

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA**

DÉBORA TAZINASSO DE OLIVEIRA

**A (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E
POSSÍVEIS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA PROPOSTA PARA
CARACTERIZAÇÃO**

TESE

CURITIBA

2022

DÉBORA TAZINASSO DE OLIVEIRA

**A (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E
POSSÍVEIS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA PROPOSTA PARA
CARACTERIZAÇÃO**

**The Financial (in)Sustainability of brazilian municipalities and possible effects
on local development: a proposal for characterization**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador(a): Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

2022



Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



DEBORA TAZINASSO DE OLIVEIRA

A (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E POSSÍVEIS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA PROPOSTA PARA CARACTERIZAÇÃO

Trabalho de pesquisa de doutorado apresentado como requisito para obtenção do título de Doutora Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 11 de Novembro de 2022

Dr. Antonio Goncalves De Oliveira, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Anderson Catapan, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Dra. Andriele De Pra Carvalho, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Marcos Wagner Da Fonseca, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Dr. Weimar Freire Da Rocha Junior, Doutorado - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 17/11/2022.

Dedico este trabalho aos 694 mil brasileiros vítimas da pandemia da Covid-19 (dezembro de 2022). Triste evento que nos fez refletir e ressignificar o sentido da vida e do tempo.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida.

Aos meus Pais e irmãos, por todos os ensinamentos.

Ao meu Marido, pela paciência.

Aos meus Amigos, pelas palavras de incentivo.

Aos meus colegas de Doutorado, por compartilhar dessa jornada e encorajar uns aos outros nas fases mais desafiadoras pelas quais todos transitaram.

Aos professores membros da banca pelas ricas contribuições.

Ao meu Orientador, por estes anos de parceria, por compartilhar do seu conhecimento e do seu tempo com tanta atenção e zelo. Sinto orgulho da nossa caminhada até aqui!

Gratidão!

RESUMO

Considerando as especificidades do Federalismo Brasileiro, estruturado em três níveis - União, Estado e Municípios – no qual os municípios também são entes dotados de autonomia, independência e responsabilidades, emergem discussões acerca da sustentabilidade e/ou viabilidade financeira de municípios com baixo quociente populacional. Fomentando ainda mais a discussão, em 2019 foi elaborada a PEC 188, que propõe a incorporação de pequenos municípios considerados insustentáveis. Diante do exposto, a presente Tese tem como Tema central a Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros e possíveis efeitos no Desenvolvimento Local. O objetivo geral da pesquisa é propor uma metodologia para caracterização da (In) Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros com possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local. A tese proposta é de que a Sustentabilidade Financeira dos Municípios não deve ser medida apenas pela fórmula proposta pela PEC 188/2019, mas sim, considerar outros elementos – como: o desenvolvimento local; índices de desenvolvimento; outros recursos que compõem o orçamento total do município; e qualidade de vida – formalizados por uma metodologia estruturada. O estudo foi estruturado em sete capítulos. O primeiro e o sétimo serão destinados à Introdução e Conclusão Geral. Os demais, cinco capítulos, são estruturados em formato *multipaper* com artigos científicos dotados de interrelação temática, os quais contribuirão para o atingimento dos objetivos específicos e às respostas do estudo. O formato *multipaper* traz uma coletânea de artigos publicáveis, acompanhados de um capítulo introdutório e de considerações finais. Cabe destaque ao capítulo sexto, por se tratar do “produto” da Tese, nele se evidencia a metodologia que caracteriza a (in) Sustentabilidade Financeira de municípios, materializada por meio do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM. Os procedimentos metodológicos adotados para o estudo em sua essência se baseiam em pesquisa bibliográfica com emprego de levantamento bibliométrico, pesquisa documental com utilização de estatística descritiva e medidas de correlação e regressão linear. Como principais resultados encontrados, evidenciou-se que a metodologia proposta pela PEC 188 é frágil, carece de aprimoramento, e em havendo uma eventual promulgação poderá ocasionar a incorporação, e consequente “extinção”, de aproximadamente 1.224 pequenos municípios brasileiros. O ISFM possui maior robustez comparado à metodologia proposta pela PEC 188. O Índice foi elaborado considerando três grandes dimensões: Orçamentária-Financeira; Governança; Qualidade de vida; e foi aplicado aos 5.570 municípios brasileiros – nos períodos de 2015 e 2016. A média nacional do resultado do ISFM resultou em 0,56 (56%), mantendo este percentual entre os pequenos municípios. A maior parcela dos municípios brasileiros se classificou como “Sustentável”, 61%-63%. Por fim, as análises estatísticas demonstraram que existe correlação positiva entre as variáveis ISFM e Desenvolvimento Local (IFDM), apresentando resultados estatisticamente significativos.

Palavras-Chave: Sustentabilidade Financeira; Pequenos Municípios; Gestão Local; Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

Considering the specificities of Brazilian Federalism, structured in three levels - Union, State and Municipalities - in which municipalities are also entities endowed with autonomy, independence and responsibilities, discussions about the sustainability and/or financial viability of municipalities with low population quotient emerge. Further encouraging the discussion, in 2019 the Proposal for amendment to the constitution 188 was prepared, which proposes the incorporation of small municipalities considered unsustainable. In view of the above, this Thesis has as its central theme the Financial Sustainability of Brazilian municipalities and possible effects on Local Development. The general objective of the research is to propose a methodology for characterizing the Financial (un)Sustainability of Brazilian municipalities with the possibility of measurement aligned with local development. The proposed thesis is that the Financial Sustainability of Municipalities should not be measured only by the formula proposed by Proposal for amendment to the constitution 188/2019, but rather, consider other elements - such as: local development; development indices; other resources that make up the total budget of the municipality; and quality of life – formalized by a structured methodology. The study was structured in seven chapters. The first and seventh are intended for Introduction and General Conclusion. The remaining five chapters are structured in multipaper format with scientific articles endowed with thematic interrelation, which will contribute to the achievement of the specific objectives and the answers of the study. The multipaper format brings a collection of publishable articles, accompanied by an introductory chapter and final remarks. It is worth mentioning the sixth chapter, because it is the “product” of the Thesis, it highlights the methodology that characterizes the Financial (un)Sustainability of municipalities, materialized through the Municipal Financial Sustainability Index – MFSI(ISFM). The methodological procedures adopted for the study, in essence, are based on bibliographic research using a bibliometric survey, documental research using descriptive statistics and measures of correlation and linear regression. As the main results found, it was evidenced that the methodology proposed by PEC 188 is fragile, needs improvement, and if there is an eventual enactment, it may lead to the incorporation, and consequent "extinction", of approximately 1,224 small Brazilian municipalities. The MFSI(ISFM) is more robust compared to the methodology proposed by proposed amendment to the constitution 188. The Index was prepared considering three major dimensions: Budgetary-Financial; Governance; Quality of life; and was applied to 5,570 Brazilian municipalities – in the periods of 2015 and 2016. The national average of the ISFM result resulted in 0.56 (56%), maintaining this percentage among small municipalities. The largest share of Brazilian municipalities classified themselves as “Sustainable”, 61%-63%. Finally, the statistical analyzes showed that there is a positive correlation between the variables ISFM and Local Development (Firjan Municipal Development Index), presenting statistically significant results.

Keywords: Financial Sustainability; Small Municipalities; Local Management; Local Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Evolução do número de municípios no Brasil de 1980 a 2021	22
Figura 2 – <i>The focus down model</i>	41
Figura 3 – Estrutura da Tese.....	43
Figura 4 – Interrelação dos componentes do Tese	44
Figura 5 – Matriz de desenvolvimento da Tese.....	45
Figura 6 – Processo de Análise Bibliométrica.....	53
Figura 7 – Mapa de co-citações dos autores - Análise do resultado do terceiro filtro (39 artigos)	70
Figura 8 – Mapa de co-ocorrência de palavras-chave - Análise dos resultados do terceiro filtro (39 artigos).....	70
Figura 9 – Principais teorias em economia regional	87
Figura 10 – Ciclo proposto de planejamento e monitoramento do Desenvolvimento Local/Regional.....	95
Figura 11 – Valor repassado por Transferências a Estados e Municípios no ano de 2021 (milhares).....	106
Figura 12 – Faixas de desempenho do NIDTE – nível de dependência dos Municípios	113
Figura 13 – Gráfico de barras distribuição de municípios por faixas do NIDTE 2015 e 2015	114
Figura 14 – Gráfico <i>boxplot</i> das estatísticas descritivas de NIDTE 2015 e 2015....	115
Figura 15 – Média do resultado de NIDTE 2015 e 2016 por Estado brasileiro	116
Figura 16 – Média do resultado de NIDTE 2015 e 2016 por grandes regiões.....	116
Figura 17 – Áreas-chave do termo Sustentabilidade	127
Figura 18 – Score de classificação de SFM-PEC188	133
Figura 19 – Parcela dos municípios que atingiram resultados > ou < 10% para SFM-PEC188	134
Figura 20 – Gráfico <i>boxplot</i> das estatísticas descritivas da pesquisa.....	135
Figura 21 – Gráfico comparativo da média do SFM-PEC188 de 2015 a 2020	136
Figura 22 – Etapas da construção do ISFM.....	155
Figura 23 – Score de classificação do ISFM.....	161

Figura 24 – Gráfico de barras distribuição de municípios por score de classificação do ISFM 2015 e 2015	163
Figura 25 – Média do resultado de ISFM 2015 e 2016 por grandes regiões do Brasil	164
Figura 26 – Média do resultado de ISFM 2015 e 2016 por estados brasileiros	165
Figura 27 – Extrato das referências utilizadas no estudo	187

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estudos e apontamentos referentes à manutenção de pequenos municípios	23
Quadro 2 – Análise <i>a priori</i> do cenário brasileiro	27
Quadro 3 – Escopo do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública	32
Quadro 4 – Programas de Doutorado da grande área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia registrados e ativos no Brasil	36
Quadro 5 – Seleção de teses com temáticas complementares à Proposta de Tese	37
Quadro 6 – Estudos de natureza próxima à proposta de Tese	38
Quadro 7 – Comparação entre os estudos de natureza próxima e a proposta de tese	39
Quadro 8 – Detalhamento da delimitação da Tese	46
Quadro 9 – Classificação das Metodologias da Pesquisa e resumo da metodologia de cada capítulo	49
Quadro 10 – Dados coletados na pesquisa documental	54
Quadro 11 – Definições e usos de termos relacionados a Sustentabilidade Financeira.....	62
Quadro 12 – Etapas do levantamento bibliométrico realizado.....	66
Quadro 13 – Teste de aderência das palavras-chave.....	67
Quadro 14 – Varredura nas bases de dados e filtragem dos artigos classificação, análise e definição do portfólio	69
Quadro 15 – Resultado do levantamento bibliométrico: estudos potenciais.....	71
Quadro 16 – Resumo dos estudos selecionados, lacunas e oportunidades de estudo	77
Quadro 17 – Varredura do levantamento bibliométrico na base de dados scopus ..	84
Quadro 18 – Autores mais citados no banco de dados de 86 artigos da varredura	84
Quadro 19 – Resultado do levantamento bibliométrico da base <i>Scopus</i>	85
Quadro 20 – Indicadores e Índices de Desenvolvimento.....	92
Quadro 21 – Síntese dos resultados da pesquisa – conceituação de desenvolvimento Local/regional	93
Quadro 22 – Extração dos dados do SICONFI-FINBRA	110

Quadro 23 – Lista das variáveis que compõem o banco de dados do estudo.....	111
Quadro 24 – Mapa dos grupos de Municípios por faixa do NIDTE – 2015 e 2016.	117
Quadro 25 – Resumo da análise de regressão linear simples e correlação entre NITDE e IFDM	118
Quadro 26 – Posicionamento de entidades sobre as fragilidades da PEC 188/2019	131
Quadro 27 – Estudos e apontamentos referentes à manutenção de pequenos municípios	131
Quadro 28 – Classificação dos Poderes e Competências federativas	148
Quadro 29 – Indicadores contábeis/financeiros aplicados ao setor público	157
Quadro 30 – Estrutura de composição do ISFM.....	160
Quadro 31 – Resumo da análise de regressão linear simples e correlação entre ISFM e Desenvolvimento Local [IFDM]	167
Quadro 32 – Principais bases pesquisadas e principais autores selecionados no estudo do Capítulo 2	176
Quadro 33 – Resultados e contribuições dos capítulos/papers norteadores do produto da Tese (capítulo 6)	183

LISTA DE TABELAS E EQUAÇÕES

Tabela 1 – Resumo da aplicação comparativa do NIDTE 2015 e 2016	114
Tabela 2 – Estatística descritiva dos resultados de SFM-PEC188 dos municípios brasileiros	134
Tabela 3 – Estatística descritiva dos resultados de SFM-PEC188 dos municípios brasileiros com até 5 mil habitantes	135
Tabela 4 – Percentual de municípios classificados como “Insustentáveis” com base na SFM-PEC188	136
Tabela 5 – Comparação dos resultados de IAP e SFM-PEC188 dos municípios brasileiros – 2015 e 2016	139
Tabela 6 – Delimitação dos pesos para os índices de LGA e EG na composição do ISFM.....	158
Tabela 7 – Resumo da aplicação de ISFM, 2015 e 2016, nos municípios brasileiros	163
Tabela 8 – Percentual de municípios classificados como “Insustentáveis” com base no ISFM.....	165
Equação 1 – Índice de Dependência de Transferência Externa - IDTE.....	112
Equação 2 – Novo Índice de Dependência de Transferência Externa – NIDTE	112
Equação 3 – Sustentabilidade Financeira Municipal – SFM-PEC188	132
Equação 4 – Indicador de Arrecadação Própria – primeiro aprimoramento do SFM-PEC188	139
Equação 5 – Indicador de Arrecadação Própria – primeiro aprimoramento do SFM-PEC188	158
Equação 6 – Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM	161

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIDS	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
ANOVA	Análise da Variância
AP	Arrecadação Própria
APS	Atenção Primária à Saúde
ART.	Artigo
BA	Bahia
BI	<i>Business Intelligence</i>
BSPN	Balanço do Setor Público Nacional
C.S.A.	Ciências Sociais Aplicadas
CAP	Capítulo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CF	Capacidade Financeira
CF	Constituição Federal
CFA	Conselho Federal de Administração
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONV.	Convertido
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
CTN	Código Tributário Nacional
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DESV.PAD	Desvio Padrão
EC	Emenda à Constituição
EG	Endividamento Geral
FEP	Fundo Especial do Petróleo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINBRA	Finanças do Brasil
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social

FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FURB	Universidade Regional de Blumenau
GE	Gastos com Educação
Gov	Governança
GS	Gastos com Saúde
IAP	Indicador de Arrecadação Própria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDTE	Índice de Dependência de Transferência Externa
IEG-M	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IGM	Índice CFA de Governança Municipal
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPDM	Índice IparDES de Desenvolvimento Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEC	Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotor
IR	Imposto de Renda
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISF	Indicador de Sustentabilidade Financeira
ISFM	Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LabMCDA	Laboratório de Metodologias Multicritério em Apoio à Decisão
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGA	Liquidez Geral Ampliada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
MSI	<i>Municipality Sustainability Index</i>
n.d	Não datado
n.p	Não paginado
NIDTE	Novo Índice de Dependência de Transferências Externas
Nº	Número
OF	Orçamentária-Financeira
PA	Pará
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PLEN	Plenário
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POP	População

PPA	Plano Plurianual
PPGGGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
PR	Paraná
ProKnow-C	<i>Knowledge Development Process-Constructivist</i>
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Q1	1º Quartil
Q3	3º Quartil
Qv	Qualidade de Vida
RC	Receitas Correntes
RIUT	Repositório Institucional da UTFPR
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
RT	Receita Total
SC	Santa Catarina
SEXPE	Secretaria de Expediente
SFHli	<i>Standardized Financial Health Index</i>
SFM	Sustentabilidade Financeira Municipal
SFMPEC188	Sustentabilidade Financeira Municipal da PEC-188
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TC	Transferências Correntes
TCEs	Tribunal de Contas dos Estados
TCMs	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
TER	Tribunal Regional Eleitoral
Tlgov	Transferências Intergovernamentais
TO	Tocantins
UCAM	Universidade Cândido Mendes

UCSAL	Universidade Católica do Salvador
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNAMA	Universidade da Amazônia
UNIFACS	Universidade Salvador
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste Do Paraná
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
UNIVAP	Universidade do Vale do Paraíba
USC	Universidade do Contestado
UTFPR	Universidade Tecnológico Federal do Paraná

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	22
INTRODUÇÃO GERAL: A TESE	22
1 CONTEXTUALIZAÇÃO INICIAL.....	22
2 PROBLEMA E QUESTÃO DE PESQUISA.....	26
3 TESE.....	29
3.1 Pressupostos.....	29
4 OBJETIVOS.....	30
4.1 Objeto Geral.....	30
4.2 Objetivos Específicos.....	30
5 JUSTIFICATIVA.....	30
5.1 Relevância e aderência ao escopo do programa.....	31
5.2 Contribuições da Pesquisa.....	33
5.3 Ineditismo.....	34
6 ESTRUTURA DA TESE: FORMATO <i>MULTIPAPER</i>	40
7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
7.1 Delimitação da Tese.....	46
7.1.1 Definição do Universo/Amostra.....	48
7.1.2 Escolha do IFDM como indicador de Desenvolvimento Local.....	48
7.2 Classificação dos Procedimentos Metodológicos da Pesquisa.....	48
7.2.1 Levantamento bibliométrico e análise bibliométrica.....	51
7.3 Coleta, Tratamentos e Análise dos Dados.....	53
REFERÊNCIAS.....	55
CAPÍTULO 2	59
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESTUDOS DE NATUREZA PRÓXIMA OU SIMILAR	59
1 INTRODUÇÃO.....	59
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	61
2.1 Sustentabilidade Financeira.....	61
2.1.1 Sustentabilidade Financeira de Governos Locais: importância da análise e mensuração.....	63
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	64
4 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS.....	65
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	72
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS.....	79

CAPÍTULO 3.....	82
DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: DO ESTADO DA ARTE AO ESTADO DA PRÁTICA	82
1 INTRODUÇÃO	82
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	83
3 DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: O ESTADO DA ARTE	85
3.1 Fundamentação Teórica: evolução teórica do conceito.....	85
3.2 Revisão Bibliográfica: caracterização do conceito na atualidade	88
4 DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: O ESTADO DA PRÁTICA	90
4.1 Mensurando o Desenvolvimento na prática	90
4.2 Indicadores de Desenvolvimento	91
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	93
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS.....	97
CAPÍTULO 4.....	100
A DEPENDÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ÀS TRANSFERÊNCIAS EXTERNAS: DESAFIOS NO FEDERALISMO.....	100
1 INTRODUÇÃO	100
2 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	101
3 RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS	104
4 TRANSFERÊNCIA EXTERNAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	105
4.1 Dependência dos municípios às Transferências Intergovernamentais	108
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	109
6 ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA DE TRANSFERÊNCIAS EXTERNAS.....	111
6.1 O Novo Índice de Dependência de Transferências Externas - NIDTE.....	112
7 RESULTADOS E DISCUSSÕES	113
7.1 Resultado do Novo Índice de Dependência de Transferências Externas - NIDTE. 113	
7.2 Análise de regressão linear simples e correlação	118
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS.....	120
CAPÍTULO 5.....	124
(IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA COMO MOTE DE EXTINÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A FRÁGIL METODOLOGIA PROPOSTA PELA PEC DO PACTO FEDERATIVO	124
1 INTRODUÇÃO	124
2 (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: POSSIBILIDADES E FRAGILIDADES.....	126

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	128
4 A PEC DO PACTO FEDERATIVO (PEC 188): PROPOSTA DE INCORPORAÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS CONSIDERADOS INSUSTENTÁVEIS.....	129
4.1 Metodologia para o cálculo da (in)sustentabilidade financeira municipal proposta pela PEC 188	132
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	133
5.1 Análise da Sustentabilidade Financeira Municipal (SFM-PEC188) dos municípios brasileiros com base na metodologia da PEC 188.....	133
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS.....	141
CAPÍTULO 6.....	144
ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA MUNICIPAL (ISFM): ALTERNATIVA À FRÁGIL CARACTERIZAÇÃO PROPOSTA NA PEC DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	144
1 INTRODUÇÃO	144
2 REFERENCIAL TEÓRICO	146
2.1 Federalismo.....	146
2.1.1 A Estrutura Federativa brasileira e o Município como ente federado	148
2.2 Sustentabilidade Financeira.....	149
2.3 Desenvolvimento Local.....	150
3 PROCEDIMENTO DE PESQUISA	151
4 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 188 DE 2019: PEC DO PACTO FEDERATIVO.....	153
5 PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA CARACTERIZAÇÃO DA (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA MUNICIPAL - ISFM.....	155
6 RESULTADOS E DISCUSSÕES	162
6.1 Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal dos municípios brasileiros	162
6.2 Correlação entre ISFM e Desenvolvimento Local	166
6.3 Análise complementar: correlação entre o Porte do Município e ISFM	167
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
REFERÊNCIAS.....	170
CAPÍTULO 7.....	174
CONCLUSÃO GERAL DA TESE.....	174
1 RESPOSTA AO PROBLEMA DE PESQUISA.....	175
2 ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICOS.....	175
2.1 Primeiro objetivo específico (a).....	175
2.2 Segundo objetivo específico (b).....	177
2.3 Terceiro objetivo específico (c).....	177

2.4 Quarto objetivo específico (d)	178
2.5 Objetivo Geral da Tese	179
3 CONFIRMAÇÃO OU REFUTAÇÃO DA TESE E DOS PRESSUPOSTOS	180
3.1 Tese.....	180
3.2 Pressupostos:.....	180
4 CONCLUSÃO.....	182
4.1 Limitações do Estudo.....	186
4.2 Sugestões para Novos Estudos.....	186
EXTRATO DAS REFERÊNCIAS	187
APÊNDICE A – Relação dos Artigos produzidos na Tese em formato <i>multipaper</i> e definição dos potenciais periódicos para envio dos <i>papers/artigos</i>	188
APÊNDICE B – Relação de Municípios classificados com os piores (insustentáveis) e os melhores (sustentáveis-eficazes) resultados para ISFM 2015 e 2016	190
APÊNDICE C – Extração dos dados do SICONFI-FINBRA para a composição de ISFM ...	192
APÊNDICE D – Potenciais Índices e Indicadores para composição das categorias do ISFM	194
APÊNDICE E – Banco de Dados dos resultados do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM.....	196
ANEXO A – Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 2019	198
ANEXO B – Fontes de Receitas Correntes dos Municípios	200

CAPÍTULO 1

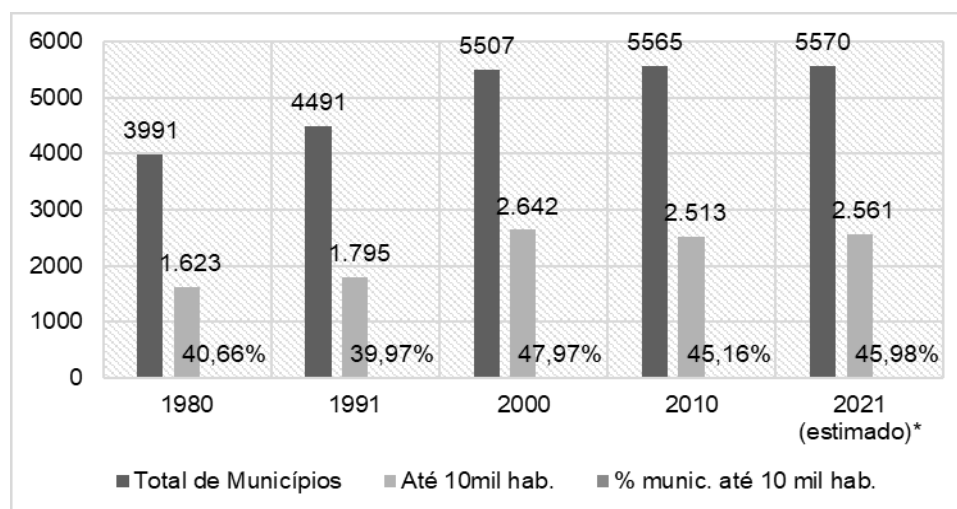
INTRODUÇÃO GERAL: A TESE

1 CONTEXTUALIZAÇÃO INICIAL

O federalismo brasileiro passou por uma inovação a partir da Constituição Federal de 1988. Na Carta Magna os municípios ganharam *status* de ente federativo autônomo e ainda lograram a qualidade de pessoa política, Poder Executivo e Legislativo próprios, algo que é uma peculiaridade do país, pois na maioria das nações os municípios são apenas divisões administrativas das unidades federadas (TOMIO, 2005; SOARES, 2008; TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010).

Além disso, a Constituição de 1988 flexibilizou as normas referentes à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios, o que ocasionou uma onda de emancipações municipais, em sua maioria micro e pequenos municípios, nas décadas seguintes. Conforme se observa na Figura 1.

Figura 1 – Evolução do número de municípios no Brasil de 1980 a 2021



* O censo populacional no ano de 2020 não foi realizado devido à pandemia mundial do coronavírus COVID-19, deste modo, os dados dos municípios com até 10 mil habitantes deste período são estimados.

Fonte: Elaborado a partir de IBGE (2021)

Com base no último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010 existiam 5.565 municípios no país. Porém,

destaca-se que atualmente – mesmo não tendo sido realizado um novo censo¹ – existem oficialmente 5.570 municípios no Brasil².

A alteração mais representativa se observa entre as décadas de 1980 e 2000, quando ocorreu um aumento de quase 40% no número total de municípios no Brasil, representando 1574 novos municípios criados. Do total, 47,97% possuíam no máximo 10.000 habitantes. Ao se observar somente os municípios com população de até 10.000 habitantes neste mesmo período ocorreu um aumento de aproximadamente 62%, representando 890 novos municípios deste porte populacional.

Neste contexto, estudos como de Boueri *et al.* (2013), Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014), Bonilha (2016), e Oliveira (2018), destacam pontos importantes a serem observados quanto às consequências de se manter uma estrutura de um ente federativo tão pequeno, conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1 – Estudos e apontamentos referentes à manutenção de pequenos municípios

Referência	Observações do Estudo
Boueri <i>et al.</i> (2013, p.224)	“Um município, independentemente do seu tamanho, demanda estrutura executiva (prefeitos, secretários e assessores) e legislativa (vereadores) mínimas. O planejamento, a execução de políticas públicas e a prestação de contas exigem quadro técnico adequado, que pode ser difícil de custear em uma pequena prefeitura. Problemas de externalidades estão associados a políticas públicas cujos impactos extrapolam os limites do Ente Federado”
Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014)	Com a emancipação de um pequeno município, pode haver uma oneração do ente municipal, o que o torna dependente financeiramente de transferências de outros órgãos e bloqueia o desenvolvimento humano.
Bonilha (2016)	Diagnósticos desfavoráveis aos governos menores são: menor capacidade fiscal; elevado grau de endividamento; balanço negativo nas contas públicas; a dificuldade na prestação de serviços; quanto menor o município maior a dificuldade em relação a manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima.
Oliveira (2018)	O estudo analisou os pequenos municípios paranaenses, e os resultados concluíram que, por não possuírem Capacidade Financeira para fazerem frente às suas funções federativas, a maioria destes municípios são dependentes de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população.

Fonte: Elaborado a partir da Pesquisa Bibliográfica (2020)

Cabe destacar, porém, que apesar da onda da municipalidade evidenciada, aparentemente o processo de criação de municípios parece ter sofrido uma paralisação a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) número 15, de

¹ Nos anos de 2020 e 2021, a coleta de dados para o censo foi adiada em razão da pandemia mundial da Covid-19 e do corte orçamentário. O novo censo demográfico foi retomado apenas no segundo semestre do ano de 2022.

² No ano de 2013 foram emancipados cinco novos municípios: Pescaria Brava (10.225 habitantes) e Balneário Rincão (13.129 habitantes), em Santa Catarina; Mojuí dos Campos (16.282 habitantes), no Pará; Pinto Bandeira (3.068 habitantes), no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas (5.751 habitantes), no Mato Grosso do Sul – Todos emancipados em 01 de janeiro de 2013 após uma longa disputa judicial (CASTRO, 2013; IBGE, 2021).

12 de setembro de 1996, que modificou o artigo 18³ da Constituição Federal (GOMES; DOWELL, 2002; BRANDT, 2010).

Os efeitos da EC nº 15 pode ser a justificativa para a desaceleração na criação de novos municípios, observada entre o censo de 2000 e 2010 na Figura 1. Quanto à inovação legislativa da Emenda, um importante passo dado foi a determinação de Estudos de Viabilidade Municipal, e a determinação de alguns requisitos que devem compor os estudos, como análises sob as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental (FERNANDES *et al.*, 2015).

Paloni (2008, p. 91) corrobora que a exigência de um Estudo de Viabilidade Municipal demonstra o amadurecimento das instituições e do federalismo brasileiro. Apesar disso, é importante citar, com base em Brandt (2010), que ainda não existe uma regulamentação, conforme previsto na emenda nº 15, e nem critérios definidos para o Estudo de Viabilidade que regerão a criação de novos municípios.

Observa-se que em virtude da falta de regulamentação da EC nº 15/1996 os cinco municípios que foram emancipados no ano de 2013 passaram por uma disputa judicial, para que o ato de emancipação fosse validado. A disputa envolveu os municípios sede, o Ministério Público Federal (MPF), os Tribunais Regionais Eleitorais e o Supremo Tribunal Federal (STF) – por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) (CASTRO, 2013; IGBE, 2021).

Dada a ausência de norma quanto à matéria, em 18 de dezembro de 2008 ocorreu a aprovação de uma nova Emenda Constitucional, a de nº 57, “que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para determinar a convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006” (BRANDT, 2010, p. 71). Nesse sentido, com a aprovação da nova EC, a mencionada Adin foi então arquivada e os novos municípios instalados logo após as eleições municipais de 2012.

Em busca de informações mais recentes quanto à matéria, foram realizadas pesquisas por possíveis projetos de lei referentes ao assunto. Identificou-se que no

³ Art. 18.(...) § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos **Estudos de Viabilidade Municipal**, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1996, grifo nosso).

ano de 2015 tramitou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº [199/2015](#)⁴ – que suscitou a PLP nº [137/2015](#)⁵ – dispendo sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, sendo aprovado por 57 votos favoráveis e 09 contrários naquela casa do Congresso nacional, porém o projeto foi remetido ao Plenário da Câmara dos Deputados na data de 03/12/2019 e a situação atual⁶ encontra-se com o *status* “Aguardando Deliberação no Plenário (PLEN)”.

Antes disso, Cioatto e Boff (2017) explicam que tramitaram dois projetos de lei no congresso que foram vetados integralmente pela Presidência da República, o Projeto de Lei (PL) nº 426/2008 – que já era um substituto do Projeto de Lei do Senado nº 098/02, com várias alterações – vetado conforme mensagem de veto [nº 505 em 2013](#), e o PL nº 104/2014 (nº 397/14 complementar na Câmara dos Deputados), vetado conforme mensagem de veto [nº 250 em 2014](#). Cioatto e Boff (2017) observam ainda que o [PLS 199/2015](#) resgata o projeto anterior, com as exigências de viabilidade para a criação de municípios e limite de quantitativo populacional por região, porém, não aborda o impacto que os novos municípios gerariam no orçamento público sem a respectiva previsão de receita e os demais riscos de desequilíbrio nos cofres públicos.

Nesta senda, se confirma que ainda não existe lei nacional disciplinando previamente a organização dos Municípios nascituros, ou mesmo padronizando uma metodologia de Estudo de Viabilidade conforme evidenciado no artigo 18 da Constituição *suso* evidenciado.

Ainda no contexto desta temática, verifica-se que no ano de 2019 entrou no cenário político e processo legislativo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188, também intitulada PEC do Pacto Federativo, que abrange (ou abrangia) uma das principais pautas do programa do atual⁷ Governo Federal. Uma das propostas desta PEC é a inclusão do Art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que traz em sua redação a proposta de incorporação de pequenos municípios,

⁴ Situação Atual: Tramitação encerrada / Decisão: Aprovada pelo Plenário; Destino: À Câmara dos Deputados; Último estado: 04/08/2015 - Remetida à câmara dos deputados / Última tramitação: 18/10/2018 > SF-SEXPE - Secretaria de Expediente; Ação: À COARQ (consulta em: 07 set. 2021).

⁵ Situação atual: Aguardando Deliberação no Plenário (PLEN) / Última Ação Legislativa: 23/05/2018; Plenário (PLEN); Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão (consulta realizada em: setembro de 2022).

⁶ Consulta realizada em setembro de 2022.

⁷ Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022)

considerados insustentáveis, à municípios maiores – conforme detalhado no [Anexo A](#). Porém, frisa-se que a Proposta de Emenda à Constituição traz a seguinte redação:

Art. 155. (...) § 1º A **sustentabilidade financeira** do Município é (será) atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156⁸ da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita (PEC 188, 2019, grifo nosso).

Porém, cabe a reflexão: apenas este parâmetro de análise – o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponder a, no mínimo, dez por cento da sua receita – será suficiente e/ou justo para caracterizar o pequeno município como “Sustentável”, levando-o, a depender do resultado, à extinção ou incorporação por um município “maior”, “mais sustentável”? Desde o início da tramitação da PEC essa pauta vem sofrendo críticas e questionamentos quanto à possíveis fragilidades, por parte de órgãos e institutos vinculados às partes interessadas, e da mídia.

Diante do exposto, considerando a atualidade da temática e a área de concentração do Programa do Doutorado, bem como a área de conhecimento em que a presente pesquisa se adere, tem-se como **tema** central do estudo a **Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros e possíveis efeitos no desenvolvimento local**.

Dentro desta temática é explorado o Estado da Arte, por meio de: uma fundamentação teórica, com resgate histórico da temática a partir de visões filosóficas, teóricas e econômico-sociais. E será explorado, também, o Estado da Prática, buscando-se revalidar o que foi esmiuçado teoricamente, ou até mesmo identificar contradições ou polêmicas entre a teoria e o empirismo.

2 PROBLEMA E QUESTÃO DE PESQUISA

Considerando a grande parcela de pequenos municípios existentes no Brasil; a lacuna de regulamentação existente na legislação no que se refere a Estudos de Viabilidade e caracterização da Sustentabilidade Financeira desses municípios; e a tramitação da PEC 188/2019 no cenário político atual; esta será a base do objeto do estudo proposto.

⁸ Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I-propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL, 1988).

Ante ao exposto, e em busca da delimitação do escopo do presente estudo, observa-se no Quadro 2 a análise realizada *a priori* que fundamenta o seu desenvolvimento.

Quadro 2 – Análise *a priori* do cenário brasileiro

Cenário	Observação
Segundo dados do IBGE (2020), o Brasil possui atualmente 5.570 municípios; 45,97% (2.561) destes municípios possuem censo populacional de até 10 mil habitantes; 23,38% (1.301) possuem censo populacional de até 5.000 habitantes).	Cenário Nacional
<p>A Emenda Constitucional número 15 de 1996, alterou a redação do artigo 18 da Constituição Federal, passando a vigorar com a seguinte redação:</p> <p style="padding-left: 40px;">Art. 18.[...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos <u>Estudos de Viabilidade</u>.</p> <p>Contudo, ainda não existe uma regulamentação, conforme previsto na EC n.º 15, e nem critérios definidos para o Estudo de Viabilidade para reger a criação de novos municípios (BRANDT, 2010).</p>	<p>VIABILIDADE = É o cerne da problemática do estudo e da tese.</p>
<p>PEC 188/2019 – Propõe a inclusão do Art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que traz em sua redação a proposta de incorporação de pequenos municípios, considerados insustentáveis, à municípios maiores. Contudo, a “metodologia” proposta na PEC para identificação da Insustentabilidade é</p> <p style="padding-left: 40px;">Art. 155. (...) § 1º A <u>sustentabilidade financeira</u> do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.</p>	<p>SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: Matéria assessória ao estudo e à temática que se pretendeu aprofundar.</p>

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa bibliográfica e documental (2020)

Destaca-se que o conceito de “Viabilidade” ou “Estudo de Viabilidade” – tratado na EC 15/1996 – será o cerne da problemática do estudo e da tese, e não o escopo central. O propósito do estudo está voltado para a caracterização da Sustentabilidade Financeira – matéria da PEC 188/2019.

Adianta-se que a Proposta de Caracterização elaborada neste estudo – detalhada no capítulo 6 – poderá ser aplicada à municípios de todos os portes, porém, em alguns momentos o foco de análise da tese delimita-se aos pequenos municípios com população de até 5.000 habitantes, tendo em vista o debate despontado com a publicação da Proposta de Emenda à Constituição nº188/2019 – que abarca apenas os municípios deste porte populacional.

Assim, a caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira é uma contribuição ao referido Estudo de Viabilidade que, como dito, não tem uma metodologia definida e validada pelos órgãos do Estado – e, passados vinte e seis anos após a edição da

Emenda Constitucional nº 15/1996, o referido estudo ainda não foi regulamentado. Ambiciona-se, então, proporcionar desde logo uma solução *a priori* para o mencionado e ainda não regulamentado Estudo de Viabilidade.

Cabe antecipadamente observar que no presente estudo, o conceito de “viabilidade” e “sustentabilidade”, haja vista a tessitura aberta aplicada a eles na EC e na PEC, são tratados como sinônimos.

Ressalta-se, porém, que o conceito de “Sustentabilidade” é abordado no estudo em aspecto restrito – Sustentabilidade Financeira – observando ainda possíveis efeitos no desenvolvimento local. Tendo em vista que o conceito de “Sustentabilidade” em seu aspecto amplo é muito mais abrangente do que o delineamento do presente estudo, tem-se então que os municípios podem ser classificados como “sustentáveis” em vários aspectos, por exemplo: geopolíticos, populacionais, econômicos, sociais, financeiros e ambientais.

Mikhailova (2004) leciona que a ‘Sustentabilidade’ pode ser observada sob o ponto de vista de três áreas-chave: i) Crescimento e equidade econômica: abordagem integrada para promover um crescimento responsável de longa duração; ii) Conservação de recursos naturais e do meio ambiente: conservação da herança ambiental para gerações futuras; iii) Social: garantia de diversidade cultural, social, direitos trabalhistas, emprego, alimento, educação, energia, serviço de saúde, água e saneamento. Complementarmente, pode-se citar uma quarta área-chave como sendo a iv) Sustentabilidade Financeira: capacidade de uma organização gerar lucros e caixa próprios para financiar suas atividades, se tornando um empreendimento sustentável – em termos institucionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros – ao longo do tempo (ARAÚJO, 2003).

Registre-se, porém, que para o espectro deste estudo o aspecto adotado refere-se à “Sustentabilidade Financeira”, em sentido restrito, como um insumo que poderá contribuir ao Estudo da Viabilidade de que trata a EC nº 15/1996.

Para o conceito de Sustentabilidade Financeira adotado no estudo são tomados por base referencial as contribuições de Navarro-Galera *et al.* (2016, tradução nossa), que lecionam que a sustentabilidade financeira pode ser definida como a capacidade de cumprir as prestações de serviços e compromissos financeiros no presente e no futuro, aplicando políticas atuais e mantendo-as no futuro sem causar um aumento contínuo da dívida. Na mesma linha referencial Araújo (2003) define sustentabilidade financeira como a capacidade de uma organização ou entidade gerar lucros próprios

para financiar suas atividades, se tornando um empreendimento sustentável – em termos institucionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros – ao longo do tempo.

Deste modo, considerando o cenário apresentado, o presente estudo tem como fonte norteadora a seguinte questão de pesquisa: **Como caracterizar a (in)Sustentabilidade Financeira dos municípios brasileiros e possíveis efeitos no Desenvolvimento Local?**

3 TESE

A partir desta problemática apresentada e com base no cenário exposto, emerge a seguinte tese, representando o posicionamento e a intenção do estudo: **A Sustentabilidade Financeira dos Municípios não deve ser medida apenas pela fórmula proposta pela PEC 188/2019, mas sim, considerar outros elementos – como: outros recursos que compõem o orçamento total do ente federativo; o desenvolvimento local; índices de desenvolvimento; e qualidade de vida – formalizados por uma metodologia estruturada como proposta neste trabalho.**

3.1 Pressupostos

Complementarmente à Tese proposta, e levando em conta as lacunas observadas sobre a temática, manifestam-se os seguintes pressupostos:

1. Pequenos municípios são naturalmente mais suscetíveis a Insustentabilidade Financeira.
2. A elaboração de uma metodologia que caracterize a (in) Sustentabilidade Financeira de municípios contribuirá para a realização de análises mais robustas quanto as suas (in) viabilidades, apoiando-se em indicadores e dados financeiros padronizados, sendo possível se evidenciar, assim, possíveis efeitos no Desenvolvimento Local.

Máxime que a confirmação ou refutação dos pressupostos auxiliará objetivamente na análise dos resultados, bem como na busca pelas respostas à problemática do estudo e à Tese proposta, bem como ao atingimento dos objetivos propostos.

4 OBJETIVOS

4.1 Objeto Geral

Propor uma metodologia para caracterização da (In) Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros com possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local e como insumo para a Viabilidade Municipal instituída pela EC nº 15 de 1996⁹.

4.2 Objetivos Específicos

- a) Estabelecer os elementos para a formulação da metodologia/proposta de caracterização da (in) Sustentabilidade Financeira de Municípios;
- b) Elaborar e padronizar a metodologia para a mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira de municípios, como produto para o Estudo de Viabilidade exigido constitucionalmente;
- c) Analisar a (in)Sustentabilidade Financeira dos municípios brasileiros a partir da aplicação da metodologia proposta;
- d) Identificar possíveis efeitos da (In) Sustentabilidade Financeira dos municípios no Desenvolvimento Local.

5 JUSTIFICATIVA

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC 188 de 2019 trouxe à tona e fomentou as discussões acerca da temática da Sustentabilidade Financeira de pequenos municípios - dentre outras matérias não menos importantes, mas que não fazem parte do escopo do presente estudo. Apesar de a PEC 188/2019 ser originalmente ainda uma proposta que percorrerá todo o processo político-legislativo pátrio, a possibilidade de sua promulgação tem gerado apreensão de gestores locais, entidades e partes interessadas, dada a previsão de incorporação de pequenos municípios considerados insustentáveis – àqueles que não comprovarem arrecadação própria correspondente a, ao menos, 10% do seu orçamento total.

Fato é que a presente Tese se mostra válida e relevante por instigar a averiguação e (re)análise quanto à coerência da metodologia proposta pela PEC 188, pois esta, uma vez aprovada em seu escopo, será responsável pelo veredito quanto

⁹ O qual até o presente momento não passou por regulamentação.

à (in)sustentabilidade de um pequeno município, fato que poderá acarretar a sua incorporação e, conseqüentemente, extinção.

Adicionalmente, é possível referenciar o alinhamento da presente Tese aos Objetivos¹⁰ do Desenvolvimento Sustentável no Brasil, principalmente os objetivos: 3. Saúde e Bem-estar; 8. Trabalho e Crescimento Econômico; e 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis.

5.1 Relevância e aderência ao escopo do programa

A partir dos apontamentos realizados e das inquietações correlatadas à temática, infere-se que no plano prático, a relevância do tema encontra-se na discussão quanto a sustentabilidade financeira dos municípios brasileiros, a forma de mensuração dessa (in)sustentabilidade, e as conseqüências desses resultados para, especialmente, os pequenos municípios e seus munícipes. Neste lume, Bonilha (2016, p.3-4) observa que “a discussão pública sobre a viabilidade municipal é de extrema (*sic*) relevância, pois a questão (...) envolve, necessariamente, o tamanho das unidades políticas em face da obrigação de prestar serviços de modo econômico, eficiente e eficaz”.

Além disso, a Gestão Pública no cenário contemporâneo se apresenta cada vez mais complexa, a globalização tem aproximado o cidadão da gestão pública e dos gestores, exigindo qualidade dos serviços, eficiência na gestão, eficácia nos investimentos, governança pública, transparência, entre outros. Somado a isso, é preciso considerar o Município como um ente que, inevitavelmente, está em constante interação e dependência inter-regional com outros entes. Desse modo, pode-se dizer que não é possível pensar em gestão municipal de maneira individualizada.

Outrossim, aderente às características de um doutorado profissional, o tema se mostra relevante pela análise pragmática do cenário atual dos pequenos municípios brasileiros e pela intenção de contribuir para a melhoria da Gestão Pública e para o Desenvolvimento Local, tendo como intuito fortalecer a discussão de conceitos como Sustentabilidade Financeira, Desenvolvimento Local, Gestão Pública, entre outros.

¹⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. No portal <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> é possível observar os 17 (dezessete) objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

No que se refere à aderência ao escopo do programa, primeiramente, é oportuno apresentar, mesmo que de maneira sucinta, a área de concentração, as linhas de pesquisa e seus projetos estruturantes, detalhados no Quadro 3.

Quadro 3 – Escopo do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública

Grande área do Programa	O PPGPG está registrado na plataforma da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como um programa Profissional na grande área do PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL/DEMOGRAFIA. O observatório Juventude C&T da FIOCRUZ conceitua o Planejamento Urbano e Regional estuda, desenvolve e aplica projetos para ordenar o crescimento dos municípios (cidades, subúrbios e até mesmo regiões rurais) tendo como principal objetivo planejar e construir espaços que minimizem problemas decorrentes dos processos de urbanização, reconhecendo os dinamos locais para adaptá-los de acordo com contextos sociais das próprias cidades, incluindo estética, segurança, transportes e sustentabilidade (FIOCRUZ, n.d.).
Área de concentração	O programa visa desenvolver ações norteadas pelos novos paradigmas do setor público, em que se demandam gestores de instituições públicas. Discute-se uma preocupação maior: a garantia da sobrevivência, atual e futura, expressa pela sustentabilidade - a qual é almejada e é o objetivo a ser atingido. A área de concentração do programa envolve o processo inicial e mais amplo do planejamento público, desenvolvimento e governança. Busca-se, com essa área de concentração aprimorar a prática do processo de planejamento público em prol do desenvolvimento sustentável, compreendendo os seus processos, planejamento, execução e acompanhamento das atividades do Estado, por meio de políticas públicas, para o alcance da sustentabilidade a partir dos princípios da governança pública. Pretende-se, com isso, contribuir com a prática da governança pública, com a capacitação de gestores e com estudos aplicados sobre planejamento, impacto e avaliação da intervenção do Estado na sociedade.
Linhas de pesquisa	Governança Pública e Desenvolvimento Faz a interface entre o processo de planejamento e definições para implementação, com a execução e acompanhamento a partir dos princípios da governança. Tem como objetivo pesquisar temas relativos à governança pública e ao desenvolvimento, enfocando, ainda, a territorialidade. Prioriza temas relacionados ao Estado, Governo, Sociedade e Administração Pública, bem como outros segmentos da sociedade e organizações que se articulam, contribuindo para o fortalecimento local e/ou regional. Planejamento e Políticas Públicas Faz a interface entre planejamento e políticas públicas, com enfoque para o seu planejamento e definições para implementação. Reflete-se sobre como são desenvolvidas as políticas públicas, principalmente as voltadas a um território, e a relação destas com a condição de vida dos cidadãos, as necessidades da população e as condições da realidade local. almeja desenvolver métodos, técnicas e estudos para o aprimoramento da prática e da teoria sobre a intervenção do Estado.
Projetos Estruturantes Linha Governança Pública e Desenvolvimento	1) Governança Pública Como Contribuição Para o Planejamento e Desenvolvimento Pretende compreender, estudar e monitorar os instrumentos de governança pública, e ela como um modelo para auxiliar o planejamento e o desenvolvimento, com transparência e evidência nas relações territoriais entre agentes (executores das políticas públicas) e os principais (sociedade) <i>Shareholders</i> do Estado. 2) Planejamento Governamental, Gestão e Inovação Para o Desenvolvimento Territorial Compreende um conjunto de temas que se relacionam com o planejamento governamental, gestão e inovação para o desenvolvimento territorial, considerando os seus aspectos econômicos, sociais e ambientais. Possui, em sua essência, o estudo do Planejamento Público, da Gestão e da Inovação, e envolve o estudo do desenvolvimento territorial na esfera dos diversos setores econômicos, sob diversos pontos de vista, englobando entes públicos e privados.
Projetos Estruturantes Linha Planejamento e Políticas Públicas	1) Planejamento e Sustentabilidade: Agentes, Conflitos e Território Compreende o planejamento enquanto um processo político-social. Assim, analisa as dinâmicas sociais, sua inter-relação com o território e o planejamento de forma multidimensional abordando, entre outros, os seguintes temas: as ações coletivas, os fenômenos urbanos e regionais (como a metropolização, a periferização e novas ruralidades) e a ação do Estado e dos demais agentes sociais na conformação do território. 2) Políticas Públicas em Perspectiva: Análises e Processos Tem por objetivo analisar as políticas públicas de forma multidimensional, abordando, entre outros: seus conceitos; os atores envolvidos; o ciclo da política; as instituições e a participação popular; seus instrumentos e formas de controle.

Fonte: Elaborado a partir de PPGPGP (2017)

Diante da apresentação do Quadro 3, destaca-se que em sentido amplo o presente estudo tem aderência à grande área do programa: **Planejamento Urbano e**

Regional/Demografia, por se propor a estudar as dinâmicas locais para adaptá-las de acordo com contextos sociais, incluindo a sustentabilidade. Neste matiz tem-se o debate em torno do conceito de Sustentabilidade Financeira, tendo em vista o impacto que a PEC188/2019 pode causar aos pequenos municípios e aos cidadãos que neles habitam propondo a fusão/incorporação de municípios “ditos” insustentáveis utilizando como parâmetro uma metodologia (pres)supostamente frágil.

