se há necessidade de suplementação por parte da prefeitura, foi respondido que, no atual momento, não há impactos nas contas da prefeitura e, portanto, os recursos transferidos são suficientes. Os servidores apontam que isso se deve ao planejamento e controle do prefeito, que monitora cotidianamente o saldo das contas. Os participantes atribuem os superávits gerados para o município a esse perfil do gestor local.

Esse cenário positivo implicou em mudanças nas questões salariais, consideradas pelos participantes, como um dos grandes gargalos dos gestores anteriores, notadamente quanto à tempestividade do pagamento da folha, que representa a maior fonte de despesa para a prefeitura. No atual contexto, a prefeitura consegue efetuar o pagamento antes da finalização do mês, utilizando os recursos do FPM do mês anterior, não necessitando aguardar a parcela do mês corrente para depositar os vencimentos.

No entanto, houve convergência sobre a insuficiência de quadros para atuação na prestação de serviços locais e para suporte à administração, atribuindo tal situação a resistência do gestor em realizar novas contratações, impactando algumas áreas centrais para a

gestão, a exemplo da arrecadação que não conta com servidores efetivos. Na atualidade a prefeitura conta com aproximadamente 800 servidores nas diversas áreas.

Apesar das críticas feitas, os servidores entendem que é melhor ter um prefeito que restringe as contratações e controla de perto as despesas, que um gestor que não planeja as reais necessidades e limitações da prefeitura, elevando a folha de pagamento. Uma das frentes de ação do atual prefeito foi a gestão de passivos, que resultou em acordos judiciais, totalizando aproximadamente 1 milhão de reais em cerca de 300 ações impetradas por sindicatos, deixados por gestões anteriores.

Além das despesas de pessoal que são representativas, a área social possui impactos consideráveis no orçamento, em face da grande demanda que aponta para ampliação da prestação de serviços em virtude do quadro econômico do país. Assim, como em Águas Formosas, outra fonte de despesa elevada é combustível e manutenção da frota, segundo relatado pelos participantes do grupo focal.

Quando indagados sobre o impacto da pandemia nas contas municipais e se a prefeitura possui estratégias para o futuro. Os participantes relataram uma dificuldade verdadeira, a imprecisão sobre o fim do período pandêmico, mas há certezas que os repasses governamentais, no volume anterior, não devem se repetir, em face do arrefecimento das infecções e do avanço da vacinação.

Foi informado que o governo estadual vem fazendo repasses de parcelas atrasadas na área de saúde e educação, o que se mostra suficiente para cobrir despesas, sobretudo na saúde, em que o custeio ao enfrentamento a Covid-19 vem caindo. A observância a legislação que orienta o setor pode, inclusive, resultar na devolução de recursos não aplicados pela prefeitura nas aquisições e prestação de serviços na área da saúde.

Esse risco foi relatado também para a área social, onde, segundo os participantes, os recursos têm vindo do governo federal, mas não têm sido aplicados, e entendem que isso se reflete nos indicadores de desenvolvimento humano que não apresentam melhoras. Um dos aspectos que foi lembrado para reforçar essa inércia do indicador é a situação do emprego e, consequentemente da renda, vinda das prefeituras na maior parte das pequenas cidades brasileiras.

No meio rural, os participantes relataram melhorias para os agricultores familiares, em função do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Municipal que conta com apoio da EMATER/MG e do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). Segundo os servidores, o município está com recursos sobrando, vindos do Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do PAA para ser usado na aquisição de produtos da agricultura familiar. Essa política já vem de gestões anteriores, mas sob o comando do prefeito atual as melhorias na infraestrutura, sobretudo, com as estradas vicinais e pavimentação das comunidades rurais elevou a capacidade de escoamento a outros patamares. Isso resultou, inclusive, no aumento da quantidade de associações rurais, que pode ser creditado a ampliação do Programa.

Foi solicitado aos participantes uma avaliação do cumprimento da LRF, o âmbito do município. Um dos servidores argumenta que não existem dados para provar que a Lei mudou a realidade municipal e, em alguns casos, existem soluções oportunistas. Apesar dessa opinião, o participante entende que a lei deverá ser cumprida, não somente como observância ao princípio constitucional, mas como aperfeiçoamento do processo de planejamento plurianual da prefeitura, que não tem sido objeto de preocupação por parte da gestão.

Há críticas, semelhantes ao município de Águas Formosas, que apontam para a inexistência de interlocução com os servidores durante a elaboração do PPA municipal, o que coloca em xeque, novamente, a observância dos dispositivos da LRF. A esse conjunto de aspectos soma-se a questão da existência de áreas de controle interno que não cumprem seus papéis legais, fragilizando ainda mais a observância dos dispositivos existentes na Lei, tornando-a uma peça de ficção para alguns municípios, gerando incredulidade na sua eficácia.

Quando indagados sobre os principais gargalos para a ampliação de receitas municipais. Um dos pontos destacados foi a renovação do código de posturas municipal, que está no aguardo de votação na Câmara Municipal. Outro aspecto ressaltado, é a baixa receita vinda do IPTU que concorre com outros gastos das famílias, tais como aqueles das festas de final de ano, indicando a necessidade de uma alteração do seu vencimento. Foi destacado que o tributo, inclusive, não foi reajustado, embora haja previsão legal, o que pode decorrer de uma decisão da gestão, em face das dificuldades econômicas que atingiram as famílias durante a pandemia.

Outro tema que aparece encontra-se intramuros da Secretaria, que requer reorganização física e administrativa, passando pela separação dos papéis de Secretário de Fazenda e Tesoureiro que, na atual gestão são ocupados pelo mesmo titular, além da ausência de quadros próprios e capacitações voltadas para as questões fiscais e financeiras. Some-se a tal situação, a sugestão dada pelos participantes de instituir um programa de educação e conscientização da população sobre a importância dos tributos.

Outro aspecto que mereceu amplo espaço foi a Regularização Fundiária Rural e Urbana (REURB), apontada como principal gargalo, sendo Caraió o único município que não iniciou a regularização na região. Segundo os participantes, existe uma dificuldade da gestão em entender que a regularização fundiária é importante e que a REURB nunca foi tratada como deveria ter sido, pois não houve estratégia de esclarecimento para a população sobre os benefícios. Dessa forma, a visão que se construiu na sociedade local não passa pelos ganhos trazidos com a legalização da propriedade, restando, apenas a visão que a prefeitura deseja tributar, implicando em custos políticos.

A regularização fundiária parece avançar em ritmo lento, considerando que alguns importantes atores ainda têm dificuldade de se envolver com o processo, a exemplo dos líderes/representantes comunitários que, por conta da pandemia, não encontraram meios para participar das discussões, levando alguns a desconhecem o processo. Adicionalmente, os participantes do grupo informaram da contratação de uma empresa para elaborar os estudos e minutas dos instrumentos legais, que ainda não havia iniciado os trabalhos, merecendo críticas dos quadros técnicos.

Por fim, em se tratando de gargalos para a ampliação das receitas, os participantes reforçaram a necessidade de ter quadros para atuar nessa frente e as estratégias de desenvolvimento institucional, por intermédio das capacitações que poderiam ser oferecidas pela Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Mucuri (AMUC). Isso tem relação com aspectos mais táticos e operacionais que envolvem a área fiscal e financeira, tais como: a) ausência de fluxo dos processos; b) padronização de documentação; c) disciplinamento dos procedimentos administrativos, pautado pelo princípio constitucional da pessoalidade; e d) adoção de uma postura preventiva na área de fiscalização. Na perspectiva dos participantes isso só poderia vir de uma abordagem estratégica nas ações, modificando o quadro atual em que a secretaria é uma executora de rotinas.

