

O MUNICÍPIO FACE ÀS TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE PAU DOS FERROS, RIO GRANDE DO NORTE

Marianna Almeida Nascimento¹, Ângelo Magalhães Silva²

¹Bacharela em Direito pela Universidade Potiguar (UnP). Mestra em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES - UERN).

E-mail: mariannaa844@gmail.com

²Professor da Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES - UERN).

Recebido em: 15/02/2022 – Aprovado em: 15/03/2022 – Publicado em: 30/03/2022

DOI: 10.18677/EnciBio_2022A18

trabalho licenciado sob licença [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a gestão pública do município de Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, a partir das transferências intergovernamentais e do desempenho face aos indicadores nacionais. Para tanto, empregou-se a pesquisa bibliográfica, orientada ao federalismo e às finanças públicas, e, realizou-se a análise de dados secundários, disponíveis no portal da transparência municipal, na Controladoria-Geral da União e no Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte. Também foram consultados o Índice Firjan de Gestão Fiscal e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Constatou-se que, para o período analisado, a arrecadação média municipal correspondeu a 54% das receitas totais, estabelecendo uma relação próxima ao equilíbrio, entre a autonomia financeira municipal e as transferências públicas. Foram diagnosticadas inconsistências na gestão fiscal municipal baseadas no IFGF, no que cerne à autonomia e liquidez. Ao analisar o IEGM foi verificado baixo nível de adequação das dimensões referentes ao planejamento, gestão fiscal, meio ambiente e cidades protegidas. Entretanto, a educação e a saúde estão em adequação e a governança em tecnologia da informação foi considerada adequada.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Gestão municipal. Transferências intergovernamentais.

THE MUNICIPALITY IN RELATION TO PUBLIC TRANSFERS: CONSIDERATIONS ABOUT PAU DOS FERROS, RIO GRANDE DO NORTE

ABSTRACT

This study aims to analyze the public management of the municipality of Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, based on intergovernmental transfers and performance against national indicators. For this purpose, bibliographic research was used, oriented to federalism and public finances, and an analysis of secondary data was carried out, available on the municipal transparency portal, at the Comptroller General of the Union and at the Court of Auditors of the state of Rio de Janeiro. Large northern river. The Firjan Fiscal Management Index and the Municipal Management Effectiveness Index were also consulted. It was found that, for the analyzed period, the average municipal collection corresponded to 54% of total

revenues, establishing a close relationship between the municipal financial autonomy and public transfers. Inconsistencies were diagnosed in municipal fiscal management based on the FFMI, in terms of autonomy and liquidity. When analyzing the MMEI, a low level of adequacy of the dimensions referring to planning, fiscal management, environment and protected cities was verified. However, education and health are in adequacy and governance in information technology was considered adequate.

KEYWORDS: Federalism. Intergovernmental transfers. Municipal Management.

INTRODUÇÃO

Diante da grandiosidade territorial e da diversidade existente nos territórios em todo o mundo, o federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos, na década de 1780, e, posteriormente, se difundiu em escala global, sendo adotado por outras nações como Índia, Venezuela e Alemanha (GADELHA, 2018). A principal finalidade desse modelo de gestão político-econômica é, basicamente, promover a descentralização, de modo a minimizar os impactos ocasionados pela concentração de poder.

Ao tratar do Brasil, nota-se que esse modelo de gestão foi fortemente inspirado nos padrões norte-americanos, contudo, só foi implementado em 1889, culminando com o fim do regime imperial (LASSANCE, 2012). Dado esse marco histórico, é notório que o modelo de gestão, face às métricas nacionais e os governos em curso, tende a sofrer alterações que findam por deflagrar crises no federalismo, devido à retomada da centralização no governo central, e, por consequência, promover o esvaziamento das atribuições das demais esferas governamentais.

Na atualidade, o federalismo brasileiro está delineado no escopo da Constituição Federal de 1988, a qual prevê a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios como entes federados, dotados de autonomia (BRASIL, 1988). Quanto a esse aspecto, é notado que não é recorrente, no contexto internacional, conferir aos municípios tal nível de poder. Dessa maneira, há uma dicotomia de entendimentos quanto a viabilidade do modelo em curso.

Nesse sentido, Souza (2013) e Pires (2019) afirmam que, da forma como está posto, o federalismo confere maior segurança ao regime democrático e, induz a União, estados e municípios a atuarem em coalizão. Já no sentido contrário, outros estudiosos chegam a não reconhecer a autonomia conferida aos municípios (SOUZA, 2005; PIRES, 2019).

Associado à inclusão dos municípios na esfera do governo nacional, nota-se que as atribuições resultantes recaem diretamente sobre as finanças públicas, o que traz à discussão as transferências intergovernamentais. Dessa maneira, o município passa a gerir não só os recursos financeiros, como também as políticas públicas (SOUZA, 2005).

Sobre a atuação da gestão municipal no que cerne aos recursos, as críticas lançadas colocam em questionamento a competência deste ente federado. Clementino (2000) é enfática ao afirmar que os recursos são mal geridos, impactando diretamente os serviços públicos e o bem-estar da população. Almeida (2016) relata que, devido às transferências de recursos, a maioria dos municípios dispendem poucos esforços para captação de tributos, fato que implica em menores taxas de arrecadações e maior dependência das unidades centrais.

Mediante tais discussões, este trabalho tem por objetivo analisar a gestão pública do município de Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte, entre 2016 e 2020, a partir das transferências intergovernamentais e do seu desempenho face aos

indicadores nacionais. Logo, buscou-se compreender os aspectos históricos acerca do federalismo, bem como entender as especificidades relacionadas ao federalismo.