E em sentido estrito, por sua vez, o estudo adere-se à linha de pesquisa: **Governança Pública e Desenvolvimento**, tendo em vista a Tese e os objetivos estarem concatenados a um tema relativo à governança pública, desenvolvimento e territorialidade, com vistas à contribuição para o fortalecimento local e/ou regional, propondo a construção de uma metodologia para uma caracterização mais robusta do conceito de Sustentabilidade Financeira Municipal, abrangendo, além de elementos orçamentários, também de desenvolvimento e efetividade municipal.

Adere-se ainda ao Projeto estruturante: **Planejamento Governamental, Gestão e Inovação Para o Desenvolvimento Territorial**, ao levantar questionamentos relacionados ao planejamento governamental, gestão e desenvolvimento territorial, sob diversos pontos de vista, aspectos econômicos, sociais e ambientais, colidindo ao que propõe a indigitada PEC-188, que, como já evidenciado, considera apenas aspectos orçamentários na metodologia proposta para mensuração da sustentabilidade municipal.

5.2 Contribuições da Pesquisa

Considerando que “o município é o ente federativo que mais se aproxima do cidadão – de maneira prática – no cumprimento das funções típicas de governo de maior demanda da população (...)” e que “o município é o *lócus* da vida cotidiana” (OLIVEIRA, 2018, p.48), a principal aspiração do estudo é contribuir no plano prático para à melhoria da gestão, e por sua vez, governança pública local.

Essa contribuição se materializa pela elaboração de uma metodologia de caracterização do conceito de “Sustentabilidade Financeira” municipal, capaz de mensurar de maneira justa e coerente se o município avaliado é sustentável (ou não) levando em conta elementos econômicos, sociais e de desenvolvimento.

Destaca-se o mérito e pertinência deste estudo, tendo em vista a possibilidade de o produto da tese se tornar um insumo que poderá contribuir para uma futura

regulamentação do Estudo da Viabilidade de que trata a EC nº 15/1996¹¹. Vale destacar em contexto que passados vinte e seis anos após a edição da Emenda Constitucional número 15, o referido estudo ainda não foi regulamentado. Ambiciona-se, então, proporcionar desde logo uma solução *a priori* para o mencionado e ainda não regulamentado Estudo de Viabilidade, sendo essa a grande contribuição da pesquisa.

Ademais, se tratando de um doutorado profissional, as contribuições da pesquisa, para a autora, recaem sobre a expectativa de desenvolvimento intelectual com a ampliação do espectro cognoscitivo teórico e prático, para o domínio do conteúdo e produção de pesquisas na área que contribuam para o desenvolvimento da temática. Além disso, o estudo contribui para a capacitação da autora, na execução de suas atividades como servidora pública e gestora.

Considerando ainda, o privilégio que o programa proporciona, com a oportunidade de cursar uma pós-graduação *stricto sensu* em uma Universidade Pública Federal, pretendeu-se contribuir para gerar o maior retorno possível para a sociedade, por meio de produção e publicação científica, buscando melhorias e inovações na temática da grande área do Programa.

Ainda, o estudo contribui teoricamente para estimular a elaboração de trabalhos futuros e estudos aplicados nos desdobramentos da temática, além de colaborar com as discussões acerca da relevância da matéria para os municípios brasileiros, principalmente os de menor porte, e dentro do possível, para a regulamentação futura da legislação que trata do assunto, bem como para o fortalecimento do desenvolvimento local e/ou regional.

5.3 Ineditismo

O ineditismo da estudo proposto foi averiguado por meio de duas etapas: i) levantamento de Teses publicadas nos programas de Doutorado da grande área Planejamento Urbano e Regional/demografia; e ii) levantamento bibliométrico.

¹¹ Emenda constitucional que alterou o Art. 18 da Constituição Federal, passando a vigorar a seguinte redação: “§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, **far-se-ão por lei estadual**, dentro do período determinado por **lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (grifo nosso) – que, contudo, até o presente momento não passou por regulamentação.

A primeira etapa da investigação foi realizada a partir de um levantamento¹² de todas as Teses defendidas e publicadas nos 20 (vinte) programas de Doutorado da grande área “Planejamento Urbano e Regional/Demografia” no período de 1970 a 2021, registrados na plataforma CAPES e elencados no Quadro 4.

¹² A busca foi realizada no final do segundo semestre de 2019 pelos doutorandos (ingressos em 2019) do programa PPGPGP da UTFPR para um estudo realizado na disciplina de Seminário de Teses – e atualizada no ano de 2021 para este projeto.

Quadro 4 – Programas de Doutorado da grande área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia registrados e ativos no Brasil

	Instituição	Sigla	UF	Programa	Nº Teses publicadas	Início do Programa	Início do Doutorado	Nota	Modalidade
1	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	PUC/PR	PR	Gestão Urbana	48	2008	2009	5	Acadêmico
2	Universidade Cândido Mendes	UCAM	RJ	Planejamento Regional e Gestão Da Cidade	13	2015	2016	4	Acadêmico
3	Universidade Católica do Salvador	UCSAL	BA	Desenvolvimento Regional e Urbano	18	1999	2006	3	Acadêmico
4	Universidade da Amazônia	UNAMA	PA	Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano	0	2007	2019	4	Acadêmico
5	Universidade de Santa Cruz do Sul	UNISC	RS	Desenvolvimento Regional	122	1994	2005	5	Acadêmico
6	Universidade do Estado de Santa Catarina	UDESC	SC	Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sócio-Ambiental	3	2007	2016	4	Acadêmico
7	Universidade do Vale do Paraíba	UNIVAP	SP	Planejamento Urbano e Regional	12	1993	2014	3	Acadêmico
8	Universidade Estadual do Oeste Do Paraná	UNIOESTE	PR	Desenvolvimento Regional e Agronegócio	54	2003	2010	5	Acadêmico
9	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	PE	Desenvolvimento Urbano	87	1975	1999	5	Acadêmico
10	Universidade Federal do ABC	UFABC	SP	Planejamento e Gestão do Território	29	2011	2013	4	Acadêmico
11	Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	RJ	Planejamento Urbano e Regional	156	1971	1993	6	Acadêmico
12	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	RN	Estudos Urbanos e Regionais	0	2010	2019	4	Acadêmico
13	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	RS	Planejamento Urbano e Regional	60	1970	2004	6	Acadêmico
14	Universidade Federal do Tocantins	UFT	TO	Desenvolvimento Regional	2	2013	2016	4	Acadêmico
15	Universidade Regional de Blumenau	FURB	SC	Desenvolvimento Regional	35	2000	2012	5	Acadêmico
16	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul	UNIJUÍ	RS	Desenvolvimento Regional	12	2002	2016	4	Acadêmico
17	Universidade Salvador	UNIFACS	BA	Desenvolvimento Regional e Urbano	59	2001	2006	3	Acadêmico
18	Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Pato Branco	UTFPR	PR	Desenvolvimento Regional	0	2010	2018	4	Acadêmico
19	Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Curitiba	UTFPR	PR	Planejamento e Governança Pública	0	2011	2019	4	Profissional ¹³
20	Universidade do Contestado	USC	SC	Desenvolvimento Regional	0	2006	2021	4	Acadêmico
				Total	710				

Fonte: Elaborado a partir de pesquisa documental (2019; 2021)

¹³ Observação: o PPGPGP é o único programa de Doutorado na modalidade profissional dentre os registrados na grande área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia

O levantamento resultou em um [banco de dados](#) com um total de 710 Teses de variados temas e propostas. A primeira análise do banco de dados foi realizada com a utilização dos seguintes filtros, visando localizar possíveis temáticas similares:

- 1) “Sustentabilidade Financeira”: nenhum resultado;
- 2) “Sustentabilidade”: 18 resultados**
- 3) “Viabilidade Financeira”: nenhum resultado;
- 4) “Viabilidade”: nenhum resultado;
- 5) “Municípios de pequeno porte”: nenhum resultado;
- 6) “Pequeno porte”: 2 resultados**
- 7) “Municípios”: nenhum resultado;
- 8) “Município”: 39 resultados;**

A partir dos 59 resultados encontrados, foram analisados, primeiramente, os títulos das teses selecionadas. Das 18 (dezoito) teses elencadas a partir do filtro “Sustentabilidade”, 17 (dezessete) têm escopo na temática da Sustentabilidade Ambiental, e a única tese que aborda a Sustentabilidade Financeira – do Autor Marco Antônio Fernandes de Oliveira (2009), UNISC – aborda a temática no âmbito da administração privada.

Os dois resultados encontrados a partir do filtro “Pequeno Porte” não têm relação com a temática da sustentabilidade financeira e/ou de pequenos municípios.

Por fim, após análise dos 39 (trinta e nove) resultados encontrados a partir do filtro “Município”, foram selecionadas 05 (cinco) teses de temáticas possivelmente correlacionadas ao tema desta Tese, conforme Quadro 5.

Quadro 5 – Seleção de teses com temáticas complementares à Proposta de Tese

Título	Autor	Univers.	Ano
Relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro	Silva, Fábio Freitas da	UCAM	2020
FUNDEF e FUNDEB: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul	Conte, Nelton Carlos	UNISC	2017
Desenvolvimento? Como compreender e mensurar um estudo sobre o município de Conde – BA	Souza, José Gileá de	UNIFACS	2016
Poder local, <i>royalties</i> e política: um estudo comparativo da centralidade do governo local na definição das estratégias de enfrentamento da problemática habitacional nos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes.	Oliveira, Júlio Cezar Pinheiro de	UFRJ	2016
Mecanismos distributivos da estrutura tributária: impactos na execução orçamentária e influência nos índices de desenvolvimento dos municípios catarinenses	Sothe, Ari	FURB	2017

Fonte: Elaborado a partir de Pesquisa Documental (2021)

Porém, destaca-se o fato de que nenhuma das Teses selecionadas tem como escopo estudo de natureza idêntica ou similar ao proposto neste trabalho. Apesar disso, atentando para a relevância das pesquisas elencadas no Quadro 5, que tratam de temáticas complementares à que se aborda nesta pesquisa, essas serão utilizadas como material bibliográfico complementar, no que couber, nos capítulos 2 a 4.

A segunda etapa da investigação quanto ao ineditismo da Tese se deu por meio de Levantamento Bibliométrico. O detalhamento completo da busca realizada, bem como os resultados encontrados, encontra-se evidenciado na [seção 4](#) do Capítulo 2 deste projeto de tese, o qual tem como objetivo, dentre outros lá evidenciados, complementarmente corroborar o ineditismo do estudo.

Esclarece-se que na pesquisa realizada para o levantamento bibliométrico foram buscados estudos associados aos seguintes termos: Sustentabilidade Financeira; Sustentabilidade Financeira Municipal; Sustentabilidade Financeira de Pequenos Municípios; entre outros. Nesta etapa foram encontrados 04 (quatro) estudos de natureza próxima à proposta da Tese, conforme elencado no Quadro 6.

Quadro 6 – Estudos de natureza próxima à proposta de Tese

	Título da Obra	Autores	Tipo	Periódico
Resultado do Levantamento Bibliométrico				
1	<i>Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index</i>	Caldas, Paulo; Dollery, Brian; Marques, Rui Cunha (2020)	Artigo	<i>Policy Studies</i>
2	<i>Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments</i>	Navarro-Galera, Andres; Pedro Rodriguez-Bolivar, Manuel; Alcaide-Munoz, Laura; et al. (2016)	Artigo	<i>Applied Economics</i>
3	<i>Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health</i>	Cabaleiro, Roberto; Buch, Enrique; Vaamonde, Antonio (2013)	Artigo	<i>American Review Of Public Administration</i>
4	Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira	Miriane de Almeida Fernandes; Manuel Meireles (2013)	Artigo	Revista contemporânea de contabilidade.
Outras buscas				
1	A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local	Oliveira, Débora Tazinasso de. (2018)	<i>Dissertação</i>	Repositório RIUT UTFPR
2	Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros	Leite, Geraldo Alemandro Filho; Fialho, Tânia Marta Maia (2015)	Artigo	Cadernos de gestão pública e cidadania FGV

Fonte: Elaborado a partir da revisão sistemática da literatura (2021)

Além dos resultados encontrados do levantamento bibliométrico, durante as pesquisas iniciais da presente Tese, foram identificados outros 02 (dois) estudos que se alinham à temática – porém não se classificam como similares – e estes foram juntados aos resultados encontrados para auxiliar no embasamento do presente estudo.

Visando esclarecer as principais diferenças de abordagens dos estudos encontrados em comparação à proposta de tese, no Quadro 7 são detalhados os escopos dos trabalhos, bem como o ineditismo da Tese proposta.

Quadro 7 – Comparação entre os estudos de natureza próxima e a proposta de tese

(Continua)

Estudos	Escopo dos estudos encontrados	Ineditismo da proposta de Tese
<i>Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index</i>	O trabalho apresenta a proposta de um novo modelo de avaliação denominado Índice de Sustentabilidade do Município – ou, no idioma original <i>Municipality Sustainability Index</i> (MSI). O indicador proposto trabalha o conceito de Sustentabilidade em nível macro (econômica, política e social), de forma mais ampla e em uma perspectiva de longo prazo, em oposição à estreita viabilidade financeira. Assim, o conceito de Sustentabilidade do governo local tratado no estudo é muito mais abrangente do que o de sustentabilidade financeira em nível restrito.	Propor uma Metodologia para a mensuração/ caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal, materializada por meio do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – em contraponto ao que propõe a PEC 188/19, considerada uma metodologia frágil. Tem foco na mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal e almeja-se que o estudo pode se tornar um insumo para o Estudo de Viabilidade financeira de que trata o art. 18 da CF/88 (ainda não regulamentado)
<i>Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments</i>	O objetivo do estudo é contribuir para a mensuração e gestão da sustentabilidade financeira, analisando a evolução da demonstração dos resultados dos governos locais e identificando seus fatores influentes. Não tem como escopo a proposta de um Indicador ou Índice, mas apenas a construção de uma metodologia de análise, a partir de um modelo estatístico de dados em painel.	
<i>Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health</i>	Propõe um método de avaliação da saúde financeira dos municípios, Intitulado <i>Standardized Financial Health Index (SFHII)</i> . O indicador avalia e classifica o grau de saúde financeira de cada município e serve como uma ferramenta para estudar como diferentes fatores podem impactar saúde financeira do ente. A Sustentabilidade Financeira é tratada apenas como uma dimensão de um estudo mais abrangente, neste caso a Saúde Financeira de municípios, não sendo ela o escopo principal da pesquisa.	
Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira	O estudo propõe um modelo de Indicador de Sustentabilidade Financeira (ISF). Apesar de o tema aparentemente se mostrar similar à tese de pesquisa do presente estudo, o trabalho aborda a Sustentabilidade Financeira no âmbito dos serviços privados, se aplicando às entidades econômicas/empresas privadas.	

(Conclusão)

A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local	Dissertação de mestrado da mesma autora desta proposta de tese. Um dos resultados do estudo é a elaboração do Índice de Dependência de Transferências Externas (IDTE). Este índice foi atualizado no presente estudo, para o NIDTE, e serviu de insumo para o ISFM.	
Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros	Busca avaliar a relação entre os indicadores de gestão pública (Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)) e os de desenvolvimento dos municípios brasileiros (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)). Se limita a este escopo de análise.	

Fonte: Autoria própria (2021)

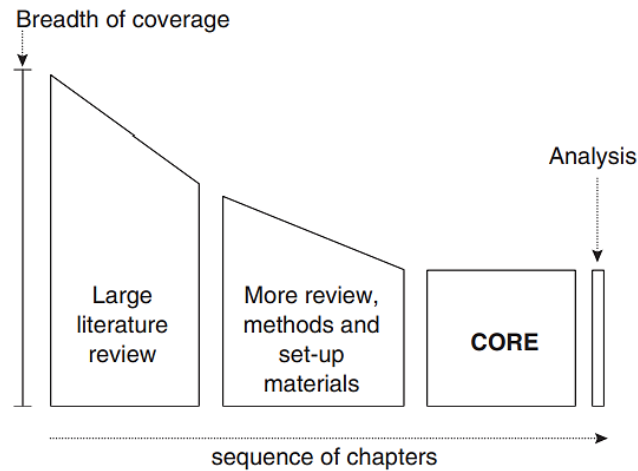
Isto posto, ao término da investigação, não foram encontrados estudos idênticos a esta Proposta de Tese, confirmando-se, assim, a originalidade e o ineditismo motivadores para a sua elaboração/proposição.

6 ESTRUTURA DA TESE: FORMATO *MULTIPAPER*

Segundo Nielsen, Olivo e Mortilhas (2017) no que diz respeito à estrutura de um trabalho científico – monografia, dissertação ou tese – cada universidade possui regulamentos e orientações específicas, porém, a maioria delas adota como regra o “modelo tradicional” ou “monográfico”, que é composto por aproximadamente cinco seções ou capítulos, desmembrando-se em: 1) introdução; 2) revisão da literatura; 3) método/metodologia de pesquisa; 4) apresentação e discussão dos resultados; e 5) considerações finais.

Na mesma conjuntura, Dunleavy (2003) leciona sobre uma estrutura de tese similar denominada modelo “*focus down*”, ilustrado na Figura 5, o qual é adotado por nove em cada dez estudantes de doutorado na Europa e registra o caminho trilhado pelo pesquisador durante os quatro ou cinco anos de trabalho no programa de doutorado, mais ou menos na ordem em que aconteceu.

Figura 2 – The focus down model



Fonte: Dunleavy (2003, p.55)

Porém, um ponto negativo a se destacar deste modelo é que o pesquisador gasta muito tempo em suas análises ou pesquisas iniciais de literatura – conforme se observa no primeiro e segundo estágio da Figura 2 - aperfeiçoando críticas superficiais e secundárias ao trabalho existente, que pode ter pouco valor acadêmico, além disso, esses capítulos iniciais podem tornar a leitura ou análise do trabalho cansativa para os examinadores e leitores, que neste ponto, folheiam os capítulos iniciais de revisão de literatura com bastante rapidez, resultando em atenções superficiais do público (DUNLEAVY, 2003, tradução nossa).

Neste contexto, Costa (2014), corrobora que na última década tem se observado um crescimento na qualidade do ensino-aprendizagem do Brasil e um acirramento do uso de um “novo” modo de produção do conhecimento no âmbito dos programas de mestrados e doutorados, o que tem resultado na utilização cada vez mais frequente do “formato *multipaper*” como estrutura de pesquisa e de texto de dissertações e de teses.

Para maior entendimento, Mutti e Klüber (2018) esclarecem que nos programas de pós-graduação *stricto sensu* brasileiros existem dois formatos de pesquisa em destaque: o monográfico ou tradicional; e o *Multipaper* ou formato alternativo¹⁴.

O formato *multipaper* nada mais é do que a “apresentação de uma dissertação ou tese como uma coletânea de artigos publicáveis, acompanhados, ou não, de um capítulo introdutório e de considerações finais” (MUTTI; KLÜBER, 2018, p. 3).

¹⁴ O modelo também é denominado “Formato de Artigos científicos” por alguns autores, como Frank (2013).

Frank (2013) complementa que um trabalho em formato de artigos geralmente possui uma estrutura que consiste em: um capítulo introdutório; quatro ou cinco capítulos em formato de artigos; se encerrando com um capítulo de conclusões. Mas, a principal característica do modelo é que:

(...) cada artigo terá seu próprio objetivo, revisão da literatura, método de pesquisa, resultados, discussões e conclusões, de maneira que ele possa ser submetido e aprovado em um periódico acadêmico independentemente dos demais artigos, ou baseado nos resultados parciais obtidos no artigo anterior (FRANK, 2013, *n.p.*).

Observa-se que uma grande vantagem do modelo *multipaper* é que no final da tese o aluno e o orientador terão de quatro a cinco artigos prontos para submeter à publicação, ou já em processo de submissão (FRANK, 2013). Além disso, considerando que o papel do pesquisador é produzir conhecimento e disponibilizá-lo à comunidade externa e interna visando contribuir para a academia¹⁵ e às discussões da área de pesquisa, este formato de trabalho científico se mostra mais eficiente e focalizado para tal objetivo.

Por fim, Frank (2013) alerta que, para evitar erros e manter a qualidade de uma tese de doutorado no modelo *multipaper*, existem duas opções de estrutura desse formato:

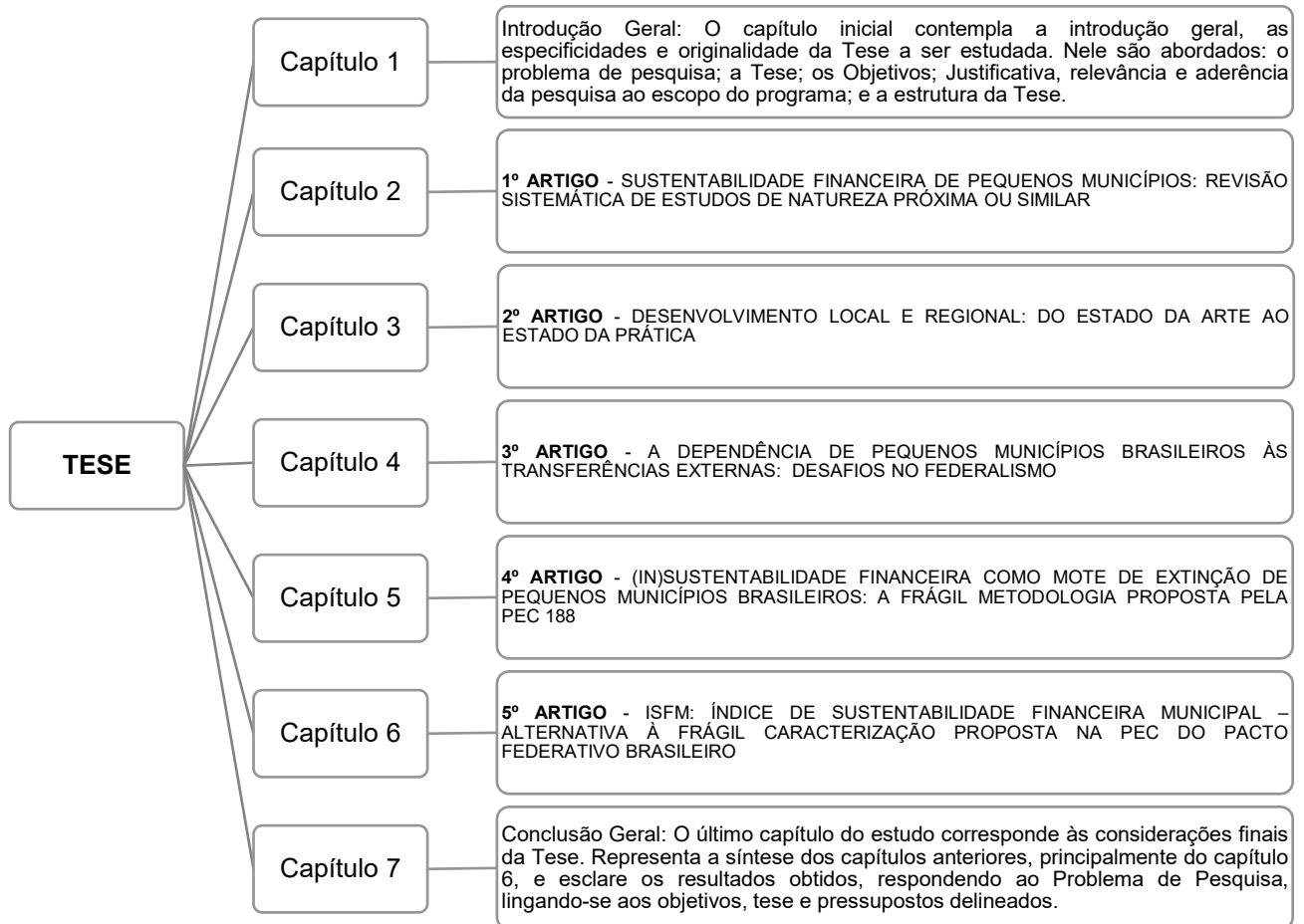
1. Artigos Horizontais: utilizado quando a tese propõe estudar várias opções para solucionar um determinado problema; cada artigo aborda o mesmo problema, mas de uma perspectiva diferente; assim, cada artigo apresenta um método diferente, e no último capítulo de discussões são analisadas as vantagens e desvantagens de cada um;
2. Artigos verticais ou sequenciais: utilizado quando a tese propõe estudar um determinado problema e, para isso, precisam-se obter resultados intermediários; cada artigo atende a um objetivo específico da tese; cada artigo aborda um novo problema e objetivos específicos; assim, os resultados parciais de cada artigo conduzem ao resultado para atender ao objetivo geral.

Finalmente, com base no exposto e no que leciona Bradley (2009, p. 105) que “(...) *formulating new and interesting questions should be regarded as key parts of an academic’s role as well as important features of good academic writing*”, a presente

¹⁵ “Uma tese presta-se a várias finalidades. ela também preenche uma função social, a de avançar no conhecimento de um certo assunto” (FREITAS, 2002, p. 89).

tese é estruturada no modelo *multipaper*, no formato de artigos verticais. Foi desenvolvida em sete capítulos, sendo o primeiro deles este capítulo inicial de Introdução, seguido de cinco Artigos, e por fim, o capítulo de Considerações Finais, conforme detalhado na Figura 3.

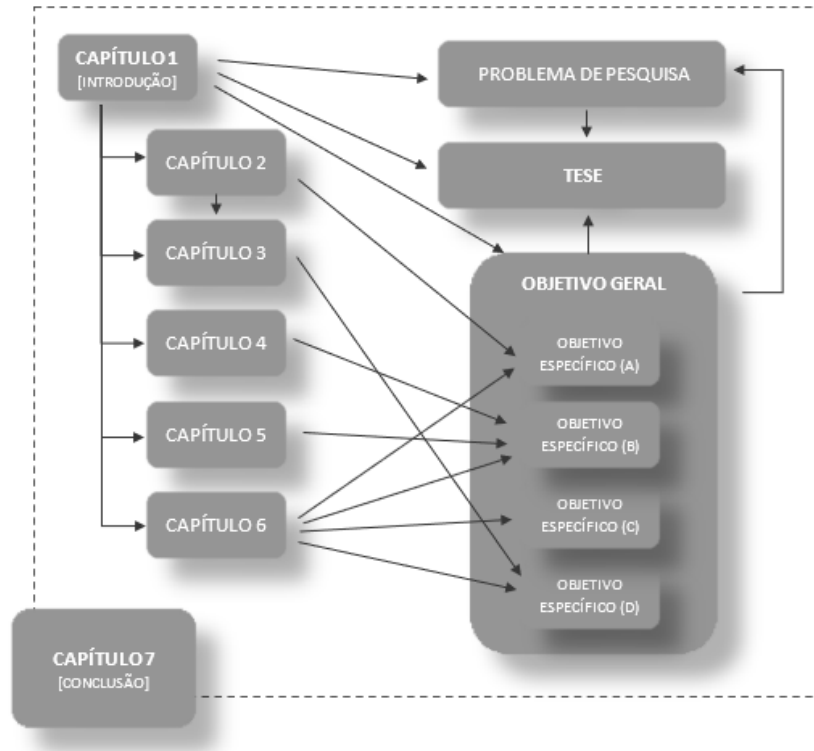
Figura 3 – Estrutura da Tese



Fonte: Autoria própria (2020)

Conforme detalhado na Figura 3 apesar de cada um dos capítulos representar uma “produção independente” submissível ao crivo de pares, os referidos capítulos estão, necessariamente, interligados ao objetivo geral da Tese para o atingimento dos objetivos específicos e resposta à problemática da pesquisa, conforme ilustra a Figura 4. Vale citar que durante a elaboração desta tese, aderente ao seu escopo foram produzidos cinco artigos científicos, capítulos 2 a 6, dois dos quais já estão submetidos no momento da defesa desta tese, e três encontram-se em formatação para futuro envio, conforme detalhado no [Apêndice A](#).

Figura 4 – Interrelação dos componentes do Tese



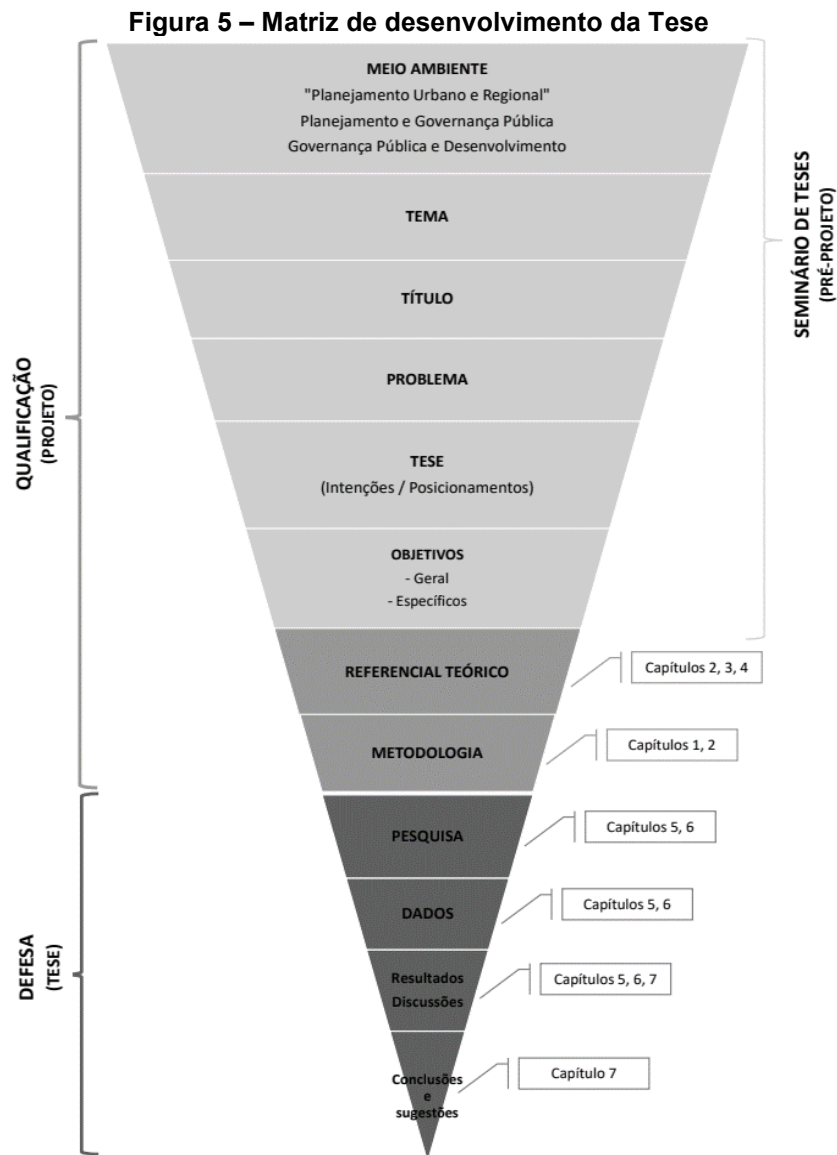
Fonte: Autoria própria (2020)

Na Figura 4, observa-se que cada capítulo contribui para o alcance de ao menos dois objetivos do estudo. Cada objetivo específico resulta na resposta ao objetivo geral. Além disso, com o atingimento do objetivo geral foi possível responder à problemática de pesquisa e a confirmação ou refutação da Tese e pressupostos. Por fim, o capítulo 7 resultou na conclusão do estudo, onde foram elaboradas as considerações finais e evidenciados os resultados da pesquisa.

Tendo por base o previsto no Regulamento do PPGPGP, explana-se que o desenvolvimento da pesquisa ocorreu em três ciclos norteadores, conforme ilustrado na Figura 5. O primeiro ciclo corresponde ao **pré-projeto da tese**¹⁶, que foi concluído com o a organização do Seminário de Tese e apresentação da proposta de estudo aos ouvintes e ao grupo de professores da linha de pesquisa. Nesta etapa foram previamente definidos e apresentados os tópicos: Tema, Título, Problema de Pesquisa,

¹⁶ Nesta etapa, o trabalho foi estruturado no “formato tradicional de projeto de pesquisa”, por solicitação do Programa que disponibilizou um *template* padronizado.

Tese, objetivos (geral e específicos), e a proposta de referencial teórico prévio e metodologia – primeiro bloco da Figura 5.



Fonte: Adaptado de Oliveira (2018)

O segundo ciclo corresponde ao **projeto da tese**, concluído com a banca de qualificação. Esta etapa incluiu: a conclusão dos tópicos do primeiro ciclo; a elaboração/construção de parte do referencial teórico; e a estruturação de parte da metodologia da pesquisa. A etapa se encerrou com a Defesa do projeto à banca de Qualificação - 24 meses após o ingresso no programa¹⁷.

O terceiro ciclo, representa a conclusão do estudo a partir das contribuições recebidas no seminário de teses e na banca de qualificação. Esta etapa contempla: a

¹⁷ Prazo prorrogado por mais seis meses em virtude da pandemia mundial do coronavírus - Resolução Colegiado PGP nº 01/2020.

conclusão do referencial teórico e da metodologia; conclusão da pesquisa e sistematização dos resultados encontrados; elaboração e conclusão do capítulo das considerações finais. A etapa se encerra com a Defesa da Tese à Banca de Defesa, composta por quatro professores convidados e o professor orientador.

7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção é destinada ao detalhamento da delimitação do estudo e dos procedimentos metodológicos utilizados no decorrer do estudo. Registre-se que o conteúdo deste tópico não se exaure neste capítulo inicial, pois de fato abrange a descrição da metodologia a ser utilizada em todos os capítulos da Tese.

7.1 Delimitação da Tese

Esta tese, consoante sua problemática e objetivos traçados, tem por delimitação o tema: Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros e possíveis efeitos no Desenvolvimento Local. A partir dessa temática foram definidos os demais tópicos de sua delimitação, os quais podem ser observados de forma sistematizada no Quadro 8, com o detalhamento desde o tema da pesquisa, até a forma de atingimento dos objetivos, variáveis e recorte temporal, pretendidos.

Quadro 8 – Detalhamento da delimitação da Tese

(Continua)

DELIMITAÇÃO DA TESE		
Tema	Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros e possíveis efeitos no Desenvolvimento Local	
Título	A (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E POSSÍVEIS EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA PROPOSTA PARA CARACTERIZAÇÃO	
Objetivos	Objetivo Geral	
	Descrição	
	Forma Atingimento	
	Propor uma metodologia para caracterização da (In) Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros com possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local e como insumo para a Viabilidade Municipal instituída pela EC nº 16 de 1996	Elaboração de uma proposta de metodologia robusta para a mensuração da Sustentabilidade Financeira Municipal: ISFM – Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal
	Objetivos Específicos	
Descrição	Forma Atingimento	
a) Estabelecer os elementos para a formulação da metodologia/proposta de caracterização da (in) Sustentabilidade Financeira de municípios	Definição dos elementos para composição do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM), com base na fundamentação teórica do estudo;	

(Conclusão)

	b) Elaborar e padronizar a metodologia para a mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira de municípios, como produto para o Estudo de Viabilidade exigido constitucionalmente.	Elaboração do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM); Padronização fontes de dados; disponibilizar fórmulas e indicadores para a mensuração, acompanhamento e avaliação dos resultados;
	c) Analisar a (in)Sustentabilidade Financeira dos municípios brasileiros a partir da aplicação da metodologia proposta;	Realização o levantamento dos dados a partir da metodologia proposta; tratar os dados; analisar as informações e resultados;
	d) Identificar possíveis efeitos da (In) Sustentabilidade Financeira dos municípios no Desenvolvimento Local.	A partir dos resultados da análise, identificação de possíveis correlações e impactos no desenvolvimento local (IFDM; Estatística Descritiva; Correlação regressão linear)
Problema de Pesquisa	Como caracterizar a (in)Sustentabilidade Financeira dos municípios brasileiros e possíveis efeitos no Desenvolvimento Local?	
Tese	A Sustentabilidade Financeira dos Municípios não deve ser medida apenas pela fórmula proposta pela PEC 188/2019, mas sim, considerar outros elementos – como: outros recursos que compõem o orçamento total do ente federativo; o desenvolvimento local; índices de desenvolvimento; e qualidade de vida – formalizados por uma metodologia estruturada como proposta neste trabalho.	
Pressupostos	1. Pequenos municípios são naturalmente mais suscetíveis a Insustentabilidade Financeira. 2. A elaboração de uma metodologia que caracterize a (in) Sustentabilidade Financeira de municípios contribuirá para a realização de análises mais robustas quanto as suas (in) viabilidades, apoiando-se em indicadores e dados financeiros padronizados, sendo possível se evidenciar, assim, possíveis efeitos no Desenvolvimento Local.	
Universo	5.570* municípios brasileiros	
Amostra	Optou-se pela aplicação do estudo em todo o universo de dados existente, e não apenas em uma amostra.	
Variáveis definidas a priori	Sustentabilidade Financeira, Desenvolvimento Local, Porte Populacional, Arrecadação Própria, Dependência de Transferências Externas, entre outras.	
Recorte longitudinal (temporal)	Recorte temporal de aplicação prática da pesquisa quantitativa: 2015 e 2016	
Métricas das referências utilizadas	Artigos científicos de periódicos: 60 (23 internacionais) Artigos científicos de Anais eletrônicos: 6 Teses/dissertações: 3 Livros: 30 Manuais: 2 Legislação: 4 Textos de internet e portais de dados secundários: 32	
Notas: * Segundo dados do IBGE no ano de 2010 existiam 5.565 municípios, porém, no ano de 2020 o número total passou a ser 5.570, sendo este o quantitativo considerado para o presente estudo.		

Fonte: Autoria própria (2020; 2022)

O Quadro 8 demonstra de maneira sucinta os principais elementos do escopo do presente estudo, visando propiciar aos leitores a percepção da estrutura da proposta da Tese. Destaca-se que os detalhes da definição da Tese e do Problema de

Pesquisa já foram abordados nos Tópicos 2 e 3 deste capítulo e por este motivo não serão retomados nesta seção.

Explana-se ainda que foram definidas, *a priori*, algumas **variáveis** norteadoras relevantes e que compõem o banco de dados do estudo: Sustentabilidade Financeira, Desenvolvimento Local (IFDM), Porte Populacional, Arrecadação Própria, Dependência de Transferências Externas, entre outras.

Quanto ao **recorte temporal** do estudo, tem-se o período de 2015 e 2016. Registre-se que a escolha do recorte longitudinal se deu devido à limitação dos dados disponíveis nos bancos de dados das variáveis a serem utilizadas (Siconfi/Finbra, IFDM, IFGF, DataSUS, entre outros), sendo, *in casu*, este o único período em que coincidem os dados disponíveis nas referidas fontes de dados.

Os demais elementos do Quadro 8 são abordados de maneira mais detalhada nos tópicos 7.1.1 a 7.1.2, que seguem.

7.1.1 Definição do Universo/Amostra

Após a elaboração da proposta de Metodologia do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM), foi realizada a testagem para verificação dos resultados, utilizando os dados de todos os 5.570 municípios brasileiros – excluindo apenas aqueles com dados incompletos.

Optou-se, então, pela utilização de todo o universo de dados existente, e não apenas os dados de uma amostra, para maior robustez das análises e experimentação do índice proposto.

7.1.2 Escolha do IFDM como indicador de Desenvolvimento Local

Para o desenvolvimento do presente estudo, optou-se pela utilização do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) como indicador de desenvolvimento local dos municípios brasileiros. A escolha se justifica por se tratar de um índice de referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, e por ser um índice com ampla utilização nacional.

7.2 Classificação dos Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

Apesar de não haver um consenso na literatura quando ao conceito de pesquisa, pode-se dizer que uma pesquisa científica é um procedimento formal, que

exige reflexão, recebe tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou verdades parciais, tendo importância fundamental no campo das Ciências Sociais, principalmente na obtenção de soluções para problemas coletivos (LAKATOS, 2021).

Segundo Andrade (2010) e Gil (2010, 2018) uma pesquisa pode ser classificada sob vários aspectos, como finalidade, objetivos, abordagem ou natureza dos dados, ambiente de coleta, controle das variáveis, delineamento e área de conhecimento.

Para maior entendimento, o Quadro 9 descreve o detalhamento da classificação das metodologias de pesquisa existentes na literatura – porém, não de forma exaustiva, mas sim exemplificativa, com base nos autores consultados. No quadro ainda é possível observar a delimitação da metodologia utilizada em cada capítulo da Tese.

Quadro 9 – Classificação das Metodologias da Pesquisa e resumo da metodologia de cada capítulo

Classificação	Desdobramento existentes	Classificação da Metodologia do estudo						
		CAP. 1	CAP.2	CAP.3	CAP.4	CAP.5	CAP.6	CAP.7
Finalidade	Pesquisa básica (pura e estratégica)							
	Pesquisa aplicada	X	X	X	X	X	X	X
	Desenvolvimento experimental							
Objetivos	Pesquisa exploratória		X		X	X		
	Pesquisa descritiva	X	X	X	X	X	X	X
	Pesquisa explicativa			X		X	X	
Abordagem ou Natureza dos dados	Pesquisa quantitativa			X		X	X	
	Pesquisa qualitativa		X		X		X	
Ambiente de coleta	Pesquisa de campo							
	Pesquisa de laboratório							
Controle das variáveis	Experimental							
	Não experimental							
Delineamento da pesquisa	Pesquisa bibliográfica	X	X	X	X	X	X	X
	Pesquisa documental			X		X	X	
	Pesquisa experimental							
	Ensaio clínico							
	Estudo de caso							
	Estudo de coorte							
	Levantamento de campo							
	Teoria fundamentada nos dados							
	Pesquisa-ação							
Pesquisa participante								
Área do conhec.	Grandes áreas	C.S.A.	C.S.A.	C.S.A.	C.S.A.	C.S.A.	C.S.A.	C.S.A.
C.S.A – Ciências Sociais Aplicadas								

Fonte: Elaborado a partir de Andrade (2010) e Gil (2010; 2018)

A pesquisa exploratória se refere àquela que analisa e avalia uma situação concreta desconhecida, e tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito ou passível de hipóteses (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2021).

Por sua vez a pesquisa descritiva pode ser definida como àquela que “têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2019, p.56). Já as pesquisas explicativas partem do nível mais simples para o mais complexo, visando identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos, buscando a explicação dos fatos e fenômenos (GIL, 2019).

Quanto à natureza ou abordagem dos dados,

As **pesquisas quantitativas** caracterizam-se pela utilização de números e medidas estatísticas que possibilitam descrever populações e fenômenos e verificar a existência de relação entre variáveis. As **pesquisas qualitativas**, por sua vez, caracterizam-se pela utilização de dados qualitativos, com o propósito de estudar a experiência vivida das pessoas e ambientes sociais complexos, segundo a perspectiva dos próprios atores sociais. Há, também, pesquisas que se valem tanto de procedimentos quantitativos quanto qualitativos, designadas como **pesquisas de métodos mistos** (GIL, 2019, p.57)

A pesquisa documental pode ser caracterizada, segundo Gil (2018) e Marconi e Lakatos (2018), como fontes primárias onde a coleta de dados é restrita a documentos, sejam escritos (documentos oficiais, que constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados; publicações parlamentares; documentos jurídicos; dados estatísticos; publicações administrativas; e documentos particulares) ou não (imagens, fotografias, objetos, canções, vestuário, folclore), escritos em papel ou meios eletrônicos, coletadas quando o fenômeno ocorre ou posteriormente. Como fontes de pesquisa documental podem-se citar:

- a) Arquivos públicos: como leis, ofícios, projetos de leis, atas, documentos, etc;
- b) Arquivos particulares: como correspondências, diários, programas, comunicados, etc;
- c) Fontes estatísticas: elaborados e divulgados por órgãos oficiais e particulares, como IPEC, IBGE, etc.

A pesquisa documental da presente Tese ocorreu principalmente por meio de: i) Arquivos públicos – dados coletados do portal Siconfi-Finbra; e ii) Fontes estatísticas – como por exemplo, os dados coletados do IBGE e do IFDM referente aos municípios.

A pesquisa bibliográfica, também classificada como de fontes secundárias, é toda bibliografia pública que utiliza materiais escritos, que já foi publicada ou gravada,

e que permite a análise de um tema sob um novo enfoque ou abordagem muito mais ampla do que aquela pesquisada em fontes primárias (GIL, 2018; MARCONI; LAKATOS, 2018, LAKATOS, 2021).

Marconi e Lakatos (2018) elencam os tipos de pesquisa bibliográficas:

- a) Imprensa escrita: como jornais e revistas
- b) Meios audiovisuais: são os meios pelos quais são aplicados o que foi dito pela imprensa escrita; como rádio, filmes, televisão;
- c) Material cartográfico: mapas (divisão política e administrativa; hidrográfico; climatológicos, etc), gráficos e pirâmides (de população, importações, exportações, PIB, etc).
- d) Publicações: como livros, teses, monografias, publicações avulsas, pesquisas, artigos científicos impressos ou eletrônicos etc.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada em todos os capítulos deste estudo e teve como principais fontes as publicações, como: livros, artigos científicos, teses e dissertações, dentre outros.

7.2.1 Levantamento bibliométrico e análise bibliométrica

Lakatos (2021, p. 16) explica que “toda pesquisa deve basear-se em uma teoria, que serve como ponto de partida para a investigação bem-sucedida de um problema”.

Lacerda, Ensslin e Ensslin (2012), corroboram que, existindo um problema e/ou uma dúvida, os pesquisadores são motivados a buscar informações sobre o tema em bibliotecas e bases bibliográficas, e com a evolução dos sistemas de informações, o uso de base de dados¹⁸ se popularizou e se intensificou, tornando-se uma ferramenta que facilita a recuperação de busca e seleção de materiais bibliográficos relevantes para o escopo da pesquisa.

Isto posto, observa-se que, ao se utilizar desta ferramenta, a construção do conhecimento do pesquisador

(...) é representada pela seleção dos artigos relevantes que comporão o portfólio bibliográfico relacionado ao tema (...) bem como a análise bibliométrica desses artigos. O conceito de **análise bibliométrica** se baseia na evidenciação quantitativa dos parâmetros de um conjunto definido de artigos (portfólio bibliográfico) para a gestão da informação e do

¹⁸ “(...) Sistemas de indexação de periódicos, livros, teses, relatórios, anais de eventos dentre outros, a fim de facilitar as buscas de referências bibliográficas e assim, servirem de plataforma teórica para pesquisas futuras” (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012, p. 61).

conhecimento científico de um dado assunto (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012, p. 61, grifo nosso).

Essa metodologia desenvolvida para a construção do estado da arte e da revisão bibliográfica referente à temática estudada robustece a pesquisa e enriquece o conhecimento técnico do pesquisador. E para o desenvolvimento dessas etapas da pesquisa, Ensslin, Ensslin e Pinto (2013) lecionam que no ano de 2005 pesquisadores do Laboratório de Metodologias Multicritério em Apoio à Decisão (LabMCDA), vinculado ao Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Federal de Santa Catarina, criaram uma metodologia nomeada *ProKnow-C - Knowledge Development Process-Constructivist*¹⁹.

Esse “processo é composto por quatro etapas: (a) seleção de um portfólio de artigos sobre o tema da pesquisa; (b) análise bibliométrica do portfólio; (c) análise sistêmica; e, (d) definição da pergunta de pesquisa e objetivo de pesquisa” (ENSSLIN; ENSSLIN; PINTO, 2013, p.333). Porém, pode-se dizer que as etapas correspondentes ao levantamento e análise bibliométrica estão sintetizadas nas duas primeiras.

Deste modo, as etapas para a construção da análise bibliométrica definidas por Ensslin, Ensslin e Pinto (2013) são:

1) Seleção do portfólio bibliográfico:

- a) Seleção dos artigos nas bases de dados que compõem o Banco de Artigos Bruto;
 - i. definição das palavras-chave;
 - ii. definição da base de dados;
 - iii. busca pelos artigos nas bases de dados com as palavras-chave; e
 - iv. realização de teste de aderência das palavras-chave
- b) Filtragem dos artigos selecionados com base no alinhamento da pesquisa;
 - i. presença de artigos repetidos/redundantes;
 - ii. alinhamento dos títulos dos artigos com o tema;
 - iii. reconhecimento científico dos artigos;
 - iv. alinhamento dos resumos com o tema; e,
 - v. disponibilidade dos artigos na íntegra nas bases.
- c) Teste de representatividade do portfólio bibliográfico: quantidade de citações feitas aos artigos das referências

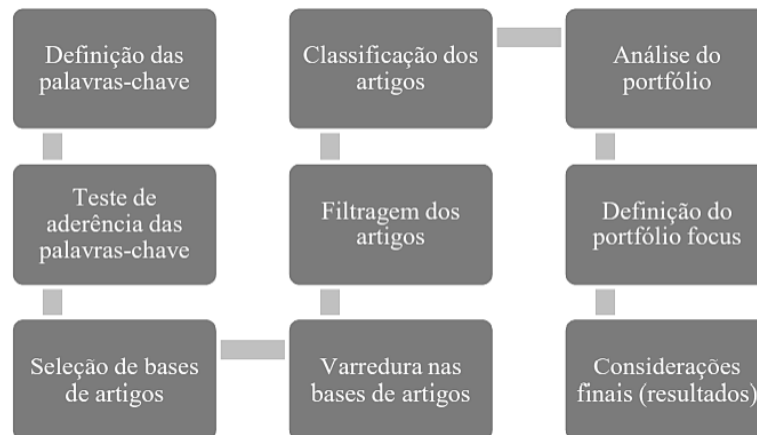
¹⁹ Processo submetido ao INPI para patenteamento pelos pesquisadores Leonardo Ensslin, Sandra Rolin Ensslin, Rogério Tadeu de Oliveira Lacerda e Jorge Eduardo Tasca em 2010 (RUTHES; SILVA, 2015, p. 4).