Quando questionados sobre possibilidades de ações para incentivar o desenvolvimento econômico da região e, conseqüente melhoria das finanças públicas, os servidores apontaram a existência de algumas iniciativas. No entanto, destacaram que os prefeitos não pensam no desenvolvimento em escala regional, o que resultou em poucas ações integradas e de baixa efetividade. Os Consórcios Intermunicipais não funcionaram, a exemplo do que ocorreu com o de resíduos sólidos, além de um quadro de disputas partidárias, em escala regional, o que impede ações conjuntas para o desenvolvimento. Apesar do contexto relatado, há algumas iniciativas em curso com vistas a organização de determinados serviços a partir do

associativismo territorial, a exemplo do Plano Regional Integrado cuja finalidade é articular as demandas de média e alta complexidade de saúde na região de Almenara.

De forma complementar a questão anterior, foi indagado que ações, em algumas áreas específicas, poderiam ser adotadas para modificar o atual quadro da região. Na educação superior, foi relatada uma deficiência, considerando que não existe na cidade um polo de educação a distância, de instituição pública, e que não foi feita nenhuma articulação para viabilizar tal serviço.

Na área de habitação, observa-se a intensificação do êxodo rural, em face de um conjunto de fatores, incluindo violência o que resulta em um déficit habitacional para as pessoas migradas, que não é um fenômeno impactante ainda. Ao indagar sobre o provimento de habitações, via grandes programas do Governo Federal, foi informado que a adesão do município ao Programa Minha Casa, Minha Vida, se deu há bastante tempo para implantação do loteamento de Marambaia. Posteriormente a Companhia de Habitação (COHAB) buscou parceria em outro projeto, que exigia renda mais alta que deveria se localizar na sede do município, onde a demanda era maior que nos distritos, mas não houve avanços por ausência de interesse da gestão local. Além dos problemas de inobservância das regras do programa, tais como não transacionar o imóvel por determinado período, outras questões surgiram, a exemplo das despesas para regularização e para a dotação de infraestrutura mínima: iluminação pública, água e urbanização.

Soma-se a esse deslocamento, o processo migratório de média distância, para trabalhar que, antes se direcionava ao estado de São Paulo e mais recentemente se reorienta para o estado do Espírito Santo, principalmente para o setor de confecções. A questão do emprego é histórica e estrutural na região nordeste do estado de Minas Gerais. Isso foi amplamente reforçado quando os participantes declaram que trabalho e renda devem ser prioridades nas ações públicas para a região.

Ainda na seara da organização produtiva, um dos problemas apontados nas experiências de associativismo é a falta de organização o que gerou um ambiente de desconfiança e falta de comprometimento dos participantes nos projetos, a exemplo do resfriamento e transporte de leite, apesar das fontes de financiamento, como as emendas parlamentares e recursos de programas federais ou estaduais. Ainda em se falando de organização social, os participantes apontaram que os Conselhos de Políticas Públicas no município não vêm funcionando, deixando a sociedade civil alijada dos processos de

formulação e controle na fase da implementação, acentuando a possibilidade de captura e interferência política nessas instâncias participativas.

Finalmente, foi solicitado que os participantes avaliassem o relacionamento do governo municipal com atores externos. Em se tratando do governo estadual, os servidores qualificam a relação como boa, com relação à esfera federal não houve manifestações.

A terceira cidade em que se realizou o Grupo Focal foi Rubim com dezesseis participantes de diversas secretarias da Prefeitura, que possuem mandatos nos mais diferentes temas.

Indagados sobre a situação orçamentária do município nos últimos quatro anos, as respostas foram diversas, considerando os representantes presentes. Foi relatado que, no caso da saúde, a existência de verbas carimbadas impede aplicação em outras demandas de baixa complexidade, faltam especialidades e equipamentos para atender as demandas do município, embora o investimento em saúde pela prefeitura esteja acima do exigido pela legislação. Foi informado que o município depende em torno de 80 a 90% das transferências correntes e isso se deve à ausência de investimentos produtivos vindos do setor privado que gerem tributos. Da mesma forma, foi mencionado que a média dos baixos rendimentos se deve também a ausência de empregadores do setor público, como as universidades. Dessa forma, a economia do município reduz-se à agricultura e pecuária de subsistência.

Da mesma forma que nos demais municípios, foi indagado sobre a suficiência dos recursos vindos da União, via transferências constitucionais, para o financiamento das políticas e programas que, na opinião dos participantes, são insuficientes, o que requer complementação do custeio com recursos municipais, embora se reconheça a importância desses valores repassados pelo governo federal, diante das demandas existentes.

Já quando se trata dos recursos discricionários, os participantes informaram que o maior desafio é atender necessidades nas áreas de saúde e educação que não encontram amparo nas vinculações legais, o que acaba por limitar o alcance de objetivos previstos nas políticas públicas, uma vez que nem sempre os recursos próprios conseguem fazer frente a tais despesas. A sugestão dos servidores é que haja maior integração das áreas para compartilhamento dos recursos em função das necessidades apresentadas. A título de ilustração da desconexão existente, os participantes mencionaram o recebimento de cinco veículos, considerados desnecessários às principais demandas, cuja manutenção está acima das condições da prefeitura e para os quais não há profissionais habilitados para manobrá-las.

Ao serem indagados sobre as principais despesas das secretarias na atualidade. No caso específico da educação, foi mencionado que os recursos são suficientes, entretanto, o fato da verba ser vinculada às demandas pactuadas, inviabiliza o atendimento de outras demandas por parte do município.

Ainda quando se trata de despesas, assim como nos demais municípios, foi inquirido sobre os impactos da crise sanitária e se há, por parte da gestão local, algum planejamento olhando para as mudanças do cenário fiscal e financeiro no futuro do setor público. Os participantes manifestaram preocupação, em face do volume de investimentos feito, em caráter emergencial que, inclusive, impactou o planejamento, atropelando prazos para atingimento de metas e objetivos em ações do governo.

Na área de saúde os impactos financeiros foram minimizados pelas parcerias e cooperação federativa, considerando que as demandas de média complexidade são atendidas pelo governo estadual, pois o município não consegue captar recursos com base nos critérios estabelecidos nas normas do SUS para atendimento de algumas enfermidades. Foi relatado que não há profissionais suficientes para atender as demandas específicas, além de faltar equipamentos e aparelhos, em face do baixo investimento na estrutura de saúde. No hospital local não há tomógrafo, o que exige deslocamento dos pacientes para cidades que disponibilizam o serviço. Até o nível básico de atendimento, foi objeto de críticas, havendo relatos de falta de médicos, o que impacta no Programa Saúde da Família (PSF). Quando se trata de recursos humanos, foi indicado que, desde 2017, não há contratação de pessoal para a área de saúde, o que cria enorme pressão, em face da demanda pelos serviços.

Outra área objeto de manifestação foi a infraestrutura que, segundo os participantes, depende de recursos do Estado ou emendas de parlamentares com base eleitoral na região, que devem servir para abertura de novas estradas, sobretudo, na área rural e fazer manutenção em outras rodovias vicinais.