Esta localidade ganha significativo destaque na rede urbana interiorizada no Rio Grande do Norte, tornando-se assim uma centralidade urbano-regional, por promover um fluxo de interdependência com as cidades vizinhas, devido à disponibilidade de serviços nas áreas de saúde, educação e comércio (CARVALHO *et al.*, 2019).

No que cerne à estruturação do trabalho, para além deste texto introdutório, organizou-se outras cinco seções: a) metodologia; b) apontamentos acerca do federalismo no Brasil; c) transferências intergovernamentais e as finanças públicas em nível local; d) um olhar sobre Pau dos Ferros; e) conclusão.

MATERIAL E METODOS

Para elaboração deste estudo empregou-se o método analítico, uma vez que buscou-se avaliar informações disponíveis e explicar o contexto (THOMAS *et al.*, 2015). No tocante aos procedimentos metodológicos, foi empregada a pesquisa bibliográfica, orientada ao federalismo e às finanças públicas. Nesta etapa, foram consultadas obras clássicas e atuais que abordam as temáticas, dentre estas, da-se destaque a Souza (2005); Lassance (2012); Mendes *et al.*, (2008); Gadelha (2018); e Reverbel (2018).

Pau dos Ferros, foi estudado a partir da análise de dados secundários, disponíveis no portal da transparência municipal, na Controladoria-geral da União e no Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Rio Grande do Norte. Desses órgãos utilizou-se as informações referentes às receitas municipais, entre 2016 e 2020. Esses dados foram analisados no software Microsoft Excel 2016, permitindo a elaboração de gráficos.

Também foram consultados o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), para 2018; e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), do TCE, para o intervalo 2018 a 2019. O IFGF varia entre 0 e 1, permitindo classificar a gestão municipal em crítica (< 0,4), gestão com dificuldades (0,4 - 0,6), boa gestão (0,6 – 0,8) e gestão de excelência (> 0,8). Já o IEGM, possui cinco categorias: altamente efetiva (A); muito efetiva (B+); efetiva (B); em fase de adequação (C+); baixo nível de adequação (C). A consulta a esses órgãos é relevante por possibilitar caracterizar o município quanto a sua autonomia financeira, planejamento e gestão fiscal.

APONTAMENTOS ACERCA DO FEDERALISMO NO BRASIL

O Federalismo, do ponto de vista conceitual, pode ser entendido como uma forma de organização do Estado Nacional, que se caracteriza pelo compartilhamento da autonomia do território. Dessa maneira, admite-se que o Estado passa a se organizar em diferentes níveis autônomos, assumindo uma verticalidade: o governo nacional, de caráter mais centralizador; e, os estados e municípios, entendidos como as parcelas descentralizadas (SOARES; MACHADO, 2018).

Ainda em consonância com os autores, esse modelo organizacional configura o federalismo moderno, que, por sua vez, surgiu nos Estados Unidos, em 1787, e, posteriormente, se perpetuou globalmente (SOARES; MACHADO, 2018). Ainda em consonância com os autores, é salutar explicitar esse aspecto posto que o federalismo é uma modalidade muito antiga, datada do século 12 antes de Cristo, nas Tribos de Israel, onde está situada a Palestina atualmente, com entendimentos que sofreram muitas variações ao longo dos séculos.

Reverbel (2018) afirma que o Estado pode ser compreendido como um fenômeno e, quando o federalismo é implementado sob forma de orientação estatal, faz-se necessário entender os fatores que levaram a tal necessidade. Assim, discute-se as projeções alcançadas: fática - fortemente relacionada às condicionantes sociais; valorativa – responsável por atribuir valores aos fatos e tornar o sistema mais racional; e normativa – que compreende os sistemas jurídicos.

Esses três segmentos explicam a Teoria Geral do Federalismo e cumprem papéis essenciais. O federalismo enquanto fato, busca compreender o modo de organização social, bem como solucionar os conflitos que se originam desse meio. Já o federalismo como valor, pode ser entendido como uma derivação do fato e possibilita a projeção de arranjos político-jurídicos que organizam a sociedade. Enquanto, o federalismo normativo, permite a institucionalização dos diálogos, mediante ordenamento jurídico (REVERBEL, 2018).

Quanto a importância conferida, Gadelha (2018) enfatiza que o modelo organizacional em questão surgiu da necessidade de promover a descentralização do poder, comumente, monopolizado na União, além de favorecer um modelo de gestão menos heterogêneo. Desse modo, pontua-se que tal questão é ainda mais pertinente em países com grandes extensões territoriais, como o Brasil, devido às diversidades culturais, climáticas sociais e econômicas.

Ao tratar dos benefícios e limitações oriundos da descentralização, Soares e Machado (2018) relatam que, embora não se tenha conclusões totalmente consolidadas, são notórios os ganhos para os mais diversos segmentos: fortalecimento e proteção da democracia; desenvolvimento econômico, combate à corrupção e maior engajamento social na elaboração e execução das políticas públicas.

Já as críticas existentes, recaem sobre o aumento do custo unitário de bens e serviços; aumento dos conflitos entre localidades, dadas as divergências nas escolhas locais; a impossibilidade de desenvolver políticas redistributivas ou equalizadoras; além da formação de hegemonias de grupos políticos locais (MACHADO, 2018).