2) Análise bibliométrica:

- a) Relevância dos periódicos;
- b) Reconhecimento científico dos artigos;
- c) Autores de maior destaque;
- d) Palavras-chave mais utilizadas; e
- e) análise do fator de impacto dos periódicos

Neste contexto, Ruthes e Silva (2015) colaboram com a temática propondo que o desenvolvimento do processo de análise bibliométrica seja realizado em nove etapas, conforme Figura 6.

Figura 6 – Processo de Análise Bibliométrica



Fonte: Ruthes e Silva (2015, p.4)

Percebe-se que, aparentemente, não existe um consenso ou padronização das etapas a serem seguidas para a construção de um levantamento bibliométrico /análise bibliométrica, porém, a literatura existente norteia as partes interessadas, com o benefício de que a metodologia pode ser adaptada às necessidades do pesquisador.

7.3 Coleta, Tratamentos e Análise dos Dados

Conforme já mencionado, a coleta dos dados da pesquisa foi realizada majoritariamente por meio de pesquisa documental, utilizando-se de: i) arquivos públicos – dados coletados do portal Siconfi-Finbra; e ii) fontes estatísticas – como dados do IBGE e do IFDM referentes aos municípios estudados. No Quadro 10 estão elencadas as principais informações a coletadas, que foram transformadas em variáveis de análise na fase de tratamento dos dados.

Quadro 10 – Dados coletados na pesquisa documental

Dados/variáveis	Fonte de pesquisa documental
Município/População	IBGE
Índice de desenvolvimento	IFDM
Arrecadação própria / receitas	SICONFI-FINBRA
Receita total	SICONFI-FINBRA
Transferências intergovernamentais	SICONFI-FINBRA
Índice de Gestão Fiscal	FIRJAN
Indicadores contábeis	SICONFI-FINBRA
Indicadores da saúde	DATASUS

Fonte: A autoria própria (2021)

O tratamento dos dados foi realizado a partir de um banco de dados estruturado com as variáveis de análise, por meio de aplicação da metodologia a desenvolvida (ISFM), análises estatísticas, estatística descritiva, correlação/regressão linear simples, dentre outros. Como ferramentas auxiliares ao tratamento dos dados, foram utilizadas planilhas eletrônicas, o software/pacote estatístico *Minitab*, software *VOSviewer*, ferramenta de gestão *Power BI*, dentre outros.

Marconi e Lakatos (2021) lecionam que a estatística é um instrumento poderoso para a interpretação de muitos dados – aqueles colhidos na pesquisa que ainda “brutos” – cuja sua complexidade torna difícil a visão global, o que necessita a utilização da estatística para seu arranjo, análise e compreensão.

Quanto aos conceitos de correlação e regressão, Triola (2017) explica que correlação é um termo utilizado para uma associação entre duas variáveis, ou seja, existe correlação entre duas variáveis quando os valores de ambas estão relacionados de alguma maneira; e existe correção linear entre duas variáveis quando há uma correlação e os pontos marcados para os dados emparelhados resultam em um padrão que pode ser aproximado por uma reta.

Já o conceito de regressão está associado a métodos para encontrar a equação da reta que melhor se ajusta a um determinado diagrama de dispersão de dados amostrais, deste modo, a equação de regressão expressa uma relação entre x , nomeada variável explicativa/preditora/independente, e y , chamada de variável resposta/dependente (TRIOLA, 2017). Destaca-se que

a análise da correlação e regressão compreende a análise de dados amostrais para saber se e como duas ou mais variáveis estão relacionadas uma com a outra numa população. (...). A correlação mede a força, ou grau, de relacionamento entre duas variáveis; a regressão dá uma equação que descreve o relacionamento em termos matemáticos (STEVENSON, 2001, p. 341).

Favero *et al.* (2009) complementam que, em pesquisas, todas as relações podem ser estudadas por modelos de regressão que buscam apurar a relação entre um conjunto de variáveis explicativas e uma variável dependente. Quanto à análise de regressão linear, essa “tem por objetivo estudar a relação entre duas ou mais variáveis explicativas, que se representam na forma linear, e uma variável dependente métrica” (FAVERO *et al.*, 2009, p. 346).

Após a coleta, manipulação e obtenção dos resultados da pesquisa, o passo seguinte a ser seguido é a análise e interpretação, sendo que a análise envolve a evidencição das relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores, bem como sua redução e categorização, e a interpretação é a atividade intelectual que procura dar significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos (GIL, 2008; LAKATOS, 2021).

Diante do exposto, finalmente, a análise e interpretação dos dados da presente pesquisa foi realizada de forma integrativa por meio de consolidação de relatórios, quadros, gráficos, tabelas e imagens gerados ou obtidos secundariamente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARAÚJO, E. T. **O Desafio da Sustentabilidade nas APAEs**: Noções sobre Captação de Recursos e Elaboração de Projetos Sociais. FEAPAES Informa – Boletim Informativo da Federação das APAEs do Estado do Espírito Santo, Vitória, 2003.

BONILHA, I. L. Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do IRB. In: LICHTENSZTEJN, C. G.; FONSECA, Y. R. da (orgs.). **Controle externo**: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública/ Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Escola de Gestão Pública. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2016.

BOUERI, R.; MONASTERIO, L.; MATION, L. F.; SILVA M. M. Multiplicai-vos e crescei? FPM, Emancipação e Crescimento Econômico Municipal. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento 2013** Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, 2013.

BADLEY, G. Academic writing: contested knowledge in the making?. **Quality Assurance in Education**. Vol. 17, No. 2, 2009, pp. 104-117. DOI 10.1108/09684880910951345.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, jul./set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. PEC do Pacto Federativo. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CASTRO, J. O Globo Política. **Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>>. Acesso em: 07 set. 2021.

CIOATTO, R. M.; BOFF, S. O. O reconhecimento da Autonomia Política Municipal não é suficiente para o Desenvolvimento Local – o debate sobre a criação de novos municípios no Brasil. **Rev. direitos fundamentais e democracia**, v. 22, n. 2, p. 272-295, mai./ago. 2017.

COSTA, W. N. G. Dissertações e teses *multipaper*: uma breve revisão bibliográfica. Seminário Sul-Mato-Grossense de Pesquisa em Educação Matemática. VIII SESEMAT. **Anais eletrônicos...** UFMS, v. 8 n. 1 (2014). Campo Grande-MS. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/sesemat/issue/view/239>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

DUNLEAVY, P. **Authoring a PhD** How to plan, draft, write and finish a doctoral thesis or dissertation. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R.; PINTO, H. de M. Processo de Investigação e Análise Bibliométrica: Avaliação da Qualidade dos Serviços Bancários. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, art. 4, pp. 325-349, Maio/Jun. 2013.

FAVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L. da.; CHAN, B. L. **Análise de dados modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDES, A. L. (coord.); BEAL, D. A.; PEPICELLI JUNIOR, J. J.; SILVA, L. F. **Estudo de Viabilidade Municipal**. Curitiba, TCU/PR, 2015.

FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz). Observatório Juventude C&T. **O que é PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL?**. Disponível em: <<http://www.juventudect.fiocruz.br/categoria-ciencia/ciencias-sociais-aplicadas/planejamento-urbano-e-regional>>. Acesso em: 31 jul 2021.

FRANK, A. G. **Formatos alternativos de teses e dissertações**. 2013. Disponível em: <<https://cienciapratica.wordpress.com/2013/04/15/formatos-alternativos-de-teses-e-dissertacoes/>>. Acesso em: 05 set. 2021.

FREITAS, M. E. Viver a tese é preciso! reflexões sobre as aventuras e desventuras da vida acadêmica. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, Jan./Mar. 2002. GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 201.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, G. M.G.; DOWELL, M. C. M. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/2339>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

HENRICHES, J. A.; CAVALCANTE, J. P.S.; NASCIMENTO, D. E. do. A criação de municípios no Estado do Paraná na década de 1990 sob o viés do IDH-M: uma análise exploratória. Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SNPD), 2, 2014, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UDESC, 2014. Disponível em: <<http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/607.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 Jul. 2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Séries Históricas e Estatísticas**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

LACERDA, R. T. de O.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 19, n. 1, p. 59-78, 2012.

LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 9ª ed. Grupo GEN, 2021. 9788597026610. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026610/>. Acesso em: 03 ago. 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho científico**: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso. 9ª ed. São Paulo : Atlas, 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. – [2. Reimpr.]. - São Paulo: Atlas, 2018.

MIKHAILOVA, I. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Economia E Desenvolvimento**, (16), 2004. DOI: <https://doi.org/10.5902/141465093442>.

MUTTI, G. S. L.; KLÜBER, T. E. formato *multipaper* nos programas de pós-graduação stricto sensu brasileiros das áreas de educação e ensino: um panorama. *In*: Seminário Internacional de Pesquisa e Estudos Qualitativos - SEPEC, V. **Anais [...]** Foz do Iguaçu, 2018.

NAVARRO-GALERA, A.; PEDRO RODRIGUEZ-BOLIVAR, M.; ALCAIDE-MUNOZ, L.; DESEADA LOPEZ-SUBIRES, M. Measuring the financial sustainability and its

influential factors in local governments. **Applied Economics**, v. 48, n. 41, p. 3961–3975, 2016.

NIELSEN, F. A. G.; OLIVO, R. O.; MORTILHAS, L. J. **Guia prático para elaboração de monografias, dissertações e teses em administração**. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, D. T. **A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local**. 2018. 162f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

PALONI, N. A. **O Estudo de Viabilidade Municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional**. 2008. 147 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia do Direito e do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PPGGP (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública). **O programa**. Disponível em: < <https://portal.utfpr.edu.br/cursos/coordenacoes/stricto-sensu/pgp/sobre>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

RUTHES, S.; SILVA, C. L. da. O uso de estudos prospectivos na análise de políticas públicas: uma análise bibliométrica. IN: Congresso latino-americano de Gestão e Tecnologia - ALTEC Brasil, XVI, Porto Alegre – RS, 2015. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre – RS: ALTEC.

SOARES, M. L. Q. **Teoria Geral do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

STEVENSON, W. J. **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Harbra, 2001.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A Criação de Municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.

TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. de. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências Legislativas nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n.51, p.73-100, 2010.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**, 12^a ed. Rio de Janeiro : LTC, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788521634256/>. Acesso em: 07 ago. 2021.

CAPÍTULO 2

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESTUDOS DE NATUREZA PRÓXIMA OU SIMILAR

RESUMO: A temática da Sustentabilidade Financeira em governos locais vem ganhando espaço nos debates acadêmicos, na literatura e nas pesquisas científicas, porém de maneira lenta no cenário nacional e mais fortalecida na academia internacional. A presente pesquisa tem por objetivo realizar um levantamento dos estudos publicados nos últimos anos sobre a caracterização ou mensuração da Sustentabilidade Financeira voltada para Pequenos Municípios. Para o alcance do objetivo proposto foi utilizada como metodologia pesquisa bibliográfica e revisão sistemática da literatura. Os principais resultados demonstram que a temática é pouco debatida no cenário acadêmico nacional, recebendo maior atenção no cenário internacional, principalmente países Europeus. Como resultado da análise foram selecionados apenas quatro estudos com temas próximos ao da temática central deste artigo – os quais tratam a Sustentabilidade Financeira de pontos de vista distintos daquele proposto no objetivo do presente estudo – complementarmente foram elencadas lacunas nos estudos encontrados e sugestões de novos estudos. A escassez de estudos encontrados confirma a necessidade de fomento da pesquisa dentro da temática, visando a contribuição para a ampliação da pesquisa científica e dos debates dentro deste escopo, dada a relevância da matéria.

Palavras-Chave: Sustentabilidade Financeira. Governos Locais. Pequenos Municípios.

1 INTRODUÇÃO

A temática da Sustentabilidade Financeira de municípios vem ganhando espaço na literatura e nas pesquisas científicas nos últimos anos – mesmo que de maneira lenta no cenário nacional e mais fortalecida na academia internacional. Fomentar as discussões acerca da Sustentabilidade Financeira dos municípios de pequeno porte brasileiros se mostra pertinente principalmente pela relevância destes entes na estrutura federativa do Brasil, lembrando que eles são os *locus* onde o Estado se materializa de fato para o seu povo a partir da efetiva implementação de políticas públicas.

Atualmente o Brasil possui 1.307 (23,5%) pequenos municípios com população de até 5.000 habitantes, e estudos recentes, como os de Bonilha (2016) e Oliveira (2018), abordam pontos importantes a serem observados quanto às consequências de se manter uma estrutura de um ente tão pequeno. Bonilha (2016) aponta alguns diagnósticos desfavoráveis aos governos menores como: menor capacidade fiscal; elevado grau de endividamento; balanço negativo nas contas públicas; a dificuldade na prestação de serviços; pois como pressuposto, quanto menor o município maior a dificuldade em relação à manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima.

Já o estudo de Oliveira (2018) analisou índices dos pequenos municípios paranaenses, e o resultado demonstrou que por não possuírem Capacidade

Financeira para fazerem frente às suas funções federativas, a maioria destes municípios é dependente de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população. Soma a isto, no ano de 2019 entrou no cenário político e processo legislativo brasileiro a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188. Uma das propostas da PEC sugere a incorporação, e até mesmo a sua extinção, de pequenos municípios com até cinco mil habitantes considerados insustentáveis.

Diante do exposto, emergem inquietações sobre a matéria, traduzidas por meio das seguintes questões norteadoras: a mensuração/caracterização da Sustentabilidade Financeira no âmbito da gestão pública de governos locais, principalmente municípios de pequeno porte, está sendo estudada pela academia? O que já existe publicado sobre a temática no cenário nacional e internacional?

Nesta conjuntura, considerando o cenário exposto e visando encontrar resposta às questões norteadoras do estudo, a presente pesquisa tem por objetivo realizar um levantamento dos estudos publicados nos últimos anos sobre a caracterização ou mensuração da Sustentabilidade Financeira voltada para Pequenos Municípios, analisando as lacunas e oportunidades de estudos. Complementarmente, lança-se o pressuposto de que não existem estudos que abordem este tema de maneira aprofundada, principalmente no que se refere aos pequenos municípios brasileiros, e que essa temática necessita de atenção no cenário acadêmico e científico, de forma a contribuir para decisões políticas e administrativas na gestão pública.

A relevância do estudo proposto se pauta na importância do debate da temática dos Municípios – entes federados dotados de autonomia e responsabilidades – os quais, conforme leciona Oliveira (2018, p.34) “são a representação autônoma da materialização do Estado para o seu povo em seu território”, e possuem obrigações constitucionais para a garantia da qualidade de vida, satisfação das necessidades da população e desenvolvimento local. Isto posto, a principal aspiração do estudo é contribuir no plano prático para à melhoria da gestão, e por sua vez, governança pública local.

Destarte, o presente estudo estrutura-se em seis seções, sendo a primeira delas esta introdução. A segunda seção é destinada ao referencial teórico para embasamento da pesquisa. A terceira seção é reservada para a descrição da metodologia da pesquisa. Na quarta e quinta seções são relatados os resultados da

pesquisa, visando à descrição do levantamento bibliométrico realizado e a análise dos resultados. Por fim, na sexta seção são realizadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Sustentabilidade Financeira

A noção do termo Sustentabilidade pode ter um amplo aspecto epistemológico, podendo ser discutida em termo de definição de indicadores, certificações, gestão e políticas setoriais - de nações, regiões, organizações - projetos e programas, resultados econômicos mensuráveis, bem como referindo-se a algo socialmente includente, ambientalmente sustentável ou economicamente sustentado no tempo (BOEIRA, 2012).

O conceito de “Sustentabilidade” em seu aspecto amplo é muito mais abrangente do que o delineamento do presente estudo, tem-se então que os municípios podem ser classificados como “sustentáveis” em vários aspectos, por exemplo: geopolíticos, populacionais, econômicos, sociais, financeiros, ambientais. Deste modo, desde já se esclarece que neste estudo o conceito é abordado em aspecto restrito ao da Sustentabilidade Financeira, ou seja, resultados econômicos mensuráveis. Esta delimitação justifica-se e se dá em função do escopo delineado para este trabalho, não se extrapolando, portanto, às demais dimensões da temática.

Em busca da conceituação da Sustentabilidade Financeira, percebe-se que não há um consenso ou uma definição exata do termo. Segundo Fernandes e Meireles (2013), em seus estudos realizados, a definição de sustentabilidade financeira com a especificidade citada do termo não foi encontrada em nenhuma fonte, sendo localizadas apenas menções ao termo nos contextos de sustentabilidade econômica, social ou ecológica.

Fernandes e Meireles (2013) defendem que a principal característica do conceito sustentabilidade reside na qualidade de se manter para sempre. Porém, Cabaleiro, Buch e Vaamonde (2013, tradução nossa) complementam que ao revisar a literatura revela-se que há grande ambiguidade na terminologia e citam que em muitos casos os vários termos apresentados na literatura têm sido usados de forma intercambiável, referindo-se ao conceito de sustentabilidade financeira associada à saúde financeira de governos, conforme se ilustra no Quadro 11.

Quadro 11 – Definições e usos de termos relacionados a Sustentabilidade Financeira

Termo	Autores	Definições	Usado por outro (s) autor (es)
Saúde Fiscal	Berry (1994)	Até que ponto os recursos financeiros excedem as obrigações de gastos.	Honadle and Lloyd-Jones (1998); Kleine <i>et al.</i> (2003); Honadle (2003); Carmeli (2007)
	Ladd and Yinger (1989)	A capacidade de uma cidade fornecer serviços públicos aos seus residentes.	
	Hendrick (2004)	A capacidade de o governo cumprir suas obrigações financeiras e serviços.	
Saúde Financeira	Zafra <i>et al.</i> (2009a)	Capacidade da instituição saldar suas dívidas e, por sua vez, fornecer níveis de serviços aceitáveis.	Groves <i>et al.</i> (1981); Mercer and Gilbert (1996); Honadle and Lloyd-Jones (1997); Petro (1998); Honadle (2003); Hendrick (2004)
Condição Fiscal	Ratcliffe <i>et al.</i> (1990)	A capacidade de um distrito/ente fornecer serviços de qualidade razoável, com uma carga tributária razoável para seus residentes.	Petersen (1977), Honadle and Lloyd-Jones (1998); Kleine <i>et al.</i> (2003); Honadle (2003); Kloha <i>et al.</i> (2005b); Carmeli (2007)
Condição financeira	Berne (1992)	A probabilidade de cumprimento das obrigações financeiras devidas aos credores, empregados, contribuintes e outras partes interessadas, tanto no presente como no futuro.	Lorig (1941); Petersen (1977); Hughes and Laverdiere (1986); Zehms (1991); Brown (1993, 1996); Mercer and Gilbert (1996); Honadle and Lloyd-Jones (1998); Wolff and Hughes (1998); Petro (1998); Carcaba (2004); Chase and Phillips (2004); Zafra <i>et al.</i> (2006); Wang <i>et al.</i> (2007); Zafra <i>et al.</i> (2009a, 2009b).
	Gasb (1999, 2004), Mead (2001)	A capacidade do governo de fornecer serviços adequados para cumprir as obrigações atuais e futuras.	
	Gasb (1999, 2004); Jones (1979); Haney <i>et al.</i> (2002)	Realização financeira e mensuração de mudanças cumulativas nos ativos líquidos, patrimônio líquido ou fluxos de caixa líquidos.	
	Wang <i>et al.</i> (2007)	Capacidade de uma organização de cumprir suas obrigações financeiras em tempo hábil.	
	Groves <i>et al.</i> (1981)	Tem muitos significados: Solvência de caixa: capacidade do governo gerar caixa ou liquidez suficiente para pagar suas contas. Solvência orçamentária: capacidade da cidade gerar receitas suficientes durante seu período orçamentário normal para cumprir suas obrigações de despesas e não incorrer em déficits.	

Fonte: Adaptado de Cabaleiro, Buch e Vaamonde (2013, p.731, tradução nossa)

Com base no exposto pode-se dizer que os termos relacionados à sustentabilidade relacionam-se a termos-chave como: equilíbrio entre recursos e gastos; capacidade de fornecer serviços em níveis aceitáveis; capacidade de cumprir obrigações financeiras em tempo hábil; e capacidade de gerar receita suficientes para cumprir suas obrigações de despesas.

Corroborando com o assunto, Navarro-Galera *et al.* (2016, tradução nossa) lecionam que a sustentabilidade financeira pode ser definida como a capacidade de cumprir as prestações de serviços e compromissos financeiros no presente e no futuro, aplicando políticas atuais e mantendo-as no futuro sem causar um aumento contínuo da dívida.

Na mesma toada Araújo (2003) define sustentabilidade financeira como a capacidade de uma organização gerar lucros próprios para financiar suas atividades, se tornando um empreendimento sustentável – em termos institucionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros – ao longo do tempo. Santos e Wagner (2008) complementam que o desenvolvimento (financeiro) sustentável desafia as organizações à uma administração mais transparente e responsável, objetivando a criação de valor sustentável, aumento dos lucros, redução dos riscos, legitimidade e crescimento.

Nesta perspectiva, Scaff (2014) leciona e complementa que a (in)sustentabilidade financeira de uma nação ou governo ocasiona reflexos – positivos ou negativos – para além de suas fronteiras, ressaltando a importância e o dever da preocupação com o coletivo, pois se trata de um interesse difuso da sociedade.

2.1.1 Sustentabilidade Financeira de Governos Locais: importância da análise e mensuração

Navarro-Galera *et al.* (2016, tradução nossa), lecionam que até o momento, poucos trabalhos têm se dedicado a estudar como a sustentabilidade financeira dos governos locais pode ser medida e controlada, e abordam uma importante reflexão no que se refere à Sustentabilidade Financeira voltada para a gestão de governos locais:

No atual contexto internacional de crise econômica, a análise da sustentabilidade financeira das políticas governamentais é uma questão fundamental para os líderes do setor público (políticos e gestores) e cidadãos, pois é interessante aprender e melhorar a equidade intergeracional dos serviços públicos. As principais organizações internacionais e pesquisas acadêmicas concluíram que os sistemas contábeis dos entes públicos são chamados a desempenhar um papel fundamental na mensuração e melhoria da sustentabilidade governamental (NAVARRO-GALERA *et al.*, 2016, p.12, tradução nossa).

Destaque-se a menção do papel não apenas dos gestores e políticos, mas também do cidadão, na busca por aprendizado focado na análise e mensuração da sustentabilidade financeira governamental visando a melhoria dos resultados que refletem na qualidade dos serviços prestados.

Nessa conjuntura Navarro-Galera *et al.* (2016) alertam que artigos recentes estimulam a oportunidade de estudar a sustentabilidade financeira de governos locais, tendo em vista a identificação de que o alto volume de dívida e déficit são dois problemas essenciais para os esses governos que repercutem na sustentabilidade

das finanças. Complementarmente, Cabaleiro, Buch e Vaamonde (2013, tradução nossa) alertam que ter uma saúde financeira adequada é um pré-requisito para justificar a existência de diferentes administrações públicas.

Outros aspectos que se associam à temática da Sustentabilidade Financeira nos governos locais e encoraja a sua análise e mensuração, segundo Cabaleiro, Buch e Vaamonde (2013, tradução nossa) é a influência do tamanho e da localização da população em diferentes aspectos econômicos e sociais da gestão local, que inclusive já tem sido objeto de vários estudos relacionados à gestão financeira de governos públicos.

Por fim, Caldas, Dollery e Marques (2020, p.3) lecionam que *“governance and community sustainability, along with performance and financial sustainability assessment are key factors for the setting of a local government evaluation model”*. Modelo este – avaliação do governo local por meio da caracterização/mensuração da sustentabilidade financeira – que o presente estudo visa identificar se está sendo estudado na literatura contemporânea.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa pode ser caracterizada quanto ao seu objetivo, como uma pesquisa exploratória, descritiva e explicativa; quanto à finalidade, pesquisa aplicada; quanto à abordagem ou natureza dos dados, pesquisa qualitativa; e quanto ao delineamento da pesquisa, pesquisa bibliográfica.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com a utilização de fontes como, artigos científicos, teses, dissertações, livros, entre outros. Destacando-se que foi priorizada a utilização de artigos científicos, tendo em vista este formato de bibliografia disponibilizar conteúdo atualizado, que reflete com maior precisão a dinâmica e desenvolvimento das pesquisas científicas na atualidade.

A busca pela bibliografia foi realizada por meio de Levantamento Bibliométrico, processo elaborado entre a segunda quinzena de agosto e a primeira quinzena de setembro de 2021. Essa metodologia facilita a recuperação e seleção de materiais bibliográficos relevantes para o escopo da pesquisa, que auxiliam na construção do conhecimento do pesquisador, a partir da construção de um portfólio bibliográfico para a gestão da informação e do conhecimento científico do assunto desejado (LACERDA; ENSSLIN; ENSSLIN, 2012).

Destaca-se que estudos bibliométricos são cada vez mais utilizados e solicitados para apoiar decisões de avaliação de pesquisa, e diferentes indicadores são frequentemente desenvolvidos neste nível de análise, geralmente baseados tanto na produção dos cientistas quanto no impacto de seus documentos, como o número de citações por documento ou o número de artigos muito citados (COSTAS; BORDONS, 2007, tradução nossa). Devido a evidência da relevância desse método de pesquisa optou-se pela utilização do levantamento bibliométrico para alicerçar o presente estudo.

Para o tratamento dos dados foi utilizado o software VOSviewer. O VOSviewer é um programa desenvolvido pelos pesquisadores holandeses Nees Jan van Eck e Ludo Waltman do Centre of Science and Technology Studies da Lieden University, para a construção e visualização de mapas bibliométricos. O software está disponível gratuitamente para toda a comunidade, e vem sendo amplamente utilizado – mais de 1500 publicações em revistas científicas internacionais já empregaram o software em suas pesquisas (VAN ECK; WALTMAN, 2010, 2014, 2021; VAN ECK, 2021).

A ferramenta *VOSviewer* pode ser usada para construir mapas de autores ou periódicos com base em dados de cocitação, ou para construir mapas de palavras-chave com base em dados de co-ocorrência, e oferece ainda um visualizador que permite que os mapas bibliométricos sejam examinados em todos os detalhes (VAN ECK; WALTMAN, 2010, tradução nossa).

Por fim, foi realizada a revisão sistemática da literatura dos estudos selecionados, detalhando os principais pontos abordados nas produções, suas lacunas e potenciais estudos futuros/complementares.

4 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS

O levantamento bibliométrico para o presente estudo foi realizado em oito etapas, baseando-se em autores Ruthes e Silva (2015)²⁰ que adotam uma sequência de nove etapas, sendo que neste caso em concreto as etapas “Análise do portfólio” e “definição do portfólio *focus*” foram unificadas em uma etapa única denominada “Análise e definição do portfólio final”.

²⁰ O uso de estudos prospectivos na análise de políticas públicas: uma análise bibliométrica.

No Quadro 12 é possível verificar como foi realizado cada estágio do levantamento.

Quadro 12 – Etapas do levantamento bibliométrico realizado

Etapa	Resultados primários
1 Definição das palavras-chave	<i>“Financial Sustainability” AND “Small Municipalities”</i>
2 Teste de aderência das palavras-chave	Quadro 13
3 Seleção de bases de dados	<i>Web of Science; Scopus; Portal de Periódicos CAPES</i>
4 Varredura nas bases de dados	Quadro 14
5 Filtragem dos artigos	Quadro 14
6 Classificação dos artigos	Quadro 4
7 Análise e definição do portfólio final	Figura 7 e 8, Quadro 15
8 Resultados	Quadro 16

Fonte: Autoria própria (2021) com base em Ruthes e Silva (2015)

Vale lembrar que o objetivo do levantamento bibliométrico para este estudo é perscrutar e qualificar a produção científica relacionada ao tema central mensuração/caracterização da “Sustentabilidade Financeira”, porém com foco em “pequenos municípios” e suas gestões locais.

a) Definição das Palavras-chave

A definição das palavras-chaves foi balizada a partir de testes e análises de como os termos são comumente utilizados no meio acadêmico. Após as primeiras análises, optou-se por adotar palavras-chave em inglês pois, segundo Ruthes e Silva (2015, p.5), “este é o principal idioma utilizado na indexação dos artigos nas bases de dados”.

Isto posto, os resultados das palavras-chave definidas *a priori* foram “*Financial Sustainability*” e “*Small Municipalities*”. Verificou-se que o termo “*Sustainability*”, se utilizado isoladamente resulta em muito artigos relacionados à sustentabilidade ambiental no processo de varredura das bases de dados. Por este motivo foi adotado o termo “*Financial Sustainability*”, para as buscas nas bases de dados, utilizando a delimitação exata do termo.

Do mesmo modo, a utilização do termo “*Municipalities*” gera resultados diversos nas varreduras das bases de dados, deste modo, definiu-se como padrão de busca o termo “*Small Municipalities*”, também utilizando a delimitação exata do termo.

Vale observar que, previamente, também foram realizados testes de buscas nas bases de dados utilizando os termos em português (Sustentabilidade Financeira; Pequenos Municípios) com os mesmos critérios anteriormente mencionados, e os

resultados não foram satisfatórios. Os testes foram realizados com a aplicação de vários filtros, e os resultados – malsucedidos – demonstram que existe pouquíssimo estudo publicado em português relacionado à essa temática e quando encontrados abordam vieses macros – mais frequentemente o da sustentabilidade ambiental – que não se aplicam a este estudo.

b) Teste de aderência das palavras-chave

O teste de aderência, segunda etapa do levantamento, foi utilizado para averiguar quantitativamente a pertinência do termo, mensurando o retorno que cada palavra-chave fornece na pesquisa simples (RUTHES, SILVA, 2015). O teste foi realizado no Portal de Periódicos CAPES, no buscador Google Acadêmico e nas plataformas Scopus e *Web of Science* – tendo em vista se tratar de grandes plataformas de buscas e bases indexadoras que permitiriam a realização dos testes de forma ágil – no dia 15 de agosto de 2021 e 19 de julho de 2022. Os resultados podem ser observados no Quadro 13.

Quadro 13 – Teste de aderência das palavras-chave

Categ.	Palavra-chave	Produção científica							
		Periódico CAPES	R%	Google Scholar	R%	Scopus	R%	Web of science	R%
1	"Financial Sustainability"	9.554	28,4%	106.000	37,5%	2.496	27,2%	1.795	36,8%
	"Financial-Sustainability"	9.554	28,4%	106.000	37,5%	2.496	27,2%	1.795	36,8%
2	"Small Municipalities"	3.671	10,9%	26.000	9,2%	1050	11,4%	500	10,3%
	"Small-Municipalities"	3.671	10,9%	26.000	9,2%	1050	11,4%	500	10,3%
	"Small Municipality"	3.579	10,6%	9.380	3,3%	1050	11,4%	141	2,9%
	"Small-Municipality"	3.579	10,6%	9.380	3,3%	1050	11,4%	141	2,9%
Total		33.608	100%	282.760	100%	9.192	100%	4.872	100%

Nota: R% = representatividade percentual (Resultado / Total)

Fonte: Autoria própria (2021) com base em Ruthes e Silva (2015)

O teste de aderência foi realizado utilizando possíveis derivações das palavras-chave definidas na primeira etapa: com hífen; plural; singular. Nota-se que não há influência nos resultados quando utilizados os termos com ou sem hífen (-). A variação de plural e singular foi utilizada apenas para a segunda categoria de palavra-chave – tendo em vista não se aplicar essa derivação à primeira – e os resultados demonstram diferenças pouco significativas entre dois mecanismos de busca, mesmo assim é possível afirmar que é mais usual a utilização do termo no plural no meio acadêmico.

Por fim, se observa que o termo "*Financial Sustainability*" é o de maior representatividade no teste de aderência, representando 28,4% do total. Na segunda

categoria, a palavra-chave de segunda maior representatividade é “*Small Municipalities*”, na variação do plural, 10,9% do total.

c) Seleção de bases de dados

A terceira etapa, seleção das bases de dados, foi realizada considerando alguns fatores relacionados às ferramentas metodológicas e a disponibilidade de acesso às plataformas. Deste modo, foram selecionadas as bases: *Web of Science* e *Scopus*. E adicionalmente optou-se por utilizar o Portal de Periódicos CAPES como uma terceira base para a varredura da pesquisa. A *Web of Science* foi escolhida pela relevância acadêmica dos periódicos e trabalhos nela indexados. A *Scopus* foi selecionada por ser atualmente a maior base de dados existente no meio acadêmico, além, também, da relevância e qualidade dos trabalhos indexados. Além disso, essas duas bases de dados são recomendadas no manual do software *VOSviewer*, como boas fontes de dados para a realização de análises na ferramenta.

O portal de periódicos CAPES foi selecionado, por se tratar de uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza o melhor da produção científica internacional, e contar com um acervo de cerca de 15 mil títulos com texto completo, 126 bases referenciais, seis bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual (CAPES, 2021).

d) Varredura nas bases de dados e filtragem dos artigos

O processo de varredura e a filtragem dos artigos foi realizada durante a primeira quinzena de setembro de 2021, nas bases de dados selecionadas e utilizando-se das palavras-chave definidas *a priori*.

Delimitou-se o período temporal das buscas entre 1996 e 2021, a escolha deste recorte se deu em virtude da promulgação da Emenda Constitucional nº 15²¹ de 1996, que representa um importante marco na legislação brasileira relacionada à sustentabilidade financeira de Municípios. Além disso, vale destacar que foram utilizadas delimitações adicionais por “tipo de documento” (apenas artigos e teses) e por “idioma” (apenas inglês, espanhol e português).

²¹ A EC alterou o artigo 18 da Constituição Federal, tratando da fusão e incorporação de municípios, porém, com a determinação de elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal – ainda não regulamentado.

Após a busca inicial, foi aplicado o primeiro filtro, relacionado às categorias e/ou área dos estudos encontrados, selecionando apenas os termos relacionados a, por exemplo: *Economics; Regional Urban Planning; Public Administration*. O resultado pode ser observado no Quadro 14.

Quadro 14 – Varredura nas bases de dados e filtragem dos artigos | classificação, análise e definição do portfólio

Base de dados / indexadores	Web of science	Scopus	Portal Capes	Total
Pesquisa inicial: <i>Financial sustainability AND Small municipalities</i>	182	41	524	747
1º Filtro: Categorias, <i>subject area</i> ou <i>Publication little</i> *	49	25	115	189
2º Filtro: exclusão de duplicados ou inválidos	47	25	111	183
3º filtro: Seleção por títulos	12	3	17	39
4º filtro: Leitura do resumo e palavras-chave	3	0	1	4

**Economics; Regional Urban Planning; Public Administration*, ou correlatas.

Fonte: Elaborado a partir do levantamento bibliométrico (2021)

O segundo filtro adotado foi a exclusão dos arquivos repetidos e/ou corrompidos, sendo operacionalizada essa filtragem com o auxílio do *software* de versão gratuita *Mendeley*²². Após a análise, foram identificados cinco arquivos duplicados e um documento não classificado como artigo, que foram excluídos - resultado na quarta linha do Quadro 4. Destaca-se que, neste momento, esses resultados se referem aos dados brutos da varredura.

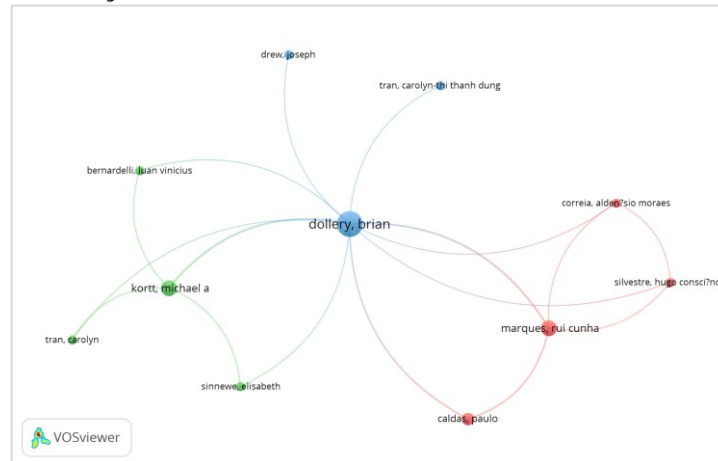
e) Classificação dos artigos, e análise e definição do portfólio final

Após as análises iniciais, se procedeu à 'classificação dos artigos' do portfólio bruto, com a classificação realizada por meio de duas etapas. A primeira delas (3º filtro) foi a classificação dos trabalhos a partir da leitura dos títulos, resultando em um portfólio de 39 (trinta e nove) artigos, conforme apresentado na quinta linha do Quadro 14.

Nesta etapa foi realizado novo tratamento do banco de dados utilizando o sistema VOSviewer. Primeiramente foram analisadas as co-citações entre os autores, utilizando os mesmos parâmetros relatados na Figura 7, visando observar as interações entre os pesquisadores e linhas de pesquisa neste banco de dados reduzido e concentrado. Como resultado foram gerados 12 itens, 4 *clusters*, 18 links e 23 *links fortes*.

²² O *software Mendeley* é um produto da Elsevier, trata-se de um gerenciador de referências e uma rede social acadêmica que auxilia na organização da pesquisa, possibilita a colaboração entre pesquisadores e a descoberta de pesquisas recentes (ELSEVIER, 2021)

Figura 7 – Mapa de co-citações dos autores - Análise do resultado do terceiro filtro (39 artigos)

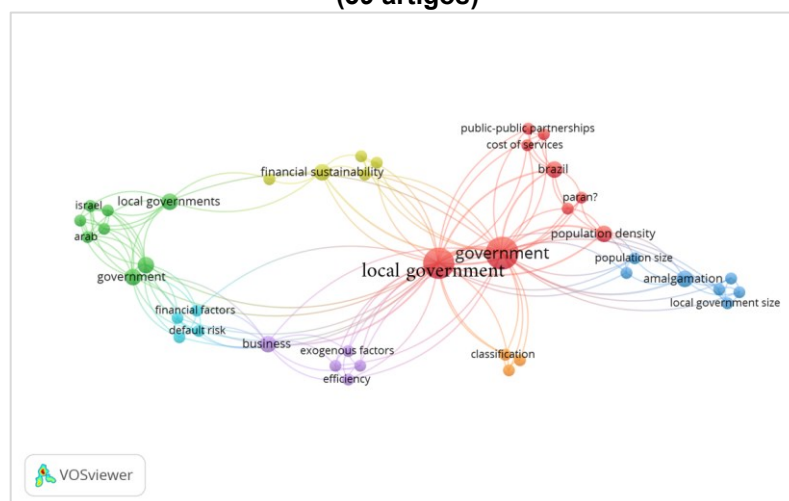


Fonte: Elaborado a partir da revisão sistemática da literatura (2021)

Percebe-se que o banco de dados compilado a partir da aplicação de um filtro adicional, resultou em um grupo de autores mais específicos da temática proposta no presente estudo. O resultado demonstrou os autores com maiores interações entre as produções, como: Dollery, Brian; Drew, Joseph; e Marques, Rui Cunha. Isso representa que são autores que interagem e que possuem produções na mesma linha de pesquisa.

Quanto às palavras-chave com maior ocorrência nos trabalhos que compõem o banco de dados, se observa na Figura 8 que os estudos estão, agora, mais alinhados à temática foco deste trabalho do que no filtro anterior.

Figura 8 – Mapa de co-ocorrência de palavras-chave - Análise dos resultados do terceiro filtro (39 artigos)



Fonte: Elaborado a partir da revisão sistemática da literatura (2021)

Conforme ilustrado na Figura 8, foram gerados 41 itens, 7 clusters, 155 links e um total de 168 links fortes entre as palavras. Os temas mais abordados no atual banco

de dados, mostram-se alinhados à temática, sendo eles “*local government*”, “*government*”, “*financial sustainability*”, “*population density*” e “*population size*”. Representando que os filtros estão se mostrando satisfatórios.

Isto posto, a 2ª etapa da classificação dos artigos (4º filtro da varredura) foi realizada por meio da leitura dos resumos e palavras-chave do portfólio selecionado – em alguns casos foi necessário realizar buscas por maiores informações no texto dos artigos. O objetivo dessa última etapa foi verificar a existência de estudos/abordagens semelhantes à temática proposta e/ou que pudessem contribuir para as discussões dentro dessa linha de pesquisa, constatando (ou refutando) o ineditismo de pesquisas que abordem a mensuração/caracterização da sustentabilidade financeira de pequenos municípios – principalmente, brasileiros.

De modo geral, 39 estudos foram selecionados no terceiro filtro e classificados como ‘estudos prospectivos’ – que podem contribuir para o desenvolvimento de estudos da temática – e apenas 04 (quatro) trabalhos, selecionados no quarto filtro, foram classificados como ‘estudos potenciais’ alinhados ao objetivo do presente estudo, elencados no Quadro 15.

Quadro 15 – Resultado do levantamento bibliométrico: estudos potenciais

Artigo	Autores	Base ou Index.	Periódico	País/ aplicação	Citaç.	Qualis	SJR	Cite Score scopus	FI Web of Science	H index
<i>Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index</i>	Caldas, Dollery e Marques (2020)	Web of science	<i>Policy Studies</i>	Portugal	9	A1	0,47 Q1	40	2.152	21 53 57
<i>Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments</i>	Navarro-Galera et al. (2016)	Web of science	<i>APPLIED ECONOMICS</i>	Espanha	28	A1	0,56 Q2	91	1.916	28 39 20
<i>Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health</i>	Cabaleiro, Buch e Vaamonde (2013)	Web of science	<i>American Review Of Public Administration</i>	Espanha	38	-	1,61 Q1	62	4.929	- - 17
Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira	Fernandes e Meireles (2013)	Portal de periódicos Capes	Revista contemporânea de contabilidade.	Brasil	-	A2	-	-	-	- -

Notas:

Qualis capes - sistema que classifica a produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros

SCImago Journal Rank - SJR Scopus – Mede o prestígio científico do periódico.

CiteScore Scopus - Fornece uma visão maior sobre o impacto e a influência da pesquisa.

Fator de Impacto Web of Science

Índice H – Google Scholar por autores - Mede a produtividade e impacto de citação de um periódico.

Fonte: Elaborado a partir do levantamento bibliométrico (2021)

Os estudos potenciais do resultado do levantamento bibliométrico apresentam bons índices que demonstram a relevância dos trabalhos na área científica. São estudos muito citados, e com classificações elevadas nos sistemas de métricas e classificações.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O estudo de Paulo Caldas, Brian Dollery e Rui Cunha Marques, denominado ***Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index***, foi publicado no ano de 2020 na revista *Policy Studies*. O trabalho apresenta a proposta de um novo modelo de avaliação denominado Índice de Sustentabilidade do Município – ou, no idioma original *Municipality Sustainability Index (MSI)*. Trata-se de um modelo de avaliação que utilizando análise de decisão multicritério como metodologia agrega 25 indicadores em quatro dimensões de desempenho para avaliar a sustentabilidade do governo local.

Segundo Caldas, Dollery e Marques (2020) o MSI constitui um instrumento integrado de avaliação dos governos locais e incorpora capacidade de gestão estratégica com sustentabilidade municipal, visando fornecer um instrumento político para aumentar a eficiência e eficácia da prestação de serviços públicos e os índices de satisfação e felicidade da comunidade. O indicador proposto trabalha o conceito de Sustentabilidade em nível macro (econômica, política e social), de forma mais ampla e em uma perspectiva de longo prazo, em oposição à estreita viabilidade financeira. Assim, o conceito de Sustentabilidade do governo local tratado no estudo é muito mais abrangente do que o de sustentabilidade financeira em nível restrito.

Os autores buscaram auxílio dos *Stakeholders* envolvidos no governo local para a construção do MSI, que forneceram informações sobre os requisitos necessários para uma avaliação precisa do desempenho de qualquer município, e diretrizes para uma melhor tomada de decisão. Desse modo, o MSI foi estruturado em quatro dimensões fundamentais, a saber: governança, eficácia do governo, desenvolvimento econômico e social e sustentabilidade financeira. A dimensão da Sustentabilidade Financeira é analisada por meio de objetivos distintos de: i) eficiência e flexibilidade financeiras; ii) endividamento e renovação de ativos; e iii) obras de capital. Além dessas dimensões, o índice é composto por 25 (vinte e cinco) critérios que possuem pesos individuais.

O teste do Índice MSI foi realizado em governos locais da região de Lisboa e à sub-região da Lezíria do Tejo, em Portugal. Como resultado, Caldas, Dollery e Marques (2020) citam que o indicador se mostrou eficaz e confiável, porém, para a efetividade da ferramenta, as avaliações do MSI dos municípios portugueses devem ser corroboradas pelos governos locais, de forma transparente e com base em dados abertos – contudo, admitem que isso pode causar controvérsia e gerar rejeição entre os tomadores de decisão locais.

Por fim, as conclusões do estudo abordam importantes resultados relacionados ao Indicador Sustentabilidade Municipal, destacando que uma avaliação precisa e abrangente do desempenho municipal realizada periodicamente pode fornecer relevantes informações aos formuladores de políticas públicas responsáveis pela regulamentação do governo local. Além disso, a ampla gama de indicadores e métodos que estão sendo usados atualmente para avaliar o governo local aborda apenas parcialmente o problema mais amplo do desempenho municipal, ponto que pode ser melhorado com um indicador específico. Também, os modelos de avaliação do governo local que se concentram na medição de desempenho e indicadores financeiros / econômicos não são muitos e precisam ser aumentados (CALDAS; DOLLERY; MARQUES, 2020, tradução nossa).

O segundo estudo, denominado ***Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments***, é de autoria de Andrés Navarro-Galera, Manuel Pedro Rodríguez-Bolívar, Laura Alcaide-Muñoz e María Deseada López-Subire, publicado na revista *Applied Economics* em 2016. Teve por objetivo contribuir para a mensuração e gestão da sustentabilidade financeira, analisando a evolução da demonstração dos resultados dos governos locais e identificando seus fatores influentes.

Observa-se que o trabalho não tem como escopo a proposta de um Indicador ou Índice, mas apenas a construção de uma metodologia de análise, a partir de um modelo estatístico de dados em painel com base na análise da associação entre o comportamento da demonstração de resultados dos governos e a evolução das três dimensões da sustentabilidade propostas pela *International Federation of Accountants* (IFAC) (2013), a saber: 1) Dimensão da receita: tem foco em quatro possíveis fatores que podem afetar a sustentabilidade financeira (receitas externas, receitas internas, receitas de capital e receitas operacionais); 2) Dimensão da dívida (dívida líquida per capita): considera quatro possíveis fatores que podem afetar a

sustentabilidade financeira (dívida de longo prazo, dívida de curto prazo, dívida comercial e dívida financeira); 3) Dimensão dos serviços: analisa a qualidade e o volume dos serviços prestados pelo governo dadas as políticas atuais.

O teste e a análise da proposta foram aplicados em municípios espanhóis. O estudo analisa a utilidade do conteúdo informativo da demonstração dos resultados dos governos locais para avaliar a sustentabilidade financeira. Baseando-se nas demonstrações financeiras, especialmente da demonstração de resultados. Como metodologia utiliza correlações – a variável dependente é representada pelo valor total ajustado da demonstração dos resultados; e as potenciais variáveis explicativas são as três dimensões: dívida, receitas e serviços.

Como conclusões, o estudo traz que no atual contexto internacional de crise econômica, a análise da sustentabilidade financeira das políticas governamentais é uma questão fundamental para os líderes do setor público (políticos e gestores) e cidadãos, pois é interessante para o aprendizado e para a melhoria da equidade intergeracional dos serviços públicos (NAVARRO-GALERA *et al.*, 2016, tradução nossa).

A demonstração do resultado fornece informações sobre a capacidade das entidades de continuarem fornecendo bens e serviços no mesmo volume e qualidade e o nível de recursos que serão necessários para fornecê-los no futuro. Por fim, Navarro-Galera *et al.* (2016, tradução nossa) entendem que o modelo de mensuração da sustentabilidade financeira poderia ser aceito na aplicação em análises de outras esferas governamentais, embora se exija um sistema contábil adequado para sua efetividade.

O terceiro trabalho selecionado, denominado ***Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health***, de autoria de Roberto Cabaleiro, Enrique Buch, e Antonio Vaamonde, foi publicado na revista *American Review Of Public Administration* no ano de 2013.

O estudo propõe um método de avaliação da saúde financeira dos municípios, intitulado *standardized financial health index (SFHli)*. O índice é estruturado em três grandes dimensões: sustentabilidade, flexibilidade e vulnerabilidade. Neste trabalho – assim como no primeiro – a Sustentabilidade é tratada apenas como uma dimensão de um estudo mais abrangente, neste caso a Saúde Financeira de municípios, não sendo ela o escopo principal da pesquisa.

Como metodologia os autores utilizam técnicas estatísticas multivariadas de análise de componentes principais e análise discriminante, validação cruzada e análise de variância (ANOVA). Foram realizadas ainda correlações entre: saúde financeira; população; e localização geográfica; visando identificar como a associação do município a uma determinada comunidade autônoma interage no valor do índice correspondente do referido ente.

Para a construção do índice os autores identificaram os indicadores que têm maior peso na mensuração da saúde financeira das instituições, resultando em 20 indicadores que foram distribuídos entre as três dimensões do índice. O indicador avalia e classifica o grau de saúde financeira de cada município e serve como uma ferramenta para estudar como diferentes fatores podem impactar saúde financeira do ente. Para testar a efetividade do índice, ele foi aplicado em 5.165 municípios espanhóis.