Quando perguntados sobre a avaliação do cumprimento de LRF no âmbito do município, as respostas, assim como nos demais, transitam entre a crítica e a valorização do diploma legal. Para alguns participantes a lei acaba engessando a gestão, outros destacaram que existe tratamento diferenciado, que acaba “flexibilizando” para o governo estadual, que não vem cumprindo as disposições da LRF, segundo opinião dos servidores, e, por outro lado, a vigilância sobre os municípios e sanções sempre são mais rigorosas. Ocorreram respostas similares à anterior, mas destacando um tratamento diferenciado entre municípios. Ainda no caminho das críticas, os participantes argumentaram que a LRF se mostra injusta, por vezes,

ao não considerar especificidades e adotar parâmetros uniformes para todos os municípios do país.

Entretanto, apesar das posições anteriores, os integrantes do grupo focal informaram que o município consegue atender aos pilares da LRF, fazendo uso de contingenciamentos de despesas. Esclareceram ainda que, existem condicionantes da LRF ainda não plenamente atendidas, e que o município está se adequando. No caso específico de pessoal, a gestão local equacionou a questão e conseguiu cumprir a LRF.

Ao serem questionados sobre os principais gargalos para a ampliação das receitas do município, os participantes elucidaram que a alimentação escolar possui recursos reduzidos para fazer frente à demanda. Como resultado do quadro anterior, foi relatado que no período de Covid-19 só foi possível manter a cesta básica aos alunos que permaneceram em casa devido a imposição das medidas de distanciamento. No entanto, os recursos da merenda escolar não foram suficientes para alcançar essa finalidade, considerando o valor de R\$ 1,00 para cada uma das cinco refeições fornecidas individualmente, embora o município tenha envidado esforços para atender.

Os servidores entendem que esse problema poderia ser enfrentado pelo viés das compras institucionais, incentivando a ampliação da produção rural que pode gerar renda para o agricultor e receitas ao município. Esse quadro tem sido agravado pelos poucos recursos destinados ao pequeno agricultor. Adicionalmente, informaram que não há produção e suporte para todo o cardápio nutricional, apesar do município ter aderido ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao PAA. Foi relatado que, quando comparado o PNAE ao PAA, os valores deste último são irrisórios em relação ao PNAE. Isso se deve a não correção dos valores pagos pelos produtos. No entanto, há reconhecimento da importância destes programas por boa parte dos produtores rurais e dos servidores que participaram do grupo focal.

Os produtores que fazem adesão ao PNAE ou ao PAA têm dificuldades para atender aquilo que foi contratado, mas a EMATER/MG vem atuando para planejar as metas. Pelo PNAE há um quantitativo estabelecido, o que não ocorre com o PAA. A vantagem do PAA é que a demanda das escolas é infinita, e quando sobra vai para entidades, hospitais e comunidade em geral, ou seja, a produção não se perde. Há necessidade de combinar outros recursos, inclusive do município, para atender as demandas e alcançar metas estabelecidas pelo PNAE. Outras iniciativas localizadas na área rural, foram as experiências de artesanato, que ainda carecem de maior organização.

Quando se trata das duas maiores políticas sociais – educação e saúde – os participantes apontaram que é necessário analisar os critérios de definição dos valores de repasses dos programas dessas áreas, que vem se mostrando problemáticos para o município, em face das insuficiências. O tratamento das informações entre os órgãos de controle e aquelas unidades responsáveis pelos cadastros precisa ser articulado e aperfeiçoado, no médio e longo prazo, de forma a permitir maior previsibilidade, inclusive na aplicação de recursos próprios.

Em geral, os gargalos são muitos, mas todos apontam para a questão do baixo desenvolvimento econômico do município. Os participantes entendem que alterar tal situação passa pela dimensão legal, como forma de atrair novos investimentos, mas, também, pela melhoria da gestão local. Os servidores apontaram como grande problema, o planejamento das ações, pois raramente os secretários se reúnem, inclusive para planejar. Dessa forma, o imediatismo dificulta o desenvolvimento institucional, segundo palavras dos participantes. Outros apontamentos foram feitos, como forma de ampliar receita e melhorar a gestão. Foi sinalizado o potencial que o ICMS ecológico possui, apesar das críticas feitas ao fato de que o município não consegue pontuar nos critérios patrimônio cultural, esporte e turismo para captação de ICMS ecológico.

Os participantes foram provocados a se manifestarem sobre outras estratégias para ampliação de receitas. Percebeu-se uma valorização de iniciativas voltadas para a formação de capital humano, que vão de cursos técnicos até oferta de cursos de nível superior, por intermédio do emparceiramento com instituições públicas de ensino que atuam regionalmente, a exemplo da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) e Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG). No entanto, um dos participantes fez um importante apontamento, desenvolver capacidades requer estratégias, do poder público, para atração de investimentos que gerem postos de trabalho e absorvam essa mão de obra qualificada, o que reclama ampla articulação horizontal e vertical da prefeitura.

Quando se trata da economia rural, os participantes informaram que existem dois servidores da EMATER/MG que prestam assessoria aos produtores rurais da região. Analisando o quadro geral, os agricultores necessitam conhecimentos para aperfeiçoamento da produção, bem como da comercialização, inclusive de legislação fitossanitária, considerando que há produtos transacionados em outros municípios da região.

Ao tratar de políticas produtivas com base no associativismo, os respondentes, informaram que há potencial para esse tipo de organização, principalmente nos derivados de leite, como o queijo, ou ainda na produção de mandioca, além de outras culturas não

quantificadas. Na pesca o associativismo existe, mas se mostra deficiente na fase de comercialização, bem como de outras etapas da cadeia, a exemplo do beneficiamento e agregação de valor. A capacitação seria uma estratégia que poderia superar tal quadro, contando com a expertise de instituições como o SEBRAE.

Foi apontada a organização dos produtores em determinados setores, com apoio institucional, mas sem estratégias de cooperativismo formalizada, o que acaba por frustrar as iniciativas, principalmente quando se trata de abrir mercados para venda dos seus produtos.

Considerando a forte dependência que esses municípios têm da economia rural, foi indagado aos participantes como eles avaliam as políticas e programas que tem por objetivo assegurar fornecimento de água para essas áreas produtoras. Foi informado que existem projetos para recuperação dos rios, mediante ação integrada dos municípios da região. Há também ações de conservação das nascentes dos cursos d'água que deságuam no rio Jequitinhonha, além da construção das “barragzinhas”, vistas como as melhores soluções para preservação dos rios e para assegurar o abastecimento. Foram elencadas outras iniciativas como a recuperação dos lençóis freáticos, a reeducação dos produtores rurais e a produção de viveiros nos municípios para produção de mudas e reflorestamento. Um dos participantes informou que a EMATER/MG tem um projeto para barragens em pequenas propriedades rurais, mas que vem encontrando dificuldades em face da alternância das gestões que, ora valorizam tais ações, ora secundarizam. Os servidores, no entanto, alertaram que os municípios não possuem quadros técnicos para implementar esses projetos, que acabam adstritos às propriedades daqueles produtores das cooperativas e sindicatos rurais que se envolvem na implementação dos programas.

Quando questionados sobre o problema habitacional: existência de déficit e provimento. As opiniões se contradisseram, com servidores informando da inexistência de carência habitacional e que a prefeitura atua na assistência social e contorna tal problema, mas outros participantes do grupo alegam que existe déficit habitacional, principalmente quando se verifica a qualidade das habitações existentes no município, considerando que existem unidades que necessitam benfeitorias e, em alguns casos, precisam ser reconstruídas.