Já em relação às especificidades do federalismo brasileiro, Lassance (2012) afirma que este foi instituído em 1889, conferindo ampla autonomia aos estados. No entanto, haviam divergências entre os interesses, principalmente no que cerne à questão tributária, visto que as unidades federativas recém criadas se sobressaíam, passando a receber repasses de grande significância, inclusive da própria União.

Mesmo diante das incompatibilidades de interesses, a União e os estados passaram a atuar em coalizão, uma vez que as boas relações estabelecidas entre os governos federal e estadual permitiam o fortalecimento da democracia, facilitando, primordialmente, a atividade presidencial. Tal fator decorre da maior proximidade entre os governadores e prefeitos, que poderia auxiliar ou prejudicar os interesses do presidente (LASSANCE, 2012).

Contudo, o federalismo no Brasil, historicamente, não se apresenta de forma totalmente estável. Lassance (2012) postula que ao longo dos mandatos presidenciais, esse modelo estatal percorreu um caminho sinuoso, pontuado por crises, que marcam o esvaziamento das funções dos estados e municípios, e, por consequência, conferem maior centralização ao Governo Federal.

Na atualidade, o federalismo em curso está delineado pela Constituição Federal de 1988. A Carta Magna, no Art. 18, determina que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Esse marco traz consigo profundas mudanças quanto ao modo de organização político e administrativo, uma vez que os municípios foram incluídos como entes federados, ampliando assim seus ganhos financeiros. Associado a tal manobra, verifica-se ainda o surgimento do federalismo cooperativo, determinado pela expansão das competências comuns às três esferas de governo (SOUZA, 2013).

Em relação às limitações enfrentadas pelos municípios sob a ótica do federalismo, diversas críticas foram lançadas à organização político-administrativa. Pires (2019) mostra que, na percepção de alguns doutrinadores, o município não configura um ente federativo por não participar das tomadas de decisões no Senado Federal, fato que lhe impossibilita de apresentar propostas de emendas constitucionais. Dentre os demais argumentos lançados, afirma-se que os municípios são meras divisões dos estados.

A Constituição Federal de 1988, face a participação social em sua elaboração, representa um marco histórico quanto ao fortalecimento da democracia brasileira. Contudo, a inclusão dos municípios como entes federados é um dos segmentos que recebe fortes críticas, devido à incompatibilidade e heterogeneidade existentes no País.

Nesse sentido, Souza (2005) revela que a estrutura político-administrativa adotada propicia o desencadeamento de uma competição entre os municípios. Esse fenômeno pode ser explicado pela adoção de um modelo simétrico para um país assimétrico.

Tal fato é abordado por Reverbel (2018), que discute as tipificações do federalismo e, dentre elas, cita as questões que envolvem a simetria. Assim, entende-se que o federalismo pode ser caracterizado como simétrico, quando ambas as esferas governamentais possuem o mesmo grau de competência e encargos. Enquanto a assimetria que assola o território, enfatizada por Souza (2005), diz respeito às diversidades, em especial àquelas que recaem sobre os segmentos social e econômico.

Dentre as abordagens alcançadas pelo federalismo, cita-se as finanças públicas. Nesse sentido, é perceptível que as mudanças ocorridas no federalismo foram influenciadas por aspectos econômicos, atrelados aos estados e municípios. Assim, a próxima seção busca discutir as transferências intergovernamentais e às implicações nas finanças públicas em nível local.

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E AS FINANÇAS PÚBLICAS EM NÍVEL LOCAL

Dentre os aspectos diretamente vinculados ao federalismo, cita-se a distribuição dos recursos entre os entes federados. Nesse sentido, é notório que a Constituição Federal, promulgada em 1988, trouxe consigo transformações consideráveis nesse segmento, uma vez que houve uma redução substancial nas transferências realizadas para os estados, devido a inserção dos municípios enquanto entes federados (SOARES; MACHADO, 2018).

Para entender a dimensão e a relevância dos repasses intergovernamentais, é necessário, em um primeiro instante, compreender que a arrecadação dos recursos ocorre nos quatro níveis: Distrito Federal, Município, Estados e União. Contudo, para alcançar maior eficiência no sistema tributário, percebe-se que as

arrecadações tendem a ocorrer de forma mais centralizada nas esferas superiores, permitindo, posteriormente, os repasses (SAKURAI, 2013).

Conforme postulam Baião *et al.*, (2017), essas transferências, à luz da descentralização das atribuições e competências determinadas para cada esfera político-administrativa, permitem corrigir os desequilíbrios verticais da federação, e, com isso, reduzir as disparidades regionais. No caso do Brasil, em decorrência das diferenças existentes, a distribuição dos recursos se torna ainda mais relevante para o enfrentamento das disparidades regionais.

De acordo com Mendes *et al.*, (2008), as transferências podem ser classificadas em seis grupos: incondicionais redistributivas, incondicionais devolutivas, condicionais voluntárias, condicionais obrigatórias, transferências ao setor produtivo privado e transferências diretas aos indivíduos (Quadro 1). Nesse sentido, admite-se que cada modalidade possui finalidades distintas: corrigir falhas do ponto de vista político-administrativo, retornar recursos captados naquela esfera de governo, assegurar níveis adequados de investimentos e promover o subsídio aos empreendimentos situados em regiões mais vulneráveis.

QUADRO 1. Caracterização das transferências públicas.