Os resultados do estudo demonstram que a taxa de sucesso do indicador foi muito alta, porém, ele está sujeito a mudanças com base em fatores socioeconômicos - como o tamanho da população e a localização geográfica. Mesmo assim, Cabaleiro, Buch e Vaamonde (2013) defendem que o método pode ser aplicado até mesmo em países sem um quadro estabelecido, para analisar a saúde financeira dos entes públicos territoriais.

Cabaleiro, Buch e Vaamonde (2013) observam ainda que o indicador pode apoiar a implementação de políticas econômicas e/ou legais, e além de facilitar uma implementação mais eficiente de políticas, o uso do indicador economizaria recursos do contribuinte, pois os municípios com boa saúde financeira seriam conhecidos e nenhuma ajuda seria desperdiçada com eles.

Por fim, vale observar que um pré-requisito para atingir os objetivos que justificam a existência de diferentes administrações públicas é que tenham uma saúde financeira adequada (CABALEIRO; BUCH; VAAMONDE, 2013).

O quarto e último trabalho selecionado por meio do levantamento bibliométrico é denominado "**Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira**", de autoria de Miriane de Almeida Fernandes e Manuel Meireles, e foi publicado na Revista contemporânea de contabilidade no ano de 2013.

O estudo propõe um modelo de Indicador de Sustentabilidade Financeira (ISF). Apesar de o tema aparentemente se mostrar similar à tese de pesquisa do presente estudo, o trabalho de Fernandes e Meireles (2013) aborda a Sustentabilidade

Financeira no âmbito dos serviços privados, se aplicando às entidades econômicas/empresas privadas.

O indicador foi testado em 41 empresas contabilmente estruturadas da região de Campinas (SP) e foi fundamentado em múltiplas variáveis, como: equilíbrio do crescimento, autonomia financeira e *trading* – nível de negócio (FERNANDES; MEIRELES, 2013).

Com base no exposto, no Quadro 16 são resumidas as lacunas dos estudos selecionados que tratam de temática próxima ou similar à Sustentabilidade Financeira Municipal, e detalha-se a oportunidade de estudo identificada após a revisão sistemática da literatura.

Quadro 16 – Resumo dos estudos selecionados, lacunas e oportunidades de estudo

Estudos	Escopo dos estudos encontrados	Lacunas	Oportunidades de estudo
<i>Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index (CALDAS; DOLLERY; MARQUES, 2020)</i>	O trabalho apresenta a proposta de um novo modelo de avaliação denominado Índice de Sustentabilidade do Município – ou, no idioma original <i>Municipality Sustainability Index</i> (MSI). O indicador proposto trabalha o conceito de Sustentabilidade em nível macro (econômica, política e social), de forma mais ampla e em uma perspectiva de longo prazo, em oposição à estreita viabilidade financeira. Assim, o conceito de Sustentabilidade do governo local tratado no estudo é muito mais abrangente do que o de sustentabilidade financeira em nível restrito.	Aborda a temática da Sustentabilidade no nível macro (econômica, política e social) e a sustentabilidade financeira em nível restrito. A ampla gama de indicadores e métodos que estão sendo usados atualmente para avaliar o governo local aborda apenas parcialmente o problema mais amplo do desempenho municipal, ponto que pode ser melhorado com um indicador específico (CALDAS; DOLLERY; MARQUES, 2020); Os modelos de avaliação do governo local que se concentram na medição de desempenho e indicadores financeiros / econômicos não são muitos e precisam ser aumentados (CALDAS; DOLLERY; MARQUES, 2020)	Elaboração de uma proposta de Metodologia para a mensuração/ caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal, materializada por meio de um Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal.
<i>Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments (NAVARRO-GALERA et al., 2016)</i>	O objetivo do estudo é contribuir para a mensuração e gestão da sustentabilidade financeira, analisando a evolução da demonstração dos resultados dos governos locais e identificando seus fatores influentes. Não tem como escopo a proposta de um Indicador ou Índice, mas apenas a construção de uma metodologia de análise, a partir de um modelo estatístico de dados em painel.	Trata-se apenas de uma metodologia de análise (modelo estatístico de dados em painel) A análise da sustentabilidade financeira das políticas governamentais é uma questão fundamental para os líderes do setor público (políticos e gestores) e cidadãos, podendo auxiliar na melhoria da equidade intergeracional dos serviços públicos (NAVARRO-GALERA et al. , 2016).	Foco na mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal; alinhamento ao Estudo de Viabilidade financeira de que trata o art. 18 da CF/88 (ainda não regulamentado)
<i>Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health (CABALEIRO; BUCH; VAAMONDE, 2013)</i>	Propõe um método de avaliação da saúde financeira dos municípios, intitulado <i>standardized financial health index – SFHli</i> . O indicador avalia e classifica o grau de saúde financeira de cada município e serve como uma ferramenta para estudar como diferentes fatores podem impactar saúde financeira do ente. A Sustentabilidade Financeira é tratada apenas como uma dimensão de um estudo mais abrangente, neste caso a Saúde Financeira de municípios, não sendo ela o escopo principal da pesquisa.	A Sustentabilidade Financeira é tratada apenas como uma dimensão de um estudo mais abrangente, não sendo o escopo principal do estudo. Indicadores (de sustentabilidade financeira) podem apoiar a implementação de políticas econômicas e/ou legais CABALEIRO; BUCH; VAAMONDE, 2013)	Foco na mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal; alinhamento ao Estudo de Viabilidade financeira de que trata o art. 18 da CF/88 (ainda não regulamentado)
Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira (FERNANDES; MEIRELES, 2013)	O estudo propõe um modelo de Indicador de Sustentabilidade Financeira (ISF). Apesar de o tema aparentemente se mostrar similar à tese de pesquisa do presente estudo, o trabalho aborda a Sustentabilidade Financeira no âmbito dos serviços privados, se aplicando às entidades econômicas/empresas privadas.	O indicador não se aplica a entes/ entidades públicas, apenas à empresas privadas.	

Fonte: Autoria própria (2022)

Diante do exposto, se observa que os estudos encontrados possuem escopos distintos da temática de pesquisa buscada no presente estudo. Todos os trabalhos elencados possuem elevada relevância científica e qualidade metodológica, porém, possuem especificidades que se afastam da temática de estudo aqui investigada. Todo o exposto confirma a oportunidade de aprofundamento dos estudos dentro da tônica da Sustentabilidade Financeira Municipal, tendo em vista a contemporaneidade do assunto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo realizar um levantamento dos estudos publicados nos últimos anos sobre a caracterização ou mensuração da Sustentabilidade Financeira voltada para Pequenos Municípios, por meio de revisão sistemática da literatura.

Primeiramente, se observa que não foram encontrados estudos nacionais similares à temática, produzidos ou publicados no Brasil. O único estudo brasileiro encontrado (detalhado nos quadros 15 e 16) tem como escopo temática similar, porém, analisada no âmbito empresarial do setor privado. Além disso identificou-se que nas buscas realizadas nas bases de dados prevaleceram estudos internacionais.

Assim, os resultados de estudos de natureza próxima encontrados se tratam, majoritariamente, de produções internacionais, com aplicações empíricas, produzidos predominantemente em países da Europa. Representado que a temática está recebendo maior atenção no cenário internacional do que nacional.

Após o aprofundamento da análise dos estudos selecionados por meio da revisão bibliométrica, se identificou que nenhum deles aborda especificamente a temática da (mensuração/caracterização da) Sustentabilidade Financeira de pequenos municípios – ou pequenos governos locais, termo comumente utilizado. Fato que confirma o pressuposto do estudo.

Os escopos desses estudos são mais abrangentes, e levam em conta aspectos Financeiros de nível macro – como a saúde financeira – tratando a sustentabilidade financeira como um tópico dentro do tema central, e não como foco do estudo. Valendo lembrar que o presente estudo tem como escopo a Sustentabilidade Financeira em nível micro, sendo este o conceito central.

Constatou-se dessa forma, que a proposta de estudo da Caracterização da Sustentabilidade Financeira de Pequenos Municípios apresenta um forte grau de

ineditismo. Isto posto, é válido fomentar e incentivar a continuidade da pesquisa proposta, tendo em vista a confirmação da carência de estudos que têm como escopo a sustentabilidade financeira dos governos locais – confirmando o que já haviam relatado previamente Fernandes e Meireles (2013) e Navarro-Galera *et al.* (2016).

Além disso, a caracterização ou a metodologia de mensuração da Sustentabilidade Financeira se mostra relevante principalmente no cenário empírico, pois, uma avaliação precisa e abrangente e periódica do desempenho municipal pode fornecer relevantes informações aos formuladores de políticas públicas responsáveis pela regulamentação do governo local (CALDAS; DOLLERY; MARQUES, 2020)

Neste matiz, destaca-se que no ano de 2019 entrou no cenário político e processo legislativo a Proposta de Emenda à Constituição n° 188, também intitulada PEC do Pacto Federativo. Uma das propostas desta PEC é a inclusão do Art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que traz em sua redação a proposta de incorporação de pequenos municípios, considerados insustentáveis, à municípios maiores. Fato que demonstra ainda mais a necessidade de deliberações acerca do assunto no cenário científico. Afinal, ter saúde financeira adequada é um pré-requisito para justificar a existência de diferentes administrações públicas (CABALEIRO; BUCH; VAAMONDE, 2013), contudo, é preciso definir metodologias robustas para sua caracterização e mensuração.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. T. **O Desafio da Sustentabilidade nas APAEs**: Noções sobre Captação de Recursos e Elaboração de Projetos Sociais. FEAPAES Informa – Boletim Informativo da Federação das APAEs do Estado do Espírito Santo, Vitória, 2003.

BOEIRA, S. L. **Sustentabilidade e epistemologia**: visões sistêmica, crítica e complexa (capítulo 8). In: PHILIPPI JR., A.; SAMPAIO, C. A. C.; FERNANDES, V. (eds.). Gestão de natureza pública e sustentabilidade. Barueri, SP : Manole, 2012.

BONILHA, I. L. Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do IRB. In: LICHTENSZTEJN, C. G.; FONSECA, Y. R. da (orgs.). **Controle externo**: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública/ Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Escola de Gestão Pública. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2016.

CABALEIRO, R.; BUCH, E.; VAAMONDE, A. Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health. **American Review Of Public Administration**, v. 43, n. 6, p. 729–751, 2013.

CALDAS, P.; DOLLERY, B.; MARQUES, R. C. Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index. **Policy Studies**. 2-4 Park Square, 2020.

CAPES. **Portal de periódicos CAPES/MEC**. Disponível em: <<https://www-periodicos-capes-gov-br.ez48.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2021.

COSTAS, R., BORDONS, M. The h-index: Advantages, limitations and its relation with other bibliometric indicators at the micro level. **Journal of Informetrics**, 1, p.193–203, 2007. DOI:10.1016/j.joi.2007.02.001.

ELSEVIER. **Mendeley®** Simplifique o seu fluxo de trabalho, acelere a sua pesquisa. Disponível em: <<https://www.elsevier.com/pt-br/solutions/mendeley>>. Acesso em: 12 set. 2021.

FERNANDES, M, de A.; MEIRELES, M. Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira. **Revista contemporânea de contabilidade**. UFSC, 7Florianópolis, v. 10, n. 20, p. 75-96, mai./ago. 2013.

LACERDA, R. T. de O.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, S. R. Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 19, n. 1, p. 59-78, 2012.

NAVARRO-GALERA, A.; PEDRO RODRIGUEZ-BOLIVAR, M.; ALCAIDE-MUNOZ, L.; DESEADA LOPEZ-SUBIRES, M. Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. **Applied Economics**, v. 48, n. 41, p. 3961–3975, 2016.

OLIVEIRA, D. T. **A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local**. 2018. 162f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

RUTHES, S.; SILVA, C. L. da. O uso de estudos prospectivos na análise de políticas públicas: uma análise bibliométrica. *In*: Congresso latino-americano de Gestão e Tecnologia - ALTEC Brasil, XVI, Porto Alegre – RS, 2015. **Anais [...]** Porto Alegre – RS: ALTEC.

SANTOS, L. P.; WAGNER, R. Gestão Estratégica de Pessoas no Contexto de Demanda por Sustentabilidade. Encontro da ANPAD, XXXII, 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENAMPAD, 2008.

SCAFF, F. F. Crédito público e sustentabilidade financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**. UNIOESTE, v. 1, n. 1. 2014.

VAN ECK, N. J. **Homepage of Nees Jan van Eck**. Disponível em: <<http://www.neesjanvaneck.nl/>>. Acesso em: 11 set. 2021.

VAN ECK, N.J.; WALTMAN, L. Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. **Scientometrics**, 2010, 84:523–538. DOI 10.1007/s11192-009-0146-3.

VAN ECK, N.J.; WALTMAN, L. Visualizing bibliometric networks. In: Y. Ding, R. Rousseau, & D. Wolfram (Eds.), **Measuring scholarly impact: Methods and practice** (pp. 285–320). Springer, 2014.

VAN ECK, N.J.; WALTMAN, L. **VOSviewer Manual**: Manual for VOSviewer version 1.6.17. Disponível em: <https://www.vosviewer.com/documentation/Manual_VOSviewer_1.6.17.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

CAPÍTULO 3

DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: DO ESTADO DA ARTE AO ESTADO DA PRÁTICA

RESUMO: Tendo em vista a importância da temática do desenvolvimento local e regional no ambiente científico, o presente estudo tem por objetivo realizar uma revisão da literatura acerca do evidenciado desenvolvimento Local e Regional, descrevendo o estado da arte e da prática. Adicionalmente, o estudo tem o objetivo de contribuir para a temática, por meio de uma proposta de conceituação complementar do tema. A metodologia da pesquisa se classifica como pesquisa bibliográfica, exploratória, descritiva e qualitativa, e levantamento bibliométrico. Como resultados, descreve-se o marco teórico do conceito e os principais autores, bem como a evolução do conceito. Identificou-se que as pesquisas relacionadas à temática são fomentadas majoritariamente por autores Europeus. Observa-se que o desenvolvimento local e regional pode ser mensurado na prática por meio de índices e indicadores. Por fim, elaborou-se uma proposta de conceituação complementar para a temática do desenvolvimento local/regional.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Local. Desenvolvimento Regional. Indicadores de Desenvolvimento.

1 INTRODUÇÃO

A temática de Desenvolvimento Regional ou Local é discutida e lecionada com maior profundidade na grande área de conhecimento da Economia, mais especificamente na área de Teoria Econômica, e subárea da Economia Regional e Urbana.

A definição de uma conceituação de desenvolvimento decorre da necessidade de classificá-lo em econômico, político, social ou cultural por razões metodológicas quanto ao tratamento de um desses sentidos particulares (VIEIRA; SANTOS, 2012). Porém, esclarece-se que a tipologia abordada no presente estudo se refere àquela relacionada ao de Desenvolvimento Econômico – ou socioeconômico – abordando-se ainda classificações complementares de caráter geográfico, como Desenvolvimento Local ou Regional, portanto, entendendo-os como sinônimos ou complementares.

Tendo em vista a importância da temática, a qual inclusive compõe uma das grandes áreas de estudo registradas na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que classificam os programas de pós-graduação brasileiros, a saber: Planejamento Urbano e Regional/Demografia, questiona-se: este tema está sendo abordado na academia? Como o desenvolvimento local/regional é conceituado teoricamente? E como se materializa na prática?

Diante dessas questões de pesquisa, o presente estudo tem por objetivo realizar uma revisão da literatura sobre o termo/tema: Desenvolvimento Local e Regional. Descrevendo o estado da arte da temática, em busca do marco teórico,

principais autores e evolução dos conceitos, e do estado da prática – como o conceito pode ser mensurado ou materializado na prática. Adicionalmente, o estudo contribui de forma bastante efetiva com a atemática/academia ao propor uma conceituação suplementar para o termo desenvolvimento local/regional a partir da análise dos resultados da pesquisa.

A relevância do estudo emerge da contribuição para o aprofundamento das discussões e da classificação do conceito de desenvolvimento socioeconômico, local e regional, alinhado tanto à teoria quanto ao empirismo.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O desenvolvimento do presente estudo foi estruturado a partir de procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica, exploratória, descritiva e qualitativa. Sendo a metodologia principal a pesquisa bibliográfica. Como procedimento complementar utilizou-se de levantamento bibliométrico, visando selecionar estudos com maior relevância e qualidade científica.

Os principais tópicos do estudo são os de Fundamentação Teórica (seção 3.1) e Revisão Bibliográfica (seção 3.2). Nos primeiros, abordam-se a evolução dos conceitos, principais teóricos clássicos e marcos teóricos utilizados em Programas de Pós-graduação na área de estudo, como exemplo, neste caso em concreto, o referencial adotado na ementa da disciplina de Planejamento Urbano e Regional do Doutorado do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública.

Para a seção de Revisão Bibliográfica, somando-se ao destaque daquelas referenciadas em Programas de Pós-Graduação (mestrado/doutorado), adotou-se o procedimento de levantamento bibliométrico, utilizando-se os drivers de busca relacionados à temática. A varredura foi realizada na plataforma *scopus*, por se tratar, atualmente, da maior base de dados de trabalhos científicos, e por apresentar resultados mais significativos nos testes iniciais realizados para o estudo. Além disso, os arquivos exportados dessa base são mais representativos para a aplicabilidade no software *VOSviewer*, ferramenta utilizada para auxiliar no tratamento dos dados.

A varredura na base iniciou-se com a testagem dos principais termos de pesquisa na língua inglesa para maior abrangência dos resultados (*Local AND development AND indicators AND index; Local AND development; Local AND regional AND development; Local AND regional AND development AND policy*). Definida a base de dados e os termos a serem utilizados nos primeiros filtros, procedeu-se a

varredura na plataforma e aplicação dos demais filtros, sucedendo aos resultados detalhados no Quadro 17.

Quadro 17 – Varredura do levantamento bibliométrico na base de dados scopus

	Filtro	Resultado
Filtro 1	<i>Local AND regional AND development AND policy</i>	10.346
Filtro 2	<i>Subject area: economics, econometrics and finance</i> <i>Document type: article</i> <i>Language: English, Portuguese, Spanish</i>	820
Filtro 3	<i>Year: 2017-2021</i>	304
Filtro 4	<i>Keyword: regional development, economic development, regional economy, economic growth</i>	86
Filtro 5	Seleção por título	17
Filtro 6	Leitura dos artigos	06

Fonte: Elaborado a partir do levantamento bibliométrico (2021)

No terceiro filtro limitou-se o período de publicações dos estudos, apenas “2017-2021”, visando a seleção de artigos recentes - dos últimos cinco anos. No quarto filtro foi exportado o banco de dados dos 86 artigos selecionados, aplicando o arquivo no *software VOSviewer* e se extraiu a informação referente aos autores mais citados nos estudos selecionados no banco de dados conforme Quadro 19.

Quadro 18 – Autores mais citados no banco de dados de 86 artigos da varredura

Autor	citações	Autor	citações
AUDRETSCH, D.B.	40	MCCANN, P.	17
ANGELSTAM, P.	35	PIKE, A.	17
ELBAKIDZE, M.	29	WANG, Y.	16
MARTIN, R.	28	MORETTI, E.	15
BOSCHMA, R.	25	AXELSSON, R.	14
RODRIGUEZ-POSE, A.	25	FRITSCH, M.	14
GLAESER, E.L.	24	TOMANEY, J.	14
ACS, Z.J.	23	ANSELIN, L.	13
GENG, Y.	22	BATHELT, H.	13
FLORIDA, R.	21	COTE, R.P.	13
MASON, C.	18	LIU, Y.	13
FELDMAN, M.P.	17	STORPER, M.	13

Fonte: Elaborado a partir do levantamento bibliométrico (2021)

Se observa que dos vinte e quatro autores mais citados nos artigos, não há ocorrência de autores brasileiros, os países dos autores predominantes são: Reino Unido, Espanha, Estados Unidos, Alemanha e China.

No quinto filtro da varredura, foram analisados os títulos e resumos dos 86 artigos selecionados, resultando a extração em apenas 17 (dezessete) artigos com escopos alinhados à temática do desenvolvimento local e regional. Por fim, no último filtro foi realizada a leitura de todos os trabalhos, resultando em apenas 06 (seis) efetivamente selecionados, elencados no Quadro 19.

Quadro 19 – Resultado do levantamento bibliométrico da base Scopus

Artigo	Autores	Periódico	Citações
Models of Regional Economic Development: Illustrations Using U.S. Data	Buchholz, M., Bathelt, H. (2021)	Zeitschrift fur Wirtschaftsgeographie 65(1), pp. 28-42	-
Beyond the city region? Uneven governance and the evolution of regional economic development in Scotland	Clelland, D. (2020)	Local Economy, 35(1), pp. 7-26	3
Regional income disparities, monopoly and finance	Feldman, M. , Guy, F., Iammarino, S. (2021)	Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 14(1), pp. 25-49	3
The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach	Getzner, M., Moroz, S. (2021)	Empirica	-
Political hierarchy and regional economic development: Evidence from a spatial discontinuity in China	Jia, J., Liang, X., Ma, G. (2021)	Journal of Public Economics 194, 104352	2
Breaking the Waves: Innovating at the Intersections of Economic Development	Lowe, N., Feldman, M.P. (2018)	Economic Development Quarterly 32(3), pp. 183-194	11

Fonte: Elaborado a partir do levantamento bibliométrico (2021)

Registre-se que três destes trabalhos são de autores citados no Quadro 18, Feldman, M.P. e Bathelt, H., representando, estes, os principais trabalhos da varredura.

3 DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: O ESTADO DA ARTE

Esta seção destina-se, primeiramente, à elaboração da fundamentação teórica do conceito, objetivando identificar os principais Teóricos e possível evolução conceitual. Posteriormente, evidencia a revisão bibliográfica da temática, voltando-se para a conceituação, técnica e atualidade do tema.

3.1 Fundamentação Teórica: evolução teórica do conceito

Na teoria econômica é possível encontrar rico percurso de contribuições que apontam caminhos e definem sugestões para o que se conceitua desenvolvimento regional, e para ações de políticas públicas neste campo (CARLEIAL, 2011).

Segundo Monasterio e Cavalcante (2011) pode-se dizer que a produção teórica referente à Economia Regional começa a ser identificada em meados do século XX, podendo ser dividida em dois grandes blocos teóricos, sendo eles:

- I. O conjunto de Teorias Clássicas da Localização (produzidas entre 1826 e 1956): composta pelas “teorias neoclássicas da localização”, “geometria germânica” ou simplesmente “eixo da teoria da localização” e “escola alemã”;

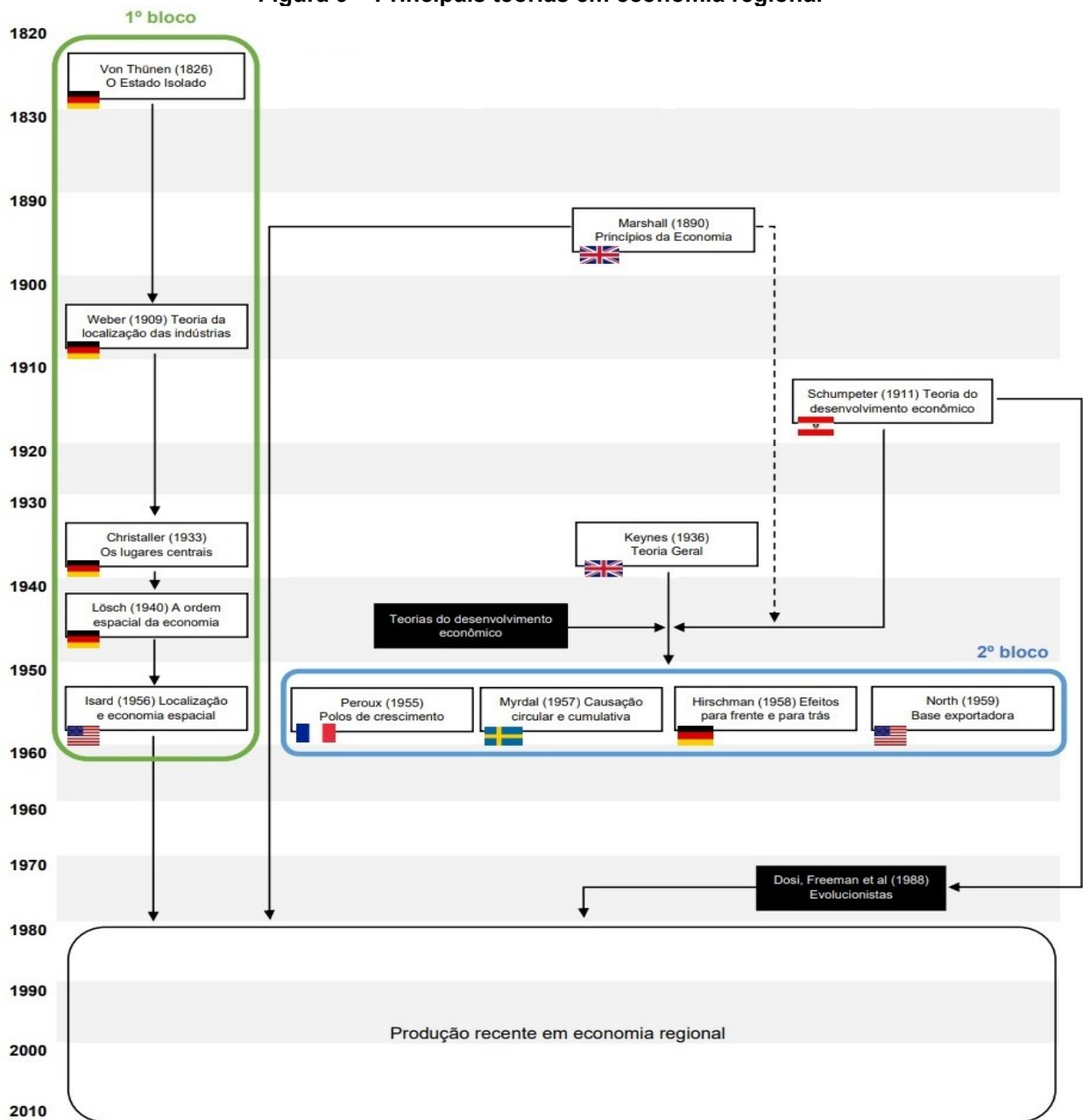
- II. O conjunto de Teorias de Desenvolvimento Regional com ênfase nos fatores de aglomeração (produzidas a partir da década de 50): de inspiração *marshalliana e keynesiana*.

Ainda segundo Monasterio e Cavalcante (2011) o primeiro bloco de teorias tinha foco em fatores como o custo de transporte e estruturas menos pulverizadas, deste modo não consideram análises mais profundas, como contiguidades regionais, espacialidade e intercâmbio geográfico. Já no segundo bloco de teorias começam a ser observados esforços envolvendo análises mais aprofundadas, utilizando-se de modelos matemáticos, e incorporação de aspectos menos tangíveis (como instituições e capital social), emergindo assim discussões mais fortalecidas sobre Desenvolvimento Regional.

Conforme se observa na Figura 10, o primeiro bloco de teorias, destacado na cor verde, tem como principais Teóricos: Von Thünen (1826); Alfred Weber (1909); Walter Christaller (1933); Auguste Lösch (1940); e Walter Isard (1956). Observa-se que neste bloco teórico prevaleceram autores e obras alemãs, sendo que apenas em 1956 surge a primeira obra em inglês tratando sobre a teoria, produzida pelo norte-americano Walter Isard.

Já o segundo bloco teórico, destacado em azul, tem como principais Teóricos: o francês François Perroux (1955), que criou o conceito de polo de crescimento, um dos mais empregados na formulação de políticas de desenvolvimento regional; o sueco Gunnar Myrdal (1957), que contribuiu para a evolução do pensamento econômico regional ao indicar as razões pelas quais as economias regionais tenderiam a divergir ao longo do tempo; o alemão Albert Hirschman (1958), reconhecido como um dos grandes teóricos da economia do desenvolvimento do Pós-Guerra por suas contribuições para o desenvolvimento regional registradas em seu influente livro *The Strategy of Economic Development*; e o norte-americano Douglass North (1959), que criou a teoria da base exportadora e descreve o desenvolvimento regional a partir do surgimento de uma atividade de exportação baseada em fatores locais específicos (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Figura 9 – Principais teorias em economia regional



Fonte: Adaptado de Monasterio e Cavalcante (2011, p. 46)

A maioria dos autores do segundo bloco tende a mencionar as ideias de Alfred Marshall (1842-1924) como sendo as pioneiras no desdobramento da temática (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011). Além disso, as obras de Schumpeter, assim como de Marx, também constituem a base desse campo de análise do desenvolvimento econômico, que é compartilhada com outras abordagens, podendo-se citar como uma marca forte dos *neoschumpeterianos* o contexto histórico do surgimento e a capacidade interpretativa – ciclos longos – das teorias (CARLEIAL, 2011; VIEIRA; SANTOS, 2012).

Os autores dessa época tratavam o conceito de Desenvolvimento econômico e Crescimento econômico (ou regional) como sinônimos. Contudo, com a evolução da literatura sobre a temática, os termos começaram a ser interpretados de forma complementar e/ou diferenciada, persistindo, contudo, a rica dissensão teórica, inexistindo uma abordagem teórica única, mas sim uma diversidade de visões (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; SIEDENBERG, 2003; OLIVEIRA, 2018).

3.2 Revisão Bibliográfica: caracterização do conceito na atualidade

Conforme mencionado, o conceito de Desenvolvimento econômico e Crescimento econômico eram tidos como sinônimos nas teorias mais antigas. Contudo, atualmente os termos são conceituados de maneira distinta.

Visando diferenciar os dois conceitos, verifica-se que o Crescimento Econômico pode ser descrito como o crescimento contínuo do produto nacional (global ou *per capita*), da capacidade produtiva da economia, da produção de bens e serviços, de determinado país ou área econômica ao longo do tempo (HERSEN *et al.*, 2010; SOUZA, 2012; VASCONCELLOS, 2015). O crescimento econômico normalmente é mensurado a partir de índices como: crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB); crescimento da força de trabalho; produção da receita nacional (poupança e investimento); e aperfeiçoamento tecnológico (HERSEN *et al.*, 2010; VIEIRA; SANTOS, 2012).

Já o desenvolvimento está associado a um processo sustentável, que aproveita as oportunidades e capacidades locais, envolvendo a participação de uma gama de atores – sociais e econômicos, públicos e privados – bem como iniciativas e propostas socioeconômicas para fomentar as potencialidades locais, o que conseqüentemente melhora a qualidade de vida da população (TABOSA *et al.*, 2004). Deste modo, o desenvolvimento econômico permite que bens e serviços estejam disponíveis para todos, e mais do que isso, promove a melhoria de indicadores de bem-estar econômicos e sociais (SOUZA, 2012; VASCONCELLOS; 2015).

Pode-se dizer que desenvolvimento socioeconômico, local e regional, nada mais é do que o crescimento de uma nação ou região – a sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento da produtividade e da renda *per capita* - transformado para satisfazer as necessidades do ser humano, oportunizadas por meio dos serviços públicos (saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras), porém, o objetivo

é mais do que a oferta de bens e serviços resultantes do aumento de produtividade, se almeja a melhora da qualidade de vida (BRESSER-PEREIRA; 2006; OLIVEIRA, 2002; VIEIRA; SANTOS, 2012).

Vale destacar que a ideia básica por trás do conceito de desenvolvimento é de que as suposições padrões sobre a importância de, por exemplo, capital produtivo, capital humano, acessibilidade, infraestrutura e terra, são complementadas por indicadores que descrevem o capital social, inovação e aspectos sociais – como confiança, corrupção e intensidade das relações sociais (GETZNER; MOROZ, 2021, tradução nossa).

Ainda neste contexto, observa-se que os estudiosos muitas vezes conceituam o desenvolvimento econômico como uma série de sucessivas “ondas” ou “orientações”, cada uma representando uma fase distinta, com diferentes prioridades políticas, metas econômicas e motivadoras lógicas teóricas. E uma segunda conceituação mais agnóstica de desenvolvimento econômico é a de um portfólio administrado – não em sentido estrito de investimentos empresariais diversificados, mas como um conjunto integrado de estratégias diversas e complementares que os promotores do desenvolvimento econômico local e regional têm à sua disposição (LOWE; FELDMAN, 2018, tradução nossa).

Porém, Lowe e Feldman (2018, tradução nossa) contribuem, por meio de um estudo específico, para a “reconceitualização” do desenvolvimento econômico regional e local, classificando como uma combinação de estratégias – uma mistura de práticas estabelecidas que ajudam a reforçar a interdependência institucional – com o efeito adicional na promoção de um melhor alinhamento dos objetivos da política regional, tendo essa reconceitualização, implicações sobre como o desenvolvimento econômico estadual e local é estudado¹.

Getzner e Moroz (2021, tradução nossa) ensinam que o conceito de desenvolvimento (local/regional), atualmente, faz uso de uma base de dados muito mais ampla, incluindo vários elementos de 'capital' que muitas vezes não são facilmente mensuráveis, ou não são regularmente relatados nos sistemas de contabilidade nacional em uma base regular para regiões ou territórios. Por exemplo, taxas de criminalidade mais baixas são claramente benéficas para o desenvolvimento regional. Já Buchholz e Bathelt (2021) defendem a operacionalização do desenvolvimento regional em termos de renda média e oportunidade de emprego, pois

estes indicadores são ligados a uma ampla gama de resultados locais e são um importante ponto de partida para a redução da desigualdade.

Complementarmente Clelland (2020, tradução nossa) leciona que a capacidade de promover o desenvolvimento econômico regional repousa cada vez mais sobre a capacidade de mobilizar efetivamente redes/atores-chave de poder para além da escala local ou regional, em conjuntos espaciais complementares. Corroborado por Volchik, Oganessian e Olejarz (2018, tradução nossa) que citam que é importante prestar atenção em como as economias regionais estão inseridas em redes de relações com outros atores econômicos em diferentes escalas espaciais, que vão do local ao global.

Por fim, Jia, Liang e Ma (2021, tradução nossa) lecionam que existem evidências de que o empoderamento de governos locais promove o desenvolvimento regional. O que vai ao encontro do que lecionam Feldman, Guyb e Lammarino (2021, tradução nossa) ao citarem que intervenções por parte de bases locais – e complementarmente nível nacional – são tarefas urgentes para o desenvolvimento econômico local.

4 DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: O ESTADO DA PRÁTICA

Buscando observar o estado da prática, nesta seção evidencia-se brevemente conceitos práticos em que a temática se aplica.

4.1 Mensurando o Desenvolvimento na prática

Considerando que o desenvolvimento é mais do que mudanças quantitativas na condição de vida da sociedade e nos aspectos de uma região/nação, e que também se deve levar em consideração aspectos subjetivos e qualitativos - valores econômicos, culturais, sociais e psicológicos -, torna-se necessário que seus resultados sejam avaliados, porém, isso só é possível quando os dados são mensurados, monitorados e comparados – a grande questão é como mensurar com efetividade o desenvolvimento de uma sociedade (KLEIN; LIMA, 2016; SOUZA; SPINOLA, 2017).

A partir de 1950 com a evolução do conceito e a consolidação do Desenvolvimento como um processo de mudanças socioeconômicas, surgiu a necessidade de se estabelecer formas de realizar a sua mensuração, na época

utilizava-se o monitoramento do PIB – Produto Interno Bruto como referencial quantitativo do desenvolvimento de uma nação – quando o desenvolvimento ainda era tratado como sinônimo de crescimento econômico – porém este indicador já não satisfazia às demais disciplinas que trabalhavam complementarmente o conceito de desenvolvimento (SIEDENBERG, 2003).

No Brasil a análise e monitoramento do desenvolvimento econômico regional é realizada a partir de modelos econômicos, bem como suas interrelações com variáveis como sustentabilidade e crescimento econômico (KLEIN; LIMA, 2016; VIEIRA; SANTOS, 2012). Atualmente existem vários indicadores/índices – criados, monitorados e divulgados por órgãos oficiais – que auxiliam na investigação do desenvolvimento econômico.

4.2 Indicadores de Desenvolvimento

Vale observar que o termo indicador tem origem do latim, *indicare*, que significa apontar ou proclamar, na língua portuguesa o verbo significa aquilo que indica, torna patente, revela, propõe, sugere, expõe, menciona (FERNANDES; MEIRELES, 2013). Pode-se dizer que um indicador transcreve um parâmetro selecionado e observado isoladamente ou em combinação com outros, refletindo as condições de um sistema em análise (SICHE *et al.*, 2007).

Já um “índice pode servir como um instrumento de tomada de decisão e previsão, e é considerado um nível superior da junção de um jogo de indicadores ou variáveis” (SICHE *et al.*, 2007, p.140).

Atualmente existem muitos indicadores e índices que auxiliam na mensuração do desenvolvimento socioeconômico de uma região (SIEDENBERG, 2003). Cabe esclarecer, porém que o aprofundamento quanto à variedade e especificidades dos indicadores ou índices existentes para a mensuração do desenvolvimento não se aplica ao escopo do presente estudo²³. Deste modo, são elencados, e brevemente descritos, os principais indicadores identificados em estudos observados, que são elaborados por órgãos oficiais e que possuem publicação contínua (anual, decenal, outros), conforme Quadro 20.

²³ Para maior aprofundamento da temática recomenda-se o estudo de Siedenberg (2003).

Quadro 20 – Indicadores e Índices de Desenvolvimento

Indicador / índice	Descrição	Referências
1	PNB – Produto Nacional Bruto; PIB – Produto Interno Bruto; PIB per capita ; Renda per capita	Klein e Lima, (2016); Siedenberg (2003); Souza e Spinola, (2017)
2	Índice de Gini	Dorsa <i>et al.</i> (2018); IPEA (2004); Souza e Spinola, (2017)
3	IDH – Índice de Desenvolvimento Humano	PNUD (2013); Siedenberg (2003); Souza e Spinola, (2017)
3.1	IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	PNUD (2013); Siedenberg (2003); Souza e Spinola, (2017)
3.2	IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	Firjan (2018)
3.3	IPDM – Índice Iparde de Desenvolvimento Municipal	Iparde (2018); Oliveira (2018)
4	IDHAD – Índice de Desenvolvim. Humano Ajustado à Desigualdade	Souza e Spinola, (2017)
5	Indicadores sociais	Siedenberg (2003); Souza e Spinola, (2017)

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa bibliográfica (2021)

Os índices e indicadores de desenvolvimento socioeconômico existentes já contribuíram e contribuem significativamente para a consolidação do conceito de desenvolvimento, se tornando uma valiosa ferramenta para os gestores e/ou

pesquisadores – pois, têm função avaliativa, normativa ou decisória –, destacando-se, contudo, a importância de análises e interpretações pragmáticas, do avaliador, para maior garantia da qualidade das informações e resultados gerados (SIEDENBERG, 2003).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir dos resultados logrados com a pesquisa, no Quadro 21 são sumarizadas as principais contribuições dos autores para a conceituação de desenvolvimento local/regional, e complementarmente arrisca-se propor uma conceituação suplementar do conceito adaptada à proposta do presente estudo.

Quadro 21 – Síntese dos resultados da pesquisa – conceituação de desenvolvimento Local/regional

(Continua)

Autor	Contribuição dos autores	Proposta suplementar de conceituação
Tabosa <i>et al.</i> (2004)	(...)está associado a um processo sustentável, que aproveita as oportunidades e capacidades locais, envolvendo a participação de uma gama de atores – sociais e econômicos, públicos e privados – bem como iniciativas e propostas socioeconômicas para fomentar as potencialidades locais.	Contemporaneamente já não é possível desassociar o desenvolvimento local do regional, pois, a gestão pública local se interrelaciona com gestões limítrofes em um mesmo objetivo fim, o crescimento sustentável da região a partir das oportunidades e capacidades locais. Deste modo, o desenvolvimento local/regional pode ser definido como o progresso – materializado pela acumulação de capital, maior renda, aumento do número de empregos, disponibilização de serviços públicos de qualidade – que é conquistado a partir de iniciativas e propostas dos gestores formuladores de políticas públicas. Para que ocorra o desenvolvimento local, esses atores precisam identificar e aproveitar as oportunidades e capacidades locais em parceria com <i>stakeholders</i> locais e com as gestões limítrofes – em congruência com o sistema aberto existente, que formam conjuntos espaciais complementares. Mobilizando efetivamente atores-chave para que atuem no fortalecimento das bases locais, na busca do
Souza (2012); Vasconcellos (2015)	(...) permite que bens e serviços estejam disponíveis para todos e promove a melhoria de indicadores de bem-estar econômicos e sociais.	
Bresser-Pereira (2006); Oliveira (2002); Vieira e Santos (2012)	(...) é o crescimento de uma nação ou região – a sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento da produtividade e da renda per capita - transformado para satisfazer as necessidades do ser humano por meio dos serviços públicos. Porém, o objetivo maior é a melhora da qualidade de vida.	
Buchholz, M., Bathelt, H. (2021)	(...) neste estudo o desenvolvimento regional é operacionalizado em termos de renda média e oportunidade de emprego - estes indicadores são ligados a uma ampla gama de resultados locais e reduzem a desigualdade.	
Clelland, D. (2020)	(...) a capacidade de promover o desenvolvimento econômico regional repousa cada vez mais sobre a capacidade de mobilizar efetivamente redes/atores-chave de poder para além da escala local ou regional, em conjuntos espaciais complementares.	

(Conclusão)

Feldman, M., Guy, F., Iammarino, S. (2021)	(...) intervenções por parte de bases locais – e complementarmente nível nacional – são tarefas urgentes para o desenvolvimento econômico local.	desenvolvimento local, ocorre o empoderamento dos governos locais que terão governabilidade para a concepção de estratégias diversas e complementares. Contudo, vale destacar que o desenvolvimento local/regional deve ser planejado e este planejamento deve ser conjunto e alinhado com os planos dos governos locais e regionais e com as políticas regionais. Por fim, o desenvolvimento local/regional também deve ser monitorado, mensurado e avaliado, para que os gestores locais sejam capazes de (re)formular as políticas públicas subsidiados pelos resultados obtidos, na busca pela melhoria de indicadores de bem-estar econômicos e sociais.
Getzner, M., Moroz, S. (2021)	(...) o conceito de desenvolvimento (local/regional), atualmente, faz uso de uma base de dados muito mais ampla, incluindo vários elementos de 'capital' que muitas vezes não são facilmente mensuráveis, ou não são regularmente relatados nos sistemas de contabilidade nacional em uma base regular.	
Jia, J., Liang, X., Ma, G. (2021)	(...) existem evidências de que o empoderamento de governos locais promove o desenvolvimento regional.	
Lowe, N., Feldman, M.P. (2018)	(...) trata-se de um portfólio administrado, um conjunto integrado de estratégias diversas e complementares que os promotores do desenvolvimento econômico local e regional têm à sua disposição para a promoção de um melhor alinhamento dos objetivos da política regional.	
Volchik, Oganesyan e Olejarz, 2018	(...) nos estudos do desenvolvimento, é importante aplicar uma combinação de análises estatísticas e estudos comparativos amplos das políticas regionais, pois isso permitirá que os formuladores de políticas aprendam sobre regularidades inter-regionais, bem como contextos locais únicos para promover o desenvolvimento econômico local. Ainda (...) há a necessidade de se considerar o bem-estar na mensuração desse desenvolvimento.	

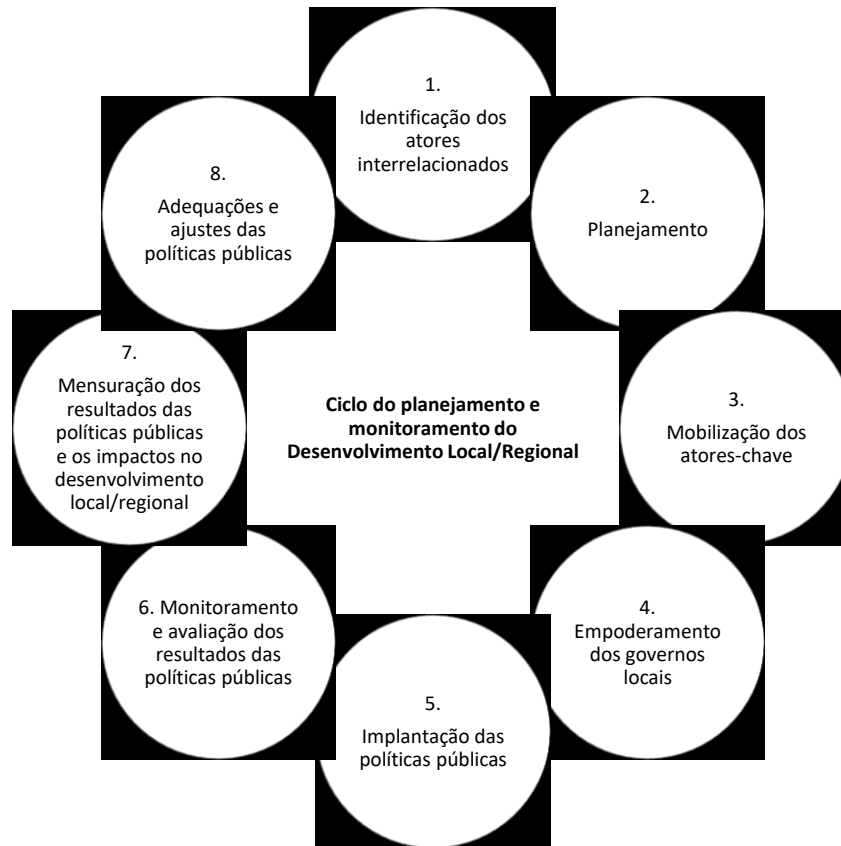
Nota: Tradução nossa

Fonte: Autoria própria com base na pesquisa bibliográfica.

Com base na proposta exposta na terceira coluna do Quadro 21, é possível, adicionalmente, criar um ciclo que representa o planejamento e monitoramento do Desenvolvimento Local/Regional, conforme ilustrado na Figura 10.

Cada etapa ilustrada na Figura 11 representa a materialização da proposta de conceituação de Desenvolvimento Local/Regional descrita no Quadro 21. Complementarmente, se observa que na etapa de 'Identificação dos atores interrelacionados' deve-se considerar fortemente a união de gestões locais limítrofes em um grupo de trabalho, para a formulação do planejamento em conjunto e de maneira integrada, visto que o desenvolvimento local/regional não se limita a municipalidades individualmente.

Figura 10 – Ciclo proposto de planejamento e monitoramento do Desenvolvimento Local/Regional



Fonte: Autoria própria (2022)

Destaca-se que a fase de 'Planejamento' é crucial para o sucesso dos resultados, nela é necessário que os atores/formuladores de políticas públicas tenham pleno conhecimento dos planos de governo, planos diretores, planos estratégicos, planos orçamentários, entre outros, para que o Planejamento do desenvolvimento esteja alinhado a todos os planos/políticas/leis já existentes.

Por fim, se evidencia que a etapa 'Mensuração dos resultados das políticas públicas e os impactos no desenvolvimento local/regional' deve ser embasada na combinação de análises estatísticas e estudos comparativos amplos, podendo se utilizar dos diversos indicadores e índices, relacionadas ao desenvolvimento, publicados por instituições oficiais de governo, academia, dentre outras fontes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se observa nos resultados demonstrados no estudo, os autores clássicos inicialmente tratavam o conceito de Desenvolvimento econômico e Crescimento econômico (ou regional) como sinônimos. Contudo, com a evolução da

literatura sobre a temática, os termos começaram a ser interpretados de forma complementar e distintas.

Na literatura contemporânea, as pesquisas científicas com abordagem do conceito evoluíram, ganhando maior espaço e atenção acadêmica. Porém, se observou, a partir de um levantamento bibliométrico, que os estudos com abordagem no conceito emergem fortemente na academia científica internacional, principalmente no Reino Unido, Espanha, Estados Unidos, Alemanha e China – tendo, embora existente, ainda pouca deliberação científica no cenário nacional brasileiro.

Destaca-se o conceito contemporâneo de desenvolvimento econômico, local e regional, definido por Lowe e Feldman (2018, tradução nossa), como uma combinação de estratégias com o efeito adicional na promoção de um melhor alinhamento dos objetivos da política regional.

Empiricamente, o desenvolvimento local e/ou regional, pode ser mensurado por meio dos diversos indicadores e índices – sejam eles divulgados por fontes de instituições oficiais ou informais, como acadêmicas – representando valiosa ferramenta para os gestores e/ou pesquisadores, destacando-se, contudo, a importância de análises e interpretações pragmáticas, do avaliador, para maior garantia da qualidade das informações e resultados gerados.

Destacam-se como importantes indicadores e índices nacionais que podem auxiliar na mensuração do desenvolvimento local e regional: Produto Nacional Bruto, Produto Interno Bruto e PIB per capita; Indicadores sociais; Índice de Desenvolvimento Humano; Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade; e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - com destaque para este último.

Por fim, após a análise dos resultados da pesquisa foi possível propor uma conceituação suplementar para o termo ‘desenvolvimento local/regional’ evidenciando-se aspectos estratégicos como os atores envolvidos, o planejamento integrado, o monitoramento e avaliação dos resultados das políticas para a mensuração dos resultados no desenvolvimento local/regional, dentre outros, ilustrados por meio do ciclo de planejamento e monitoramento do desenvolvimento local/regional visto na Figura 10 e detalhado no Quadro 21.