Por fim, foi solicitado aos participantes que elencassem, dentre as temáticas já trazidas, aquilo que seria uma prioridade para intervenção em escala regional. As opiniões se dividiram, entre saúde, com duas manifestações favoráveis; educação, com um voto; infraestrutura, obteve a anuência de dois participantes e; trabalho e renda, que foi apontado

por seis participantes, o que denota a percepção convergente, inclusive com outros municípios e, portanto, a sinaliza a urgência de iniciativas nessa seara.

10. CONTRIBUIÇÕES PARA UMA AGENDA INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO

De forma geral, o trabalho desenvolvido junto aos três municípios confirma o que os diagnósticos feitos na região já denunciam, por intermédio de indicadores e outros números. Estamos falando de um território marcado pela pobreza em larga escala, causada por insuficiências estruturais de toda ordem.

Os grupos focais revelaram um conjunto de aspectos que, ora se repetiram e, portanto, denotaram questões que, ora são de ordem regional, ora são especificidades dos municípios, conforme se verifica a seguir: a) Trabalho e renda; b) Diversificação produtiva; c) Atração de investimentos privados; d) Aperfeiçoamento e modernização da gestão pública; e) Melhoria das finanças públicas (arrecadação e gastos); f) Regularização fundiária; g) Fortalecimento da pequena agricultura; h) Participação social e transparência; i) Incentivo ao associativismo; j) Planejamento de médio e longo prazos; k) Atuação cooperada dos municípios; l) Melhoria dos serviços de saúde e educação; m) Desenvolvimento do capital social da região; n) Ação integrada para o enfrentamento a pobreza e vulnerabilidade; o) Crédito e assistência técnica; p) Segurança hídrica e abastecimento; q) Infraestrutura para o desenvolvimento; e r) Habitação e urbanização.

Fica evidente que a região se encontra enredada em um ciclo que não se sabe qual o ponto desencadeador do seu quadro de baixo desenvolvimento, em que os aspectos econômicos se refletem nas questões sociais e, por sua vez, podem ser resultado das fragilidades institucionais encontradas, sobretudo nas prefeituras.

Qualquer estratégia para superar esse quadro requer uma atuação em distintas frentes, entendendo que a agenda de desenvolvimento deve incorporar iniciativas a curto, médio e longo prazo e dialogar com outros instrumentos de planejamento do governo federal e estadual, sob pena de não encontrar suporte técnico e financeiro para levar as ações a cabo.

A agenda integrada deve observar as diretrizes e estratégias consignadas no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), elaborado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 2019, considerando que o instrumento de planejamento dialoga com as principais políticas e programas setoriais do governo federal, em temas que estão no centro dos problemas do vale do Mucuri.

Nesse sentido, a proposta de uma Agenda de Desenvolvimento Integrado para o Vale do Mucuri deve se basear nas pontes e pontos, ou “*Bridges and Points*”, em que os problemas

levantados pelas prefeituras, seriam os pontos, e estes estabeleceriam relação com as propostas contidas no PRDNE como estratégia de desenvolvimento para a área de atuação da Sudene, constituindo-se nas pontes com os Eixos do Plano, detalhados na figura a abaixo.



Figura 46 – Eixos Temáticos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
 Fonte: PRDNE, 2019¹.

Da mesma forma, as ações previstas no Plano Integrado de Desenvolvimento do Norte e Nordeste, elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Governo de Minas Gerais. A ideia da Agenda de Desenvolvimento Integrado seria estabelecer sinergias e coordenar ações já em curso, sejam elas do governo federal, sejam elas do governo do estado, com a finalidade de alavancar o processo de transformação na região.

Retomando o sentido figurado das pontes e pontos, o quadro a seguir elenca os aspectos julgados mais relevantes pelos participantes dos Grupos Focais, e os associa aos Eixos do PRDNE, pensados como pontes para alcançar as políticas públicas do governo federal.

¹ SUDENE. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Sudene: Recife, 2019.

Quadro 9 – Pontos e Eixos

Ponto	Eixo
Trabalho e renda	Dinamização e Diversificação Produtiva
Diversificação produtiva	Dinamização e Diversificação Produtiva
Atração de investimentos	Dinamização e Diversificação Produtiva
Modernização da gestão pública	Desenvolvimento Institucional
Melhoria das finanças públicas	Desenvolvimento Institucional
Regularização fundiária	Desenvolvimento Institucional Dinamização e Diversificação Produtiva
Fortalecimento da pequena agricultura	Dinamização e Diversificação Produtiva
Participação social e transparência	Desenvolvimento Institucional
Incentivo ao associativismo	Desenvolvimento Institucional Dinamização e Diversificação Produtiva
Planejamento de médio e longo prazos	Desenvolvimento Institucional
Atuação cooperada dos municípios	Desenvolvimento Institucional
Melhoria dos serviços de saúde e educação	Educação e Desenvolvimento das Capacidades Humanas Desenvolvimento Social e Urbano
Desenvolvimento do capital social da região	Educação e Desenvolvimento das Capacidades Humanas
Ação integrada para o enfrentamento a pobreza e vulnerabilidade	Desenvolvimento Social e Urbano Desenvolvimento Institucional
Crédito e assistência técnica	Desenvolvimento Institucional Dinamização e Diversificação Produtiva
Segurança hídrica e abastecimento	Segurança Hídrica e Conservação Ambiental
Infraestrutura para o desenvolvimento	Dinamização e Diversificação Produtiva
Habitação e urbanização	Desenvolvimento Social e Urbano

Entende-se que o PRDNE oportuniza a região do Mucuri iniciativas que não foram reveladas nos grupos focais. Para tanto, a Agenda Integrada de Desenvolvimento deverá explorar outras frentes previstas no instrumento de planejamento da SUDENE, a partir de uma análise mais estratégica das necessidades da região, procurando escapar dos localismos muito comuns nas leituras das prefeituras municipais.

Um aspecto relevante para tornar realidade aquilo que se consigna em uma Agenda de Desenvolvimento Integrado é a governança. Nesse sentido, há que se alertar para um esforço que não se limita unicamente ao desenho, ou constituição formal, pois a literatura mostra que a instauração do arranjo não é suficiente para efetivar as intenções manifestas no instrumento de planejamento.

A boa governança deve estabelecer fluxos, responsabilidades, funções, compromissos de trabalho colaborativo, prazos, meios de negociação, formas de processos decisórios, metodologias para compartilhamento de informações, e mais do que tudo, deve ser capaz de mobilizar os agentes políticos relevantes para atuar nos momentos cruciais para tornar as estratégias em realidade.

Alguns alertas devem ser feitos para tornar efetiva a governança de uma Agenda de Desenvolvimento Integrado. Em primeiro lugar, o conceito está associado à boa forma de governar, com eficiência e transparência; mas também, associa-se a partilha de poder entre os atores envolvidos, o que requer habilidades de negociação. Essa postura, por vezes, implica em concessões para que se atinja objetivos coletivos. Dessa forma, a primeira lição da governança territorial é, não se pode olhar apenas com as lentes do gestor local, ou seja, apesar da legítima defesa dos interesses de determinado município por seu mandatário, a visão a se adotar deve ser supramunicipal ou regional.