Tipificação	Características
Incondicionais redistributivas	Considera indicadores demográficos, sociais e econômicos; Busca corrigir falhas horizontais e verticais; Não apresenta restrições quanto à aplicação; Exemplos: Fundo de Participação Estadual (FPE), Fundo de Participação Municipal (FPM).
Incondicionais devolutivas	Retorna os recursos para os governos nos quais ocorreu a arrecadação; Não há restrições quanto à aplicação; Exemplos: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).
Condicionais voluntárias	Decorrem de convênios entre União e as demais esferas da federação; O Governo Federal pode decidir sobre a aplicação.
Condicionais obrigatórias	Garantem investimentos para setores prioritários, susceptíveis à insuficiência financeira do governo local; Exemplos: As transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB).
Transferências ao setor produtivo privado	Favorece a distribuição regional da renda; Subsidia empreendimentos privados, prioritariamente, em regiões menos desenvolvidas.
Transferências diretas aos indivíduos	Ocorre mediante relação direta com a população; Tem por finalidade combater a vulnerabilidade social; Exemplos: Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial.

Fonte: Mendes *et al.*, (2008); Baião *et al.*, (2017). Adaptado pelos autores.

A exemplificação adotada por Mendes *et al.*, (2008) e Baião *et al.*, (2017) para ilustrar as transferências públicas vão ao encontro do que postula Mendes (2012). Segundo o autor, os *royalties* e compensações; os fundos não tradicionais, como o FPE e FPM; e o FUNDEB, associados a instrumentos manuseados por instituições

financeiras, dentre elas, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB), alcançam maior volume de recursos e maiores impactos na dinâmica econômica regional e social.

Contudo, percebe-se que há divergências quanto entre as políticas direcionadas à geração de empregos e assistência social. Tal aspecto culmina em efeitos pouco duradouros, ressaltando a necessidade de promover ações integradoras, capazes de permitir o desenvolvimento local e regional (MENDES, 2012).

Ao analisar os impactos das transferências públicas sobre os municípios e, por conseguinte, sobre o bem-estar da população, percebe-se que as críticas, lançadas sobre a instituição deste ente federado, são bruscamente retomadas. Dessa maneira, Clementino (2000) afirma que a Constituição Federal de 1988 atribui muitas funções aos municípios, e, questiona a real capacidade de lidarem com o novo modelo de gestão de forma coerente com os anseios da população.

É acrescentado ainda que os serviços públicos passaram a sofrer deterioração e, com isso, a ideia de que os recursos públicos são mal geridos toma maiores proporções, principalmente no segmento acadêmico e social (CLEMENTINO, 2000). Já Almeida (2015) observa a ocorrência do efeito *Flypaper*, caracterizado pela retenção dos recursos financeiros, oriundos das transferências incondicionais, nas esferas inferiores, sobretudo no nível local. Com isso, significa dizer, que tais repasses são menos eficientes.

Desse modo, cria-se um ciclo dependente, no qual os municípios se mostram incapazes de gerar receitas próprias, tornando-se extremamente dependentes das transferências oriundas dos estados e do Governo Federal (CLEMENTINO, 2000). Corroborando com esta situação, Costa Júnior (2019), ao estudar a dependência dos municípios brasileiros diante das transferências governamentais, revela que a maioria dos municípios possui, no mínimo, metade da receita total oriunda de transferências, sendo exceções as capitais, os polos turísticos e industriais.

Suzart *et al.* (2018) também constata que estes entes federados dispõem poucos esforços, uma vez que, aproximadamente 4,9 mil municípios, possuem receita própria inferior a 10,5% da receita total. Logo, destaca-se que o modelo de descentralização em curso apresenta poucos incentivos à arrecadação em nível local.

Ainda sobre a dependência, constata-se que, em escala regional, os municípios das regiões Norte e Nordeste são os que apresentam menor autonomia, enquanto aqueles situados nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste mostram condições de maior equilíbrio (COSTA JÚNIOR, 2019).

Mediante as discussões traçadas, a próxima seção trará o estudo empírico que, por sua vez, se direciona ao município de Pau dos Ferros. Nesse sentido, buscará analisar as receitas oriundas das transferências intergovernamentais, bem como caracterizar esta localidade quanto à transparência, efetividade e gestão fiscal.

UM OLHAR SOBRE PAU DOS FERROS

A localidade em análise está situada no estado do Rio Grande do Norte, na mesorregião do Alto Oeste Potiguar, especificamente na região de divisa entre território Potiguar e o Ceará. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pau dos Ferros (Figura 1) possuía, em 2010, uma população de 27.745 pessoas, estimada em 30.600 habitantes para o ano de 2020 (IBGE, 2020).

O município de Pau dos Ferros exerce centralidade urbano-regional, uma vez que a localização geográfica e os serviços estabelecem uma relação de

interdependência com as cidades circunvizinhas (ALVES *et al.*, 2018; CARVALHO *et al.*, 2019). A Região de Influência das Cidades (REGIC) mostra que Pau dos Ferros está classificada como centro sub-regional B, uma categoria relevante para a rede urbana interiorizada, uma vez que promove a intermediação entre as pequenas e grandes cidades (IBGE, 2018).

FIGURA 1. Localização de Pau dos Ferros, Rio Grande do Norte.