REFERÊNCIAS

- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Coleção FGV EESP - Textos para Discussão / Working Paper Series, 2006. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1973>>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- BUCHHOLZ, M.; BATHELT, H. Models of Regional Economic Development: Illustrations Using U.S. Data. **Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie**, v. 65, n. 1, p. 28–42, 2021. doi.org/10.1515/zfw-2020-0040.
- CARLEIAL, L. A contribuição Neoschumpeteriana e o Desenvolvimento Regional. In: CRUZ, Bruno de Oliveira; FURTADO, Bernardo Alves; MONASTERIO, Leonardo; RODRIGUES JÚNIOR, Waldery (orgs). **Economia Regional e Urbana Teoria e Métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011, cap. 4, p. 113-139.
- CLELLAND, D. Beyond the city region? Uneven governance and the evolution of regional economic development in Scotland. **Local Economy**, v. 35, n. 1, p. 7–26, 2020.
- DORSA, A. C. C.; CONSTANTINO, M. A. Convergências entre indicadores de desenvolvimento local, índice de desenvolvimento humano e índice de Gini. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Jul. 2018.
- FELDMAN, M.; GUYB, F.; IAMMARINO, S. Regional income disparities, monopoly and finance. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 14, n. 1, p. 25–49, 2021.
- FERNANDES, M, de A.; MEIRELES, M. Justificativa e proposta de indicador de sustentabilidade financeira. **Revista contemporânea de contabilidade**. UFSC, 7Florianópolis, v. 10, n. 20, p. 75-96, mai./ago. 2013.
- FIRJAN. **IFDM 2018** Índice FIRJAN Desenvolvimento Municipal. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- GETZNER, M.; MOROZ, S. The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach. **Empirica**, 2021.
- HERSEN, A.; LIMA, J. F. de; SANTOS, A. dos; LIMA, C.. As fontes do crescimento econômico das cidades médias do Estado do Paraná. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Vol. 5, Nº 8, Jan-Jun. 2010.
- IPARDES. **Índice Iparades de Desempenho Municipal** Nota Metodológica. Curitiba: Iparades, 2018. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/indices/ipdm/nota_metodologica_IPDM.pdf>. Acesso em: 29 set. 2021.
- IPEA - Instituto de pesquisa aplicada. **O que é? Índice de Gini**. Ano 1. Brasília DF. 2004.
- IPEA. **Índice de desenvolvimento Humano Municipal – IDHM** metodologia. Disponível em: <<https://1drv.ms/b/s!AuwEBHxVU0YSgbJBdayP5QZdxTsoQ>>. Acesso em: 01 out. 2021.

JIA, J.; LIANG, X.; MA, G. Political hierarchy and regional economic development: Evidence from a spatial discontinuity in China. **Journal of Public Economics**, v. 194, 2021.

KLEIN, C. F.; LIMA, J. F. O Desenvolvimento Econômico Regional do Brasil. **Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, V. 2, n. 02, p.155-180, jan/jun. 2016.

LOWE, N.; FELDMAN, M. P. Breaking the Waves: Innovating at the Intersections of Economic Development. **Economic Development Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 183–194, 2018.

MONASTERIO, L.; CAVALCANTE, L. R.. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ, Bruno de Oliveira; FURTADO, Bernardo Alves; MONASTERIO, Leonardo; RODRIGUES JÚNIOR, Waldery (orgs). **Economia Regional e Urbana Teoria e Métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011, cap. 2, p. 43-77.

OLIVEIRA, D. T. **A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local**. 2018. 162f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

SICHE, R.; AGOSTINHO, F.; ORTEGA, E.; ROMEIRO, A. Índices Versus Indicadores: Precisões Conceituais Na Discussão Da Sustentabilidade De Países. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. X, n. 2, p. 137-148, jul.-dez. 2007.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 1, p. 45-71, jan./jun. 2003.

SOUZA, J. M. de (org.). **Economia Brasileira**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2012.

SOUZA, J.; SPINOLA, N. Medidas do Desenvolvimento Econômico. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Ano XIX, V. 1, N. 36, p. 78 – 113, Abril. 2017.

TABOSA, F. J. S.; TEIXEIRA, K. H.; SILVA D. M. F.; MADALOZZO C. L.; MAYORGA, M. I. O. Desenvolvimento Local e Capital Social: uma leitura sobre os núcleos e arranjos produtivos do estado do Ceará. In: Congresso da Sociedade Brasileira e Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, 42, Cuiabá-MT, 2004. **Anais [...]** Brasília-DF: SOBER, v. 1, p. 1-14, 2004.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **G&DR**, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai-ago/2012, Taubaté, SP, Brasil.

VOLCHIK, V.; OGANESYAN, A.; OLEJARZ, T. Higher education as a factor of socio-economic performance and development. **Journal of International Studies**, 11(4), 326-340, 2018. doi:10.14254/2071-8330.2018/11-4/23.

CAPÍTULO 4

A DEPENDÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ÀS TRANSFERÊNCIAS EXTERNAS: DESAFIOS NO FEDERALISMO

RESUMO: Após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu uma grande expansão no número de municípios na malha federativa brasileira. Porém, ao mesmo tempo em que os municípios brasileiros ganharam autonomia e flexibilidade de emancipação na carta magna, esta mesma Constituição não definiu critérios mínimos de definição de viabilidade de criação e sustentabilidade destes entes federativos, o que pode torná-los dependentes de transferências intergovernamentais para manter sua estrutura mínima, suas funções federativas e promover o desenvolvimento local. Neste contexto, o presente estudo tem por objetivo analisar a dependência dos municípios brasileiros às transferências externas, medida pelo Novo Índice de Dependência de Transferências Externas (NIDTE), cuja criação se dá e é apresentada de forma inédita como elemento de escopo deste estudo. A metodologia norteadora do estudo caracteriza-se como quantitativa com emprego de técnicas estatísticas, aplicada, descritiva e explicativa, e, ainda, bibliográfica e documental. Como resultados tem-se que a grande maioria dos municípios brasileiros apresentou nível muito alto de dependência de transferências externas, com resultados acima de 75% de dependências, a maior média de dependência concentra-se na região nordeste do Brasil, e a média nacional manteve-se em 81% nos períodos analisados, aumentando para 85% quando se observam a faixa de municípios de pequeno porte – até 5 mil habitantes. Em uma análise complementar da correlação e regressão linear simples entre o NIDTE e o desenvolvimento local – medido no estudo pelo índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – se observa que existe uma relação estatisticamente significativa e a existência de uma regressão negativa entre as variáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Transferências Intergovernamentais. Municípios Brasileiros. Novo Índice de Dependência de Transferências Externas.

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário contemporâneo é possível observar como é grande o desafio enfrentado pelos gestores municipais no Brasil. Muitas vezes é necessário lidar com a baixa arrecadação própria e a dependência de transferências intergovernamentais, cumprimento das funções federativas municipais e atendimento das demandas da população local; e, somando-se a isso, a busca pelo desenvolvimento local para o município esperando-se a efetividade do esperado bem comum do seu povo, especialmente em seu território.

Observa-se em contexto que, ao mesmo tempo em que os municípios brasileiros ganharam autonomia e flexibilidade de emancipação na Constituição Federal de 1988, esta mesma Constituição não definiu critérios mínimos de definição de viabilidade de criação e sustentabilidade destes entes federativos, culminando em uma grande expansão no número de municípios, principalmente de pequeno porte, muitos com frágil capacidade de autonomia financeira e até mesmo de governabilidade na teia política do mencionado federalismo. Como consequência

esses municípios se tornam dependentes de transferências intergovernamentais para sua manutenção e para o investimento no desenvolvimento local.

Nesse sentido o presente artigo busca resposta à seguinte questão: como mensurar o grau de dependência dos municípios brasileiros às transferências intergovernamentais? A fim de solucionar a problemática evidenciada, o presente estudo tem por objetivo analisar a dependência dos municípios brasileiros às transferências externas, medida por meio do Novo Índice de Dependência de Transferências Externas (NIDTE), cuja criação se dá e é apresentada de forma inédita como elemento de escopo deste estudo.

Como análise complementar foi observado o comportamento dos resultados do NIDTE correlacionado com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), sendo este o indicador utilizado no presente estudo para a mensuração do Desenvolvimento Local, a fim de se verificar a existência de correlação entre a dependência de transferências externas e o desenvolvimento local.

O pressuposto inicial da pesquisa presume que a média de dependência de transferências externas nos municípios brasileiros é alta – sendo ainda maior entre pequenos municípios – e que existe correlação entre o NIDTE e o desenvolvimento local.

Dada a relevância dos municípios para a materialização do Estado ao seu povo, haja vista ser ele o ente federativo mais próximo dos destinatários das políticas públicas, onde as coisas acontecem de fato, tem-se então a justificativa e relevância deste estudo, cuja contribuição teórica repousa no fomento ao debate da temática dos desafios do federalismo e do pequeno município como ente federado.

Já no âmbito da contribuição prática do estudo, frisa-se que os resultados são úteis para análises e decisões dos gestores públicos com vistas ao enriquecimento do planejamento público e atendimento aos princípios da economicidade, eficiência e eficácia na aplicação de recursos, como variáveis da sustentabilidade financeira e, conseqüentemente, também, econômico-social dos pequenos municípios brasileiros. .

2 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O federalismo pode ser entendido por pacto, aliança e/ou divisão de poder entre um estado-central (União) e os estados-membros (Estados), no qual subsiste: autonomia dos Estados – que têm competência constitucional própria –; distribuição

territorial de poder; e autoridade entre as instâncias de governo; ou mesmo por um modelo de descentralização estatal (ALMEIDA, 2001; MOHN, 2010; SOARES, 2011; DALLARI, 2013; BONAVIDES, 2015). A descentralização neste contexto se refere à autonomia política e não à descentralização administrativa (CALÇADA; RECK, 2020).

A autonomia é uma importante característica do federalismo – garantida pelo art. 18 da Constituição Federal Brasileira de 1988 – representada pela tríplice capacidade de autoadministração (administrativa e financeira), auto-organização e normatização, e autogoverno (FONSECA; BASSOLI, 2007; MORAES, 2009; SILVA, 2013; SIMINI, 2017).

A existência de federalismo remete a algumas particularidades, como: a existência de uma constituição, que proteja a soberania e autonomia das unidades; cláusulas que atribuam os poderes aos entes federados; um tribunal supremo (forte e independente) para dirimir conflitos; e ser uma União em que não se reforma à Constituição ou às políticas sem audiência e consentimento da maioria dos estados-membros, incluindo-se, no caso brasileiro, também o Distrito Federal, representados igualmente pelos seus respectivos três senadores que formam o Senado Federal, o qual, juntamente com a Câmara dos Deputados composta pelos Deputados Federais como representantes proporcionais dos habitantes de cada um dos estados-membros e do Distrito-Federal, integram o Congresso Nacional (BONAVIDES, 2015; RODDEN, 2005).

Moratta (2015) e Soares (2011) explicam que o Estado Federal no Brasil foi delineado em 1889 – Decreto n.º 1, editado pelo Governo Revolucionário – com o advento da República e queda da Monarquia, logo, 102 anos após a sua adoção pelos Estados Unidos da América. Contudo, o federalismo brasileiro é produto (de fato) da Constituição Republicana de 1891, que foi moldada no paradigma norte-americano e complementada com base nas Constituições suíça e argentina (SOARES, 2008, 2011).

O texto constitucional de 1988 reeditou o federalismo brasileiro, introduzindo novos fundamentos e restabelecendo a relação entre a federação e os princípios e regras que individualizavam essa forma de estado (SOARES, 2008). Máxime que uma significativa e singular inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 acerca da matéria, foi a inclusão do município como membro autônomo componente da federação, como evidenciado no seu artigo 1º e reafirmado no artigo 18 (CALÇADA; RECK, 2020; MARENCO; CATE, 2021).

Além do *status* e da autonomia adquiridos, os municípios ainda lograram a qualidade de pessoa política, e, também, Poder Executivo e Legislativo próprios (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010), faltando-lhes apenas o Poder Judiciário, reservado expressamente às entidades estatais superiores: Estados-Membros e União (Meirelles 2014). Outrossim, percebe-se que o *status* adquirido pelos municípios representou o reconhecimento da sua importância enquanto ente de fato e de direito na composição do Estado Federal.

Tomio (2005) observa que quase todas as Constituições brasileiras – com exceção da Carta de 1937 – definiam os municípios como organizações políticas autônomas. E que a sua elevação de fato ao patamar de ente federado dotado de autonomias na Constituição de 1988 é uma situação peculiar do Brasil, não sendo identificada em outros países, pois “na maioria das federações os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais” (SOARES, 2008, p. 123). Desse modo, o Brasil é uma Federação com três níveis políticos autônomos, sendo “uma federação *sui generis* composta por três entes federativos: o federal, o estadual e o municipal” (COELHO, 2009 p. 16), sem falar no distrital que, não obstante suas características específicas, é tratado como ente diferenciado na composição federal.

Neste contexto, Bercovici (2008, p. 8) corrobora que “o grande objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”. A cooperação entre os entes federados é materializada na Constituição Federal brasileira no seu art. 23, que trata das competências comuns em que todos os entes devem colaborar para a execução dessas tarefas determinadas pela Constituição (BERCOVICI, 2008).

Nesta linha tem-se em Gerigk e Clemente (2011, p. 515) que na estrutura federativa do Brasil os municípios “têm papel de destaque, pois são vistos como os que melhor podem atender as demandas da população, por estarem mais próximos de seus problemas e, supostamente, de suas soluções”. Desta maneira, o município é de fato o *locus* da vida cotidiana.

Contudo, Marengo e Cate (2021) observam que existem assimetrias entre as esferas federal, estaduais e municipais no federalismo brasileiro, e reduzida

autonomia decisória dos municípios sobre os gastos orçamentários, fato que pode dificultar a gestão local e a promoção do desenvolvimento local.

Na mesma linha, Bonoli, Natili e Trein (2019, tradução nossa) destacam que em estados federativos, nos governos subnacionais, formuladores de políticas enfrentam um dilema: por um lado, eles devem garantir a legitimidade social de seu ente por meio de políticas relevantes, incluindo suas consequências potencialmente negativas; por outro, têm de gerir o seu orçamento de forma responsável, o que limita o âmbito do desenvolvimento de políticas.

3 RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS

O Orçamento é um instrumento crucial de governo, podendo ser considerado a principal ferramenta de políticas públicas, pois é por meio dele que são selecionadas as prioridades, as decisões sobre os gastos dos recursos arrecadados, e a distribuição entre os diferentes grupos sociais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).

No orçamento público são estimadas as receitas que o Governo espera arrecadar e fixadas as despesas a serem efetuadas com o dinheiro arrecadado. Destaca-se que as receitas são estimadas porque os recursos arrecadados sofrem variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que estima arrecadar (Brasil, 2022).

A **Receita** orçamentária é o conjunto de recursos financeiros que entram nos cofres públicos. Em sentido *stricto sensu* ao poder político-administrativo local os municípios obtêm os seus recursos usando seu poder impositivo, instituindo tributos (principal fonte de receita) e/ou explorando seus bens e serviços, constituindo, assim, as rendas públicas, que somadas aos demais recursos conseguidos fora de suas fontes próprias, formam a receita pública municipal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; MEIRELLES, 2014).

De forma relacional, quanto menor o porte do município, menor tende a ser o seu orçamento e seus recursos e, por conseguinte, em pressuposto, maior é a necessidade de efetividade nas suas aplicações, contudo, a realidade brasileira demonstra que nem todos os municípios estão preparados para essa efetividade, sendo que na maioria dos casos há falta de instrumentos de planejamento e gestão, baixos níveis de arrecadação e pouca capacidade de prestação de serviços à população, e, por conseguinte, dificuldades de governança pública e desenvolvimento local (MARINHO; JORGE, 2015).

As **despesas** públicas representam todo dispêndio que a administração precisa fazer para custear seus serviços, remuneração de servidores, aquisição de bens e execução de obras e serviços, devendo realizar-se em estrita consonância com o princípio da legalidade (MEIRELLES, 2014). A Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá, entre outros, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, e critérios e forma de limitação de empenho (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - art. 4º, I, a e b), já a Lei Orçamentária Anual (LOA) conterá todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (LRF - art. 5º, b, § 1º), a qual é elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Meirelles (2014) complementa que o Orçamento deve observar a classificação das despesas segundo as categorias econômicas, em despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital) – segundo os arts. 12 a 21 e o anexo 4 da Lei 4.320/1964 – devendo todas as despesas figurarem no orçamento em conformidade com a discriminação por elementos, constantes no art. 13 da Lei Federal 4.320. Ainda, todas as despesas devem passar pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento. Vale destacar que é por meio das despesas que os entes dão factibilidade às políticas públicas.

Contudo, se observa que no Brasil ocorre uma desigualdade na arrecadação de tributos no plano horizontal (entre os estados e entre os municípios) e essa desigualdade de capacidade de arrecadação vem sendo compensada por um sistema de transferências fiscais desde a Constituição de 1946, assim estados e municípios contam com recursos garantidos independentemente de adesão às políticas federais quanto ao seu esforço tributário (ARRETCHE, 2004).

4 TRANSFERÊNCIA EXTERNAS INTERGOVERNAMENTAIS

Uma parcela das receitas federais arrecadadas pela União, por exigência constitucional é repassada na forma de transferências intergovernamentais, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, o que representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de se promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, com especial destaque aos municípios, por serem eles entidades de menor porte geoeconômico e, ao mesmo tempo serem os *locus* de efetiva relação finalística com o povo

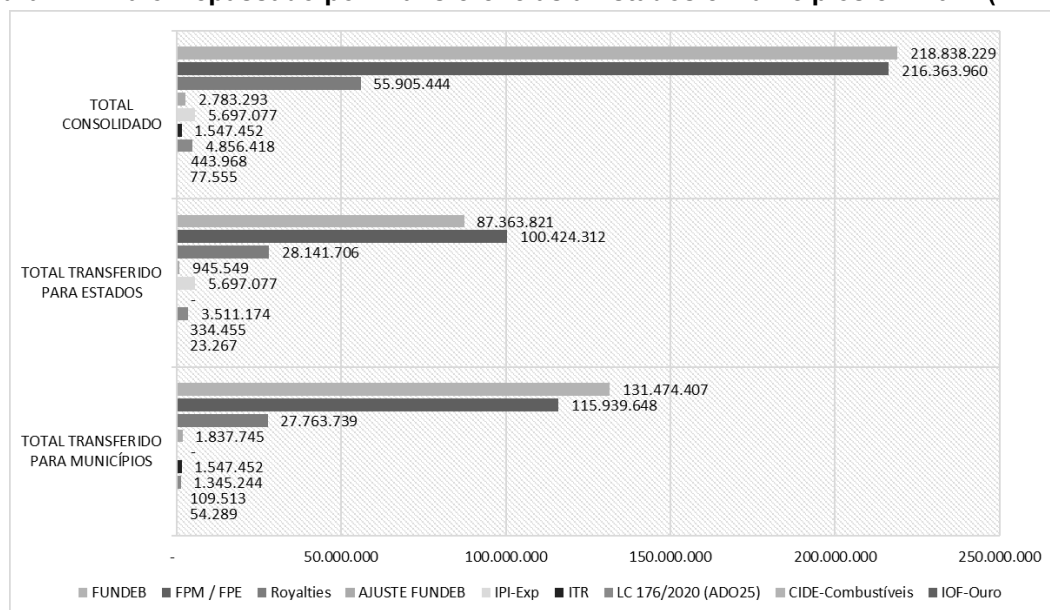
usuário/beneficiário das políticas públicas, sejam elas de Estado, ou mesmo de governo, originadas nos três níveis da Federação.

Medeiros (1986) apud Arretche (2004, p. 18) observa que “em 1968, as transferências constitucionais da União somavam 10% da arrecadação de seus dois principais tributos e a quase totalidade destas transferências estava vinculada a itens predefinidos de gasto”, já na Constituição de 1988 o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – criados a partir da Reforma Tributária de 1965-68 – passaram a somar 44% da receita dos dois maiores impostos federais – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – além disso, agora as transferências podem ser gastas de maneira bastante autônoma pelos seus recebedores, com exceção das vinculações constitucionais de gastos com saúde e educação (ARRETCHE, 2004).

Dentre as principais transferências intergovernamentais previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) / IPI-Exp.; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – (Fundeb); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Royalties; entre outros (BRASIL, *n.d.*).

O montante de recursos repassados pelo governo no ano de 2021 por meio dessas transferências podem ser observados na Figura 11.

Figura 11 – Valor repassado por Transferências a Estados e Municípios em 2021 (milhares)



Fonte: Adaptado de Brasil (2021)

Conforme se observa nos dados coletados do Portal Tesouro Nacional Transparente, Figura 11, atualmente as transferências que despendem o maior montante de recursos são: FPE; FPM; FUNDEB; e *Royalties*. Os três últimos serão explanados brevemente neste tópico, pois fazem parte do escopo deste estudo.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tem sua origem na Emenda Constitucional n.º 18, de 1º de dezembro de 1965 feita à Constituição de 1946, consoante seu artigo 21; porém a sua regulamentação veio somente com a edição do Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, art. 91), tomando por base como critério de rateio unicamente a população dos respectivos municípios.

Atualmente a transferência da União para os estados e municípios, por meio do FPM, é composta de 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Os percentuais individuais de participação dos municípios são calculados anualmente pelo TCU, com base em informações da população de cada município e da renda per capita de cada estado, prestadas àquela Corte de Contas até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Já o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb trata-se de um Fundo especial, de natureza contábil, de âmbito estadual, este fundo é composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, em atendimento ao disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal. O fundo se destina ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, levando-se em consideração os respectivos âmbitos de atuação prioritária – dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, n. d).

O primeiro Fundo criado para este fim foi o nomeado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou de 1997 a 2006, a partir da Emenda Constitucional nº 14/96. O Fundef era utilizado para o cumprimento da subvinculação de 15% (quinze por cento) dos impostos e transferências destinados à Educação. Porém, em 2006 foi criado o Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 - regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 - em substituição ao Fundef, com vigência estabelecida para o período 2007-2020. Com isso, a subvinculação das receitas dos

impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios passaram para 20% (vinte por cento) e a utilização foi ampliada para toda a educação básica (BRASIL, n. d).

Já no ano de 2020 foi instituído no novo Fundeb, como um instrumento permanente de financiamento da educação pública, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Neste novo cenário se prevê a contribuição gradativa da união até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o Fundeb em 2026 (BRASIL, n. d).

No que se refere às transferências constitucionais por *royalties*, Mendes, Miranda e Cosio (2008) explicam que estas estão vinculadas à produção de petróleo e gás natural, existindo quatro tipos de pagamentos ao setor público; i) bônus de assinatura (pagamento oferecido em leilão para obter a concessão para explorar uma reserva); ii) pagamento pela ocupação ou retenção da área onde será feita a exploração iii) *royalties* (pagamento mensal relativo a um percentual da produção); e iv) participações especiais (pagamento adicional feito em caso de grande volume de produção ou de grande rentabilidade), sendo que Os governos subnacionais têm participação nas receitas de royalties e de participações especiais.

A Agência Nacional do Petróleo (ANP) estipula em seus editais de concessão de áreas de exploração o percentual de *royalty* que incidirá sobre cada lote concedido – variando entre 5% e 10% da produção de petróleo ou gás natural – valendo observar que há forte prevalência dos estados e municípios em detrimento da União na distribuição desses recursos, onde os governos subnacionais recebem entre 50% (participações especiais) e 100% (*royalty* de 5%, exploração em terra) do total dos recursos (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

Vale observar, com base em um estudo de Farmer e Lombeira (2021), que quando o Estado fornece mais recursos e autoridade aos municípios, a incerteza é menor no âmbito da gestão local, o que produz menores custos de transação para os compromissos municipais. No entanto, a incerteza aumenta quando o Estado fornece menos recursos e autoridade aos governos locais.

4.1 Dependência dos municípios às Transferências Intergovernamentais

Gomes e Dowell (2002) lecionam que o princípio federativo tem beneficiado os municípios, tendo como duas importantes comprovações o aumento dos recursos à

disposição dos municípios, em termos absolutos e com relação ao PIB, e a forma fortemente distorcida em favor dos municípios de menor população – privilegiando o ente político – no rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pela União.

Contudo, o município como ente federado autônomo tem o dever constitucional de prestar serviços à sua população e para isso deve manter uma estrutura administrativa mínima para que seja eficaz, estrutura esta que pode tornar-se inviável aos micro e pequenos municípios, dada a população reduzida e a escala econômica dos serviços públicos prestados, o que resulta em uma tendência de que tais municípios não exerçam seu poder de tributação e busquem sobreviver à custa de transferências dos demais entes da Federação (BONILHA, 2016). Gerigk e Clemente (2011, p. 518) complementam que

(...) a equivalência econômico-financeira, buscada pelo pacto federativo, apresenta desequilíbrios, causando impacto sobre a gestão e as finanças públicas municipais, principalmente nos municípios de menor porte, dependentes, em grande medida, das transferências constitucionais (GERIGK; CLEMENTE, 2011, p. 518)

Somado a isso, Cioatto e Boff (2017) observam em um estudo que municípios pequenos - com até 20 mil habitantes - apresentam as maiores ineficiências em gastos, e, além disso, outros estudos já demonstraram a carência na prestação de serviços públicos nos municípios com menos de 10 mil habitantes. Desse modo, “os municípios passam a duplamente onerar os vizinhos que, além de terem reduzida sua cota parte do FPM, obrigam-se a, indireta e gratuitamente, prestar-lhes assistência” (CIOATTO; BOFF, 2017, p. 288).

O fato é que quanto menor o porte do município, menor tende a ser o seu orçamento e seus recursos e, por conseguinte, em pressuposto, maior é a necessidade de efetividade na aplicação dos mesmos, contudo, a realidade brasileira demonstra que nem todos os municípios estão preparados, na maioria dos casos há falta de instrumentos de planejamento e gestão, baixos níveis de arrecadação e pouca capacidade de prestação de serviços à população, e, por conseguinte, dificuldades de governança pública e desenvolvimento local (MARINHO; JORGE, 2015).

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa norteadora deste estudo caracteriza-se em seu espectro como quantitativa, aplicada, descritiva e explicativa, e, ainda, bibliográfica e documental,

uma vez que a coleta dos dados foi realizada a partir de documentos oficiais publicizados. O tratamento e análise abordam também, necessariamente, aspectos quantitativos.

É relevante observar que, para o alcance dos objetivos e resolução da problemática deste estudo foi criada uma metodologia própria para a análise dos dados, dos resultados, e conclusões, denominado Novo Índice de Dependência de Transferências Externas (NIDTE). O NIDTE é um índice inédito e de autoria própria – criados inicialmente na dissertação de mestrado de Oliveira (2018), autora deste mesmo estudo, e atualizado no presente artigo – desenvolvido exclusivamente para o alcance dos objetivos propostos.

Os dados da pesquisa documental foram extraídos do portal [SICONFI-FINBRA](https://siconfi.finbra.gov.br) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Finanças do Brasil. O *download* do banco de dados foi realizado por meio dos passos descritos no quadro 22.

Quadro 22 – Extração dos dados do SICONFI-FINBRA

Ações		Passos
1	Acesso ao portal	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf > Consultas > Consultar Finbra > Contas Anuais
2	Seleção das contas e períodos	<i>Exercício: 2015 (e posteriormente 2016)</i> <i>Escopo: Municípios</i> <i>Tabela: Receita Orçamentária (Anexo I-C)</i>
3	Salvar as planilhas	Clicar em consulta; salvar a planilha baixada do portal
4	Extração dos dados das planilhas	Do banco de dados foram extraídas as seguintes informações: 1) Receitas brutas realizadas (por municípios) → total Receitas; e 2) Transferências Correntes → 1.7.2.0.00.00.00 - Transferências Intergovernamentais*.
<p>Notas: *No grupo de Transferências Intergovernamentais estão incluídas as seguintes receitas: 1.7.2.1.00.00.00 - Transferências da União 1.7.2.1.01.00.00 - Participação na Receita da União 1.7.2.1.01.02.00 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM 1.7.2.1.01.05.00 - Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR 1.7.2.1.22.00.00 - Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais 1.7.2.1.22.70.00 - Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP 1.7.2.1.22.90.00 - Outras Transferências Decorrentes de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais 1.7.2.1.33.00.00 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Repasses Fundo a Fundo 1.7.2.1.34.00.00 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS 1.7.2.1.35.00.00 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE 1.7.2.1.36.00.00 - Transferências Financeiras do ICMS, Desoneração, L.C. Nº 87/96 1.7.2.2.00.00.00 - Transferências dos Estados 1.7.2.2.01.00.00 - Participação na Receita dos Estados 1.7.2.2.01.01.00 - Cota-Parte do ICMS 1.7.2.2.01.02.00 - Cota-Parte do IPVA 1.7.2.2.01.04.00 - Cota-Parte do IPI sobre Exportação 1.7.2.2.01.13.00 - Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico 1.7.2.4.00.00.00 - Transferências Multigovernamentais 1.7.2.4.02.00.00 - Transferências de Recursos da Complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEB</p>		

Fonte: Autoria própria (2022)

Também foram extraídos dados do portal do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - [IFDM](#). O *download* do banco foi realizado por meio da base disponível no portal Firjan: Publicação IFDM 2018 – Ano base 2015 e Ano base 2016.

Isto posto, o banco de dados do estudo é composto pelas variáveis descritas no Quadro 23.

Quadro 23 – Lista das variáveis que compõem o banco de dados do estudo

Variável	Descrição	Fonte
POP. Estim. 2021	População (estimativa populacional divulgada pelo IBGE no ano de 2021)	IBGE
RT	Receita total	SICONFI-FINBRA
Tlgov	Transferências Intergovernamentais	SICONFI-FINBRA
NIDTE	Novo Índice de Dependência de Transferências Externas	Banco de dados do estudo
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal	FIRJAN

Fonte: Autoria própria (2022)

O recorte temporal utilizado no estudo foi o período de 2015 e 2016. A restrição do recorte ocorre devido à limitação dos dados disponíveis nos bancos de dados da variável utilizada para representação do desenvolvimento local, a saber, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), a qual possui publicação somente até o ano-base 2016.

O estudo foi aplicado aos 5.570 municípios brasileiros, excluindo-se àqueles que não possuíam dados completos em alguma das variáveis do banco de dados, para não comprometer os resultados do estudo.

Por fim, a análise dos dados do estudo foi realizada por meio de relatórios, quadros e gráficos, com o auxílio do *software* estatístico *Minitab Statistical Software* versão 2018 e da ferramenta de análise de negócios *Power BI (Microsoft)*.

6 ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA DE TRANSFERÊNCIAS EXTERNAS

A dependência dos pequenos municípios às transferências externas é um tema já estudado por Oliveira (2018)²⁴, no qual se analisou a Capacidade Financeira dos

²⁴ <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3904>

pequenos municípios paranaenses e o Índice de Dependência de Transferências Externas (IDTE) representou uma etapa do estudo para o alcance do objetivo.

O IDTE é mensurado no estudo de Oliveira (2018) por meio da Equação 1.

Equação 1 – Índice de Dependência de Transferência Externa - IDTE

$$IDTE = \left[\left(\frac{FPM}{RT} \right) \times 100 \right] \quad (1)$$

Onde:

FPM = Valor referente ao Fundo de Participação Municipal - a variável representa as transferências intergovernamentais no estudo
RT = Receita Total dos municípios

Contudo, observa-se que no IDTE as transferências intergovernamentais são representadas apenas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), não levando em conta as demais transferências existentes - fato que pode representar uma fragilidade da pesquisa.

A fim de contribuir cientificamente para aprofundamento de pesquisas dentro da temática, no presente estudo propõe-se à atualização do índice que mensura a dependência de pequenos municípios às transferências intergovernamentais, (re)nomeado agora como Novo Índice de Dependência de Transferências Externas – NIDTE, conforme se detalha no tópico 6.1, a seguir.

6.1 O Novo Índice de Dependência de Transferências Externas - NIDTE

O Novo Índice de Dependência de Transferências Externas (NIDTE) representa a primeira atualização do Índice de Dependência de Transferências Externas - IDTE. A nova versão do Índice é representada pela Equação 2:

Equação 2 – Novo Índice de Dependência de Transferência Externa – NIDTE

$$NIDTE = \left[\left(\frac{Tlgov}{RT} \right) \times 100 \right] \quad (2)$$

Onde:

Tlgov = Transferências Intergovernamentais → Valor anual correspondente às receitas do município decorrentes das Transferências Intergovernamentais
RT = Receita total → Valor anual referente à Receita Total do município

Nota:

Os valores para a operacionalização do índice foram extraídos do portal SICONFI-FINBRA.

As Transferências Intergovernamentais (Tlgov) englobam todas as contas de receitas elencadas no [Tópico 5 Procedimentos Metodológicos](#).

Os resultados do NIDTE são representados em números decimais, de 0 a 1 – podendo ser convertidos em percentuais. O parâmetro de referência dos resultados é: “quanto mais próximo de zero, melhor” ou “quanto menor, melhor”, e para melhor visualização dos resultados foi desenvolvida uma faixa de desempenho para o Índice, ilustrada pela Figura 12. As faixas representam o nível de dependência dos municípios.

Figura 12 – Faixas de desempenho do NIDTE – nível de dependência dos Municípios



Fonte: Autoria própria (2022)

As faixas de referências foram definidas com o objetivo para facilitar a análise. Justifica-se a definição de estratificação dos dados em quatro faixas pela conveniência da avaliação dos resultados em quatro partes iguais dentro do recorte de desempenho que pode ser alcançado.

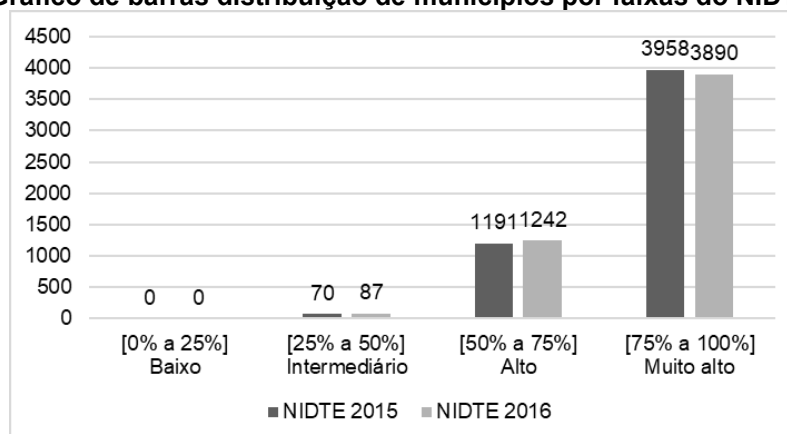
A partir da metodologia proposta é possível analisar o quão dependente das transferências intergovernamentais o município é. Propõe-se a mensuração do índice com frequência anual, sendo possível assim observar a evolução dos resultados a cada período financeiro.

7 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No tratamento e análise dos dados do estudo, agora com a aplicação do NDTE, ampliou-se o espectro de aplicação para o universo dos 5570 municípios brasileiros, dentre os quais 5.219 foram efetivamente observados. Os 351 municípios desconsiderados do universo não receberam a aplicação pelo fato de não possuírem dados completos referentes as variáveis do banco de dados levantado para os períodos de 2015 e 2016.

7.1 Resultado do Novo Índice de Dependência de Transferências Externas - NIDTE

Aplicado o NIDTE à massa dos 5.219 municípios brasileiros, contata-se que a maior parcela apresentou alta dependência às transferências externas, enquadrados no nível de dependência “Muito Alto” [de 75% a 100%], conforme evidenciado na Figura 13. O resultado retornado da aplicação mostra que mais de 75% dos municípios no período de 2015 (3.963 municípios) e mais de 74% (3.894 municípios) em 2016 estão nessa condição de enquadramento.

Figura 13 – Gráfico de barras distribuição de municípios por faixas do NIDTE 2015 e 2015

Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

Os melhores resultados foram apresentados por apenas 70 municípios, no ano de 2015, e 87 municípios no ano de 2016, que tiveram resultados na faixa de “Intermediário” [entre 25% e 50%] de nível de dependência. Importante observar que, em ambos os períodos, nenhum município apresentou resultados abaixo de 25% de dependência.

Na Tabela 1 são demonstrados alguns dados estatísticos referente ao universo estudado. Em uma observação complementar, na mesma tabela são apresentados os dados do grupo de pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes, visando examinar a variação dos dados entre os dois grupos.

Tabela 1 – Resumo da aplicação comparativa do NIDTE 2015 e 2016

Variável	Contagem	Média	Desv. Pad.	Mínimo	Q1	Mediana	Q3	Máximo
NIDTE 2015	5230	81,32%	11,00%	27,07%	75,46%	83,45%	89,54%	99,16%
NIDTE 2016	5230	81,24%	11,52%	26,18%	74,68%	83,51%	89,96%	99,43%
NIDTE 2015 – Até 5 mil hab.	1169	85,38%	7,58%	50,05%	80,78%	86,65%	90,99%	98,78%
NIDTE 2016 – Até 5 mil hab.	1169	85,47%	8,24%	32,98%	80,78%	87,10%	91,67%	99,43%

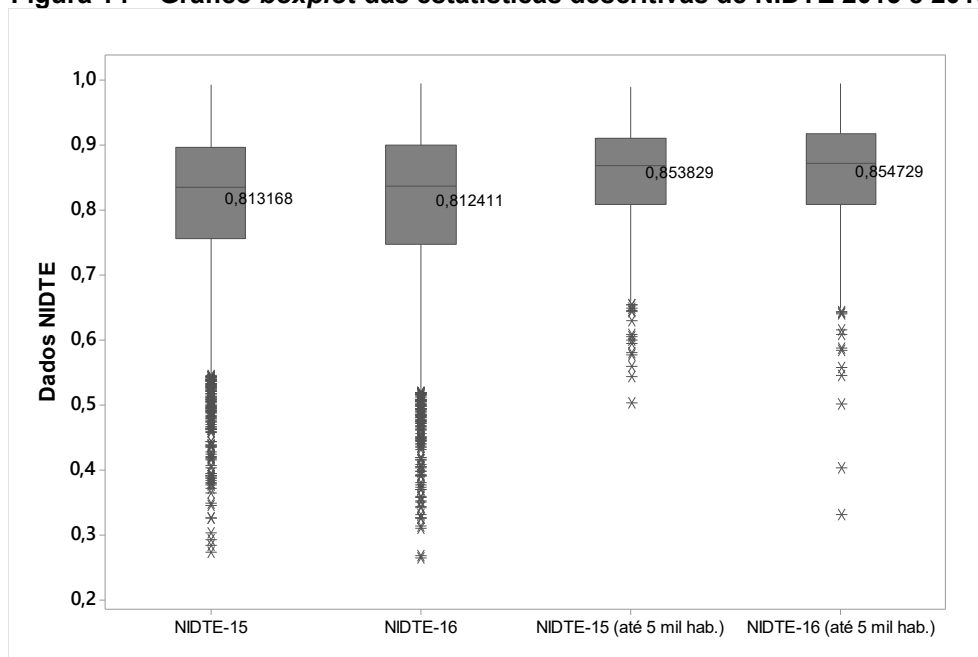
Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

Conforme se observa, a média de dependência dos municípios às transferências intergovenamentais é de 81% em ambos os períodos. Ao se analisar apenas os pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes a média aumenta para em torno de 85%, demonstrando maior dependência quando se trata de municípios de porte menor.

O município que apresentou a menor dependência em ambos os períodos foi Balneário Camboriú - SC (população estimada 149.227 habitantes), com resultado de apenas 27% em 2015 e 26% em 2016. Já os municípios com os piores resultados

foram Conceição do Lago-Açu - MA (população estimada de 16.559 habitantes), 99% em 2015; e Viçosa - RN (população estimada de 1.731 habitantes) com 99% de dependência em 2016. Na Figura 14 são ilustrados os dados apresentados na Tabela 1, para melhor visualização.

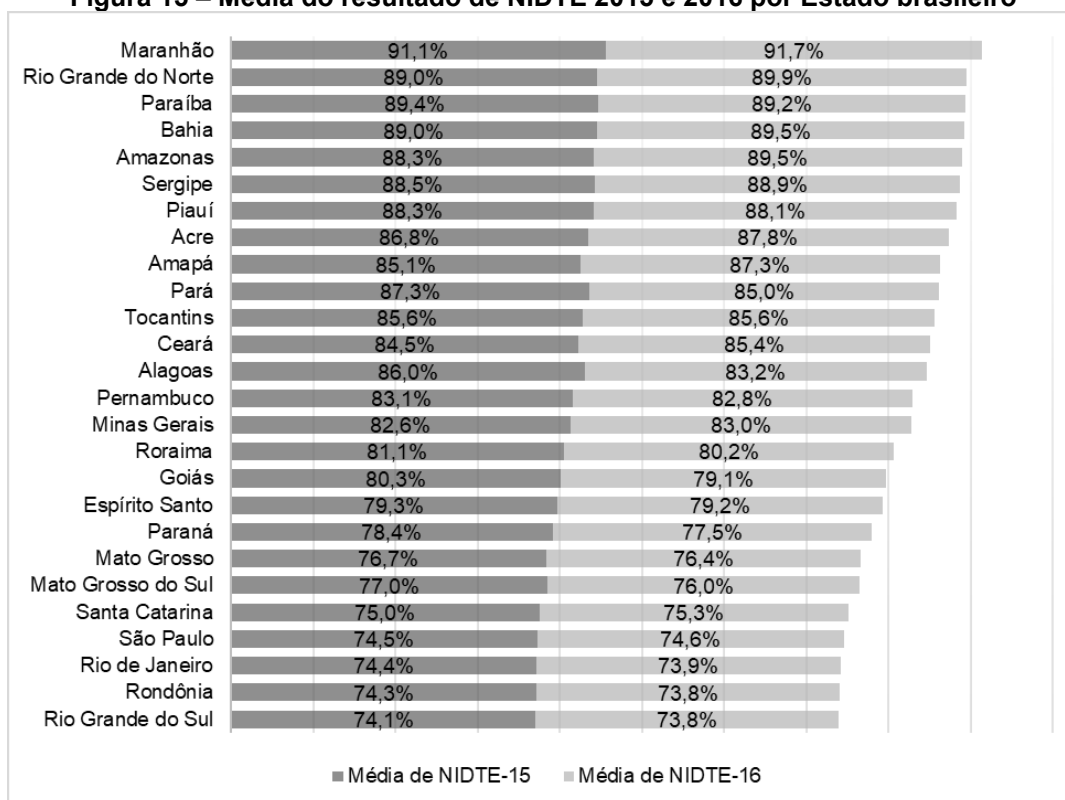
Figura 14 – Gráfico *boxplot* das estatísticas descritivas de NIDTE 2015 e 2015



Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

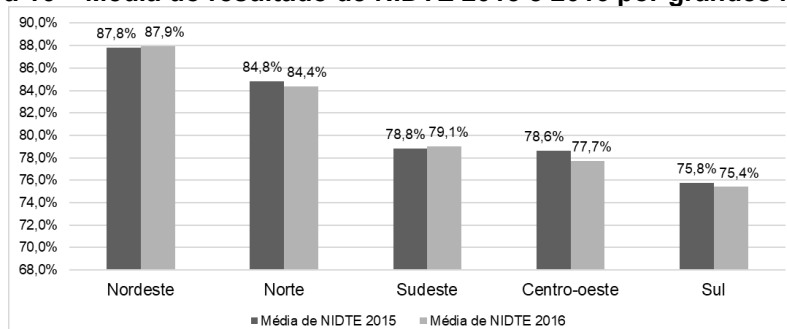
De maneira mais ilustrativa se observa na Figura 14 a média mais elevada de dependência dos pequenos municípios comparado à média geral. Além disso, é possível perceber que a faixa de variação entre mínimo e máximo, para os pequenos municípios é menor do que comparado à população total estudada.

Prosseguindo com as análises, ao examinar a média dos resultados por Estados brasileiros, Figura 15, nota-se que os estados que apresentaram as maiores médias de dependência municipal às transferências externas intergovenamentais foram Maranhão e Rio Grande do Norte, já os estados com melhores resultados são Rio de Janeiro, Rondônia e Rio Grande do Sul.

Figura 15 – Média do resultado de NIDTE 2015 e 2016 por Estado brasileiro

Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

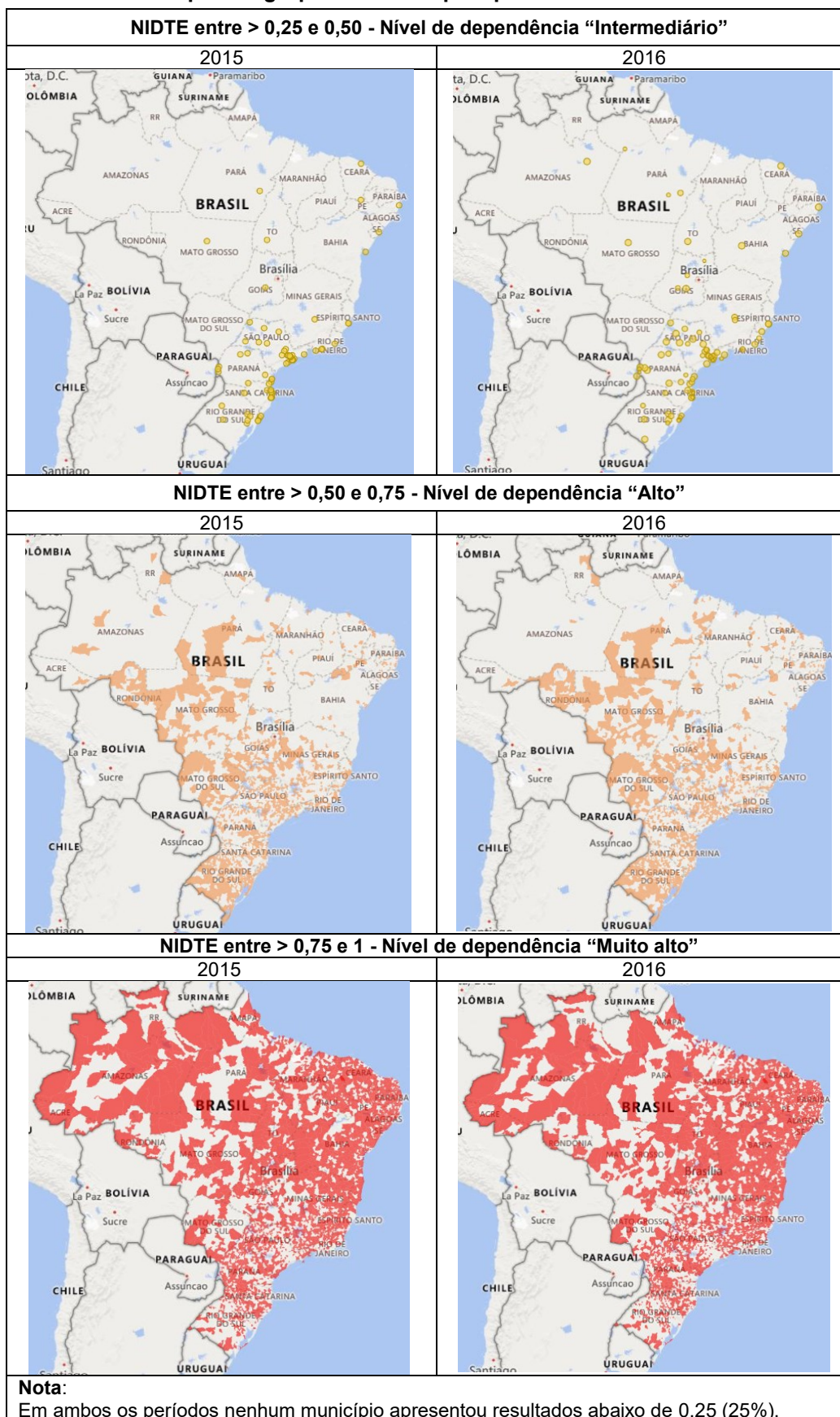
A tendência se mantém quando se verificam os resultados a partir das grandes regiões brasileiras. A região que concentra maior dependência às transferências intergovernamentais é o Nordeste, e a região com a menor média de dependência é o Sul, conforme ilustra a Figura 16.

Figura 16 – Média do resultado de NIDTE 2015 e 2016 por grandes regiões

Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

Para melhor visualização dos resultados da pesquisa no Quadro 24 são ilustrados os resultados do NIDTE por faixa de desempenho e por distribuição no mapa do Brasil.

Quadro 24 – Mapa dos grupos de Municípios por faixa do NIDTE – 2015 e 2016



Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

Ratificando as análises já realizadas, o Quadro 24 ilustra de maneira visual a concentração dos municípios brasileiros por faixa de desempenho do NIDTE. Notando-se visivelmente o grau de dependência de transferências externas em nível mais elevado na região norte e nordeste.

7.2 Análise de regressão linear simples e correlação

Visando complementar a análise do estudo foram observados os resultados da regressão linear simples e a correlação entre as variáveis: i) IFDM (variável dependente, y); e ii) NIDTE (variável independente, x); nos períodos de 2015 e 2016. O resumo da análise pode ser visualizado no Quadro 25.

Vale destacar que o modelo de regressão linear simples é um instrumento estatístico utilizado para analisar, qualitativa ou quantitativamente, relações entre variáveis. Nesta análise, a variável dependente (y) – também chamada de variável resposta ou endógena – representa aquela cujo comportamento será explicado pela variável independente (x) – também nomeada explicativa, independente ou regressor (CHEIN, 2019).