O segundo alerta para a governança é que, os esforços envidados devem ter foco na solução de macroproblemas, ou aquelas questões que se colocam como desafio para o desenvolvimento da região. Isso reclama um exercício de hierarquização e, conseqüentemente, de negociação para priorizar algumas iniciativas, pois, quem quer tudo, não quer nada, considerando-se, inclusive, o quadro fiscal do estado de Minas Gerais e do Governo federal. Assim, as escolhas, decisões e mecanismos de implementação devem ser orientadas com essa finalidade.

O terceiro alerta, a ser observado para evitar tratamentos casuísticos é o estabelecimento de regras, inclusive de arbitragem para eventuais conflitos e disputas que venham a surgir, o que é bastante comum quando se trata de políticas com foco no desenvolvimento territorial. Esse regramento não se dá somente entre os entes públicos, mas também com a sociedade civil que deve ser convocada a participar do arranjo.

Entende-se que as lições mostradas até o momento e outras que virão na sequência reclamam uma mudança de cultura da administração pública, pois implicam na adoção de um paradigma de governança ativa e não somente um arranjo de legitimação de decisões dos gestores. Isso encaminha um quarto alerta, mudar da tradicional coordenação que, na maior parte das vezes se limita a uma instância colegiada, para mecanismos colaborativos que envolvam quadros técnicos e sociedade civil, com vistas a efetivar aquilo que estiver pactuado na Agenda de Desenvolvimento Integrado, inclusive, instituindo formatos e processos mais ágeis e inteligentes.

Um quinto alerta está na questão da liderança e da formação de alianças em prol do desenvolvimento, o que requer dos gestores resiliência e compreensão para a complexidade dos problemas da região e identificação de oportunidades que, muitas vezes não se localizarão nos seus municípios, mas que podem trazer benefícios diretos e indireto para todos.

O sexto alerta está associado, de certa forma, a anterior, uma vez que algumas oportunidades ainda não exploradas na aplicação dos grupos focais podem ser transformadoras da realidade regional a longo prazo, como por exemplo a inovação e tecnologia que não foram mencionados. Dessa forma, a governança da Agenda de Desenvolvimento Integrado deve ser capaz de, buscar resolução para os problemas emergenciais, mas também fazer indicações de caminhos para o longo prazo, sob pena de ficar aprisionado nos problemas estruturais que, muitas vezes, podem ter suas soluções nas ações disruptivas. Assim, olhar as oportunidades existentes no portfólio de políticas públicas do estado e da União deve ser uma orientação para as administrações locais que devem levar tais discussões para a escala regional e, sempre que possível tornar seus instrumentos de planejamento, a exemplo do PPA, aderentes.

O sétimo, e último, alerta, associa-se a valorização dos burocratas de nível de rua ou os burocratas de médio escalão, que são os quadros técnicos que gerenciam e operam as políticas no município. Trazê-los para a governança é de grande relevância, considerando os conhecimentos que reúnem e a legitimidade que possuem perante a população, uma vez que eles são a interface do poder público com a sociedade.

Uma estratégia de reconhecimento da importância da governança é a disseminação e sua replicação para outras áreas da sociedade local e regional que estejam necessitando. Assim, o processo deve ter registros e oferecer meios e contribuir em outras instâncias participativas, retroalimentando um processo de aprendizagem continuada da gestão municipal e da sociedade.

A legitimidade de um instrumento de planejamento se mostra pela sua efetividade. Dessa forma, não se pode secundarizar os mecanismos de monitoramento e avaliação da Agenda de Desenvolvimento Integrado, que devem ser formalizados. Sabe-se que estabelecer metas e escolher indicadores adequados ainda é um desafio para grande parte dos municípios brasileiros; no entanto, a adoção de processos pelos entes federados, sobretudo, pela União, em face de imposições dos órgãos de fiscalização e controle, tem levado à ampliação do espaço das avaliações.

Assim, negligenciar o monitoramento e a avaliação abre brechas para críticas e, em alguns casos, até responsabilização na esfera eleitoral, cível e criminal. Naturalmente, há um componente político que, também, é impactado quando as avaliações não são realizadas ou, se são, não adotam os instrumentos de mensuração adequados e, portanto, não conseguem verificar a efetividade para a superação dos problemas.

A boa avaliação alicerçada em indicadores associados ao problema permite, também, ao gestor planejar-se nas questões orçamentárias, inclusive, estabelecendo intervalos de segurança para aplicação de recursos nas políticas, quando os demais níveis federativos não cooperam, e a necessidade de prestar serviços se impuser.

Chamamos atenção de um importante componente para que a Agenda de Desenvolvimento Regional Integrado saia do papel, o político. Nesse sentido, deixamos aqui uma reflexão: “interesses não se terceirizam”, ou seja, aquilo que for objeto da Agenda não deve ser delegado única e exclusivamente a um gestor, a atuação conjunta denota força política e convergência de demandas. Assim, os pleitos que forem encaminhados ao governo do estado e a União, pelo conjunto de municípios e integrarem a Agenda devem ser acompanhados e contar com estratégias de pressão coletiva dos prefeitos, inclusive se antecipando para o momento de elaboração do Orçamento desses entes federados, como forma de consignar recursos e assegurar compromissos. Não adianta aguardar o orçamento já aprovado para entrar em ação, pois nele já estão as demandas que foram objeto de discussão anteriores, quando de sua confecção.

Esse conjunto de aspectos elencados só poderão ser efetivados caso as prefeituras, conjuntamente, adotem estratégias de fortalecimento institucional, com o desenvolvimento de capacidades, habilidades e atitudes para atuação integrada. Assim, são necessárias competências técnicas e gerenciais a partir de novos paradigmas de desenvolvimento. Entende-se que a região do Mucuri ainda possui problemas elementares, mas, sem abandonar essas urgências estruturais, é necessário que se instaure uma cultura na gestão pública que seja capaz de pensar soluções e apresentar propostas viáveis para a superação dos problemas, bem como sejam capazes de orientar o desenvolvimento do território olhando para o contexto regional e nacional.

Por fim, chamamos atenção para o instituto da participação social e para o desenvolvimento de canais de comunicação mais efetivos com a sociedade regional, além, é claro, dos órgãos de fiscalização e controle que possuem, por mandato constitucional, a obrigação de acompanhar a aplicação e efetividade dos recursos públicos na solução dos problemas. A transparência e o compartilhamento das informações e dos processos decisórios são elementos fundamentais para um instrumento de planejamento que tenha como foco a região, considerando que ele subverte a lógica local que predomina nos cidadãos.

10. PRODUÇÃO CIENTÍFICA E APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS EM EVENTOS

Além deste relatório técnico, as informações obtidas com o estudo foram organizadas em artigo e resumos científicos, sendo o primeiro submetido à uma revista e três resumos publicados apresentados em Eventos, conforme apresentado a seguir:

- VIEIRA, Naldeir. S.; SILVA, Edimilson E.; SILVA, Fernanda A. G. H.; SANTOS SÁ, Adriana A. C. Reflexos da Pandemia da Covid-19 nas Finanças Públicas de Pequenos Municípios dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, Estado de Minas Gerais. **Revista Gestão Contemporânea**. No prelo.

- SUCUPIRA, Grazielle I. C. S. ; Santos Sá, Adriana A. C. ; SILVA, Fernanda A. G. H. ; SILVA, Edimilson E. ; VIEIRA, Naldeir. S. ; RODRIGUES, Ana Maria O. ; COSTA, Luciel G. S.; ROCHA NETO, João Mendes . Dependência Financeira das Transferências Federais nos Municípios do Vale Jequitinhonha e do Vale do Mucuri - MG. In: VIII Semana da Integração: ensino, pesquisa e extensão da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, 2021, Evento On-line.