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

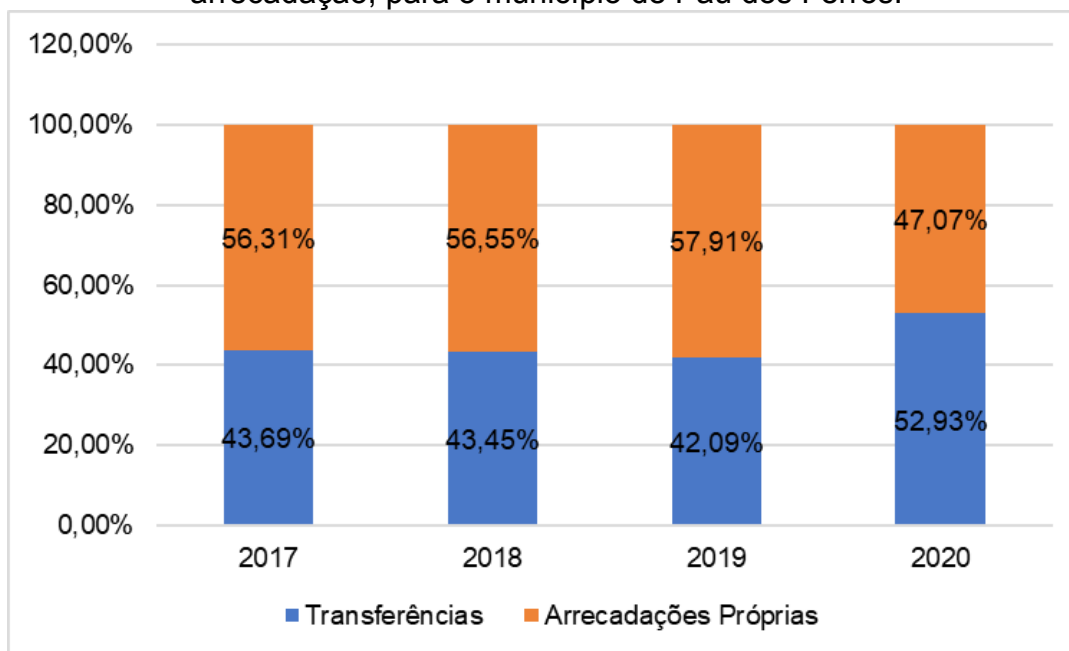
Tais características evidenciam que o comportamento local foge às métricas das pequenas cidades circunvizinhas, contudo, devido ao porte, não pode ser classificada como uma cidade média, sendo assim, foi definida como uma cidade intermédia (DANTAS *et al.*, 2015; LIMA *et al.*, 2019). Dentre os fatores que contribuem para tal situação, cita-se a criação do polo universitário, tendo em vista a instalação de diversas universidades públicas, como a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN); e privadas, dentre elas, a Faculdade Evolução Alto Oeste Potiguar (FACEP) e Faculdade Anhanguera.

Ao analisar as receitas anuais, entre 2017 e 2020, nota-se que esta localidade apresenta uma média percentual de 54,46% quanto a arrecadação própria (Figura 2). Percebe-se também que as receitas anuais variaram entre, aproximadamente, 50,81 e 65,69 milhões de reais (Figura 3).

Dadas as condições apresentadas por Costa Júnior (2019) e Suzart *et al.* (2018), que relatam a dependência das municipalidades em relação as transferências públicas, visto que a maioria possui mais de 50% dos recursos advindos das instâncias superiores; e que 4,9 mil localidades só conseguem gerar até 10,5% da receita municipal total, é perceptível que Pau dos Ferros possui uma dependência, em relação às transferências públicas, expressivamente menor que a maioria dos municípios brasileiros, fato que coloca esta localidade em uma posição de destaque em relação às questões levantadas por Clementino (2000) e os autores supracitados.

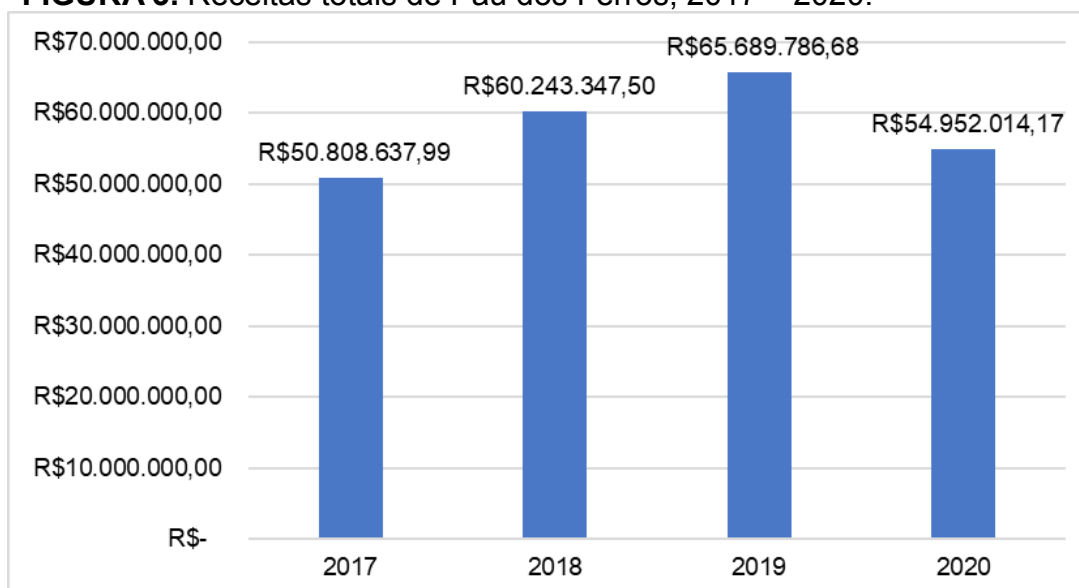
Ao comparar a realidade desta localidade com os municípios de Encanto e Francisco Dantas, também situados no Alto Oeste Potiguar, percebe-se que a arrecadação municipal se mostra substancialmente mais elevada, uma vez que a média para o período de 2017 a 2020 correspondeu a 23,22% e 1,26%, respectivamente. Sendo assim, as transferências intergovernamentais correspondem a 76,78% e 98,74% da receita municipal (MUNICÍPIO DE ENCANTO, 2020; MUNICÍPIO DE FRANCISCO DANTAS, 2020).