Quadro 25 – Resumo da análise de regressão linear simples e correlação entre NITDE e IFDM

2015	2016
<p>Gráfico de Dispersão de IFDM 2015 versus NIDTE-15</p>	<p>Gráfico de Dispersão de IFDM 2015 versus NIDTE-15</p>
R-quadrado = 34,02%	R-quadrado = 32,00%
S = 0,07886	S = 0,07820
Correlação de Pearson = -0,568	Correlação de Pearson = -0,551
Valor-P = 0,0000	Valor-P = 0,0000

Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

Conforme se observa no Quadro 25, existe uma regressão negativa entre as variáveis [correlação de Pearson = -0,568 para 2015 e -0,551 para 2016]. Isso representa que as variáveis são inversamente relacionadas, ou seja, quando mais alto o valor de NIDTE mais baixo é o valor de IFDM.

É possível inferir também que a relação entre o Desenvolvimento Local [Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)] e o Novo Índice de Dependência de Transferências Externas (NIDTE) nos dois períodos é estatisticamente significativa, pois o resultado de “*p*” é menor do que 0,05 [valor-*P* é igual a 0,000 para ambos os períodos].

Além disso, com base no resultado de R-quadrado, pode-se dizer que 34,02% da variação de IFDM 2015 e 32% da variação de IFDM 2016 pode ser explicada pelo modelo de regressão.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se estruturou a partir da inquietação quanto ao como mensurar o grau de dependência dos municípios brasileiros às transferências intergovernamentais. Como contribuição para a promoção dos estudos dentro da temática do federalismo, da gestão e desenvolvimento local e dos municípios, foi desenvolvida uma proposta de atualização do Índice de Desenvolvimento de Transferências Externas, o NIDTE, para que seja possível mensurar e analisar o nível de dependência dos municípios brasileiros às Transferências Externas intergovernamentais. A metodologia é alimentada com o levantamento de dados das finanças municipais disponíveis em bancos de dados públicos.

Após a levantamento dos dados dos 5.570 municípios brasileiros foi possível aplicar a metodologia do NIDTE à 5.219 municípios – que possuíam informações válidas para todas as variáveis do banco de dados – para os períodos de 2015 e 2016.

Após a análise dos resultados da pesquisa constata-se que a média nacional de municípios dependentes das referidas transferências é de 81% para ambos os períodos – 2015 e 2016. Contudo, essa média de dependência de transferências externas aumenta para em torno de 85% quando são analisados apenas os dados de pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes. Analisando-se em espectro geoespacial mais amplo, tem-se a Região Nordeste com a maior média de dependência ao NIDTE e, em contrário *sensu*, com menor medida de dependência, a Região Sul.

Com esta análise e resultado, confirma-se então o pressuposto de que é alta a média de dependência às transferências externas dos municípios brasileiros, sendo ainda mais alta entres os de pequeno porte (até 5.000 habitantes).

Com relação a análise complementar da correlação entre o NIDTE e o desenvolvimento local – representado no estudo pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – evidenciou-se a existência de significativa regressão negativa entre as variáveis, demonstrando-se que as variáveis são inversamente relacionadas, ou seja, quando mais alto o valor de NIDTE mais baixo é o valor de IFDM, ou vice-versa. Constata-se ainda que a relação entre IFDM e NIDTE nos dois períodos analisados é estatisticamente significativa. Confirma-se, assim, o segundo pressuposto do estudo de que há (cor)relação entre o NIDTE e o desenvolvimento local.

Vale mencionar, brevemente, algumas limitações identificadas no decorrer da construção do estudo, cabendo destaque para a escassez de dados das bases secundárias utilizadas; a impossibilidade de garantia da confiabilidade dos dados coletados a partir de fontes secundárias, bem como a ausência de dados de parte do universo de dados.

Por fim, enfatiza-se a importância de continuidade e aprofundamento em estudos futuros sobre a temática, voltados para o aprimoramento das discussões acerca da relevância da matéria para o Estado e Sociedade. Isto posto, registra-se como sugestões de novos estudos a aplicação do NIDTE levando em conta também as transferências externas voluntárias, oriundas, por exemplo de convênios, emendas parlamentares e transferências fundo a fundo – pois, no presente estudo foram consideradas apenas as transferências intergovernamentais obrigatórias (relacionadas nas Notas do no Quadro 22), previstas em legislação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Almeida, M. H. T. de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, (51), 13–34, 2001.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BERCOVICI, G. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 90, p.01-18, abr./maio, 2008.

BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONILHA, I. L. Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do IRB. In: LICHTENSZTEJN, C. G.; FONSECA, Y. R. da (orgs.). **Controle externo**: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública/ Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Escola de Gestão Pública. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2016.

BONOLI, G.; NATILI, M.; TREIN, P. A federalist's dilemma: Trade-offs between social legitimacy and budget responsibility in multi-tiered welfare states. **Journal of European Social Policy**, 56–69, Vol. 29(1), 2019. DOI: 10.1177/0958928718781294.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 de mar. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 de jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sobre o Fundeb O que é?** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>>. Acesso em: 26 de jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundeb: Histórico** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/historico>>. Acesso em: 26 de jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as Transferências Fiscais da União** Fundo de Participação dos Municípios FPM. 2018. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370>. Acesso em: 10 de jul. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional, **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em: 21 de mar. 2018.

BRASIL. Portal da Transparência. **Orçamento público**. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~:text=Or%C3%A7amento%20p%C3%BAblico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20melhoria%2C%20entre%20outros>>. Acesso em: 18 de jun. 2022.

CALÇADA, L. A. Z.; RECK, J. R. Federação, municípios e políticas públicas: o impacto da PEC do pacto federativo (nº 188/2019) no Rio Grande do Sul. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i3.73284.

CHEIN, F. **Introdução aos modelos de regressão linear** Um passo inicial para compreensão da econometria como uma ferramenta de avaliação de políticas públicas. Brasília – DF: Enap, 2019.

CIOATTO, R. M.; BOFF, S. O. O reconhecimento da Autonomia Política Municipal não é suficiente para o Desenvolvimento Local – o debate sobre a criação de novos

municípios no brasil. **Rev. direitos fundamentais e democracia**, v. 22, n. 2, p. 272-295, mai./ago. 2017.

COELHO, R. C. **Estado, Governo e Mercado**. Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2009.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FARMER, J. L.; LOMBEIDA, A. J. R. How State Interventions affect Municipalities Taking the Lead in Sustainability. **Sustainability**, 13, 6479, 2021. DOI: 10.3390/su13116479.

FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro). **Índice Firjan de Desempenho Municipal – IPDM**. Disponível em: <<https://firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 15 de jun. 2021.

FONSESA, R. M. G. da; BASSOLI, M. K. A lei complementar em matéria tributária e o imposto sobre serviços de qualquer natureza. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 2, n. 3, p. 47-64, set./dez. 2007.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a Gestão Financeira: Espaço de Manobra dos Municípios Paranaenses Extremamente Pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 3, art. 8, pp. 513-537, maio/jun. 2011.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, G. M.G.; DOWELL, M. C. M. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/2339>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 15 de jul. 2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Séries Históricas e Estatísticas**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 01 de jun. 2021.

MARENCO, A.; CATE, L. T. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 29, n. 77, e001, 2021. DOI 10.1590/1678-987321297701.

MARINHO, A. P. S.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n.1, jan./abr., p. 123-142, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. 2. triagem. São Paulo: Madalheiros Editora, 2014.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO; F. B. **Transferências intergovernamentais no brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. textos para discussão 40, Brasília, abril, 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 26 de jul. 2022.

MOHN, P. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, jul./set. 2010.

MORAES, A. de. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, maio/ago. 2009.

MORATTA, N. G. **A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no Estado de Santa Catarina** 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SILVA, A. S. da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 15, n. 106, p. 447-466, Jun./Set. 2013.

SIMINI, D. G. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 197, Out., 2017.

SOARES, M. L. Q. **Teoria Geral do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOARES, M. L. Q. **Teoria Geral do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A Criação de Municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.

TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. de. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências Legislativas nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n.51, p.73-100, 2010.

CAPÍTULO 5

(IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA COMO MOTE DE EXTINÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A FRÁGIL METODOLOGIA PROPOSTA PELA PEC DO PACTO FEDERATIVO

RESUMO: A partir da Constituição Federal de 1988 os municípios foram promovidos à condição de entes federativos brasileiros. Atualmente o Brasil possui 1.307 pequenos municípios com população de no máximo 5.000 habitantes. No ano de 2019 entrou no cenário político e legislativo a Proposta de Emenda à Constituição n° 188 (PEC 188), tendo como uma de suas proposições a extinção/incorporação de pequenos municípios considerados insustentáveis. Destarte, o presente estudo tem por objetivo evidenciar fragilidades/vulnerabilidades existentes na metodologia proposta pela PEC 188/2019 para a mensuração da Sustentabilidade Financeira dos pequenos municípios brasileiros. Para o alcance do objetivo, a metodologia proposta pela PEC foi analisada e aplicada a todos os 5.570 municípios brasileiros, utilizando como base os períodos de 2015 a 2020. O estudo fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, com abordagens descritiva e quantitativa. Para o tratamento e análise dos dados foram empregadas técnicas de estatísticas descritivas e de medidas de tendência central. Os resultados evidenciam que, aplicada a metodologia da PEC-188, a média nacional de 'sustentabilidade' dos municípios brasileiros é de 5%, reduzindo-se para menos de 3% quando analisados apenas os pequenos municípios com até 5 mil habitantes. Tem-se ainda que mais de 85% dos municípios brasileiros, em média, são classificados como 'insustentáveis' a partir da metodologia da PEC, elevando-se para 98% esta condição se analisados apenas o estrato de pequenos municípios. A metodologia proposta pela PEC 188 carrega fragilidades que se não sanadas previamente a uma possível promulgação poderá ocasionar a extinção de aproximadamente 1.224 pequenos municípios brasileiros.

Palavras-chave: Pequenos Municípios. Sustentabilidade Financeira. PEC188. Incorporação de municípios.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2019, entrou no cenário político e processo legislativo a Proposta de Emenda à Constituição n° 188 (PEC 188), também intitulada PEC do Pacto Federativo, a qual abrange uma das principais pautas do programa do Governo Federal de 2019-2022. Uma das propostas desta PEC é a inclusão do Art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que traz em sua redação a proposta de incorporação de pequenos municípios, considerados insustentáveis, à municípios maiores. Porém, o tema vem gerando debates e questionamentos, quanto à legitimidade da Proposta a partir da principal dúvida: o que é, de fato, um município insustentável?

Neste cenário, considerando a relevância dos municípios na realidade federativa brasileira, os questionamentos quanto à viabilidade da manutenção de pequenos municípios, e os debates no cenário legislativo quanto à temática – por meio da Proposta de Emenda à Constituição que pode afetar milhares de municípios no

cenário nacional – o presente estudo tem como questão norteadora: qual o impacto da aplicação da metodologia da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 para a mensuração da Sustentabilidade Financeira de Pequenos Municípios, de forma a justificar suas extinções, fusões ou incorporações a outros municípios da teia federativa brasileira, considerados sustentáveis financeiramente, desconsiderando-se, para tanto, a existência de possíveis fragilidades à referida metodologia?

Por isso vale também, preliminarmente, questionar se apenas o parâmetro de análise proposto pela PEC 188 – a saber, o fato de o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponder a, no mínimo, dez por cento da sua receita – é suficiente, ou mais do que isso, é justo para caracterizar o pequeno município como “(in)sustentável”?

Em busca de respostas, o presente estudo tem como objetivo evidenciar fragilidades/vulnerabilidades existentes na metodologia proposta pela PEC nº 188/2019 para a mensuração da Sustentabilidade Financeira dos pequenos municípios brasileiros. Para o alcance do objetivo do estudo, a discutida metodologia proposta pela PEC será aplicada a todos os municípios brasileiros, realizando-se as análises dos resultados e suas possíveis fragilidades/vulnerabilidades.

O estudo justifica-se em face da relevância da temática da Municipalidade – municípios como entes federados dotados de autonomia e responsabilidades – que, conforme leciona Oliveira (2018, p.34) “são a representação autônoma da materialização do Estado para o seu povo em seu território”. Além disso, na mesma direção Bonilha (2016) destaca que a discussão sobre a viabilidade municipal é relevante e o debate abrange fatores como o tamanho das unidades políticas, bem como a obrigação de prestar serviços de modo econômico, eficiente e eficaz.

Ainda neste contexto, destaca-se que o estudo traz contribuições práticas voltadas para a ampliação do debate sobre a temática no cenário legislativo; fomento à maior participação de agentes públicos, privados e cidadãos em sentido amplo nas propostas do legislativo; e estímulo aos gestores públicos locais à realização de análises mais aprofundadas quanto aos resultados das políticas públicas adotadas em suas gestões, principalmente relacionadas ao desenvolvimento local.

Isto posto, adianta-se que o presente estudo está estruturado em seis seções, sendo a primeira delas esta Introdução. A segunda destinada à fundamentação teórica e revisão bibliográfica. A terceira detalha os procedimentos metodológicos utilizados no estudo. A quarta e quinta se destinam ao desenvolvimento, tratamento dos dados

da pesquisa e análise dos resultados e discussões. Por fim, na sexta seção são sintetizadas as considerações finais e sugestões para futuros estudos.

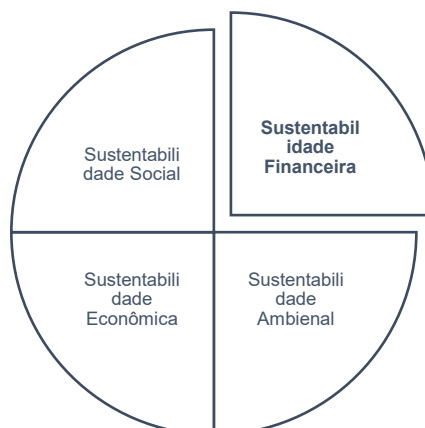
2 (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: POSSIBILIDADES E FRAGILIDADES

A noção do termo Sustentabilidade pode ter um amplo espectro epistemológico, podendo ser discutida em termo de definição de indicadores, certificações, gestão e políticas setoriais – de nações, regiões, organizações – projetos e programas/resultados econômicos mensuráveis, bem como referindo-se a algo socialmente incluyente, ambientalmente sustentável ou economicamente sustentado no tempo (BOEIRA, 2012).

Santos e Wagner (2008) lecionam que o desenvolvimento sustentável desafia as organizações à uma administração mais transparente e responsável, objetivando a criação de valor sustentável, aumento dos lucros, redução dos riscos, legitimidade e crescimento.

Mikhailova (2004) leciona que a ‘Sustentabilidade’ pode ser observada sob o ponto de vista de três áreas-chave: **i)** Crescimento e equidade econômica: abordagem integrada para promover um crescimento responsável de longa duração; **ii)** Conservação de recursos naturais e do meio ambiente: conservação da herança ambiental para gerações futuras; **iii)** Social: garantia de diversidade cultural, social, direitos trabalhistas, emprego, alimento, educação, energia, serviço de saúde, água e saneamento. Complementarmente, pode-se citar uma quarta área-chave como sendo a **iv)** Sustentabilidade Financeira: capacidade de uma organização gerar lucros próprios para financiar suas atividades, se tornando um empreendimento sustentável – em termos institucionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros – ao longo do tempo (ARAÚJO, 2003). Na Figura 17 são ilustradas as áreas chaves vinculadas ao termo da Sustentabilidade.

Figura 17 – Áreas-chave do termo Sustentabilidade



Fonte: Elaborado a partir de Mikhailova (2004) e Araújo (2003).

Conforme se observa, o conceito de “Sustentabilidade” em seu aspecto amplo é muito abrangente, não obstante a amplitude do conceito, inclusive – e principalmente entendido – como eco/ambiental. Deste modo, esclarece que, no presente estudo, o conceito será abordado em aspecto restrito – o da Sustentabilidade Financeira, que vislumbra resultados econômicos mensuráveis (Oliveira, 2018), destacado na Figura 17.

Percebe-se que o conceito de sustentabilidade financeira é trabalhado na literatura de maneira mais direcionada à esfera privada. Apesar disso, pode-se inferir que a fundamentação se aplica de maneira similar à esfera pública – administração local e instituições. Nesta perspectiva, Scaff (2014) leciona e complementa que a (in)sustentabilidade financeira de uma nação ou governo ocasiona reflexos – positivos ou negativos – além de suas fronteiras, ressaltando a importância e o dever da preocupação com o coletivo, afirmando isto se tratar de um interesse difuso da sociedade.

Andrews (2015, tradução nossa) corrobora que a Sustentabilidade Financeira de governos locais é tipicamente vista sob a questão de se encontrar a escala e a estrutura ideais para a prestação eficiente de serviços públicos locais vitais, sendo que a resposta defendida pelos formuladores de políticas públicas é de que ‘quanto maior, melhor’, ou ao menos, ‘é mais barato’, e, portanto, os governos locais deveriam ser reestruturados para maximizar as economias de escala potenciais que podem estar presentes no sistema.

O mesmo autor, Andrews (2015), cita ainda que pequenos governos locais podem ser particularmente propensos à má gestão financeira, especialmente porque

sua capacidade de gerar receita tributária é tipicamente mais restrita (e mais crítica) do que unidades maiores. Nesta linha, Bernardelli, Kortt e Dollery (2019 – tradução nossa) defendem, com base em estudos empíricos, a necessidade de uma reforma estrutural de governos locais, para a adoção de políticas públicas que promovem as fusões municipais. Na mesma direção, para Tran, Kort e Dollery (2018, tradução nossa) e Bernardelli, Kortt e Dollery (2019, tradução nossa), estes estudos podem ser instrumentos eficazes para a criação de entidades governamentais maiores, melhorar a eficiência das autoridades locais, e gerar economias de escala.

Contudo, este é um ponto que desperta polêmica no plano legislativo, político e social, principalmente o brasileiro. Um exemplo disso é a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 188/2019 que entrou em pauta no cenário político e legislativo brasileiro no ano de 2019 – a qual será aprofundada nas seções subsequentes deste estudo. A referida PEC aborda, dentre outros temas, a mensuração da Sustentabilidade Financeira dos pequenos municípios – calculada por meio do percentual da arrecadação própria sobre a receita total – e a consequente incorporação daqueles considerados insustentáveis aos “sustentáveis”.

Nesta toada, Caldas, Dollery e Marques (2018, tradução nossa) alertam que a sustentabilidade de governos locais é muito mais ampla do que simplesmente a sustentabilidade financeira, devendo ser avaliada em uma perspectiva mais vasta, especialmente em termos da capacidade da gestão local atuar de forma eficaz a longo prazo e satisfazer os interesses da comunidade.

Além disso, Tran, Kort e Dollery (2018, tradução nossa) advertem que existe um grupo de literatura empírica decididamente cética em relação à fusão de governos locais. Referido grupo levanta sérias dúvidas sobre se as fusões ou incorporações municipais melhoram o desempenho das municipalidades. Além disso, as evidências internacionais sobre os resultados das fusões municipais acumuladas na literatura empírica tiveram, surpreendentemente, pouca influência sobre os proponentes da consolidação.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Consoante aos ensinamentos e taxionomias de Andrade (2010), Gil (2010; 2018) e Marconi e Lakatos (2018) o presente estudo tem como fonte de pesquisa documental dados estatísticos extraídas de bancos de dados oficiais públicos e privados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Finanças do Brasil

(FINBRA); Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI); e Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), neste caso o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

Destaca-se ainda que, tratando-se de um estudo quantitativo, para a análise dos dados e elaboração dos resultados e discussões, foram utilizadas técnicas de estatística descritiva e de medidas de tendência central, com emprego do *software* estatístico *Minitab®18 statistical software*, versão 18. Complementarmente, também foi utilizada a ferramenta de análise de dados do editor de planilhas Microsoft Excel e a ferramenta de análise de negócios *Power BI (Microsoft)*.

Ao se analisar a população disponível – e uma eventual amostra – para o estudo, optou-se pela aplicação da metodologia discutidas a todos os municípios brasileiros, dando ênfase na análise dos resultados dos pequenos municípios com população de até cinco mil habitantes – por este se tratar do principal estrato de municípios a serem afetados pela Proposta de Emenda à Constituição 188 de 2019.

Quanto ao período temporal considerado para o levantamento e análise dos dados, definiu-se um intervalo de seis anos, 2015 a 2020, para que seja possível observar a evolução dos resultados em um intervalo temporal maior. Não foram considerados os dados do ano de 2021 devido às limitações de informações no portal SICONFI/FINBRA para este período. Por fim, a análise dos dados se deu a partir de consolidações em tabelas, quadros, gráficos e relatórios.

4 A PEC DO PACTO FEDERATIVO (PEC 188): PROPOSTA DE INCORPORAÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS CONSIDERADOS INSUSTENTÁVEIS

A Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 2019 foi submetida ao plenário do Senado Federal no dia 05 de novembro de 2019. Trata-se de uma PEC de norma geral, que tem como classificação o assunto: Administrativo - Organização político-administrativa do Estado. A proposta é de autoria de 33 senadores de diversos partidos, e tem como ementa a alteração dos arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acréscimo à Constituição Federal dos arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acréscimo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dos arts. 91-A, 115, 116 e 117; revogação dos dispositivos constitucionais e legais e outras providências.

Apesar de ter tido início em novembro de 2019, a proposta ainda se encontra em tramitação. Já possui 63 emendas, e atualmente (setembro de 2022) o *status* consta como “em tramitação” na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sendo que sua última movimentação ocorreu em 21/09/2022.

A matéria que trata das alterações que podem influenciar na manutenção dos pequenos municípios brasileiros com menos de cinco mil habitantes, está definida no art. 6º da PEC 188, que propõe acrescentar o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 6º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 91-A, 115, 116 e 117: (...)

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua **sustentabilidade financeira** (grifos). § 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no **mínimo, dez por cento da sua receita** (grifos). § 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser **incorporado a algum dos municípios limítrofes** (grifos), a partir de 1º de janeiro de 2025. § 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador. § 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador. § 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal. § 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020²⁵ (BRASIL, 2019, grifo nosso).

O acréscimo deste dispositivo, se efetivado, acarretaria a reanálise da sustentabilidade de 1.307²⁶ pequenos municípios no Brasil, gerando o risco de incorporação da maioria destes, segundo dados da CNM (2019). Ressalta-se que, com a realização do próximo censo do IBGE – programado para o segundo semestre de 2022 – é certo que o número total de municípios com população de até 5.000 habitantes será diferente do divulgado no censo de 2010, devido às mudanças de quociente populacional.

É importante destacar que a PEC do pacto federativo vem sofrendo críticas e questionamentos quanto às possíveis fragilidades, por parte de órgãos e institutos vinculados às partes interessadas, e da mídia. Alguns apontamentos identificados, bem como seus autores, são detalhados no Quadro 26.

²⁵ Contudo, em virtude da emergência de saúde pública causada pela pandemia do Coronavírus (Covid-19), o IBGE (2020) comunicou o adiamento da realização do Censo Demográfico no ano de 2020, sendo retomado apenas no segundo semestre de 2022.

²⁶ O IBGE (2021) estima que, atualmente, a número atualizado de municípios com até 5 mil habitantes é de 1.249.

Quadro 26 – Posicionamento de entidades sobre as fragilidades da PEC 188/2019

Posicionamento – fragilidade	Autoria – Órgão/entidade
<i>“A proposta é ruim do ponto de vista mais amplo do desenho de instituições democráticas.”</i>	Galdino (2019) / Portal Transparência Brasil.
<i>“A PEC 188 é um desastre para as políticas sociais brasileiras”</i>	Amaral (2019) / Observatório do Conhecimento
<i>“A Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 representa duro golpe na forma federativa de Estado, cláusula pétrea”</i>	Macedo (2020) / Jornal O Estadão, Coluna Política
<i>“As propostas da PEC (relativas ao tema dos municípios) afronta a autonomia municipal; medida regressiva, contrária à capilaridade de recursos públicos, que prejudicaria a capacidade política, afastando os cidadãos da participação da vida política local e afrontando sua identidade”</i>	Bonilha (2019) / Instituto Rui Barbosa – IRB
<i>“As Propostas da PEC 188 são um grande equívoco e demonstram a falta de conhecimento dos seus autores acerca da realidade brasileira, além disso, a PEC fere o princípio federativo, que é cláusula pétrea na Constituição Brasileira”</i>	Glademir Aroldi (2019) – Presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Em contrapartida, estudos como de Boueri *et al.* (2013), Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014), Bonilha (2016), e Oliveira (2018), destacam pontos importantes a se observar quanto às consequências de se manter uma estrutura de um ente tão pequeno com as responsabilidades indistintamente de porte, conforme Quadro 27.

Quadro 27 – Estudos e apontamentos referentes à manutenção de pequenos municípios

Estudo	Observações do Estudo
Boueri <i>et al.</i> (2013, p.224)	“Um município, independentemente do seu tamanho, demanda estrutura executiva (prefeitos, secretários e assessores) e legislativa (vereadores) mínimas. O planejamento, a execução de políticas públicas e a prestação de contas exigem quadro técnico adequado, que pode ser difícil de custear em uma pequena prefeitura. Problemas de externalidades estão associados a políticas públicas cujos impactos extrapolam os limites do Ente Federado”
Henrichs, Cavalcante e Nascimento (2014)	Com a emancipação de um pequeno município, pode haver uma oneração do ente municipal, o que o torna dependente financeiramente de transferências de outros órgãos e bloqueia o desenvolvimento humano.
Bonilha (2016)	Diagnósticos desfavoráveis aos governos menores são: menor capacidade fiscal; elevado grau de endividamento; balanço negativo nas contas públicas; a dificuldade na prestação de serviços; quanto menor o município maior a dificuldade em relação a manutenção da estrutura administrativa e legislativa mínima.
Oliveira (2018)	O estudo analisou os pequenos municípios paranaenses, e os resultados concluíram que, por não possuírem Capacidade Financeira para fazerem frente às suas funções federativas, a maioria destes municípios são dependentes de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população.

Fonte: Autoria própria a partir da Pesquisa Bibliográfica (2020)

Diante do exposto, visando maior entendimento e esclarecimento quanto à pauta da sustentabilidade financeira citada na PEC 188, a seção subsequente mostra a análise e aplicação à metodologia para a verificação da Sustentabilidade Financeira Municipal proposta pela PEC nos municípios brasileiros.

4.1 Metodologia para o cálculo da (in)sustentabilidade financeira municipal proposta pela PEC 188

O cálculo proposto pela PEC 188 – aqui denominado como Sustentabilidade Financeira Municipal (SFM) – para determinar se o Município é sustentável ou não, está definida na redação do § 1º do art. 115 da proposta: “§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita”.

Deste modo, pode-se dizer que o cálculo para definição da Sustentabilidade Financeira Municipal da PEC-188 (SFM-PEC188) se estrutura a partir da seguinte equação:

Equação 3 – Sustentabilidade Financeira Municipal – SFM-PEC188

$$SFM_{PEC188} = \left[\left(\frac{AP}{RT} \right) \times 100 \right] \quad (3)$$

Onde:

AP = Arrecadação Própria do município¹

RT = Receita Total

¹A Arrecadação Própria (AP) é calculada a partir da equação:

$$AP = (IPTU + ITBI + ISSQN)$$

Onde:

AP = Representa a soma² dos valores referentes à Arrecadação Própria do município

IPTU = Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (art. 156, I, CF/88)

ITBI = Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (art. 156, II, CF/88)

ISSQN = Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (art. 156, III, CF/88)

²Nota:

Na soma da Arrecadação Própria foram consideradas as receitas oriundas de:

1.1.1.2.02.00.00 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU

1.9.1.1.38.00.00 - Multas e Juros de Mora do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU

1.9.1.3.11.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU

1.9.3.1.11.00.00 - Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU

1.1.1.2.08.00.00 - Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - ITBI

1.9.1.1.39.00.00 - Multas e Juros de Mora do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI

1.9.1.3.12.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI

1.9.3.1.12.00.00 - Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI

1.1.1.3.05.00.00 - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN

Segundo a referida Proposta de Emenda à Constituição os municípios que não atingirem o percentual de 10% no indicador SFM-PEC188 serão considerados

‘insustentáveis’. Isto posto, é possível inferir que o *score* da metodologia da PEC se classifica conforme exposto na Figura 18.



Fonte: Elaborado com base na PEC188 (2019)

Esclarece-se que a PEC 188 determina que, para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata a proposta, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020, porém em virtude da emergência de saúde pública causada pela pandemia do Coronavírus (Covid-19), o IBGE (2020) comunicou o adiamento da realização do Censo Demográfico, que foi retomado apenas no segundo semestre de 2022. Nesta senda, para a realização do presente estudo optou-se então pela utilização dos dados da Estimativa Populacional dos municípios, publicada pela IBGE no ano de 2021.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 Análise da Sustentabilidade Financeira Municipal (SFM-PEC188) dos municípios brasileiros com base na metodologia da PEC 188

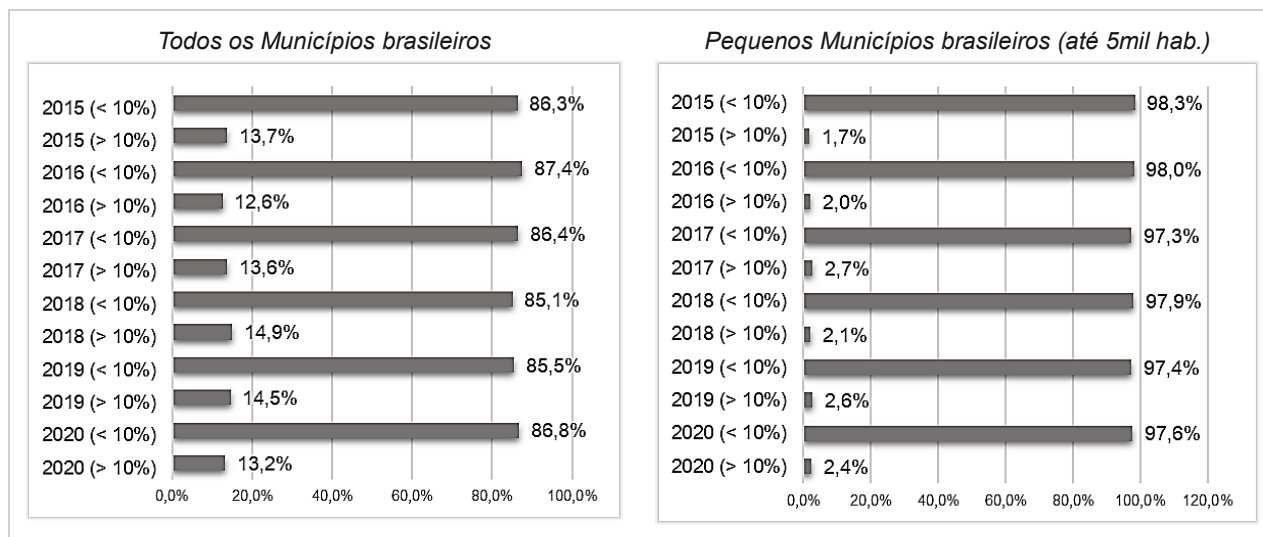
Com base na metodologia proposta pela PEC 188 para verificação da Sustentabilidade Financeira Municipal, foram coletados os dados e analisados os resultados de todos os 5.570 municípios brasileiros para o período de 2015 a 2020, dos quais, tomando-se por base a tabela de estimativa populacional do IBGE (2021), 1.249 são municípios de pequeno porte com população de até 5.000 habitantes – uma redução estimada de 4,43% em relação ao censo de 2010.

Os dados para composição das análises foram coletados do portal SICONFI-FINBRA – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Finanças do Brasil, culminando na elaboração de um banco de dados final com 5.570 elementos (municípios), do qual foram excluídos para fins de análise em cada ano, aqueles municípios que não possuíam os dados completos para todas as categorias do banco, resultando na contagem final mostrada na Tabela 2.

O primeiro relevante dado a ser observado nos resultados da aplicação da metodologia da PEC 188 a todos os municípios brasileiros trata-se da preocupante parcela de municípios que se classificaram como ‘insustentáveis’ (resultado <10%).

Conforme se observa na Figura 19, em média mais de 85% dos municípios apresentam resultados abaixo de 10% para SFM-PEC188, em todos os períodos analisados.

Figura 19 – Parcela dos municípios que atingiram resultados > ou < 10% para SFM-PEC188



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Máxime em contexto que ao se analisar apenas os pequenos municípios (com até 5 mil habitantes) o resultado é ainda mais inquietante, pois – em média – 98% desse estrato de pequenos municípios se classificam como ‘insustentáveis’ em todos os períodos analisados. Isso representa que, em média, apenas 28 pequenos municípios atingem o percentual necessário para serem considerados ‘sustentáveis’ na metodologia proposta pela PEC 188.

Para maior detalhamento, nas Tabela 2 são relacionados os principais resultados da estatística aplicada ao banco de dados do estudo.

Tabela 2 – Estatística descritiva dos resultados de SFM-PEC188 dos municípios brasileiros

ANO	CONTAGEM	MÉDIA	DESV.PAD.	MENOR	Q1	MEDIANA	Q3	MAIOR
2015	5059	5,08%	5,56%	0,05%	1,46%	3,11%	6,80%	49,59%
2016	4683	5,04%	5,79%	0,07%	1,48%	3,04%	6,60%	88,38%
2017	5140	5,12%	5,69%	0,08%	1,47%	3,14%	6,75%	66,73%
2018	4767	5,34%	5,84%	0,05%	1,56%	3,26%	7,09%	89,45%
2019	5069	5,28%	5,65%	0,07%	1,58%	3,24%	7,11%	53,60%
2020	5064	5,12%	5,33%	0,02%	1,57%	3,31%	6,88%	50,86%

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Nota-se a partir dos dados evidenciados na Tabela 2 que a média do percentual de Sustentabilidade Financeira Municipal (PEC 188) dos municípios brasileiros é de aproximadamente 5%, sofrendo pouca variação entre os períodos. Além disso, se

observa que a parcela de 75% dos municípios analisados apresenta resultados abaixo de 7% para SFM-PEC188, conforme dados do 3º quartil - Q3.

A mesma análise foi realizada considerando apenas os dados dos municípios de pequeno porte com população de até 5 mil habitantes, como demonstrado na Tabela 3, retornando resultados alarmantes, na medida em que a média do percentual de Sustentabilidade Financeira Municipal dos pequenos municípios fica abaixo de 3% em todos os períodos. Ainda, ao se observar os dados do 3º quartil (75% dos municípios) percebe-se que a maior parcela das municipalidades não atinge nem 4% de resultado.

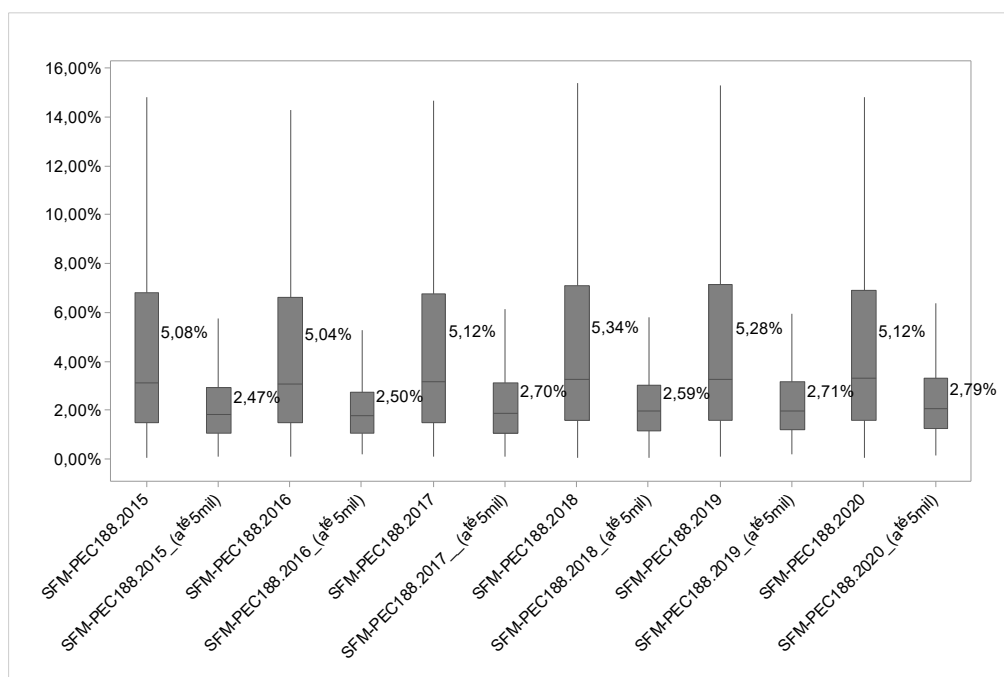
Tabela 3 – Estatística descritiva dos resultados de SFM-PEC188 dos municípios brasileiros com até 5 mil habitantes

ANO	CONTAGEM	MÉDIA	DESV.PAD.	MENOR	Q1	MEDIANA	Q3	MAIOR
2015	1135	2,47%	2,73%	0,08%	1,06%	1,81%	2,93%	36,60%
2016	1065	2,50%	3,70%	0,20%	1,06%	1,75%	2,74%	72,86%
2017	1125	2,70%	3,71%	0,08%	1,06%	1,87%	3,10%	56,33%
2018	1053	2,59%	2,81%	0,05%	1,12%	1,93%	2,99%	31,88%
2019	1133	2,71%	2,90%	0,17%	1,18%	1,97%	3,15%	32,70%
2020	1125	2,79%	2,77%	0,15%	1,25%	2,07%	3,31%	31,37%

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

A análise da Figura 20 mostra graficamente a variação dos resultados quando observados todos os municípios brasileiros, e, seletivamente, apenas o grupo de pequenos municípios.

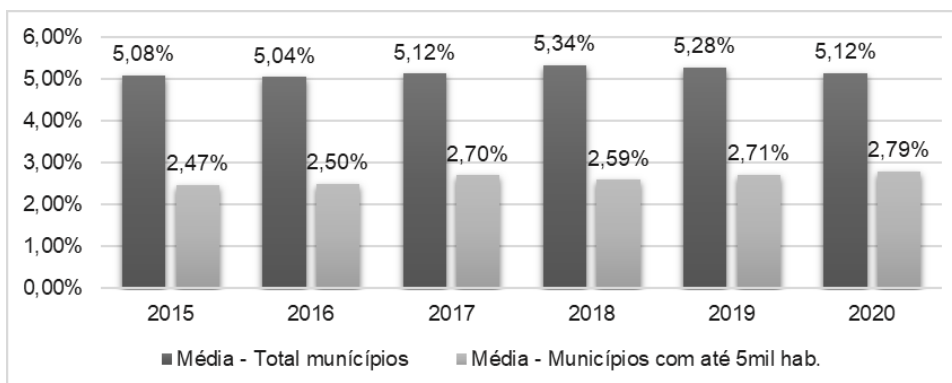
Figura 20 – Gráfico *boxplot* das estatísticas descritivas da pesquisa



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Complementarmente, a Figura 21 demonstra a evolução da média dos resultados de SFM-PEC188 para o período de 2015 a 2020 considerando os dois grupos examinados.

Figura 21 – Gráfico comparativo da média do SFM-PEC188 de 2015 a 2020



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Analisando os resultados da pesquisa, nota-se que, nos seis períodos observados, em média 98% dos pequenos municípios brasileiros se classificaram como “Insustentáveis”, conforme Tabela 4. Baseado na proposta metodológica da PEC 188, os resultados indicam que, em média, 1081 pequenos municípios correm o risco de ser incorporados a outros municípios.

Tabela 4 – Percentual de municípios classificados como “Insustentáveis” com base na SFM-PEC188

Período	Contagem de pequenos municípios analisados	Contagem de municípios Classificados como ‘Insustentáveis’	%
2015	1135	1116	98%
2016	1065	1044	98%
2017	1125	1095	97%
2018	1053	1031	98%
2019	1133	1103	97%
2020	1125	1098	98%
-	Média	1081	98%

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Consoante aos resultados apresentados, é possível inferir que a metodologia proposta pela PEC 188 possui grande fragilidade metodológica – principalmente ao se considerar as consequências que os resultados causarão a todos os pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes e seus munícipes. A PEC 188 prevê a possibilidade de o Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025. O critério de incorporação será: i) O Município com melhor índice de sustentabilidade

financeira será o incorporador; ii) Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

Com base neste critério e na tendência observada na Tabela 4, estima-se que – em uma eventual promulgação da PEC188/2019 nos termos propostos – poderá ocorrer a incorporação de aproximadamente 1.224 (98%) dos 1.249 pequenos municípios brasileiros que possuem população de até 5 mil habitantes, representando uma redução de aproximadamente 22% (1.224 dos 5.570) do número de municípios brasileiros.

Ao encontro com os resultados até aqui evidenciados, destacam-se os pontos levantados como frágeis e questionáveis pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2019) em nota oficial publicada sobre a PEC 188:

- Metodologia equivocada para a definição de “Sustentabilidade” (§ 1º): não se pode mensurar a eficiência de um município com um indicador como o apresentado na PEC, pois pela regra proposta 97%²⁷ dos pequenos municípios não atingiriam o limite de 10% dos impostos sobre sua receita total;
- Princípio Federativo: a PEC fere o princípio federativo ao propor a extinção dos pequenos municípios, pois a emancipação e a fusão/incorporação de Municípios são mandamentos do constituinte originário, e só podem ser realizadas mediante plebiscito, ouvindo as comunidades envolvidas;
- Princípio da Democracia: Extinguir os pequenos municípios, em tese, afastaria os cidadãos da vida política local, ferindo o princípio da Democracia;
- Equívoco quanto à Arrecadação Própria: a PEC desconsidera as transferências constitucionais previstas na CF/88 na composição da receita total dos municípios, que apesar de serem arrecadadas pela União e Estados, estas são parcelas das receitas que pertencem constitucionalmente aos Municípios, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, essencial para redistribuição de recursos e redução das desigualdades;
- Indicadores devem ser considerados: o correto é considerar indicadores como População e os Serviços Públicos Prestados para o cálculo da Sustentabilidade.

Complementarmente, é possível elencar algumas lacunas que cabem ser expostas, as quais merecem maior debate e atenção, podendo representar insumos

²⁷ O dado confirma o resultado encontrado no presente estudo, mais de 97% do estrato de pequenos municípios analisados se classifica como ‘insustentáveis’ em todos os períodos observados; e considerando a totalidade de municípios brasileiros, em média mais de 85% apresentam resultados abaixo de 10%.

para discussões relacionadas à Proposta de Emenda à constituição – que se encontra em deliberação do cenário legislativo brasileiro – como contribuição em busca de futura solução equilibrada para a questão:

1. As Transferências Intergovernamentais serão contabilizadas na Receita Total dos municípios para o cálculo proposto pela PEC? Sendo contabilizadas para o cálculo, o resultado não prejudicará municípios menores que, por exemplo, recebem a mesma parcela de FPM (todos os municípios com até 10 mil habitantes recebem uma fatia igual, independentemente do total populacional), tendo em vista que estes, obviamente, possuem arrecadação própria inferior?
2. Considerando que parte das receitas arrecadadas por outros entes federados, que posteriormente são distribuídas por meio das transferências intergovernamentais, têm origem nos municípios – como por exemplo, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, que compete à União instituir e arrecadar, e posteriormente repassar 50% aos municípios conforme determina a Constituição Federal, contudo, dados do IBGE demonstram que a predominância de propriedades rurais se concentram em municípios menores – é possível pressupor que essa receita arrecadada por um ente federado superior e repassada ao Município, é originalmente de “propriedade” do Município. Deste modo, não deveriam as transferências intergovernamentais ser consideradas/contabilizadas como arrecadação própria do município, para tornar a análise mais justa?
3. Observa-se que os municípios possuem outras fontes de arrecadação própria, além dos impostos elencados no Art. 156 da constituição federal, como as taxas e contribuições, questiona-se por que não contabilizar estas receitas como uma arrecadação própria?

No sentido do terceiro questionamento citado, a título exemplificativo (pois, este não é o escopo do estudo), observa-se na Tabela 5 o comportamento do indicador em caso de contabilização de **todas** as receitas correntes dos municípios arrecadadas localmente – excetuando-se as transferências correntes – nos períodos de 2015 e 2016.

Para diferenciação deste indicador, em comparação com o SFM-PEC188, este será denominado Indicador de Arrecadação Própria – IAP, representado pela Equação

4.

Equação 4 – Indicador de Arrecadação Própria – primeiro aprimoramento do SFM-PEC188

$$IAP = \left[\frac{(RC - TC)}{RT} \right] \quad (4)$$

Onde:

RC = Receitas Correntes

TC = Transferências Correntes

RT = Receita total → Valor anual referente à Receita Total do município

Para o cálculo proposto de IAP, foram desconsideradas as transferências Correntes, para que seja possível observar o total de todas as receitas arrecadadas no âmbito local dos municípios. As receitas levadas em conta podem ser observadas no [Anexo B](#). Os resultados são observados na Tabela 5.

Tabela 5 – Comparação dos resultados de IAP e SFM-PEC188 dos municípios brasileiros – 2015 e 2016

ANO	CONTAGEM	MÉDIA	DESV.PAD.	MENOR	Q1	MEDIANA	Q3	MAIOR
SFM-PEC - 2015	5059	5,08%	5,56%	0,05%	1,46%	3,11%	6,80%	49,59%
SFM-PEC -2016	4683	5,04%	5,79%	0,07%	1,48%	3,04%	6,60%	88,38%
IAP-2015	5428	12,36%	9,86%	0,19%	5,18%	9,46%	16,50%	99,95%
IAP-2016	5416	12,58%	10,18%	0,23%	5,14%	9,66%	17,21%	99,30%

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Conforme se observa, ao se considerar todas as fontes de arrecadação própria dos municípios, o indicador apresenta resultados mais robustos. A média passa de aproximadamente 5% (em SFM-PEC188) para mais de 12% utilizando-se do indicador atualizado (IAP). Além disso, todos os demais parâmetros estatísticos se elevam de maneira considerável, comprovando-se, assim, que o aprofundamento de indicadores/índices relacionados a essa temática são válidos e contribuirão para o campo empírico e acadêmico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a realização da análise da metodologia definida pela PEC para se mensurar a Sustentabilidade Financeira dos Municípios, e sua aplicação a todos os municípios brasileiros, tem-se que a média do percentual de Sustentabilidade Financeira Municipal (PEC 188) dos municípios brasileiros é de aproximadamente 5%, reduzindo para menos de 3% quando se analisam apenas os pequenos municípios com até 5 mil habitantes. Em média mais de 85% dos municípios brasileiros apresentam resultados abaixo de 10% para SFM-PEC188, podendo assim ser considerados ‘insustentáveis’. Também, ao se considerar apenas os pequenos

municípios, aproximadamente 98% deles se classificam no estrato da ‘insustentabilidade financeira’ em todos os períodos analisados.

Destaca-se, neste cenário que uma eventual promulgação da PEC 188/2019, poderá ocasionar a extinção de aproximadamente 1.224 pequenos municípios brasileiros – com base no percentual identificado como tendência nos seis períodos analisados. Neste lume os resultados do estudo permitem inferir que a metodologia proposta pela PEC 188/2019 para a análise da Sustentabilidade Financeira Municipal dos pequenos municípios se mostra frágil e até mesmo preocupante, principalmente ao se considerar as consequências dos resultados para àqueles pequenos municípios classificados como “Insustentáveis”. Com essa classificação o pequeno município, necessariamente, será incorporado a um município maior – independentemente de quaisquer interações geográficas, culturais, sociais, de desenvolvimento, que possa prover.

Cabe mencionar as implicações políticas da Proposta de Extinção formulada pela PEC 188, a qual ultrapassa as fronteiras do poder legislativo e impacta no poder legislativo das esferas locais. É sabido que distritos se emancipam por dois motivos: “(i) porque suas populações e elites políticas percebem que podem fazê-lo, ou seja, porque a descentralização política lhes deu uma parcela de poder; e (ii) porque isso lhes aumenta o *status* – e os recursos financeiros (...)” (OLIVEIRA, 2018, p. 41-42). Diante disso, é possível pressupor que uma eventual imposição de fusão/incorporação de municípios emancipados e estruturados politicamente ocasionará implicações políticas consideráveis.

Isto posto, destaca-se a necessidade do fomento de pesquisas e debates acerca da temática da sustentabilidade financeira de municípios, de modo a levar em conta outras receitas municipais (exemplo Equação 4), e ainda, aspectos econômicos, políticos e sociais relevantes à temática.

Ao fim, não obstante reconhecer as (de)limitações do estudo, aponta-se por meio dele a possibilidade - e inadiável necessidade - de novos e complementares estudos que permitam ampliar o conhecimento da temática estudada por meio de confirmações empíricas a partir de outros resultados. Neste matiz, sugere-se a elaboração e o aprofundamento de estudos com foco na proposição de metodologia robusta para a caracterização da Sustentabilidade Financeira voltada aos entes federados municípios, tendo em conta não apenas aspectos orçamentários, mas

também econômicos, sociais, de desenvolvimento local/regional e de qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. Observatório do conhecimento. **PEC 188/2019**: um desastre para as políticas sociais brasileiras. Disponível em: <https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

ANDRADE, M.M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDREWS, R. Vertical consolidation and financial sustainability: evidence from English local government. **Environment and Planning C: Government and Policy**, volume 33, 2015. Pg. 1518 – 1545. DOI: 10.1177/0263774X15614179.

ARAÚJO, E. T. (2003). **O Desafio da Sustentabilidade nas APAEs**: Noções sobre Captação de Recursos e Elaboração de Projetos Sociais. FEAPAES Informa – Boletim Informativo da Federação das APAEs do Estado do Espírito Santo, Vitória.

BERNARDELLI, L. V.; KORTT, M. A.; DOLLERY, B. Economies of scale and Brazilian local government expenditure: evidence from the State of Paraná. **Local Government Studies**, 2019, DOI: 10.1080/03003930.2019.1635018.