- SUCUPIRA, Graziela; SANTOS SÁ, Adriana A. C. ; SILVA, Fernanda A. G. H. ; SILVA, Edimilson E.; VIEIRA, Naldeir. S. ; ROCHA NETO, João Mendes ; RODRIGUES, Ana Maria O. ; Oliveira, Karla P.; COSTA, Luciel G. S.; Lemos dos Santos, Renildo . Perfil da Arrecadação Própria de Municípios do Vale do Jequitinhonha e Mucuri. In: VII Simpósio Integrado de Administração Pública - SINTAP, 2021, Evento Online.

- ROCHA NETO, J. M. ; SÁ, A. A. C. S. ; SUCUPIRA, G. I. C. S. ; OLIVEIRA, K. P. . Federalismo Cooperativo e Desenvolvimento Institucional: O Caso Do Programa De Fortalecimento Das Capacidades Governativas. In: VII Simpósio Integrado de Administração Pública (SINTAP), 2021, Teófilo Otoni.

Deste modo, a tomada de decisão tendo em vista o fortalecimento de capacidades governativas em Municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri – MG poderá ser subsidiada por dados científicos que vem a preencher uma enorme lacuna no conhecimento nesta área. A hipótese de replicação contextualizada de boas práticas foi também um dos impactos obtidos.

De posse das informações disponibilizadas, os envolvidos podem implementar medidas cujos impactos podem resultar diretamente na: a) redução de condição de vulnerabilidade social; b) ampliação de possibilidade de eficiência administrativa e operacional na implementação de políticas sociais; c) promoção de oportunidade de desenvolvimento por meio de educação e capacitação; d) fortalecimento da cidadania e dos direitos individuais dos cidadãos; e) ampliação e melhor uso dos recursos envolvidos na administração municipal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Barbara. **Estado vai abrir concessão para novas linhas de ônibus no Triângulo e Alto Paranaíba.** 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/estado-vai-abrir-concessao-para-novas-linhas-de-onibus-no-triangulo-e-alto-paranaiba.ghtml>>. Acesso em: 25 out. 2019.

APOLINÁRIO, F. **A Rede Urbana da Mesorregião do Vale do Mucuri.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia-Tratamento da Informação Espacial. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

BARBOSA, F. R. G. M. Índice de Desenvolvimento Relativo, IDH-M e IFDM: em busca da operacionalização das liberdades instrumentais de Amartya Sen. *Ensaio FEE*, [S. l.], v. 38, n. 2, p. 295–327, 2017.

BEIRÃO, E.S; LEITE, M.E. Execução dos Limites Mínimos Constitucionais de Financiamento da Educação nos Municípios da Mesorregião Jequitinhonha. **Revista Cerrados.** Montes Claros – MG, v. 17, n. 2, 2019. p. 168-192.

BENATTI, Lawton Nanni; SILVA, Edimilson Eduardo; PREARO, Leandro Campi. Microempreendedores individuais e o desenvolvimento econômico nos municípios paulistas de 2010 a 2014. **REGEPE –Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, 2021. DOI: <https://doi.org/10.14211/regepe.e1676>.

BORTOLOTTI, M. A.; PALUCH, N. C. C.; CLAZER, A. C. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Investimento Público em Saúde: Uma análise nos municípios que compõe a Associação do Municípios do Centro Sul do Paraná (AMCESPAR), no período de 2005-2010. In: JORNADA DE PESQUISAS ECONÔMICAS 2010, Anais [...]. [s.l: s.n.] p. 1–11.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 8. ed. Manual de contabilidade aplicada ao setor público. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2018. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484> Acesso em: 20 nov. 2021.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas.** Brasília: ANFIP, 2018.

CRESWELL, John. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches.** 4. Ed. London: SAGE Publications, 2014.

DAWALIBI, N. W.; GOULART, R. M. M.; AQUINO, R. C.; WITTER, Carla; BURITI, Marcelo Almeida; PREARO, Leandro Campi. Índice de Desenvolvimento Humano e Qualidade de Vida de Idosos Freqüentadores de Universidades Abertas para a Terceira Idade. **Psicologia & Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 496–505, 2014. DOI: 10.1590/s0102-71822014000200025.

EMATER, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Planejamento de Desenvolvimento Empresarial da região de Teófilo Otoni**, 2004.

FERREIRA, V.O; SILVA, M.M. O Clima da Bacia do Rio Jequitinhonha, em Minas Gerais: Subsídios para a Gestão de Recursos Hídricos. **Rev. Bras. de Geografia Física**. vol 02, p. 302-319, 2012.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de desenvolvimento para o Vale do Jequitinhonha**. Belo Horizonte, 2017.

FUZARO, Paulo Alexandre; CARNIELLO, Monica Franchi. Estudo Comparativo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal na Região Metropolitana do Vale do Paraíba - SP. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 52, p. 75–100, 2020. DOI: 10.21527/2237-6453.2020.52.75-100.

HUDZINSKI, A. A.; WITT, C.; SENFF, C. O. A dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas: um estudo aplicado aos municípios do estado de Santa Catarina. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, 17(1), 114-142, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.523>>. Acesso em: 09 set. de 2021.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Base de informações municipais. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 8 de abr. de 2020.

_____. Diagnóstico Ambiental da Bacia do Rio Jequitinhonha. Salvador: IBGE, 1997. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95902.pdf>> Acesso em: 06 jul. de 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137–160, 2005. DOI: 10.21874/rsp.v56i2.222.

LÔBO, Thiago Pereira; NAKABASHI, Luciano. Além do PIB per capita: Ensaio sobre medidas de bem-estar para os estados brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 74, n. 3, p. 325–351, 2020. DOI: 10.5935/0034-7140.20200017.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413p.

MATOS, R. E. S.; GARCIA, R. A. Espacialidade dos PIB e da migração em Minas Gerais. In: X SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. **Anais...** Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2006.

MATTOS, Pedro Lincoln. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: GODOI, C. K., BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MCASP. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: exercício 2019. 8ed. Ministério da Fazenda - Secretaria Do Tesouro Nacional, 2018.

MENEZES, Daiane Boelhouwer; POSSAMAI, Ana Júlia. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Urbano (IDHM-U): proposta de um novo índice sintético para as Regiões Metropolitanas. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 43, n. 3, p. 73–84, 2016.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório final, analítico e propositivo dos Estudos e Planos realizados para o Território Vale do Mucuri – MG**. Minas Gerais: Rede Nacional de Colaboradores. 2005.

_____. Sistema de Informações Territoriais. Perfil Territorial Alto Jequitinhonha. 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_005_Alto%20Jequitinhonha%20-%20MG.pdf>. Acesso em: 01 de jul. 2020.

_____. Sistema de Informações Territoriais. Perfil Territorial Médio Jequitinhonha. 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_057_M%C3%83%C2%A9dio%20Jequitinhonha%20-%20MG.pdf>. Acesso em: 01 de jul. 2020.

_____. Sistema de Informações Territoriais. Perfil Territorial Baixo Jequitinhonha. 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_117_Baixo%20Jequitinhonha%20-%20MG.pdf>. Acesso em: 01 de jul. 2020.