FIGURA 2. Relação percentual entre transferências intergovernamentais e arrecadação, para o município de Pau dos Ferros.



Fonte: Município de Pau dos Ferros (2020). Elaborado pelos autores.

FIGURA 3. Receitas totais de Pau dos Ferros, 2017 – 2020.



Fonte: Município de Pau dos Ferros (2020). Elaborado pelos autores.

Ainda em consonância com o portal da transparência, as receitas médias totais dos municípios circunvizinhos indicados foram de 13,61 milhões em Encanto e

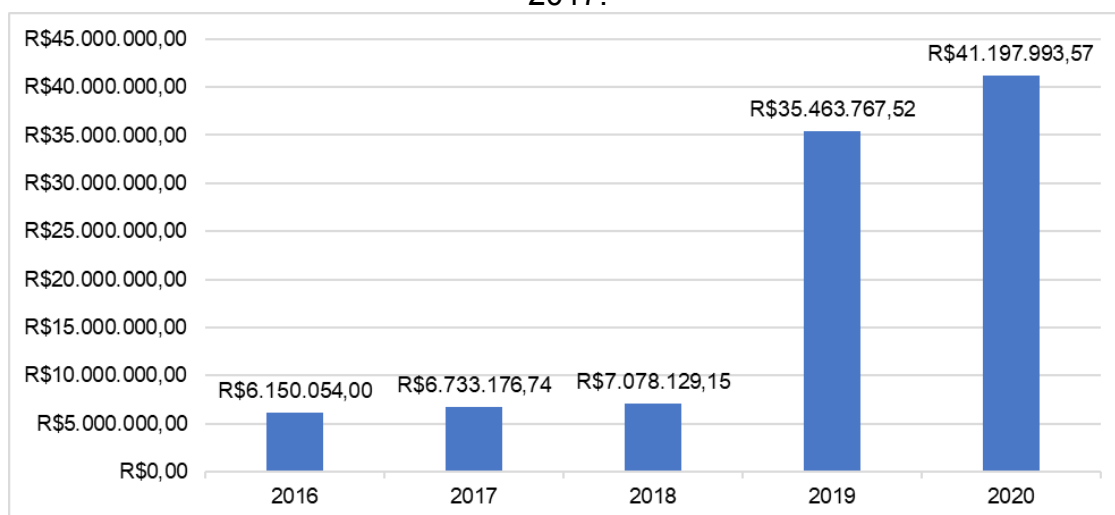
11,49 milhões em Francisco Dantas. O principal aspecto que permite justificar tais diferenças quando em comparação com Pau dos Ferros, para além do menor desempenho quanto à arrecadação, é a dimensão populacional, visto que são localidades com populações menores, correspondentes a 5,67 mil e 2,8 mil pessoas (IBGE, 2021).

O município de São Miguel é o que melhor se assemelha com as condições descritas para Pau dos Ferros. Com uma população estimada em 23,7 mil habitantes, a porcentagem de arrecadação municipal média para o intervalo entre 2017 e 2020 foi de 61,48%, enquanto a média das receitas totais foi de 64,69 milhões (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL, 2020).

Desse modo, percebe-se que Pau dos Ferros se apresenta em uma posição privilegiada em sua região quando em comparação com municípios menores. Contudo, possui arrecadações inferiores às localidades de porte semelhante.

Para além das transferências feitas diretamente ao município, é pertinente analisar os repasses realizados para os cidadãos, por meio dos programas e políticas públicas de assistência social. Desse modo, foram analisados dados referentes aos anos de 2016 a 2020 (Figura 4).

FIGURA 4. Transferências realizadas para os cidadãos de Pau dos Ferros, 2016 – 2017.



Fonte: Controladoria Geral da União (2020). Elaborado pelos autores.

As transferências diretas aos indivíduos, no município de Pau dos Ferros, aumentaram substancialmente nos últimos dois anos. Em 2019, o fator que justifica a elevação abrupta é o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, até então, não era contabilizado. Já em 2020, observa-se a permanência do BPC e a inserção do Auxílio Emergencial, necessário devido à crise socioeconômica decorrente da Pandemia desencadeada pela *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19).

Ao analisar a realidade dos municípios vizinhos, especialmente o caso de São Miguel, por se tratar do município com dinâmica sociodemográfica mais semelhante a Pau dos Ferros, constatou-se que as transferências realizadas para os cidadãos, em 2018, foram 35,78% menor. Já em 2019, as transferências de Pau dos Ferros foram 52,77% superiores (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020a; 2020b).

A diferença observada em 2018 decorre de um maior percentual quanto à população atendida em São Miguel, especialmente no que cerne aos beneficiários

do Bolsa Família e do Garantia-Safra. Quanto a 2019, Pau dos Ferros se sobressaiu devido ao BPC. Logo, percebe-se que a transferência direta aos indivíduos varia em conformidade com as condições sociais e econômicas das localidades. Contudo, é inegável a importância para propiciar maior bem-estar econômico para os indivíduos.