BOEIRA, S. L. (2012). **Sustentabilidade e epistemologia: visões sistêmica, crítica e complexa**. In: PHILIPPI JR., A., SAMPAIO, C. A. C., FERNANDES, V. (eds.). Gestão de natureza pública e sustentabilidade. (capítulo 8). Barueri, SP: Manole.

BONILHA, I. L. (2016). **Apontamentos sobre a Viabilidade Municipal II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do IRB**. In: LICHTENSZTEJN, C. G., FONSECA, Y. R. da (orgs.). Controle externo: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública/ Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Escola de Gestão Pública. (pp. 03-17). Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

BONILHA, I. L. Instituto Rui Barbosa. **A PEC 188 de 2019 e a viabilidade municipal**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/a-pec-188-de-2019-e-a-viabilidade-municipal/>.

BOUERI, R., MONASTERIO, L., MATION, L. F., SILVA M. M. **Multiplicai-vos e crescei? FPM, Emancipação e Crescimento Econômico Municipal**. In: IPEA. Brasil em Desenvolvimento 2013 Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, IPEA, 2013.

BRASIL. Agência Senado. Senado Notícias. **Presidente da CNM critica PEC e defende manutenção de pequenos municípios**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/20/presidente-da-cnm-critica-pec-do-pacto-federativo-e-defende-manutencao-de-pequenos-municipios>. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. **PEC 188 DE 05 DE NOVEMBRO DE 2019**. PEC do pacto federativo. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 06 jun. 2021.

CALDAS, P.; DOLLERY, B; MARQUES, R. C. Can We Put Numbers on Municipal Performance and Sustainability? A New Strategic Paradigm. *Lex Localis - Journal Of Local Self-Government*, Vol. 16, No. 3, pp. 631 - 647, July, 2018. DOI: 10.4335/16.3.631-647.

CNM.(Confederação Nacional de Municípios). **Nota sobre a proposta do governo federal de extinção de Municípios**. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios>.

GALDINO, M. Transparência Brasil. [Coluna 15] **PEC (188) do Pacto Federativo: uma análise**. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/blog/coluna-15-pec-188-do-pacto-federativo-uma-analise/>.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. [2.Reimpr.]. São Paulo : Atlas, 2018.

HENRICHES, J. A., CAVALCANTE, J. P.S., NASCIMENTO, D. E. do. (2014). A criação de municípios no Estado do Paraná na década de 1990 sob o viés do IDH-M: uma análise exploratória. Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (SNPD), 2, 2014, Florianópolis. **Anais eletrônicos**... Florianópolis: UDESC. Disponível em: <http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/607.pdf>.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 ago 2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estimativas da População**. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 01 ago 2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Séries históricas e estatísticas**. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 ago 2021.

MACEDO, F. O Estadão. **PEC 188 – A proposta do Pacto Antifederativo – Política**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pec-188-a-proposta-do-pacto-antifederativo/>.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. – [2. Reimpr.]. - São Paulo: Atlas, 2018.

MIKHAILOVA, I. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Economia E Desenvolvimento**, (16), 2004. DOI: <https://doi.org/10.5902/141465093442>.

OLIVEIRA, D. T. A (in) **dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local**. 2018. 162f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba.

SANTOS, I. P., WAGNER, R. Gestão Estratégica de Pessoas no Contexto de Demanda por Sustentabilidade. Encontro da ANPAD, XXXII, 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENAMPAD.

SCAFF, F. F. Crédito público e sustentabilidade financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade**. UNIOESTE, v. 1, n. 1, 2014.

SICONFI. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em:

https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

TRAN, C.; KORT, M.; DOLLERY, B. Population size or population density? An empirical examinaio of scale economies in South Australian local government, 2015/16. **Local Government tudies**, 2018. DOI: 10.1080/03003930.2018.1501364

CAPÍTULO 6

ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA MUNICIPAL (ISFM): ALTERNATIVA À FRÁGIL CARACTERIZAÇÃO PROPOSTA NA PEC DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

RESUMO: O propósito do presente estudo é propor uma metodologia para caracterização da (In)Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros - materializada por meio do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM) - em contraponto à metodologia sugerida pela Proposta de Emenda à Constituição nº 188, que traz como pauta a incorporação de pequenos municípios considerados insustentáveis. Como métodos utilizou-se pesquisa quantitativa, aplicada, descritiva e explicativa, do tipo, bibliográfica e documental, além de estatística descritiva e correlação/regressão linear. Os resultados demonstram que o ISFM possui maior robustez comparado à metodologia proposta pela PEC. O Índice foi aplicado aos 5.570 municípios brasileiros e a média nacional resultou em 56%. A maior parcela dos municípios brasileiros se classificou como "Sustentável" e as análises estatísticas demonstraram, significativamente, a existência de correlação positiva entre as variáveis ISFM e Desenvolvimento Local. As contribuições do trabalho se voltam para a produção de pesquisa sobre a temática, ainda incipiente nacionalmente.

Palavras-Chave: Sustentabilidade Financeira. Federalismo Brasileiro. Municípios. Desenvolvimento Local.

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro passou por uma inovação a partir da Constituição Federal de 1988. Na Carta Magna os municípios ganharam *status* de ente federativo autônomo e ainda lograram a qualidade de pessoa política, Poder Executivo e Legislativo próprios.

Além disso, a Constituição de 1988 flexibilizou as normas referentes à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios, o que ocasionou uma onda de emancipações municipais, em sua maioria micro e pequenos municípios.

Cabe destacar, porém, que apesar da onda da municipalidade evidenciada, aparentemente o processo de criação de municípios parece ter sofrido uma paralisação a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) número 15, de 12 de setembro de 1996, que modificou o artigo 18²⁸ da Constituição Federal (GOMES; DOWELL, 2002; BRANDT, 2010).

Um importante passo dado com a EC nº15 foi a determinação de Estudos de Viabilidade Municipal, e a determinação de alguns requisitos que devem compor os

²⁸ Art. 18.(...) § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos **Estudos de Viabilidade Municipal**, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1996, grifo nosso).

estudos, como análises sob as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental (FERNANDES *et al.*, 2015). Porém, ainda não existe uma regulamentação para a matéria e nem critérios definidos para o Estudo de Viabilidade que regerão a criação de novos municípios (BRANDT, 2010). Após pesquisas atualizadas acerca dessa informação, não foram encontradas regulamentações entre os anos de 2010 e 2022.

Nesta senda, se confirma que ainda não existe lei nacional disciplinando previamente a organização dos Municípios nascituros, ou mesmo padronizando uma metodologia de Estudo de Viabilidade conforme evidenciado no artigo 18 da Constituição *sus*o evidenciado.

Ainda no contexto desta temática, verifica-se que no ano de 2019 entrou no cenário político e processo legislativo a Proposta de Emenda à Constituição nº 188, também intitulada PEC do Pacto Federativo, que abrange (ou abrangia) uma das principais pautas do programa do atual Governo Federal. Uma das propostas desta PEC é a inclusão do Art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que traz em redação a proposta de incorporação de pequenos municípios, considerados insustentáveis²⁹.

Porém, desde o início da tramitação da PEC essa pauta vem sofrendo críticas e questionamentos quanto à possíveis fragilidades da metodologia proposta na matéria para a mensuração da Sustentabilidade Financeira Municipal, por parte de órgãos e institutos vinculados às partes interessadas, e da mídia.

Neste cenário, emerge a seguinte questão: apenas este parâmetro de análise – o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponder a, no mínimo, dez por cento da sua receita – será suficiente e/ou justo para caracterizar o pequeno município como “Sustentável”?

Em busca da resposta ao problema de pesquisa o presente estudo tem por objetivo propor uma metodologia para caracterização da (In)Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros com possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local e como insumo para a Viabilidade Municipal instituída pela EC nº 15 de 1996. A metodologia se materializa por meio do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM).

²⁹ Art. 155. (...) § 1º A sustentabilidade financeira do Município é (será) atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156¹ da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita (PEC 188, 2019).

Visando identificar a eventual existência de estudos de natureza próxima ou similar ao objetivo deste, e garantir que a proposta tem ineditismo, foi realizada uma ampla busca por trabalhos publicados no período de 1996 a 2021 nos principais repositórios mundiais³⁰. O resultado da busca identificou apenas quatro estudos de natureza próxima, porém eles possuem escopos voltados para: i) o conceito de Sustentabilidade em nível macro (econômica, política e social), de forma mais ampla e em uma perspectiva de longo prazo; ii) mensuração e gestão da sustentabilidade financeira, não tendo como escopo a proposta de um Indicador ou Índice; iii) avaliação da saúde financeira dos municípios – a Sustentabilidade Financeira é tratada apenas como uma dimensão de um estudo mais abrangente; e iv) a Sustentabilidade Financeira no âmbito dos serviços privados, se aplicando às entidades econômicas/empresas privadas.

Assim, a grande contribuição do estudo aqui proposto é a caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira – que pode, quiçá, se tornar um insumo ao referido Estudo de Viabilidade que, como dito, não tem uma metodologia definida e validada pelos órgãos do Estado, e passados vinte e cinco anos após a edição da Emenda Constitucional número 15, o referido estudo ainda não foi regulamentado. Ambiciona-se, então, proporcionar desde logo uma solução a priori para o mencionado e ainda não regulamentado Estudo de Viabilidade.

Isto posto, infere-se que o diferencial deste trabalho, comparado às demais pesquisas existentes atualmente, é a proposta de uma Metodologia para a mensuração/caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal, materializada por meio do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – em contraponto ao que propõe a PEC 188/19, considerada uma metodologia frágil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Federalismo

O Estado (nação) pode se organizar de diversas formas, as mais comuns são os Estados Federais e Unitários. No federalismo ocorre um pacto, aliança e distribuição territorial de poder entre o Estado central e os Estados membros, e estes detêm autonomia – ou competências – que não podem ser usurpadas por parte do

³⁰ Scopus, Web Of Science, Google Scholar, Portal de Periódicos Capes.

governo federal (ALMEIDA, 2001; MOHN, 2010; DALLARI, 2013; BONAVIDES, 2015; CALÇADA; RECH, 2020, tradução nossa).

O federalismo pode ser entendido como a associação política de diferentes níveis de governo – federal, provincial, local, anteriormente independentes – resultado de um processo de barganha, que divide a estrutura de poder de maneira planejada dentro de um sistema político abrangente e proporciona à democracia representativa o escopo para uma maior participação política (BONOLI, NATILI, TREIN, 2019, tradução nossa; ACHARYA; ZAFARULLAH, 2020, tradução nossa).

Ademais, o federalismo pressupõe a manutenção de algum grau de diversidade decisória, é uma perspectiva, um movimento e um acordo para a construção da nação. Ele fornece um mecanismo institucional autossustentável e representativo, entendimento político compartilhado, “parceria” harmoniosa e um ambiente propício para o envolvimento das pessoas no desenvolvimento e na prestação de serviços (ACHARYA; ZAFARULLAH, 2020, tradução nossa; MACHADO; QUARESMA; ARAUJO, 2021, tradução nossa).

Na estrutura neoliberal, o federalismo combina o autogoverno parcial com o governo parcial compartilhado por meio de mecanismos constitucionais, que englobam políticas públicas orientadas para o mercado e distribuem o poder vertical e horizontalmente entre os diferentes níveis de governo, cada um com seus respectivos papéis e responsabilidades (ACHARYA; ZAFARULLAH, 2020, tradução nossa).

As unidades constituintes – estados membros da federação e municípios – devem equilibrar duas aspirações possivelmente conflitantes: i) legitimar sua própria existência; e ii) administrar seu orçamento com responsabilidade (BONOLI, NATILI, TREIN, 2019, tradução nossa).

Complementarmente, Farmer e Lombeida. (2021) lecionam sobre o conceito de “federalismo contestado”, o qual envolve governos estaduais e locais coordenando ou impedindo esforços políticos para aumentar seus benefícios individuais e mútuos dentro de uma estrutura de governança multinível. Segundo os autores, essas interações podem criar certos dilemas de dependência vertical que resultam na falta de execução de políticas, pois custos de transação mais altos podem levar a inações políticas entre os governos locais.

2.1.1 A Estrutura Federativa brasileira e o Município como ente federado

A federação brasileira é formada pela união dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, conforme definido na Constituição. A sua dissolução é vedada e existe um sistema de determinação de competências legislativas e administrativas, entre definições do sistema de política e do direito (CALÇADA; RECH, 2020, tradução nossa).

O art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz a matéria de uma das mais importantes características do Federalismo, a autonomia, que é representada pela tríplice capacidade de autoadministração, auto-organização e normatização, e autogoverno (FONSECA; BASSOLI, 2007; MORAES, 2009; SILVA, 2013; SIMINI, 2017).

Coelho (2009), Soares (2011) e Moreira, Kilson e Souza (2022) explicam que no Brasil, a descentralização política ocorrida a partir da Constituição Federal de 1988 promoveu significativas mudanças no federalismo brasileiro, trazendo uma situação *sui generis* a partir da inserção dos municípios como parte da federação.

Fabriz e Ferreira (2002), Meirelles (2014) e Marengo e Cate (2021) corroboram que a Constituição Federal de 1988 ampliou prerrogativas dos governos municipais, concedeu a eles autonomia política, administrativa e financeira, permitindo-lhes legislar sobre problemas locais, e atribuindo-lhes competências como: tomar decisões sobre criação de impostos e tributos municipais e a aplicação de receitas fiscais, promover o ordenamento territorial por meio do planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. No quadro 28 são descritas as competências de cada ente federado definidas na Constituição de 1988.

Quadro 28 – Classificação dos Poderes e Competências federativas

Poder / Competência	Conceito
Poderes reservados ou enumerados	São enumerados na constituição como pertencentes à União e aos municípios
Poderes remanescentes (Estados)	Todos os poderes que não estão reservados, expressos ou implicitamente à União e aos municípios
Poderes explícitos	Literalmente expressos no texto constitucional (ex. art. 21 e 22 para a União, art. 30 para os municípios)
Poderes implícitos	Resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito ou dos princípios adotados pela Constituição
Competência comum	A que cabe às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais

Fonte: Adaptado de Oliveira (2018, p. 45)

Destaca-se que os municípios são os entes políticos que mais representam a comunidade, eles espelham mais a comunidade do que o Estado-Membro, dada, obviamente, a dimensão territorial e a conseqüente proximidade de representantes com os seus representados. Assim, tem-se a situação de pertencimento aos municípios, que de direito ou não, pode-se dizer que sempre formaram os estados federados (OLIVEIRA, 2018; CALÇADA; RECH, 2020).

2.2 Sustentabilidade Financeira

Primeiramente, vale observar que o conceito de “Sustentabilidade” em seu aspecto amplo é muito mais abrangente do que o delineamento do presente estudo, tem-se então que os municípios podem ser classificados como “sustentáveis” em vários aspectos, por exemplo: geopolíticos, populacionais, econômicos, sociais, financeiros, ambientais.

Mikhailova (2004) leciona que a ‘Sustentabilidade’ pode ser observada sob o ponto de vista de três áreas-chave: i) Crescimento e equidade econômica: abordagem integrada para promover um crescimento responsável de longa duração; ii) Conservação de recursos naturais e do meio ambiente: conservação da herança ambiental para gerações futuras; iii) Social: garantia de diversidade cultural, social, direitos trabalhistas, emprego, alimento, educação, energia, serviço de saúde, água e saneamento.

Complementarmente, pode-se citar uma quarta área-chave como sendo a iv) Sustentabilidade Financeira: capacidade de uma organização gerar lucros e caixa próprios para financiar suas atividades, se tornando um empreendimento sustentável – em termos institucionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros – ao longo do tempo (ARAÚJO, 2003). Isto posto, esclarece-se que para o espectro deste estudo o aspecto adotado refere-se à “Sustentabilidade Financeira”, em sentido restrito, como um insumo que poderá contribuir ao Estudo da Viabilidade de que trata a EC nº 15/1996.

Para o conceito de Sustentabilidade Financeira adotado no estudo são tomados por base referencial as contribuições de Navarro-Galera *et al.* (2016, tradução nossa), que lecionam que a sustentabilidade financeira pode ser definida como a capacidade de cumprir as prestações de serviços e compromissos financeiros no presente e no futuro, aplicando políticas atuais e mantendo-as no futuro sem causar um aumento contínuo da dívida. Na mesma linha referencial Araújo (2003) define sustentabilidade

financeira como a capacidade de uma organização ou entidade gerar lucros próprios para financiar suas atividades, se tornando um empreendimento sustentável – em termos institucionais, técnicos, políticos e econômico-financeiros – ao longo do tempo.

Vale observar que ter uma saúde financeira adequada é um requisito essencial para justificar a existência de diferentes administrações públicas (CABALEIRO; BUCH; VAAMONDE, 2013, tradução nossa). Contudo, se observa que se faz imprescindível a definição de uma metodologia robusta para a mensuração da saúde financeira de entidades e administrações públicas.

Corroborando o assunto Caldas, Dollery e Marques (2020, tradução nossa) evidenciam que governança, avaliação de desempenho e sustentabilidade financeira são fatores-chave para a definição de um modelo de avaliação do governo local.

2.3 Desenvolvimento Local

Oliveira (2002) leciona que o conceito de desenvolvimento se trata de um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica e política, além de humana e social. Corroborando com a definição, Vieira e Santos (2012, p.348) esclarecem que “a definição de uma tipologia do desenvolvimento decorre da necessidade de classificá-lo em econômico, político, social ou cultural por razões metodológicas quanto ao tratamento de um desses sentidos particulares”. Deste modo, vale aclarar que a tipologia abordada no presente estudo para o conceito será a de Desenvolvimento Econômico – ou socioeconômico – abordando-se ainda classificações complementares de caráter geográfico, como Desenvolvimento Local ou Regional, portanto, entendidos, neste caso, como sinônimos ou complementares.

Contemporaneamente o conceito de desenvolvimento vai além da ideia de capital produtivo, humano e infraestrutura, considera agora uma base de dados muito mais ampla e a análise de indicadores de capital social, inovação e aspectos sociais que levam em conta desde a corrupção até relações social dos gestores população local – que não são facilmente mensuráveis (GETZNER; MOROZ, 2021, tradução nossa). Em complemento, Buchholz e Bathelt (2021, tradução nossa) explicam que a mensuração do desenvolvimento regional também deve levar em conta aspectos de renda média e oportunidade de emprego, pois são indicadores ligados a resultados locais e que possibilitam a redução da desigualdade.

Lowe e Feldman (2018, tradução nossa) vão além, e explicam que o desenvolvimento local deve ser tratado como uma combinação de estratégias

diversas e complementares que os gestores e formuladores de políticas públicas têm à sua disposição para torná-lo possível. Destacando a importância da promoção de um melhor alinhamento dos objetivos da política regional para o desenvolvimento local.

Além disso, a promoção do desenvolvimento local requer a mobilização de uma rede de atores chaves atuando para além das fronteiras locais e regionais, em conjuntos espaciais complementares, resultando em governos locais empoderados, voltados para o mesmo fim (CLELLAND, 2020; JIA; LIANG; MA, 2021, tradução nossa). Percebe-se, deste modo, que já não é possível se falar em desenvolvimento local de maneira individualizada, devendo os atores das gestões locais atuarem em cooperação.

Volchik, Oganessian e Olejarz (2018, tradução nossa) afirmam que são necessários esforços coletivos para preencher as lacunas existentes nas ciências sociais quanto aos processos que influenciam o desenvolvimento econômico regional, porém, um ponto que está claro é que há a necessidade de se considerar o bem-estar na mensuração desse desenvolvimento. Nesta toada, Volchik, Oganessian e Olejarz (2018, tradução nossa) e Feldman, Guyb e Lammarino (2021, tradução nossa) ainda complementam que há uma grande oportunidade de se produzir teoria, trabalho empírico e recomendações de políticas para lidar com disparidades regionais e igualdade de renda, com foco no desenvolvimento local.

Vale ressaltar que, nos estudos do desenvolvimento, é importante aplicar uma combinação de análises estatísticas e estudos comparativos amplos das políticas regionais, pois isso permite que os formuladores de políticas aprendam sobre regularidades inter-regionais, bem como sobre contextos locais únicos para promover o desenvolvimento econômico local (VOLCHIK; OGANESYAN; OLEJARZ, 2018), destacando-se com essa análise, a importância da avaliação contínua dos resultados, pelos gestores locais, para a mensuração do desenvolvimento.

3 PROCEDIMENTO DE PESQUISA

A proposta objeto deste estudo adere-se à pesquisa de abordagem quantitativa, aplicada, descritiva e explicativa, do tipo, bibliográfica e documental, uma vez que a coleta dos dados se deu a partir de documentos oficiais publicizados.

Para a criação da metodologia própria, objeto deste estudo, denominada Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM, os dados da pesquisa documental foram extraídos do portal SICONFI-FINBRA - Sistema de Informações Contábeis e

Fiscais do Setor Público Brasileiro – Finanças do Brasil. O *download* do banco de dados foi realizado por meio dos passos descritos no [Apêndice C \(1\)](#).

Também foram extraídos dados do portal do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal ([IFDM](#)). O *download* do banco foi realizado por meio da base disponível no portal Firjan: Publicação IFDM 2018 – Ano base 2015 e Ano base 2016. Do mesmo período foram extraídos os bancos de dados do Índice Firjan de Gestão Fiscal, no portal da [Firjan](#); e os dados do DataSUS, por meio do portal [Atlas Brasil](#): i) Taxa nascidos vivos; ii) Taxa de nascidos com baixo peso; iii) Taxa de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado; e iv) Taxa de internações por condições sensíveis à atenção primária.

Isto posto, o banco de dados do estudo é composto por 23 variáveis e 5.570 elementos – o *link* para acesso ao banco de dados completo do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal e os resultados dos municípios analisados está disponível do [Apêndice E](#) deste estudo.

O recorte temporal utilizado no estudo foi o período de 2015 e 2016. A restrição do recorte ocorre devido à limitação dos dados disponíveis nos bancos de dados da variável utilizada para representação do desenvolvimento local, a saber, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, a qual possui publicação somente até o ano-base 2016.

O estudo foi aplicado aos 5.570 municípios brasileiros, excluindo-se àqueles que não possuíam dados em alguma das variáveis do banco de dados, para não comprometer os resultados do estudo.

No tratamento dos dados utilizou-se de estatística descritiva, correlação/regressão linear, entre outras análises. O modelo de regressão linear simples é um instrumento estatístico utilizado para analisar, qualitativa ou quantitativamente, relações entre variáveis. Nesta análise, a variável dependente (y) – também chamada de variável resposta ou endógena – representa aquela cujo comportamento será explicado pela variável independente (x) – também nomeada explicativa, independente ou regressor (CHEIN, 2019). Assim tem-se como variável dependente (y) o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), representando o Desenvolvimento Local; e como independente (x) o Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal.

Por fim, a análise dos dados do estudo foi realizada por meio de relatórios, quadros e gráficos, com o auxílio do *software* estatístico *Minitab Statistical Software* versão 2018 e da ferramenta de análise de negócios *Power BI* (Microsoft).

4 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 188 DE 2019: PEC DO PACTO FEDERATIVO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 2019, também conhecida como a PEC do Pacto Federativo foi submetida ao plenário do Senado Federal no dia 05 de novembro de 2019. Trata-se de uma PEC de norma geral, que versa sobre a organização político-administrativa do Estado – ver [Anexo A](#).

Galdino (2019) explica que a proposta é ambiciosa, e elenca as principais alterações que o projeto promoveria à Constituição Federal e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além da matéria a que se refere aos pequenos municípios:

1. **Transparência:** i) todos os dados contábeis, fiscais e orçamentários de todos os entes da federação deverão ser submetidos a um órgão da União (*enforcement*), a partir de uma padronização e harmonização de rubricas que permitirá a comparação fiscal de todos os estados e municípios; ii) exigência de conceder “penduricalhos” indenizatórios apenas por meio de lei; e a obrigatoriedade de análise de viabilidade para a inclusão de investimentos no orçamento, o que facilitará o controle externo e social aos gastos e investimentos;
2. **Planejamento:** retira a exigência constitucional de se fazer um Plano Plurianual (PPA); torna a Lei de Diretrizes Orçamentárias o principal instrumento a regular o orçamento; e cria o orçamento plurianual, com indicação orçamentária de vários anos;
3. **Controle:** i) determina que o Tribunal de Contas da União - TCU poderá estabelecer orientação vinculativa em matérias reguladas por lei complementar sobre temas fiscais, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (atualmente não há hierarquia entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (TCEs e TCMs), mas a PEC altera esta relação); caso os TCEs e TCMs descumpram orientação do TCU, este deverá ter poder de decisão; ii) cria o Conselho Fiscal da República, formado pelo presidente da República, do Supremo, da Câmara, do Senado, do TCU e representantes de governadores e prefeitos, para supervisionar as finanças

públicas, bem como fixar diretrizes, recomendações e comunicar irregularidades; iii) remove o mandato constitucional dos controles internos de Executivo, Legislativo e Judiciário para avaliar o Plano Plurianual (PPA).

4. **Fiscal:** i) propõe remover a obrigação de se gastar um mínimo específico com saúde (15%) e educação (18%), em troca de um mínimo global com as duas rubricas (como exemplo, poderia gastar até zero com uma das áreas, desde que a soma do gasto de ambas seja pelo menos 33% das receitas); ii) propõe repassar, na integralidade, o salário-educação a estados e municípios (Atualmente, 40% da receita líquida fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, e os 60% restantes são repassados aos estados e municípios), na prática isso implicaria na extinção de todo o orçamento do FNDE, exceto o FUNDEB.
5. **Visão geral:** o Brasil apontaria na direção de um estado unitário e menos federativo, com mais força do Executivo em relação ao Legislativo e Judiciário; o projeto pode parecer ruim do ponto de vista mais amplo do desenho de instituições democráticas, mas possui boas propostas pontuais (como a transparência).

Bonilha (2019) complementa que a PEC 188/2019 também propõe modificações na ordem fiscal e no relacionamento entre a União, Estados e Municípios:

6. **Pequenos Municípios:** i) fixação de requisitos de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento de municípios, por meio de lei complementar federal; ii) incorporação (por município limítrofe) do município de até 5.000 habitantes que não demonstrar que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total, até o dia 30 de junho de 2023.

A matéria que trata das alterações que podem influenciar na manutenção dos pequenos municípios brasileiros com menos de cinco mil habitantes, está definida no art. 6º da PEC 188, que acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O dispositivo prevê que os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira, que será aferida mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. O Município que não comprovar sua sustentabilidade

financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

Segundo a referida Proposta de Emenda à Constituição os municípios que não atingirem o percentual de 10% no indicador serão considerados 'insustentáveis'. Contudo, ao se aplicar a metodologia proposta pela PEC 188/2019 aos municípios brasileiros percebe-se que mais de 97% do estrato de pequenos municípios se classificaria como 'insustentáveis'. E considerando a totalidade de municípios brasileiros, 5.570 entes, em média mais de 85% apresentariam resultados abaixo de 10%. Neste cenário, uma eventual promulgação da PEC 188/2019 poderá ocasionar a extinção de aproximadamente 1.224 pequenos municípios brasileiros.

Considerando a fragilidade da metodologia proposta pela PEC 188/2019 para a análise da Sustentabilidade Financeira Municipal dos pequenos municípios, faz-se emergente e necessário o fomento a pesquisas e aos debates acerca da temática de modo a robustecer a metodologia de mensuração da Sustentabilidade Financeira dos municípios.

5 PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA CARACTERIZAÇÃO DA (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA MUNICIPAL - ISFM

Diante do cenário exposto, o presente estudo tem por objetivo apresentar uma proposta de nova e inédita metodologia para a caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira de municípios, aqui denominado Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM).

Isto posto, se esclarece que a construção do ISFM ocorreu por meio de seis etapas, conforme ilustrado na Figura 22.

Figura 22 – Etapas da construção e aplicação do ISFM



Fonte: Autoria própria (2021;2022)

Para a construção do ISFM foram utilizados bancos de dados de elementos, índices e indicadores já existentes, somados à novos indicadores elaborados para a complementar a composição do Índice.

Deste modo, a primeira etapa da construção do ISFM se deu por meio de uma investigação prévia visando identificar:

- 1) Quais os índices, indicadores e bancos de informações oficiais, existentes no Brasil que se relacionam às variáveis aderentes à Sustentabilidade Financeira de municípios;
- 2) Quais destas fontes de dados possuíam banco de dados em períodos correlatos, passíveis de comparação;
- 3) Quais são os demais elementos adicionais que devem ser considerados para a definição da Sustentabilidade Financeira Municipal;
- 4) Quais indicadores complementares podem ser propostos para a composição da Índice;

A partir deste levantamento e análise dos resultados encontrados na **primeira etapa**, esboçam-se os resultados iniciais no [Apêndice D](#), os períodos destacados na cor cinza no arquivo representam os anos que ocorreram publicações dos indicadores/índices encontrados. Ademais, os elementos marcados com o símbolo “x” representam os indicadores que possuem publicações em períodos coincidentes, sendo possível realizar comparações.

Para composição do ISFM, foram selecionados os indicadores que possuem publicações em períodos correlatos para que seja possível a sua aplicação em um maior número de períodos e para que não haja distorção dos resultados e análises. Porém, destaca-se que com o passar dos anos, uma vez definida a metodologia para elaboração do “produto” objeto desta tese, será possível realizar a inclusão de novos indicadores nas categorias - na medida em que se tornam correlatamente abrangidos.

Assim, para a composição do ISFM foram selecionados os indicadores marcados com o símbolo de “x” no quadro do [Apêndice D](#) – e a aplicação prática do índice foi realizada, posteriormente, nos períodos de 2015 e 2016.

Adicionalmente, para a composição do ISFM, foram definidos alguns indicadores de Contabilidade Pública – Índice de Liquidez Geral ampliada (LGA) e Índice de Endividamento (IE) – além do Novo Indicador de Dependência de Transferências Externas (NIDTE) e do Indicador de Arrecadação Própria (IAP).

a) Indicadores de Contabilidade Pública

Para compor a estrutura do ISFM na Dimensão Orçamentária-Financeira foram selecionados os Índices de Liquidez Geral ampliada (LGA) –adaptado a partir de Brasil (2012) e Lima e Diniz (2016) – e o Índice de Endividamento Geral, detalhados no Quadro 29.

Quadro 29 – Indicadores contábeis/financeiros aplicados ao setor público

Macro	Indicador	Descrição
Liquidez	Liquidez Geral ampliada (LGA)	$LGA = \frac{(\text{Ativo Circulante} + \text{Ativo Não Circulante})}{(\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante})}$
		<p>A liquidez geral ampliada, é uma medida estática de capacidade da entidade em honrar todas as suas exigibilidades, contando, para isso, com os seus recursos realizáveis a curto e longo prazos. Demonstra a capacidade de o governo em pagar todas as dívidas de curto e longo prazo a partir da contratação entre seus bens e direitos e suas obrigações. Vale destacar que quanto maior for o resultado deste índice, acima de 1, melhor será sua capacidade de honrar todas as suas exigibilidades.</p> <p>Parâmetro de Referência: igual ou maior do que 1</p>
Endividamento	Endividamento Geral (EG)	$EG = \frac{(\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante})}{\text{Ativo Total}}$
		<p>Trata-se de um índice de estrutura de capitais que demonstra o grau de endividamento da entidade, considerando a relação entre os capitais de terceiros (de curto e longo prazos) aplicados no financiamento do ativo total (bens e direitos). Vale destacar que quanto menor de 1 (menos de 100%, portanto mais tendente a zero) for este índice, melhor será sua representatividade na estrutura de capitais da entidade.</p> <p>Parâmetro de referência: quanto menor melhor.</p>

Fonte: Adaptado de Brasil (2012) e Lima e Diniz (2016)

O LGA é um indicador mais abrangente no que se refere a situação financeira da entidade, pois, ele contém o índice de solvência geral pura em sua análise. Já o Endividamento Geral é o indicador mais abrangente da estrutura de capitais. Por estes motivos os dois indicadores foram selecionados.

Para o presente estudo os indicadores foram calculados a partir dos dados coletados dos Balanços Patrimoniais do Setor Público Nacional (BSPN) extraídos do SICONFI, conforme detalhado no [Apêndice C \(2\)](#).

Após a extração dos dados os Índices foram calculados utilizando-se das fórmulas detalhadas no Quadro 29. Considerando a não existência de uma faixa delimitada de possíveis resultados para os índices LGA e EG, podendo atingir resultados indeterminados, para o aproveitamento dos dois índices na composição do

ISFM foi desenvolvido um recorte de delimitação de pesos para os dados, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Delimitação dos pesos para os índices de LGA e EG na composição do ISFM

ÍNDICES	RESULTADO	PESO
LGA EG	>0 e <0,25	0
	>0,25 e <0,5	0,25
	>0,5 e <0,75	0,50
	>0,75 e <1	0,75
	> 1	1

Fonte: Autoria própria (2022)

Destaca-se que para o Índice de Endividamento, além da delimitação dos pesos, houve a necessidade de conversão dos resultados³¹, tendo em vista que o índice mensura dados que indicam fraquezas dos entes municipais – quanto maior o resultado, pior é a situação do município – já o ISFM mensura aspectos positivos dos municípios.

A delimitação e conversão se fizeram necessárias para que não ocorra distorção dos resultados do ISFM, tendo em vista se tratar de um Índice que possui uma faixa de resultado que pode partir de “0” e atingir o máximo de “1” – quanto mais próximo de 1 melhor.

b) Indicador de Arrecadação Própria - IAP

O denominado Indicador de Arrecadação Própria – IAP é um indicador criado para complementar o presente estudo - adaptado da metodologia da PEC 188/2019. Para diferenciação deste indicador, em comparação com o SFM-PEC188³², este será representado pela Equação 5.

Equação 5 – Indicador de Arrecadação Própria – primeiro aprimoramento do SFM-PEC188

$$IAP = \left[\frac{(RC - TC)}{RT} \right] \quad (5)$$

Onde:

RC = Receitas Correntes

TC = Transferências Correntes

RT = Receita total → Valor anual referente à Receita Total do município

³¹ Para conversão utilizou-se da fórmula: EG convertido = 1 – EG

³² Sustentabilidade Financeira Municipal da PEC-188 - Metodologia proposta na PEC 188/2019 é uma das pautas que provocou o desenvolvimento deste estudo em seu todo, principalmente por ter sido considerada uma metodologia frágil para se classificar a sustentabilidade financeira de um município. Deste modo, essa é a matéria assessoria ao estudo e à temática que se propôs aprofundar, e por este motivo ela compõe a Proposta de Caracterização do ISFM – na busca por um índice mais robusto e fidedigno para a classificação de Sustentabilidade Financeira Municipal.

Para o cálculo proposto de IAP, foram desconsideradas as transferências Correntes, para que seja possível observar o total de receitas arrecadados no âmbito local dos municípios. As receitas levadas em conta podem ser observadas no [Anexo B](#). Este indicador representa o percentual de arrecadação própria (considerando todas as receitas arrecadadas no âmbito local) dos municípios brasileiros em relação à receita total.

c) NIDTE – Novo Indicador Dependência de Transferências Externas

O Novo Índice de Dependência de Transferências Externas (NIDTE) – detalhado na [seção 6.1](#) do capítulo 4 – configura a atualização do Índice de Dependência de Transferências Externas (IDTE), produto da Dissertação de Mestrado de Oliveira (2018). O NIDTE é representado pela seguinte equação:

$$NIDTE = \left[\left(\frac{Tlgov}{RT} \right) \times 100 \right] \quad (2)$$

Onde:

Tlgov = Transferências Intergovernamentais → Valor anual correspondente às receitas do município decorrentes das Transferências Intergovernamentais

RT = Receita total → Valor anual referente à Receita Total do município

Nota:

Os valores para a operacionalização do índice foram extraídos do portal SICONFI-FINBRA.

As Transferências Intergovernamentais (Tlgov) englobam todas as contas de receitas elencadas no [Tópico 5 Procedimentos Metodológicos](#) do capítulo 4.

Após a definição dos indicadores existentes e adequados para a composição das ‘categorias’ do ISFM, inicia-se a **segunda etapa** da construção do ISFM, para a qual foram criadas as três grandes ‘dimensões’ do índice, a saber: Orçamentária-Financeira (OF); Governança (Gov); e Qualidade de vida (QV). As dimensões e os indicadores foram definidos com base na literatura explorada no estudo – principalmente nos Capítulos [2](#) e [4](#) – levando em conta os conceitos em voga no campo da Gestão Pública municipal e nos aspectos considerados relevantes para uma boa gestão local.

A **terceira etapa** da construção do ISFM se efetivou com a classificação e distribuição dos grupos de indicadores – selecionados na etapa 1 – entre as três dimensões do ISFM. Já na **quarta etapa** foram realizadas as adaptações necessárias, como conversões, nos indicadores que compõem as categorias do ISFM e foram definidos os pesos das ‘categorias’ e dimensões’ do Índice. No Quadro 30

detalha-se a estrutura de composição do ISFM até a etapa 4 da construção do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal.

Quadro 30 – Estrutura de composição do ISFM

Dimensões	Peso da Dimensão	Categorias		Peso da categoria	Fonte de dados
Orçamentária-Financeira (OF)	0,50	IAP-Indicador de Arrecadação Própria		0,5	SICONFI
		Índice de Liquidez Geral Ampliada		0,25	BSPN
		Índice de Endividamento Geral (conv)		0,25	BSPN
Governança (Gov)	0,25	NIDTE (conv)		0,3	Autoria própria
		IFGF Autonomia		0,35	FIRJAN
		IFGF Investimento		0,35	FIRJAN
Qualidade de vida (QV)	0,25	Saúde Pública	- Taxa nascidos vivos [peso 0,3] - Taxa de nascidos com baixo peso (conv) [peso 0,2] - Taxa de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (conv) [peso 0,3] - Taxa de internações por condições sensíveis à atenção primária (conv.) [peso 0,2]	1	PNUD/ DATASUS

NOTAS:

1. Conversões:
Índice de Endividamento Geral (conv) = 1 – EG
NIDTE (Conv) = 1 – NIDTE
Taxa de nascidos com baixo peso = 1 – [% de nasc. com baixo peso]
Taxa de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (conv) = 1 – [% de internações por doenças...]
Taxa de internações por condições sensíveis à atenção primária (conv.) = 1 – [% de internações por condições...]

2. Cálculo dos Pesos

2.1 Cálculo do peso por Categoria:
 $OF = (IAP \cdot 0,5) + (LGA \cdot 0,25) + (EG \cdot 0,25)$
 $Gov = (NIDTE \cdot 0,3) + (IFGF_{Autonomia} \cdot 0,35) + (IFGF_{Investimento} \cdot 0,35)$
 $QV = (Saúde Pública \cdot 1)$
 $[Saúde Pública = (NascidosVivos \cdot 0,3) + (nasc.vivosBaixoPeso \cdot 0,2) + (Inter.Doenç.rel.san.amb.Inad \cdot 0,3) + Inter.Cond.Sens.Aten.Prim. \cdot 0,2]$

2.2 Cálculo do peso por Dimensão:
 $ISFM = (OF \cdot 0,50) + (Gov \cdot 0,25) + (QV \cdot 0,25)$

Fonte: Autoria própria (2022)

Na nota 1 do Quadro 30 são detalhadas as conversões realizadas, e na nota 2 o cálculo dos pesos das categorias e dimensões. Vale esclarecer que as conversões se fazem necessárias tendo em vista a proposta de análise de cada indicador. Os indicadores que foram convertidos mensuram dados que indicam fraquezas dos entes municipais, deste modo quanto maior o resultado desses indicadores, pior é a situação do município. Isto posto, considerando que o ISFM mensura aspectos positivos dos municípios – com resultado baseado no parâmetro ‘quanto maior, melhor’ – as conversões se fazem necessárias para não distorcer o resultado do Índice.

Definidas as etapas iniciais, foram estabelecidos os pesos das categorias e das dimensões. Para as três grandes dimensões foram definidos os seguintes pesos: i) OF: Peso 0,5; ii) Gov: Peso 0,25; iii) QV: peso 0,25. Adotou-se um peso maior para a dimensão Orçamentária-Financeira, dada a relevância da dimensão para o contexto no qual se originou a proposta da metodologia – a viabilidade/sustentabilidade

financeira, em pauta tanto na EC nº 15 quanto na PEC 188/19 – deste modo, a dimensão Orçamentária-Financeira tem papel principal no ISFM, mantendo-se as demais dimensões como assessórias/complementares de forma equilibrada, e por consequência com peso menor (porém, não menos importantes), tendo-se em vista o escopo e a problemática central do estudo, serem voltados para a Sustentabilidade Financeira.

Para as categorias do Índice foram definidos pesos individualizados, de acordo com aspectos como relevância, fonte e impacto do valor sobre o Índice final. Isto posto, finalmente, representando a **quinta etapa** para a construção do ISFM, o Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal é representado pela Equação 6.

Equação 6 – Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM

$$ISFM = \{[(\sum Of) * 0,50] + [(\sum Gov) * 0,25] + [(\sum Qv) * 0,25]\} X 100 \quad (6)$$

Onde:

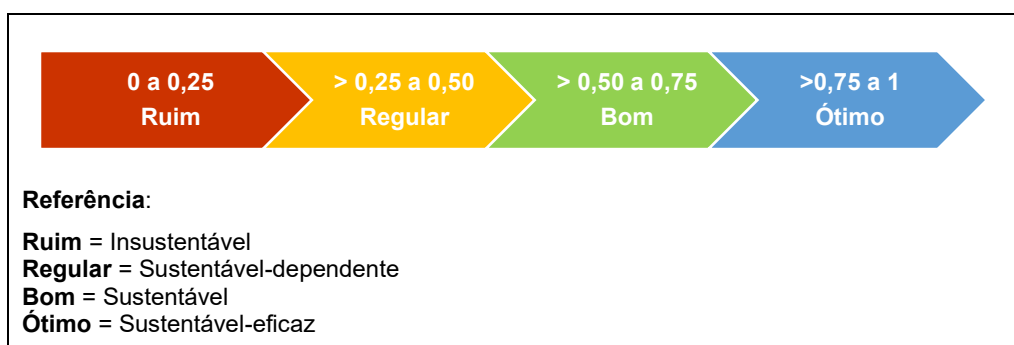
$\sum Of$ = Soma dos resultados das categorias da dimensão Orçamentária-Financeira

$\sum Gov$ = Soma dos resultados das categorias da dimensão Governança

$\sum Qv$ = Soma dos resultados das categorias da dimensão Qualidade de vida

A **sexta etapa** da construção do ISFM é materializada pela definição do *score* de classificação do ISFM. A Figura 23 ilustra cada faixa do *score* do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal.

Figura 23 – Score de classificação do ISFM



Fonte: Autoria própria (2021)

O *score* de classificação do ISFM é composto por quatro faixas, de igual proporção, definidas por conveniência com o objetivo de ser mensurar de forma proporcional os resultados dos entes analisados dentro de um limiar.

A primeira faixa representa os resultados considerados “ruins” (de 0 a 0,25), sendo os municípios enquadrados nesta faixa considerados “Insustentáveis”. Na

metodologia do ISFM propõe-se que os municípios enquadrados nesta faixa sejam passíveis de incorporação, independente do porte populacional.

A segunda faixa evidencia os resultados considerados “regulares” (de mais de 0,25 a 0,50), os municípios que atingirem estes resultados são considerados “Sustentáveis-dependentes”. Propõe-se que os municípios enquadrados nesta faixa sejam mantidos em monitoramento, que os gestores locais se comprometam a revisar as políticas públicas locais e se comprometam, ainda, a elaborar metas para a melhoria dos resultados do ISFM.

A terceira faixa denota resultados positivos, considerados “Bons” (de mais de 0,50 a 0,75), municípios enquadrados nesta faixa são classificados como “Sustentáveis”. A última faixa (de mais de 0,75 a 1) representa os resultados considerados “Ótimos”, sendo que os municípios que atingem estes resultados são então classificados como “Sustentáveis-eficazes”.

Findada a construção do ISFM, a **última etapa** da Figura 22 representa a aplicação do Índice nos Entes federativos a serem analisados, e a realização de análises estatísticas desses resultados com os dados de Desenvolvimento Local dos mesmos entes. No presente estudo o ISFM foi aplicado a todos os municípios brasileiros e as análises estatísticas abrangeram correlação/regressão linear simples entre o ISFM e o IFDM – como variável de Desenvolvimento Local.

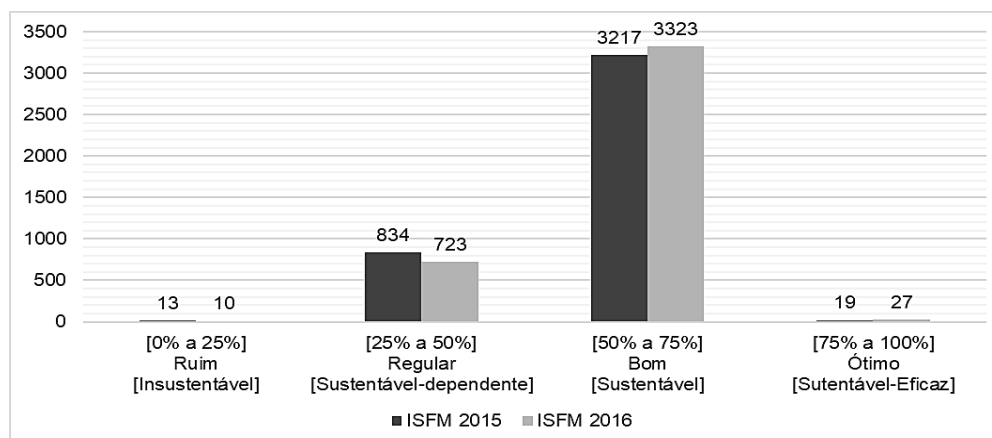
6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal dos municípios brasileiros

Com base nesta metodologia proposta pelo presente estudo, reconhecido seu ineditismo, foram coletados os dados e analisados os resultados de todos os 5.570 municípios brasileiros para o período de 2015 e 2016. Para o tratamento dos dados e aplicação do ISFM foram excluídos 1.487 municípios cujos dados disponibilizados nos bancos de dados oficiais encontram-se incompletos – o que compromete os resultados do Índice em sua completude. Deste modo, o ISFM foi então aplicado à 4.083 municípios brasileiros.

Nesse sentido, a figura 24 evidencia os primeiros resultados do ISFM mostrando a distribuição dos municípios brasileiros por faixas do score de classificação, conforme os resultados apresentados no Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal no período de 2015 e 2016.

Figura 24 – Gráfico de barras distribuição de municípios por score de classificação do ISFM 2015 e 2015



Fonte: Autoria própria (2022)

Conforme se observa, a grande maioria dos municípios brasileiros (61% deles em 2015 e 63% em 2016) apresentam bons resultados, faixa entre 0,50 a 0,75, classificando-se como “Sustentáveis”. Ademais, uma pequena parcela de municípios (19 em 2015; e 27 em 2016) apresentaram resultados ainda melhores, na faixa de 0,75 a 1, classificando-se como “Sustentáveis-Eficazes. De outro lado, 13 municípios apresentaram resultados ruins (de 0 a 0,25) no ano de 2015, classificando-se como “Insustentáveis”, no ano de 2016 a parcela foi de 10 municípios neste score.

No [Apêndice B](#) estão relacionados os municípios que se classificaram como “Insustentáveis” no ISFM e os municípios que apresentaram os melhores resultados, classificando-se como “Sustentáveis- Eficazes”, no período de 2015 e 2016. Destaque para o município de Bombinhas-SC que apresentou o melhor resultado para ambos os períodos (80,9% e 80% respectivamente. Já os piores resultados foram apresentados pelo município de Ingá-PB (22%) e Itajuípe-BA (22%) em 2015, e Afuá-PA (18%) e novamente Ingá-PB (21%) em 2016.

Para maior detalhamento, na Tabela 7 estão resumidas as estatísticas descritivas do resultado da aplicação de ISFM.

Tabela 7 – Resumo da aplicação de ISFM, 2015 e 2016, nos municípios brasileiros

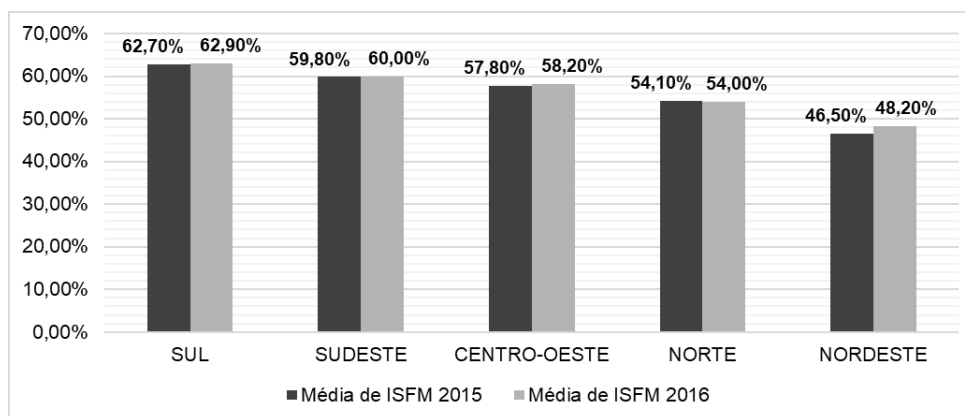
Variável	Contagem	Média	Desv. Pad.	Mínimo	Q1	Mediana	Q3	Máximo
ISFM 2015	4083	56,30%	11,13%	22,67%	51,83%	58,21%	64,45%	80,97%
ISFM 2016	4083	56,95%	10,63%	18,15%	52,79%	58,57%	64,32%	80,05%
ISFM 2015 (Até 5mil hab.)	771	56,54%	8,33%	24,70%	53,17%	57,61%	61,62%	77,47%
ISFM 2016 (Até 5mil hab.)	771	56,79%	8,05%	22,58%	53,62%	57,47%	61,55%	78,30%

Fonte: Autoria própria (2022)

Conforme se observa, a média nacional do resultado do ISFM é de 56,3% no ano de 2015 e 56,9% no ano de 2016. O menor resultado é de 22% (para 2015) e 18% (para 2016), e o melhor resultado encontrado foi de 80% para ambos os períodos. Complementarmente, ao se analisar o resultado do ISFM considerando apenas o grupo de pequenos municípios brasileiros (até 5.000 habitantes), isoladamente, percebe-se que a média se mantém estável, acompanhando o cenário nacional, o que representa que o baixo porte populacional, aparentemente, não impacta negativamente nos resultados do ISFM.