MINAS GERAIS (2020). Conheça Minas Gerais. Disponível: <<https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/localizacao-geografica>>. Acesso em: 20 de nov. 2021.

MIRANDA, Silvanir Marcelino de. **Infância, trabalho e direitos no Vale do Mucuri - MG**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. 331 p.

NAZARETH, M. S. et al. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos nos indicadores financeiros dos Municípios da Microrregião de Viçosa-MG. In: Congresso Brasileiro de Custos, XIV, 2007, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: ABC, 2007.

PDTRS - Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável: Território da cidadania vale do mucuri. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Pró-Reitoria de Extensão. Grupo de Pesquisa em Agricultura Familiar. – Teófilo Otoni: UFVJM, outubro, 2010.

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2016 a 2017. 2015. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Cat%C3%A1logo%20PMDI%20Volume%203.pdf>>. Acesso em: 05 de julho de 2020.

PREARO, Leandro Campi; MARACCINI, Maria Clara; ROMEIRO, Maria do Carmo. Fatores determinantes do Índice de Desenvolvimento Humano Dos Municípios do Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, 2015. DOI: 10.5102/rbpp.v5i1.2960.

SANTOS, Luciano A.; CAMACHO, Eliane U. Orçamento Público Municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SANTOS, Ribeiro; FONSECA, Soares. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2000 e 2010 da Microrregião De Salinas – Norte de Minas. **Revista Cerrados (Unimontes)**, v. 12, n. 1, p. 225–248, 2014.

SCHRÖDER, Mônica. **Plano Safra Territorial: território do Vale do Mucuri**. Salvador: MDA. 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2016-2017**, 2017. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos//gov003717_catalogo_servicos_seplag_2017. Acesso em: 30 out. 2020.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 1, p. 45–71, 2003.

SILVA, Maurício Corrêa Da; SILVA, José Dionísio Gomes Da; BORGES, Erivan Ferreira; SOUZA, Fábila Jaiany Viana De. Ranking de Desempenho de Municípios: Elaboração de um único índice a partir do IDHM, IFDM e IRFS. Veredas - **Revista Eletrônica de Ciências**, v. 8, n. 1, p. 62–78, 2015.

SILVA, S. P. A dinâmica das políticas públicas de desenvolvimento rural e sua incidência territorial: uma análise do PRONAF no Território do Vale do Mucuri. **Revista Extensão Rural**, DEAER – CCR – UFSM, v. 22, n.2, abr./jun. 2015.

SISTE, Carlos Eduardo; SARMENTO, Osvaldo Ferreira; LEITE, Vany Martins. Açudes comunitários: uma estratégia para a segurança hídrica e alimentar no Vale do Jequitinhonha (MG). **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**, v. 7, n. 3, 2010.

TOMBOLO, Guilherme Alexandre; SAMPAIO, Armando Vaz. O PIB brasileiro nos séculos XIX e XX: duzentos anos de flutuações econômicas. **Revista de Economia**, v. 39, n. 3, p. 181–216, 2013. DOI: 10.5380/re.v39i3.31283.

ZUCCOLOTTO, Robson Zuccolotto; RIBEIRO, Clarice P. P. ABRANTES, Luiz Antônio. O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros. In: XV Congresso Brasileiro de Custos. **Anais ...** Curitiba - PR, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE I – Termo de Adesão

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

Pró-Reitoria de Extensão e Cultura – PROEXC

Diretoria de Educação Aberta e a Distância - DEAD

Termo de Adesão ao Projeto “Fortalecimento de Capacidades Governativas em Municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri - MG”

Teófilo Otoni/MG, 10/05/21-

Termo de Adesão

O presente Termo tem por finalidade a Adesão do município de XXXXXX ao projeto “**Fortalecimento de Capacidades Governativas em Municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri - MG**”, coordenado pela professora Adriana Aparecida da Conceição Santos Sá, SIAPE n. XXXXX, registrado na Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEXC) da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM sob o n. XXXXXXXXXXXX.

O projeto citado tem como objetivos:

- Analisar o perfil orçamentário de alguns municípios do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, tendo como referência os anos de 2017 a 2020;
- Identificar os principais problemas explicitados no diagnóstico sobre o orçamento dos municípios analisados;
- Identificar os principais fatores determinantes da eficiência ou ineficiência orçamentária dos municípios analisados;
- Estabelecer proposta de projeto integrado para o desenvolvimento regional com base na realidade identificada.

Para o alcance dos objetivos apresentados, está prevista uma abordagem mista para a realização do diagnóstico sobre a realidade orçamentária do Município e da proposta para projeto de desenvolvimento integrado, por meio de procedimento metodológico que se utiliza tanto de técnicas de pesquisa quantitativa como qualitativa. Inicialmente, será realizada uma etapa exploratória por meio de análise documental, tendo em vista a construção de um retrato

sobre a realidade orçamentária do Município desde o ano de 2017. Posteriormente, serão realizadas entrevistas com os gestores do município com o objetivo de entender as razões para os dados identificados. Por fim, serão realizados grupos focais (reuniões em grupo) com os mesmos gestores para que sejam apresentadas e debatidas alternativas para ações desenvolvimentistas. Em decorrência, a proposta do Projeto prevê uma construção coletiva que requer a participação e o engajamento não apenas dos pesquisadores, mas também dos gestores dos municípios selecionados para a ação.

Assim, pela presente declaração de interesse e adesão, a prefeitura Municipal de XXXXXXXX se compromete a fornecer informações e dados necessários para levantamento das informações e incentivar a participação dos servidores municipais responsáveis pela gestão, nas reuniões e nos grupos focais previstos nas etapas do projeto.

Município X, 24 de março de 2021

Prefeito Municipal de Município X

APÊNDICE II – Roteiro de Entrevista Águas Formosas

Primeira parte: apresentação dos participantes

Segunda parte: apresentação do projeto

Terceira parte: perguntas

1. Observamos um aumento da Receita Tributária entre os anos de 2017 a 2020 2019, houve alguma ação da gestão para esse aumento? A que atribui?
2. No período de 2018 a 2020 houve algum problema para o pagamento de impostos como IPTU?
3. No ano de 2018 não houve arrecadação do ISSQN?
4. Analisando os dados observou-se uma redução na arrecadação das transferências correntes em 2018, por mais que foi um percentual baixo (-0,98%), gerou algum impacto nas finanças do município?
5. Já em 2019, houve um aumento da arrecadação (14,24%), quais as ações adotadas pela gestão para haver esse aumento?
6. Quais foram os principais efeitos da pandemia da COVID-19 nas finanças do município em 2020?
7. Observou-se uma queda na arrecadação do FNAS em 2018 e 2019, a que acredita está atribuída essa queda?
8. Em 2019 e 2020 houve um aumento na Cota do IPVA, houve alguma ação da gestão junto ao estado para motivar esse aumento?
9. Em 2020, houve o aumento significativo das transferências da União nas contas SUS União, FNAS e Outras transferências da União, estes aumentos podem ser atribuídos a que?
10. Mesmo tendo esses aumentos notou-se redução na arrecadação das demais transferências da União em 2020, isso gerou algum impacto nas finanças do município?
11. Observando-se os dados não houve Transferências Advindas de Emendas Parlamentares Individuais de 2017 a 2019?
12. Não houve transferência do Fundef Estado, o que pode ter ocorrido?
13. Não houve Transferências de Convênio dos Estados Destinadas a Programas de Educação, o que pode ter ocorrido?
14. Ao que se deve essa conta Amortização da dívida, de 2017 a 2020?