Acerca do cenário descrito, Suzart *et al.*, (2018) criticam duramente a maneira como ocorre a descentralização dos recursos financeiros. Todavia, associado a isto, ocorrem melhorias quanto às condições sociais, em parte, decorrentes dos repasses orientados às políticas sociais. Logo, acredita-se que o aumento nos montantes repassados aos cidadãos, permitiram melhor qualidade de vida, dado o aumento da renda da população.

No que tange às políticas e programas de transferência de renda, percebe-se que, entre 2016 e 2018, a participação do Programa Bolsa Família variou entre 91% e 98,29% dos montantes transferidos. Já em 2019, o BPC representou 81,62% do montante, enquanto o Bolsa Família teve a sua participação reduzida a 17,31% (Figura 5). O principal fator que permite compreender tal redução da participação do Bolsa Família é o acréscimo ocorrido nos demais programas, uma vez que o percentual da população atendida reduziu em 1,06%.

FIGURA 5. Distribuição das transferências diretas aos indivíduos, 2016 – 2020.



Fonte: Controladoria Geral da União (2020). Elaborado pelos autores.

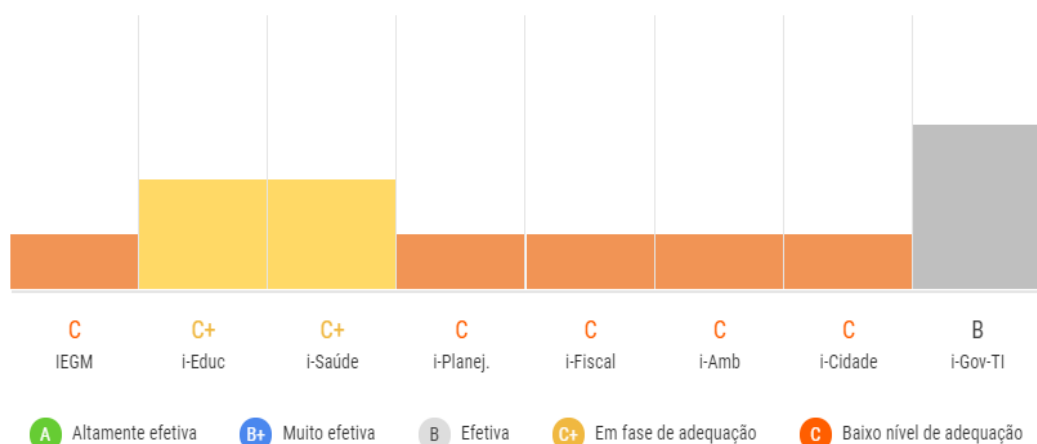
Em 2020, dadas as condições adversas decorrentes da pandemia, criou-se o Auxílio Emergencial, através da Lei nº 13.982/2020, favorecendo uma grande parcela da população. Com isso, este programa passou a representar, aproximadamente 50% das transferências aos indivíduos. Para além dos aspectos econômicos, relativos às transferências intergovernamentais e à arrecadação de tributos, também é necessário avaliar a gestão pública municipal. Para tanto, adotou-se o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

Ao considerar a análise de 2018, a mais atual disponível, verificou-se que a gestão de Pau dos Ferros obteve um IFGF correspondente a 0.1783, fato que lhe caracteriza como crítica. Enfatiza-se ainda que não pontuou nos quesitos autonomia e liquidez; alcançou 0,4178 quanto aos gastos com pessoal; e 0,2954 no fator investimentos (FIRJAN, 2018).

Acerca dos resultados obtidos, são muito semelhantes ao que se observa na maioria dos municípios brasileiros, uma vez que 73,9% foram classificados, quanto a gestão, como difícil ou crítica. A não-pontuação no quesito autonomia indica, basicamente, que o município não gera receitas para sustentar a administração pública. Já a inexistência de liquidez, revela a ocorrência de postergações das despesas públicas municipais (FIRJAN, 2019).

Esses resultados vão ao encontro do que aponta o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Esse indicador permite mensurar a eficácia das políticas públicas municipais a partir de sete subindicadores: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação. Assim, Pau dos Ferros apresenta IEGM “Baixo nível de adequação”, categoria “C” (Figura 6).

FIGURA 6. IEGM para Pau dos Ferros em 2018.



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (2018).

Conforme ilustrado, as dimensões em maior grau de criticidade são: planejamento, gestão fiscal, meio ambiente e cidades protegidas, visto que ambas estão abaixo do nível de adequação. As condições descritas colocam o município em uma posição abaixo da média estadual que para o momento é “Em fase de adequação”, categoria “C+” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018).

Contudo, ressalta-se que a educação e a saúde se apresentam em fase de adequação, e, a governança em tecnologia da informação se mostra efetiva. Tais

aspectos revelam que a gestão municipal está progredindo e esse percurso realizado se aproxima de uma gestão de bem-estar social, uma vez que a saúde e a educação são elementos fundamentais e de grande interesse da população.

CONCLUSÃO

Os aspectos históricos permitiram observar que o modelo de gestão em curso, isto é, o federalismo, apresenta significativa inovação, por conferir aos municípios autonomia e atribuições de ente federado, impactando diretamente nas finanças públicas e na distribuição dos recursos financeiros.

Constatou-se que, em nível nacional, os municípios se mostram altamente dependentes das transferências intergovernamentais. Tal fato culmina em políticas públicas municipais pouco duradouras e baixa efetividade quanto a arrecadação de tributos, aspectos que reduzem a autonomia e criam uma condição de subserviência entre a esfera local e as esferas estadual e nacional.