APÊNDICE III – Roteiro de Entrevista Carai

Primeira parte: apresentação dos participantes

Segunda parte: apresentação do projeto

Terceira parte: perguntas

1. Foi realizada uma atualização do valor da Receita Orçamentária dos anos de 2017 a 2019 em relação a 2020, e constatou-se uma redução na capacidade de compra principalmente de 2019 para 2020. Vocês, enquanto equipe de gestão financeira, conseguiram perceber esse impacto na prática?
2. Nota-se que da arrecadação total do município no período, em média 93,48% tem como fonte as Transferência Corrente. Diante desse elevado percentual, o que você aponta como vantagem e desvantagem dessa realidade?
3. Observamos um aumento da Receita Tributária no período, principalmente motivada pelo ISSQN, houve alguma ação da gestão para esse aumento? A que atribui?
4. Nesse período houve alguma campanha para regularização da situação dos imóveis, visto que houve um aumento de arrecadação do ITBI de 223,96% entre 2017 e 2020?
5. Há algum tipo de incentivo oferecido pela Gestão Municipal para motivar o pagamento do IPTU, visto que no período a arrecadação manteve quase inalterada?
6. Analisando o ano de 2020 nota-se que houve decréscimo na arrecadação em quatro fonte das Transferências da União (Cota FPM, Cota ITR, Cota FEP e FNDE) ao passo que houve aumento no FNAS (5,85%), SUS União (44,51%) e Outras Transferências da União (310,93%), essa redução gerou algum impacto nas finanças do município? Quais?
7. A redução da arrecadação principalmente da Cota de FPM, principalmente no ano de 2020. Como isso refletiu na gestão financeira do município?
8. Quais foram os principais efeitos da pandemia da COVID-19 nas finanças do município em 2020?

APÊNDICE IV – Roteiro de Entrevista Rubim

1. Levando em consideração a correção dos valores, observou uma redução nas receitas orçamentárias no ano de 2020. Isso impactou a aquisição de materiais de consumo?
2. Você pode explicar o motivo das receitas tributárias serem tão insignificantes perto do total das transferências correntes?
3. Qual a razão da redução do total de receitas tributárias em 2019 e 2020?
4. Observamos um aumento da Receita Tributária no ano de 2019, principalmente motivada pelo ISSQN, houve alguma ação da gestão para esse aumento? A que atribui?
5. Nesse período houve alguma campanha para incentivo do pagamento de impostos como IPTU, visto que houve um aumento de arrecadação no ano de 2018?
6. Analisando os dados observou-se uma redução na arrecadação das transferências correntes em 2018, por mais que foi um percentual baixo (-0,57%), gerou algum impacto nas finanças do município?
7. Já em 2019, houve um aumento da arrecadação (21,94%), quais as ações adotadas pela gestão para haver esse aumento?
8. Quais foram os principais efeitos da pandemia da COVID-19 nas finanças do município em 2020?
9. Observou-se uma queda na arrecadação do FNAS em 2018 e 2019, a que acredita está atribuída essa queda?
10. Em 2020 houve um aumento na Cota do IPVA, houve alguma ação da gestão junto ao estado para motivar esse aumento?
11. Em 2020, houve o aumento significativo das transferências da União nas contas SUS União, FNAS e Outras transferências da União, estas podem ser atribuídas a que?
12. Mesmo tendo esses aumentos notou-se redução na arrecadação das demais transferências da União em 2020, isso gerou algum impacto nas finanças do município?
13. No que se refere às despesas orçamentárias observou-se um aumento no ano de 2020 (em termos absolutos) e em 2019 (após correções), isto comprometeu o orçamento do município?
14. Você sabe o motivo do aumento dos gastos com educação nos anos de 2019 e 2020?

15. Você pode me falar o quão impactante foi a pandemia da Covid-19 na ampliação dos gastos com saúde no município?

APÊNDICE V– Roteiro do Grupo Focal

Objetivo: Potencializar o debate e proposições de ideias para a construção de um plano de desenvolvimento integrado com base na realidade financeira do município e nas potencialidades e demandas locais.

Participantes: Prefeitos, secretários e servidores de setores administrativos dos municípios de Águas Formosas, Caraí e Rubim

Participantes por Grupo: 6 a 12 participantes.

Equipe de trabalho: 1 moderador e dois observadores

Estrutura local: Sala com mesa retangular, oval ou redonda com 15 cadeiras (ou com 15 cadeiras dispostas em círculo).

Passos:

Passo 1: Apresentar o Projeto e seus objetivos – 10 minutos.

Passo 2: Apresentar um resumo do diagnóstico financeiro realizado no município – 20 minutos

Passo 3: Compartilhar o roteiro com as perguntas a serem utilizadas no Grupo Focal – 2 minutos.

Passo 4: Explicar os objetivos do Grupo Focal – 3 minutos.

Passo 5: Solicitar autorização para registro da reunião em áudio - 1 minuto.

Passo 6: Moderação do grupo focal – 2 horas e 23 minutos.

Passo 7: Agradecimentos – 1 minuto.

Perguntas para o debate:

1. Como você avalia a situação orçamentária (receitas e despesas) do seu município nos últimos 4 anos?
2. Os recursos vindos da União, nas transferências constitucionais, são suficientes ou a complementação por parte da prefeitura é impactante nos cofres municipais? Qual a dimensão deste impacto?
3. Nos recursos discricionários vindos da União e do Estado são suficientes, ou a prefeitura necessita complementar?
4. Qual a maior despesa da prefeitura na atualidade? E quanto essa despesa compromete do seu orçamento?

5. Considerando que, recentemente, as receitas e despesas municipais foram impactadas fortemente pelo período de crise sanitária, quais são as suas expectativas para as receitas e despesas em um período pós-Covid 19?
6. Como você avalia o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do seu município?
7. Quando não há sucesso no encaminhamento de propostas para emparelhamento com os governos federal ou estadual, a prefeitura lança mão de recursos próprios? Isso ocorre em quais áreas mais frequentemente?
8. Em sua opinião, quais são os principais gargalos para a ampliação das receitas do município?
9. Você vê algum potencial para melhorias deste quadro?
10. No que se refere às receitas próprias, em quais você considera que há margem para a ampliação de receitas no curto prazo? E no longo prazo?
11. Que estratégias poderiam ser implementadas pelo Município para a ampliação destas receitas?
12. Que atores precisariam ser envolvidos em cada uma destas estratégias citadas?
13. Seria necessário algum tipo de investimento? Neste caso, que tipo de investimento e de que fontes ou parceiros?
14. Em sua opinião, pode ser desenvolvida alguma ação no âmbito regional que poderiam impactar a ampliação das receitas públicas e o desenvolvimento local? Quais?
15. Para além das ações citadas, você identifica alguma que poderia ter foco específico nas áreas abaixo?
 - Saúde;
 - Educação;
 - Habitação;
 - Infraestrutura;
 - Trabalho e renda;
 - Cultura e lazer;
 - Meio ambiente.
16. Nestes diferentes aspectos citados, haveria alguma prioridade para a intervenção? Quais seriam?
17. Quais atores precisariam ser envolvidos nestas ações?
18. Como você avalia o relacionamento atual do município com estes atores citados?

19. Para o desenvolvimento destas ações, que tipo de investimentos seriam necessários no curto e no longo prazo?