Pau dos Ferros, para o período analisado, demonstrou uma arrecadação média correspondente a 54% das receitas totais, se diferindo da maioria dos municípios brasileiros, visto que estabelece uma relação próxima ao equilíbrio, entre a autonomia financeira municipal e as transferências públicas. Nota-se ainda um aumento das transferências diretas aos indivíduos, especialmente nos anos de 2019 e 2020.

Esse aspecto está diretamente relacionado ao BPC e ao Auxílio Emergencial, criado devido à crise instaurada pela pandemia da Covid-19. Enfatiza-se ainda que o aumento dessas transferências pode permitir melhoras no bem-estar social da população, uma vez que os montantes são advindos das políticas sociais, orientadas ao combate das desigualdades sociais.

Foram diagnosticadas inconsistências na gestão fiscal municipal baseadas no IFGF, no que cerne à autonomia e liquidez. Ao analisar o IEGM foi verificado baixo nível de adequação das dimensões referentes ao planejamento, gestão fiscal, meio ambiente e cidades protegidas, porém, educação e saúde em adequação e a governança em tecnologia da informação foi considerada adequada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. N. Os efeitos das transferências intergovernamentais nas finanças públicas municipais brasileiras. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 4, 2016.

ALVES, L. S. F.; DANTAS, J. R. Q.; SOUZA, G. S. Dynamic urban-regional in internal frontier territories. **Mercator**, v. 17, n. 2, p. 1-15, 15 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.4215/rm2018.e17003>.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Serviço Público**, v. 68, n. 3, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

CARVALHO, C. C. A.; ALVES, L. S. F.; SOUSA JUNIOR, A. M.; LIMA JÚNIOR, F. O'. Produção urbana no semiárido brasileiro: um estudo sobre Pau dos Ferros, RN, Brasil. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, n. 3, p. 845-860, 2019.

CLEMENTINO, M. L. M. Finanças públicas no nível local de governo. **Cadernos Metr pole**, n. 04, p. 159-182, 2000.

COSTA JÚNIOR, C. N. Análise da Dependência de Municípios Brasileiros das Transferências Intergovernamentais. **Revista Paraense de Contabilidade**, v. 4, n. 3, p. 52-63, 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. 2020a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/localidades/2409407-pau-dos-ferros?ano=2020>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. 2020b. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/localidades/2412500-sao-miguel?ano=2020>. Acesso em: 10 set. 2020.

DANTAS, J. R.; CLEMENTINO, M. L. M.; FRANÇA, R. S. A cidade média interiorizada: Pau dos Ferros no desenvolvimento regional. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 11, n. 23, p. 129-148, 2015.

FIRJAN. ** ndice Firjan de Gestão Fiscal 2019**. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

FIRJAN. ** ndice Firjan de Gestão Fiscal: Pau dos Ferros - RN**. 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=RN&IdCidade=240940&Indicador=1&Ano=2018>. Acesso em: 15 set. 2020.

GADELHA, S. R. B. **Introdu o ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil: conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal**. Brasília: Enap, 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Região de Influência das Cidades**. 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 15 set. de 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: Pau dos Ferros**. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pau-dos-ferros/panorama>. Acesso em: 17 set. de 2020.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar da constru o do estado. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo   brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. p. 23-35.

LIMA, D. F.; SOUSA JUNIOR, A. M.; LIMA JÚNIOR, F. O.; SILVA, M. M. N. Formação urbana e organização imobiliária: estudo acerca das cidades de São Miguel/RN e Pau dos Ferros/RN. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 8, n. 3, p. 475-496, set./dez. 2019.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

MENDES, C. C. O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste. *In*: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. p. 89-111.

MUNICÍPIO DE PAU DOS FERROS. **Portal da Transparência**. 2020. Disponível em: http://cloud publica.inf.br/clientes/paudosferros_pm/portaltransparencia/?p=1.1&inicio=01/01/2020&fim=31/12/2020¶m=TVsqrw9QyFLq7iM4Jgj4g27pj%2F8TtqBh079iqV9MHXI%3D. Acesso em: 18 set. 2020.

MUNICÍPIO DE ENCANTO. **Portal da Transparência**. 2020. Disponível em: <https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/encanto/portal/receita/categoriaTable>. Acesso em: 04 mar. 2022.

MUNICÍPIO DE FRANCISCO DANTAS. **Portal da Transparência**. 2020. Disponível em: https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/francisco_dantas/portal/receita/categoriaTable. Acesso em: 04 mar. 2022.

MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL. **Portal da Transparência**. 2020. Disponível em: https://transparencia.e-publica.net/epublica-portal/#/sao_miguel/portal/receita/categoriaTable. Acesso em: 04 mar. 2022.

PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo-e**-ISSN: 2595-4539, v. 8, n. 13, p. 55-84, 2019.

REVERBEL, C. E. D. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 2, 2013.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, C. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.). **Federalismo e políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 91-118.2013.

SUZART, J. A. S.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 11, n. 1, p. 127-145, 2018.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K.; SILVERMAN, S. J. **Research methods in physical activity**. Human kinetics, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**: Pau dos Ferros. 2018. Disponível em: <https://iegm.tce.rn.gov.br/#/>. Acesso em: 18 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**: Pau dos Ferros. 2018. Disponível em: <https://iegm.tce.rn.gov.br/#/>. Acesso em: 18 set. 2020.