Em complemento às análises, na Figura 25 se observam as médias do resultado de ISFM 2015 e 2016 por grandes regiões do Brasil.

Figura 25 – Média do resultado de ISFM 2015 e 2016 por grandes regiões do Brasil

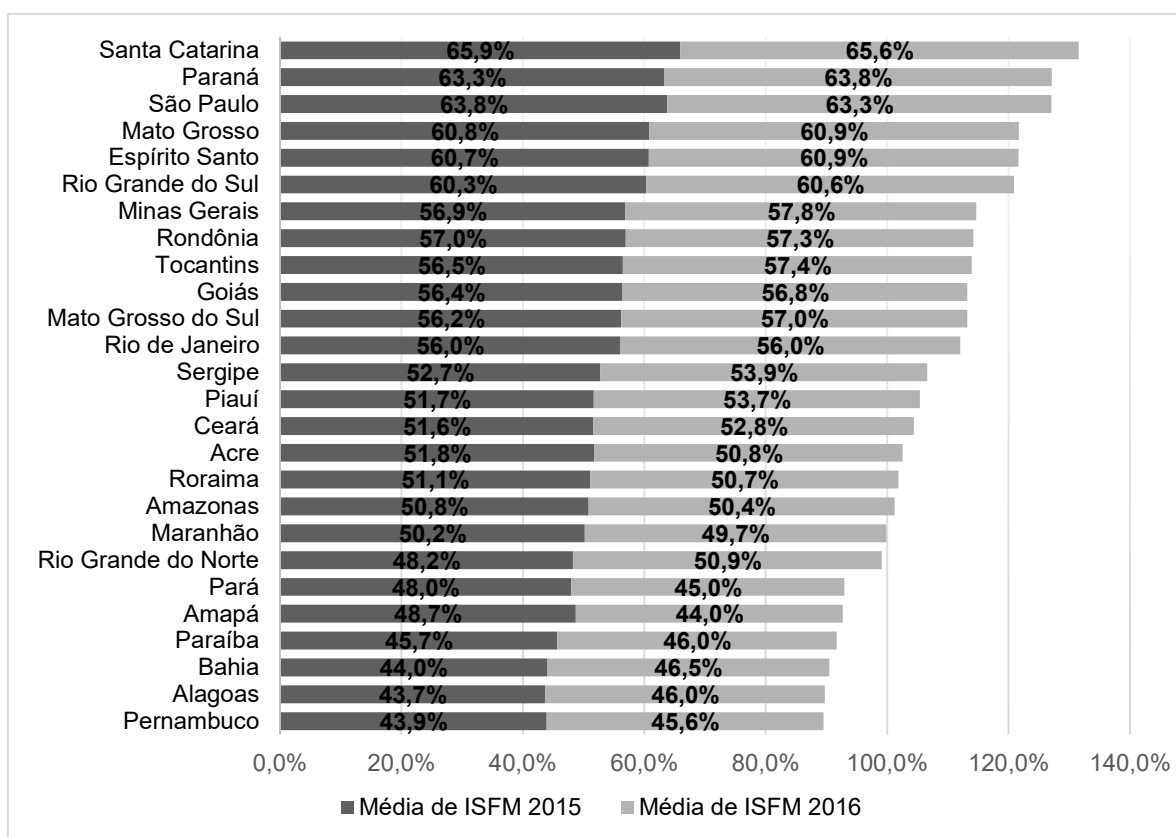


Fonte: Autoria própria (2022)

A região com a melhor média de Sustentabilidade Financeira Municipal é o Sul, com 62% em ambos os períodos. Já a pior média é apresentada pela região Nordeste, 46% em 2015 e 48% em 2016.

Ao se observar a média do ISFM por estado, Figura 26, percebe-se que os estados com os melhores resultados são Santa Catarina (65%) e Paraná (63%). As piores médias são apresentadas pelos estados de Pernambuco, 43-45%, e Alagoas, 43-46%.

Figura 26 – Média do resultado de ISFM 2015 e 2016 por estados brasileiros



Fonte: Autoria própria (2022)

A partir da metodologia proposta no presente estudo e dos resultados da aplicação do ISFM, observa-se que do total de municípios analisados, em média apenas 0,2% dos municípios se classificam como “Insustentáveis”, conforme Tabela 8. A mesma tendência ocorre quando se observam apenas os pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes.

Tabela 8 – Percentual de municípios classificados como “Insustentáveis” com base no ISFM

Variável	Contagem municípios analisados	Contagem municípios Classificados como “Insustentáveis”	%
ISFM 2015	4083	13	0,3%
ISFM 2016	4083	10	0,2%
ISFM 2015 (Até 5mil hab.)	771	2	0,3%
ISFM 2016 (Até 5mil hab.)	771	1	0,1%
Média			0,2%

Fonte: Autoria própria (2022)

É válido ressaltar a variação dos resultados, em comparação com a metodologia proposta pela PEC 188 – detalhada no [Tópico 4](#)³³ do capítulo 5. Com base na metodologia proposta pela PEC 188, em média 98% dos pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes seriam considerados “Insustentáveis”. Com base nessa tendência percentual do indicador da PEC, aproximadamente 1.224 seriam incorporados à municípios limítrofes, sustentáveis.

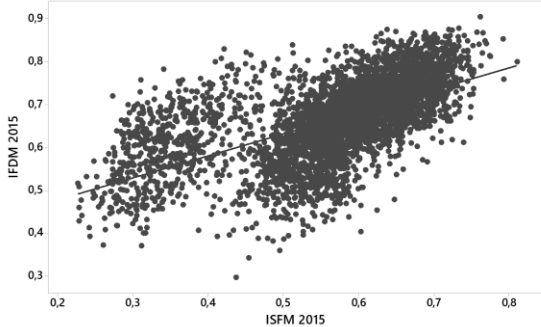
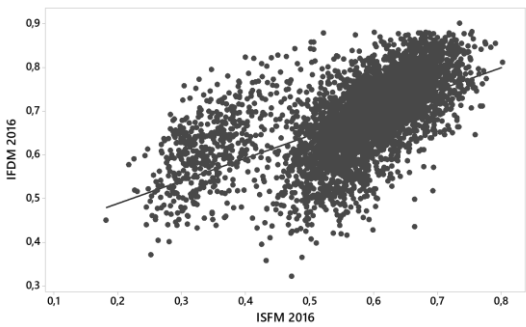
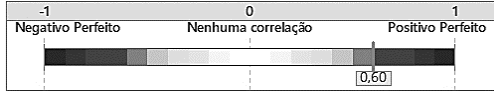
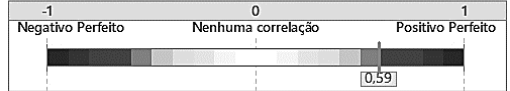
Essa fragilidade – observada na metodologia proposta da PEC 188 – não se evidencia no ISFM, fato que demonstra maior robustez no Índice proposto, tendo em vista que este leva em consideração aspectos adicionais – financeiro-orçamentários, de qualidade de vida, e de governança local – relacionados aos entes federados municipais.

6.2 Correlação entre ISFM e Desenvolvimento Local

Visando complementar a análise do estudo foram observados os resultados da regressão linear simples (tipo de modelo de regressão: linear) e a correlação entre as variáveis: i) IFDM (variável dependente, y); e ii) ISFM (variável independente, x); nos períodos de 2015 e 2016. O resumo da análise pode ser visualizado no Quadro 31.

³³ A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. Municípios que não atingirem o percentual de 10% neste indicador serão considerados ‘insustentáveis’.

Quadro 31 – Resumo da análise de regressão linear simples e correlação entre ISFM e Desenvolvimento Local [IFDM]

2015	2016
<p>Gráfico de Dispersão de IFDM 2015 versus ISFM 2015</p> 	<p>Gráfico de Dispersão de IFDM 2016 versus ISFM 2016</p> 
<p>Correlação entre Y e X</p> 	<p>Correlação entre Y e X</p> 
R-quadrado = 36,46%	R-quadrado = 34,96%
S = 0,0755	S = 0,0751
Correlação de Pearson (r) = 0,604	Correlação de Pearson (r) = 0,591
Valor-P = 0,000	Valor-P = 0,0000

Fonte: Autoria própria baseado na pesquisa documental (2022)

Conforme se observa no Quadro 31 existe uma correlação positiva entre as variáveis ($r=0,60$ e $r=0,59$ respectivamente nos anos analisados), o que indica que quando ISFM aumenta o IFDM (desenvolvimento local) também tende a aumentar.

É possível inferir também que a relação entre o Desenvolvimento Local [Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)] e o índice de Sustentabilidade Financeira Municipal nos dois períodos é estatisticamente significativa, pois o resultado de “ p ” é menor do que 0,05 [valor- P é igual a 0,000 para ambos os períodos].

Além disso, com base no resultado de *R-quadrado*, pode-se dizer que 36,46% da variação de ISFM 2015 e 34,96% da variação de ISFM 2016 pode ser explicada pelo modelo de regressão.

6.3 Análise complementar: correlação entre o Porte do Município e ISFM

Como uma análise complementar foi verificada a correlação entre o resultado de ISFM (variável “ y ”) e População/Porte dos municípios (variável “ x ”). Os resultados demonstraram que há uma correlação [levemente] positiva entre a População do Município e o resultado de ISFM, porém, o resultado de “ r ” é muito próximo de zero para ambos os períodos analisados (2015: $r=0,05$ | 2016: $r=0,07$). Esse resultado não

representa uma variação estatisticamente significativa – uma correlação perfeita existe quando os resultados se aproximam de -1 ou 1.

Deste modo, é possível inferir que o baixo porte populacional não é um fator que influencia de forma considerável ou significativa nos resultados do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em todo o exposto, e em resposta à problemática de pesquisa identificada, o estudo demonstra que o parâmetro de análise para a caracterização da Sustentabilidade Financeira municipal, proposto pela PEC 188, não é suficiente e/ou justo para caracterizar o pequeno município – àquele com população de até 5 mil habitantes – simplesmente como “(in)sustentável”. Assim, a metodologia da PEC mostra-se frágil e desprovida de razoabilidade.

Diante disto, propôs-se uma metodologia (inédita) para caracterização da (In)Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros, denominada Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM. O índice leva em consideração aspectos adicionais que são relevantes e influenciam no desenvolvimento local e nos resultados dos municípios, classificados em três grandes dimensões: i) orçamentária-financeira; ii) governança; e iii) qualidade de vida.

Cada dimensão é composta por categorias, que totalizam 10 (dez) indicadores. As categorias são divididas conforme as grandes áreas das dimensões e possuem pesos individuais.

Após elaborado, o ISFM foi aplicado aos 5.570 municípios brasileiros e os resultados se mostram positivos, constatando robustez. A média nacional do resultado do ISFM é de 56,3% no ano de 2015 e 56,9% no ano de 2016. O menor resultado é de 22% (para 2015) e 18% (para 2016), e o melhor resultado encontrado foi de 80% para ambos os períodos. Ao se analisar o resultado do ISFM considerando apenas o grupo de pequenos municípios brasileiros (com população de até 5mil habitantes), isoladamente, percebe-se que a média se mantém estável, acompanhando o cenário nacional, evidenciando-se que o porte populacional baixo, aparentemente, não impacta negativamente nos resultados do ISFM.

Destaca-se que, a partir da metodologia proposta (ISFM) em média apenas 0,2% dos municípios se classificam como “Insustentáveis”. A mesma tendência ocorre quando se observam apenas os pequenos municípios. Em comparação com a

metodologia proposta pela PEC 188, essa resultaria em 98% dos pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes classificados como “Insustentáveis” - com base nessa tendência percentual da PEC, aproximadamente 1.224³⁴ pequenos municípios seriam incorporados à municípios maiores. Já com base nos resultados do ISFM, em média, aproximadamente três pequenos municípios se classificariam como “Insustentáveis” e seriam incorporados.

É importante observar que o ISFM foi desenvolvido considerando a possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local – neste estudo mensurado por meio do Índice Firjan de Desenvolvimento Local. Deste modo, utilizando-se de estatística descritiva, foi analisada a regressão linear simples e a correlação entre as variáveis: i) IFDM (variável dependente, “y”); e ii) ISFM (variável independente, “x”).

Os resultados demonstraram que existe uma correlação positiva entre as variáveis, indicando então que quando ISFM aumenta o IFDM (desenvolvimento local) também tende a aumentar. Ainda, é também possível inferir que a relação entre o Desenvolvimento Local e o ISFM nos dois períodos analisados é estatisticamente significativa. Como uma análise complementar foi verificada a correlação entre o resultado de ISFM e o porte populacional dos municípios, cujo resultado demonstra que o baixo porte populacional não é um fator que influencia de forma considerável ou significativa nos resultados do ISFM.

Diante dos resultados expostos, cabe mencionar que o “Produto” deste trabalho é passível de implicações políticas, tendo em vista o fato de que seus resultados podem influenciar na distribuição de poder político local e regional. Além de impactos sociais e econômicos, um trabalho desta natureza pode gerar, inevitavelmente, dificuldades de aceitação por parte da classe política, embates políticos e resistência, pelo fato de os Municípios representarem, empiricamente, reduto de poder político local.

Chegado ao fim do estudo, e expostos os resultados, vale citar algumas limitações que impactaram o desenvolvimento do estudo, como: i) a limitação dos períodos de publicações dos indicadores utilizados na composição do ISFM; ii) Ausência de dados de parte do universo de dados: muitos municípios brasileiros foram excluídos das análises devido à falta de dados; iii) banco de dados muito amplo e

³⁴ Calculado com base na estimativa de pequenos municípios brasileiros de IBGE (2021), com população de até 5 mil habitantes: 1.249 municípios, e no percentual médio das duas metodologias (98% e 0,2%).

tratamento dos dados realizado de forma manual, fatores que aumentam o risco de erro humano.

Por fim, é importante reconhecer as (de)limitações do estudo e apresentar as possibilidades de novos e complementares imersões que possam ampliar o conhecimento da temática: a) estudos futuros utilizando-se de ferramentas e métodos estatísticos mais robustos são válidos para o aprofundamento da metodologia proposta; b) aprofundamento das análises dos resultados do ISFM por meio de agrupamento dos municípios e análises gravitacionais; e c) estudos pontuais do contexto dos pequenos municípios com análises de questões relacionadas ao porte populacional e especificidades que proporcionam desenvolvimento local diferenciado.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, K. K.; ZAFARULLAH, H. Institutionalising federalism in Nepal: operationalising obstacles, procrastinated progress. **Public Administration and Policy**. Vol. 23 No. 2, 2020, pp. 125-139. DOI 10.1108/PAP-03-2020-0013.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, (51), 13–34, 2001.

ARAÚJO, E. T. **O Desafio da Sustentabilidade nas APAEs**: Noções sobre Captação de Recursos e Elaboração de Projetos Sociais. FEAPAES Informa – Boletim Informativo da Federação das APAEs do Estado do Espírito Santo, Vitória, 2003.

BONILHA, I. L. Instituto Rui Barbosa. **A PEC 188 de 2019 e a viabilidade municipal**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/a-pec-188-de-2019-e-a-viabilidade-municipal/>.

BONOLI, G.; NATILI, M.; TREIN, P. A federalist's dilemma: Trade-offs between social legitimacy and budget responsibility in multi-tiered welfare states. **Journal of European Social Policy**, Vol. 29(1), p. 56–69, 2019. DOI: 10.1177/0958928718781294.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, jul./set. 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade aplicada ao setor público** - Parte V – Demonstrações Contábeis aplicadas ao setor público - Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 5ª Ed. Brasília, 2012.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. PEC do Pacto Federativo. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Tesouro Público Transparente**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/>>. Acesso em: 07 Jul. 2022.

BUCHHOLZ, M.; BATHELT, H. Models of Regional Economic Development: Illustrations Using U.S. Data. **Zeitschrift fur Wirtschaftsgeographie**, v. 65, n. 1, p. 28–42, 2021. doi.org/10.1515/zfw-2020-0040.

CABALEIRO, R.; BUCH, E.; VAAMONDE, A. Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health. **American Review Of Public Administration**, v. 43, n. 6, p. 729–751, 2013.

CALÇADA, L. A. Z.; RECK, J. R. A PEC nº 188/2019, as políticas públicas e o impacto no Rio Grande do Sul. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i3.73284.

CALDAS, P.; DOLLERY, B.; MARQUES, R. C. Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index. **Policy Studies**. 2-4 Park Square, 2020.

CHEIN, F. **Introdução aos modelos de regressão linear** Um passo inicial para compreensão da econometria como uma ferramenta de avaliação de políticas públicas. Brasília – DF: Enap, 2019

CLELLAND, D. Beyond the city region? Uneven governance and the evolution of regional economic development in Scotland. **Local Economy**, Vol. 35(1) 7–26, 2020. DOI: 10.1177/0269094219899917.

COELHO, R. C. **Estado, Governo e Mercado**. Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2009.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FABRIZ, D. C.; FERREIRA, C. F. O município na Estrutura Federativa Brasileira: um estudo comparado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 41, p. 103-127, 2002.

FARMER, J.L.; LOMBEIDA, A. J. R. How State Interventions affect Municipalities Taking the Lead in Sustainability. **Sustainability** 2021, 13, 6479. <https://doi.org/10.3390/su13116479>

FELDMAN, M.; GUYB, F.; LAMMARINO, S. Regional income disparities, monopoly and finance. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 14, 25–49, 2021. DOI:10.1093/cjres/rsaa024.

FERNANDES, A. L. (coord.); BEAL, D. A.; PEPICELLI JR., J. J.; SILVA, L. F. **Estudo de Viabilidade Municipal**. Curitiba, TCU/PR, 2015.

FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: <<https://firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

FONSESA, R. M. G. da; BASSOLI, M. K. A lei complementar em matéria tributária e o imposto sobre serviços de qualquer natureza. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 2, n. 3, p. 47-64, set./dez. 2007.

GETZNER, M.; MOROZ, S. The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach. **Empirica**, september, 2021. doi.org/10.1007/s10663-021-09521-w.

GOMES, G. M.G.; DOWELL, M. C. M. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/2339>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 Jul. 2021.

JIA, J.; LIANG, X.; MA, G. Political hierarchy and regional economic development: Evidence from a spatial discontinuity in China. **Journal of Public Economics**, 194, 104352, 2021. DOI.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104352.

LIMA, S. C. D.; DINIZ, J. A. **Contabilidade Pública - Análise Financeira Governamental**. São Paulo: Atlas, 2016. E-book. ISBN 9788597008395. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008395/>. Acesso em: 08 set. 2022.

LOWE, N.; FELDMAN, M. P. Breaking the Waves: Innovating at the Intersections of Economic Development. **Economic Development Quarterly**, 1–12, 2018. DOI: 10.1177/0891242418783848.

MACHADO, J. A.; QUARESMA, G.; ARAUJO, C. E. L. Why do brazilian municipalities overallocate their own revenues to healthcare? **RBCS**, v. 36, n° 107, 2021. DOI: 10.1590/3610700/2021.

MARENCO, A.; CATE, L. T. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 29, n. 77, e001, 2021. DOI 10.1590/1678-987321297701.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. 2. triagem. São Paulo: Madalheiros Editora, 2014.

MIKHAILOVA, I. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Economia E Desenvolvimento**, (16), 2004. DOI: <https://doi.org/10.5902/141465093442>.

MOREIRA, T. B. S.; KILSON, A. R. S.; SOUZA, C. V. N. Uma avaliação empírica do tamanho ótimo dos municípios. **Revista brasileira Est. Pop.**, v.39, 1-26, e0185, 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-3098a0185>.

MORAES, A. de. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, maio/ago. 2009.

NAVARRO-GALERA, A.; RODRIGUEZ-BOLIVAR, M. P; ALCAIDE-MUNOZ, L.; LOPEZ-SUBIRES, M. D. Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. **Applied Economics**, v. 48, n. 41, p. 3961–3975, 2016.

OLIVEIRA, D. T. **A (in) dependência dos Pequenos Municípios Paranaenses ao FPM para a efetividade de suas Funções Federativas e contribuição para o Desenvolvimento Local**. 2018. 162f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3904>.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

SICONFI. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Públicos Brasileiro**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38>. Acesso em: 01 ago 2022.

SILVA, A. S. da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 15, n. 106, p. 447-466, Jun./Set. 2013.

SIMINI, D. G. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 197, Out., 2017.

SOARES, M. L. Q. **Teoria Geral do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **G&DR**, v. 8, n. 2, p. 344-369, mai-ago/2012, Taubaté, SP, Brasil.

VOLCHIK, V.; OGANESYAN, A.; OLEJARZ, T. Higher education as a factor of socio-economic performance and development. **Journal of International Studies**, 11(4), 326-340, 2018. doi:10.14254/2071-8330.2018/11-4/23.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO GERAL DA TESE

O estudo findado é fruto da inquietação oriunda da temática da Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros e possíveis efeitos no Desenvolvimento Local, tendo como teoria assessória o Federalismo.

Três aspectos do cenário brasileiro desencadearam os debates que fomentaram o presente estudo:

- a) O cenário federativo brasileiro (entes Municipais): A federação brasileira é formada pela união dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, conforme definido na Constituição. O Brasil possui atualmente 5.570 municípios; 45,97% (2.561) destes municípios possuem censo populacional de até 10 mil habitantes; 23,38% (1.301) possuem censo populacional de até 5.000 habitantes);
- b) A Emenda Constitucional número 15 de 1996, alterou a redação do artigo 18 da Constituição Federal, passando a vigorar com a seguinte redação: Art. 18.[...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos **Estudos de Viabilidade**. Contudo, ainda não existe uma regulamentação, conforme previsto na EC n.º 15, e nem critérios definidos para o Estudo de Viabilidade para reger a criação de novos municípios.
- c) No ano de 2019 entrou no cenário político e processo legislativo a Proposta de Emenda à Constituição n.º 188, trazendo como proposta a incorporação de pequenos municípios com população de até 5mil habitantes, considerados insustentáveis. Porém, a metodologia para a mensuração da Sustentabilidade Financeira Municipal proposta pela PEC – comprovação de arrecadação própria (art. 156 da CF) correspondente a, no mínimo, 10% da sua receita – vem sofrendo críticas por ser considerada frágil.

Isto posto, cabe lembrar que “viabilidade” (tida como sinônimo de Sustentabilidade neste estudo) representou o cerne da problemática do estudo e da

tese. Ademais, a tônica da “Sustentabilidade Financeira” configurou a matéria assessória ao estudo e à temática que se pretendeu aprofundar.

Considerando o cenário apresentado, o presente estudo se idealizou a partir de uma questão norteadora, um objetivo geral e quatro específicos, uma Tese de pesquisa e dois pressupostos iniciais, que foram integralmente ponderados no decorrer do estudo. Deste modo, os Tópicos 1 a 3 desta conclusão geral destinam-se ao detalhamento acerca da resposta ao problema norteador, atingimento e/ou confirmação/refutação de cada um desses objetos estruturantes do estudo.

1 RESPOSTA AO PROBLEMA DE PESQUISA

O presente estudo teve como questão de pesquisa a inquirição: como caracterizar a (in)Sustentabilidade Financeira dos municípios brasileiros e possíveis efeitos no Desenvolvimento Local?

Com base na pesquisa realizada – principalmente àquelas dos capítulos 2 e 5 – em resposta à essa problemática, infere-se que a mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira dos municípios brasileiros deve ser realizada por meio de um Índice que **possua maior robustez e/ou confiabilidade**, que represente a realidade local levando em consideração não apenas aspectos orçamentários de receita própria, mas indicadores relacionados a aspectos financeiros/patrimoniais, de governança e de qualidade de vida, haja vista tratarem de perspectivas que vão além da arrecadação local, e permitem analisar a eficácia da gestão local – como ela transforma os recursos em resultados fáticos para seus munícipes e para o desenvolvimento local.

2 ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICOS

2.1 Primeiro objetivo específico (a)

“Estabelecer os elementos para a formulação da metodologia/proposta de caracterização da (in) Sustentabilidade Financeira de municípios”

Para atingimento do primeiro objetivo específico foram levantados e definidos os elementos (insumos) para a composição do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM, com base na fundamentação teórica do estudo.

Essa etapa pode ser classificada como a base para a construção do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM, pois, nela foi realizada a investigação

da fundamentação teórica utilizada para fundamentar a proposição dos critérios e elementos de composição do Índice.

Os principais capítulos da tese destinados à construção deste objetivo específico são:

- **Capítulo 2** – Sustentabilidade financeira de pequenos municípios: revisão sistemática de estudos de natureza próxima ou similar; e
- **Capítulo 6** – ISFM: Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – alternativa à frágil caracterização proposta na pec do pacto federativo brasileiro.

O Capítulo 2 é destinado ao levantamento bibliométrico de estudos voltados à temática da Sustentabilidade Financeira dos Pequenos Municípios. Os resultados do estudo proporcionam contribuições teóricas, considerando os achados no estado da arte sobre a temática estudada. As principais bases pesquisadas e principais autores selecionados no estudo do referido capítulo são observados no Quadro 32.

Quadro 32 – Principais bases pesquisadas e principais autores selecionados no estudo do Capítulo 2

Principais bases pesquisadas	Principais autores selecionados
<i>Google Scholar</i> <i>Scopusu</i> <i>Web of science</i> Periódico CAPES	CALDAS, P.; DOLLERY, B.; MARQUES, R. C. (2020); CABALEIRO, R.; BUCH, E.; VAAMONDE, A. (2013); NAVARRO-GALERA, A.; PEDRO RODRIGUEZ-BOLIVAR, M.; ALCAIDE-MUNOZ, L.; DESEADA LOPEZ-SUBIRES, M.(2016)

Fonte: Dados da pesquisa bibliográfica (2021)

Já o Capítulo 6 é destinado à construção do "Produto" da Tese, a saber o Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal - ISFM. Nele é detalhado como a metodologia foi elaborada, e é definida a composição do índice proposto.

Adianta-se que o ISFM é composto de índices e indicadores, e estes foram construídos a partir de elementos pré-definidos e identificados a partir da pesquisa bibliográfica realizada. Destaca-se que – não apenas no Brasil, mas também em outros países do mundo – é comum a existência de múltiplos indicadores que se relacionam a diversos aspectos, mas que, além de terem sido criados de maneira individual por entes distintos, não são mensurados e monitorados associadamente.

Deste modo, para a construção do ISFM foram utilizados bancos de dados de elementos, índices, indicadores, já existentes. Uma investigação prévia foi realizada visando identificar:

- 1) Quais os índices, indicadores e bancos de informações oficiais, existentes no Brasil que se relacionam às variáveis definidas da Sustentabilidade Financeira de municípios;
- 2) Quais destas fontes de dados possuem banco de dados em períodos correlatos, passíveis de comparação;
- 3) Quais são os demais elementos que devem ser considerados para a definição da Sustentabilidade Financeira Municipal.
- 4) A definição das variáveis/elementos que comporão do ISFM.

2.2 Segundo objetivo específico (b)

“Elaborar e padronizar a metodologia para a mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira de municípios, como produto para o Estudo de Viabilidade exigido constitucionalmente”.

O segundo objetivo específico da Tese tem foco na elaboração do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM. Para isso foram elaboradas as propostas de padronização de fontes de dados, fórmulas e indicadores para a sua mensuração, acompanhamento e avaliação dos resultados, entre outros componentes para a interpretação dos resultados.

No **Capítulo 4** “A dependência de pequenos municípios brasileiros às transferências externas: desafios no federalismo”; e no capítulo **5** “(In)sustentabilidade financeira como mote de extinção de pequenos municípios brasileiros: a frágil metodologia proposta pela PEC 188”; são realizadas análises iniciais de indicadores que compõem o ISFM.

Porém, o principal capítulo da tese destinado à construção deste objetivo específico, sem desmerecimento de nenhum outro, é o **Capítulo 6** – “IFSM: Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – alternativa à frágil caracterização proposta na pec do pacto federativo brasileiro”; pois nele se dá a efetiva construção do “Produto” da Tese, o ISFM, evidenciando de forma detalhada a metodologia elaborada, além de aprofundar a composição final do índice proposto.

2.3 Terceiro objetivo específico (c)

“Analisar a (in)Sustentabilidade Financeira dos municípios brasileiros a partir da aplicação da metodologia proposta”.

O atingimento do terceiro objetivo específico é realizado por meio da aplicação da metodologia criada do ISFM nos municípios brasileiros. Para isso, primeiramente foi realizado o levantamento e a estruturação do banco de dados. Em seguida, os dados foram tratados, e as informações e resultados analisados.

O principal capítulo da tese destinado ao atingimento deste objetivo específico, assim como para o segundo objetivo, é o **Capítulo 6** – “IFSM: Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – alternativa à frágil caracterização positivada na pec do pacto federativo brasileiro”.

A forma de tratamento e mensuração dos resultados se deu por meio de aplicação das fórmulas/indicadores do ISFM a partir de dados extraídos do banco de dados dos municípios elaborado como base para este trabalho.

2.4 Quarto objetivo específico (d)

“Identificar possíveis efeitos da (In) Sustentabilidade Financeira dos municípios no Desenvolvimento Local”

O atingimento do quarto e último objetivo específico da tese se deu por meio da análise de correlação e regressão linear simples entre variáveis extraídas dos resultados do ISFM (produto da tese – caracterização da Sustentabilidade Financeira Municipal) e dos resultados do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (indicador utilizado na tese como parâmetro de Desenvolvimento Municipal dos pequenos municípios).

Os principais capítulos da tese destinados ao atingimento deste objetivo específico são:

- **Capítulo 3** – “Desenvolvimento local e regional: do estado da arte ao estado da prática”; e
- **Capítulo 6** – “IFSM: Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – alternativa à frágil caracterização positivada na PEC do pacto federativo brasileiro”

O objetivo do capítulo 6 da tese é – além da aplicação do ISFM nos pequenos municípios – identificar possíveis correlações e impactos no desenvolvimento local a partir dos resultados da análise, utilizando-se de estatística descritiva, correlação/regressão linear, entre outras análises.

A forma de tratamento e mensuração dos resultados do objetivo específico se deu por meio tabelas, gráficos, e relatórios dos resultados dos tratamentos estatísticos.

2.5 Objetivo Geral da Tese

“Propor uma metodologia para caracterização da (In) Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros com possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local e como insumo para a Viabilidade Municipal instituída pela EC nº 15 de 1996”.

A partir dos resultados dos objetivos específicos foi pavimentado o caminho para o atingimento do Objetivo Geral concernente ao “Produto Final” da Tese: A elaboração de uma proposta de metodologia contendo ferramentas e indicadores para a caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira de municípios. A proposta de metodologia se materializou pelo Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – **ISFM**, detalhada no capítulo 6 do estudo.

Como resultado, propôs-se uma metodologia (inédita) para caracterização da (In)Sustentabilidade Financeira de municípios brasileiros, denominada ISFM, construída em seis etapas – conforme ilustrado na [Figura 22](#).

O índice leva em consideração aspectos adicionais que são relevantes e influenciam no desenvolvimento local e nos resultados dos municípios, classificados em três grandes dimensões: i) orçamentária-financeira; ii) governança; e iii) qualidade de vida.

Cada dimensão é composta por categorias, que totalizam 10 (dez) indicadores. As categorias são divididas conforme as grandes áreas das dimensões e possuem pesos individuais – conforme detalhado no Quadro 30.

O ISFM possui um *score* de classificação composto por quatro faixas – Figura 23. A primeira delas retrata os resultados considerados “ruins” (de 0 a 0,25), os municípios enquadrados nesta faixa são considerados “Insustentáveis”. A segunda faixa retrata os resultados considerado “regulares” (de 0,25 a 0,50), os municípios que atingirem estes resultados são considerados “Sustentáveis-dependentes”. A terceira faixa denota resultados positivos, considerados “Bons” (de 0,50 a 0,75), municípios enquadrados nesta faixa são classificados como “Sustentáveis”. A última faixa (de 0,50 a 075) representa os resultados considerados “Ótimos”, os municípios que atingem estes resultados são classificados como “Sustentáveis-eficazes”.

Destaca-se que o ISFM foi desenvolvido considerando a possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local – neste estudo mensurado por meio do Índice Firjan de Desenvolvimento Local. Deste modo, utilizando-se de estatística descritiva, foi analisada a regressão linear simples e a correlação entre as variáveis: i) IFDM (variável dependente, “y”); e ii) ISFM (variável independente, “x”).

3 CONFIRMAÇÃO OU REFUTAÇÃO DA TESE E DOS PRESSUPOSTOS

3.1 Tese

“A Sustentabilidade Financeira dos Municípios não deve ser medida apenas pela fórmula proposta pela PEC 188/2019, mas sim, considerar outros elementos – como: outros recursos que compõem o orçamento total do ente federativo; o desenvolvimento local; índices de desenvolvimento; e qualidade de vida – formalizados por uma metodologia estruturada como proposta neste trabalho.”

A Tese do presente estudo se materializa no Capítulo 6, denominado “Produto final” da Tese aqui arquitetada.

Ao término do estudo e das pesquisas, diante dos resultados expostos – com ênfase nas considerações finais dos capítulos – é possível inferir que a Tese de pesquisa foi defendida e validada com base em dados tanto teóricos quanto empíricos.

Constatando, ainda, que a Tese e seus resultados proporcionaram resultados relevantes para o meio acadêmico, para a sociedade, para o Estado e para o desenvolvimento local/regional.

3.2 Pressupostos:

“1. Pequenos municípios são naturalmente mais suscetíveis a Insustentabilidade Financeira.”

Com base nos resultados do estudo do Capítulo 5 e 6, três dados contribuem para a análise do primeiro pressuposto, a saber:

- a) No Capítulo 5 se observa que a média do percentual de Sustentabilidade Financeira Municipal (com base na metodologia da PEC 188) dos municípios brasileiros é de aproximadamente 5%, sofrendo pouca variação entre os períodos. Além disso, se observa que a parcela de 75% dos municípios analisados apresenta resultados abaixo de 7% para SFM-PEC188, conforme

dados do 3º quartil - Q3. A mesma análise foi realizada considerando apenas os dados dos municípios de pequeno porte com população de até 5 mil habitantes, como demonstrado na Tabela 3, retornando resultados alarmantes, na medida em que a média do percentual de Sustentabilidade Financeira Municipal dos pequenos municípios fica abaixo de 3% em todos os períodos. Ainda, ao se observar os dados do 3º quartil (75% dos municípios) percebe-se que a maior parcela das municipalidades não atinge nem 4% de resultado.

- b) Porém, nos resultados do Capítulo 6 (Elaboração do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM em contraponto à metodologia proposta da PEC188) a média nacional do resultado do ISFM é de 56,3% no ano de 2015 e 56,9% no ano de 2016. O menor resultado é de 22% (para 2015) e 18% (para 2016), e o melhor resultado encontrado foi de 80% para ambos os períodos. Ao se analisar o resultado do ISFM considerando apenas o grupo de pequenos municípios brasileiros, isoladamente, percebe-se que a média, bem como os demais dados estatísticos da Tabela 6 se mantiveram estáveis, acompanhando o cenário nacional, o que representa que o baixo porte populacional, aparentemente, não impacta negativamente nos resultados do ISFM;
- c) Ainda no Capítulo 6, como uma análise complementar foi verificada a correlação entre o resultado de ISFM (variável “y”) e População/Porte dos municípios (variável “x”). Os resultados demonstraram que há uma correlação [levemente] positiva entre a População do Município e o resultado de ISFM, porém, o resultado de “r” é muito próximo de zero para ambos os períodos analisados (2015: $r=0,05$ | 2016: $r=0,07$). Esse resultado não representa uma variação estatisticamente significativa – uma correlação perfeita existe quando os resultados se aproximam de -1 ou 1. Deste modo, é possível inferir que o baixo porte populacional não é um fator que influencia de forma considerável ou significativa nos resultados do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal.

Diante do exposto, é possível inferir que:

- a) Considerando a aplicação da metodologia para a mensuração da Sustentabilidade Financeira Municipal proposta pela PEC188, o primeiro pressuposto do estudo é confirmado. Pois, tendo por base essa metodologia

os pequenos municípios apresentam índices maiores de “Insustentabilidade” financeira;

- b) Porém, considerando a aplicação da metodologia proposta no presente estudo (Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM), o primeiro pressuposto do estudo é refutado. Pois, tendo por base o ISFM os pequenos municípios apresentam índices semelhantes aos municípios de maior porte.

“2. A elaboração de uma metodologia que caracterize a (in) Sustentabilidade Financeira de municípios contribuirá para a realização de análises mais robustas quanto as suas (in) viabilidades, apoiando-se em indicadores e dados financeiros padronizados, sendo possível se evidenciar, assim, possíveis efeitos no Desenvolvimento Local.”

Com base nos resultados do Capítulo 6, expostos nas considerações finais, confirma-se o segundo pressuposto do estudo. Pois, é possível afirmar que o ISFM contribui para a realização de análises mais robustas quanto a (in) viabilidade dos municípios brasileiros, independentemente do porte, e apoia-se em indicadores e dados financeiros padronizados, tornando possível se analisar e evidenciar possíveis efeitos no Desenvolvimento Local.

4 CONCLUSÃO

Ao término do estudo proposto vale destacar a pertinência do formato utilizado para a construção do trabalho, *multipaper*. A partir dessa estrutura adotada foi possível delinear a proposta de maneira ordenada e benfazeja. Destaca-se o maior aproveitamento da produção científica proporcionado por este formato, tendo em vista a possibilidade de produção de cinco Artigos derivados dos capítulos 2 a 6. Cada capítulo/*paper* foi planejado de forma a contribuir para com o alcance dos objetivos propostos, resposta à problemática de pesquisa, confirmação ou refutação dos pressupostos elencados, e defesa da tese.

Os capítulos 1 e 7 destinaram-se, respectivamente, à introdução geral e às conclusões do estudo. Os capítulos 2 e 3, tiveram a função de abordar a contextualização dos principais temas relacionados à Tese proposta – ineditismo da tese, sustentabilidade financeira, desenvolvimento local/regional. Nos capítulos 4 e 5 investigou-se – à priori – o cenário no qual a problemática do estudo está circunscrita, abordando-se eventuais e potenciais vieses que contribuíssem para o capítulo

principal da Tese – capítulo 6. Por fim, o Capítulo 6, abarcou o “produto” da Tese aqui defendida, materializado por meio de uma proposta de metodologia para a caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal.

No Quadro 33 são trazidos, de forma sintetizada, os principais resultados e contribuições dos capítulos/papers norteadores do estudo e do produto da Tese.

Quadro 33 – Resultados e contribuições dos capítulos/papers norteadores do produto da Tese (capítulo 6)

(Continua)

Base	Capítulo / paper	Principais resultados e contribuições
ANÁLISE DO INEDITISMO/ CONTEXTUALIZAÇÃO	Capítulo 2 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESTUDOS DE NATUREZA PRÓXIMA OU SIMILAR	O ineditismo da Tese proposta foi confirmado. Identificou-se certa escassez de estudos voltamos à essa temática, principalmente no cenário nacional. Após um levantamento bibliométrico foram selecionados apenas quatro estudos de natureza próxima ou similar. As lacunas destes foram elencados no Quadro 16. E detalhou-se a principal oportunidade de estudo: Elaboração de uma proposta de Metodologia para a mensuração/ caracterização da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal, materializada por meio de um Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal. Foco na mensuração da (in)Sustentabilidade Financeira Municipal; alinhamento ao Estudo de Viabilidade financeira de que trata o art. 18 da CF/88 (ainda não regulamentado)
	Capítulo 3 DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: DO ESTADO DA ARTE AO ESTADO DA PRÁTICA	Descreveu-se o marco teórico do conceito e os principais autores, bem como a evolução do conceito. Identificou-se que as pesquisas relacionadas à temática são fomentadas majoritariamente por autores Europeus. Observou-se que o desenvolvimento local e regional pode ser mensurado na prática por meio de índices e indicadores. Por fim, elaborou-se uma proposta de conceituação suplementar para a temática do desenvolvimento local/regional: <i>“Contemporaneamente já não é possível desassociar o desenvolvimento local do regional, pois, a gestão pública local se interrelaciona com gestões limítrofes em um mesmo objetivo fim, o crescimento sustentável da região a partir das oportunidades e capacidades locais. Deste modo, o desenvolvimento local/regional pode ser definido como o progresso – materializado pela acumulação de capital, maior renda, aumento do número de empregos, disponibilização de serviços públicos de qualidade – que é conquistado a partir de iniciativas e propostas dos gestores formuladores de políticas públicas. Para que ocorra o desenvolvimento local, esses atores precisam identificar e aproveitar as oportunidades e capacidades locais em parceria com stakeholders locais e com as gestões limítrofes – em congruência com o sistema aberto existente, que formam conjuntos espaciais complementares. Mobilizando efetivamente atores-chave para que atuem no fortalecimento das bases locais, na busca do desenvolvimento local, ocorre o empoderamento dos governos locais que terão governabilidade para a concepção de estratégias diversas e complementares. Contudo, vale destacar que o desenvolvimento local/regional deve ser planejado e este planejamento deve ser conjunto e alinhado com os planos dos governos locais e regionais e com as políticas regionais. Por fim, o desenvolvimento local/regional também deve ser monitorado, mensurado e avaliado, para que os gestores locais sejam capazes de (re)formular as políticas públicas subsidiados pelos resultados obtidos, na busca pela melhoria de indicadores de bem-estar econômicos e sociais.”</i>
INVESTIGAÇÃO PRÉVIA / CENÁRIO	Capítulo 4 A DEPENDÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ÀS TRANSFERÊNCIAS EXTERNAS: DESAFIOS NO FEDERALISMO	Teve por objetivo analisar a dependência dos municípios brasileiros às transferências externas, medida pelo Novo Índice de Dependência de Transferências Externas-NIDTE. Os resultados demonstraram que a maioria dos municípios brasileiros apresentou nível muito alto de dependência de transferências externas, com resultados acima de 75% de dependências, a maior média de dependência concentra-se na região nordeste do Brasil, e a média nacional manteve-se em 81% nos períodos analisados, aumentando para 85% quando se observam a faixa de municípios de pequeno porte – até 5 mil habitantes. Em uma análise complementar da correlação e regressão linear simples entre o NIDTE e o desenvolvimento local – medido no estudo pelo índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – se observa que existe uma relação estatisticamente significativa e a existência de uma regressão negativa entre as variáveis.

(Conclusão)

	<p>Capítulo 5 (IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA COMO MOTIVADOR DE EXTINÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A FRÁGIL METODOLOGIA PROPOSTA PELA PEC 188</p>	<p>O capítulo teve por objetivo evidenciar fragilidades/vulnerabilidades existentes na metodologia proposta pela PEC 188/2019 para a mensuração da Sustentabilidade Financeira dos pequenos municípios brasileiros. A metodologia proposta pela PEC foi analisada e aplicada a todos os 5.570 municípios brasileiros, para os períodos de 2015 a 2020.</p> <p>Os resultados evidenciaram que, aplicada a metodologia da PEC-188, a média nacional de 'sustentabilidade' dos municípios brasileiros é de 5%, reduzindo-se para menos de 3% quando analisados apenas os pequenos municípios com até 5 mil habitantes. Tem-se ainda que mais de 85% dos municípios brasileiros, em média, são classificados como 'insustentáveis' a partir da metodologia da PEC, elevando-se para 98% esta condição se analisados apenas o estrato de pequenos municípios. Em conclusão o estudo mostra-se que a metodologia proposta pela PEC 188 carrega fragilidades que se não sanadas previamente a uma possível promulgação poderá ocasionar a extinção de aproximadamente 1.224 pequenos municípios brasileiros. Os resultados reforçaram a necessidade de elaboração de uma metodologia mais robusta para a caracterização da Sustentabilidade Financeira Municipal.</p>
--	---	--

Fonte: Autoria própria (2022)

Diante do exposto, após a elaboração dos capítulos de contextualização e investigação, somado a profundas e intensivas pesquisas, o capítulo principal do estudo foi elaborado. No Capítulo 6 foi detalhada a metodologia da proposta de caracterização do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal, em defesa da Tese de estudo: como o Índice foi construído; etapas; definição das dimensões e categorias do índice; e score de classificação.

Na sequência, o ISFM foi aplicado aos 5.570 municípios brasileiros e os resultados se mostraram positivos, constatando robustez metodológica, e se mostrando uma metodologia mais eficiente comparada à proposta sugerida no texto da Proposta de Emenda à Constituição PEC188 de 2019.

Os resultados demonstraram que a média nacional do resultado do ISFM é de 56,3% no ano de 2015 e 56,9% no ano de 2016. O menor resultado é de 22% (para 2015) e 18% (para 2016), e o melhor resultado encontrado foi de 80% para ambos os períodos. Ao se analisar o resultado do ISFM considerando apenas o grupo de pequenos municípios brasileiros (com população de até 5mil habitantes), isoladamente, percebe-se que a média se mantém estável, acompanhando o cenário nacional, o que representa que o porte populacional baixo, aparentemente, não impacta negativamente nos resultados do ISFM.

Destaca-se que, a partir da metodologia proposta (ISFM) em média apenas 0,2% dos municípios brasileiros se classificam como "Insustentáveis". A mesma tendência ocorre quando se observam apenas os pequenos municípios. Em comparação com a metodologia proposta pela PEC 188, essa resultaria em 98% dos pequenos municípios com população de até 5 mil habitantes classificados como "Insustentáveis"

- com base nessa tendência percentual, aproximadamente 1.224³⁵ pequenos municípios seriam incorporados à municípios maiores. Já com base nos resultados do ISFM, em média, apenas (aproximadamente) três pequenos municípios se classificariam como “Insustentáveis” e seriam incorporados.

Destaca-se que o ISFM foi desenvolvido considerando a possibilidade de mensuração alinhada ao desenvolvimento local – neste estudo mensurado por meio do Índice Firjan de Desenvolvimento Local. Deste modo, utilizando-se de estatística descritiva, foi analisada a regressão linear simples e a correlação entre as variáveis: i) IFDM (variável dependente, “y”); e ii) ISFM (variável independente, “x”).

Os resultados demonstraram que existe uma correlação positiva entre as variáveis, o que indica que quando ISFM aumenta o IFDM (desenvolvimento local) também tende a aumentar. Ainda, é possível inferir também que a relação entre o Desenvolvimento Local e o ISFM nos dois períodos é estatisticamente significativa.

Por fim, como uma análise complementar foi verificada a correlação entre o resultado de ISFM e o porte populacional dos municípios, e os resultados demonstraram que o baixo porte populacional não é um fator que influencia de forma considerável ou significativa nos resultados do ISFM.

Mais ainda, destaca-se que o ISFM foi elaborado visando se tornar uma proposta de metodologia de caracterização do conceito de “Sustentabilidade Financeira” municipal, capaz de mensurar de maneira mais justa e coerente se o município avaliado é sustentável (ou não) levando em conta elementos econômicos, sociais e de desenvolvimento.

O mérito e pertinência deste estudo, repousa-se na possibilidade de o produto da tese quiçá se tornar um insumo que poderá contribuir para uma futura regulamentação do Estudo da Viabilidade de que trata a EC nº 15/1996³⁶, pois passados vinte e seis anos após a edição da Emenda Constitucional número 15, o referido estudo ainda não foi regulamentado. Ambicionou-se, então, proporcionar uma solução *a priori* para o mencionado e ainda não regulamentado Estudo de Viabilidade, sendo esta a grande contribuição da pesquisa.

³⁵ Calculado com base na estimativa de pequenos municípios brasileiros de IBGE (2021), com população de até 5 mil habitantes: 1.249 municípios, e no percentual médio das duas metodologias (98% SFMPEC; e 0,2% ISFM).

³⁶ Emenda constitucional que alterou o Art. 18 da Constituição Federal, passando a vigorar a seguinte redação: “§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, **far-se-ão por lei estadual**, dentro do período determinado por **lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (grifo nosso) – que, contudo, até o presente momento não passou por regulamentação.

4.1 Limitações do Estudo

Vale destacar algumas particularidades que influenciaram negativamente no desenvolvimento do estudo no decorrer do seu desdobramento:

- a) Limitação dos períodos de publicações dos indicadores utilizados na composição do ISFM;
- b) Embora extraídos de órgãos oficiais, paira sempre a impossibilidade de garantia da confiabilidade dos dados coletados de fontes secundárias; e da checagem de eventuais dados incorretos;
- c) Múltiplas fontes de dados secundários que possuem padrões de dados dispares e ocasionaram etapas adicionais de tratamento dos dados;
- d) Ausência de dados de parte do universo de dados: muitos municípios brasileiros foram excluídos das análises devido à falta de dados;
- e) Banco de dados muito amplo; e tratamento dos dados realizado de forma manual com criação de rotinas automáticas, fatores que não erradicam o risco de erro humano.

4.2 Sugestões para Novos Estudos

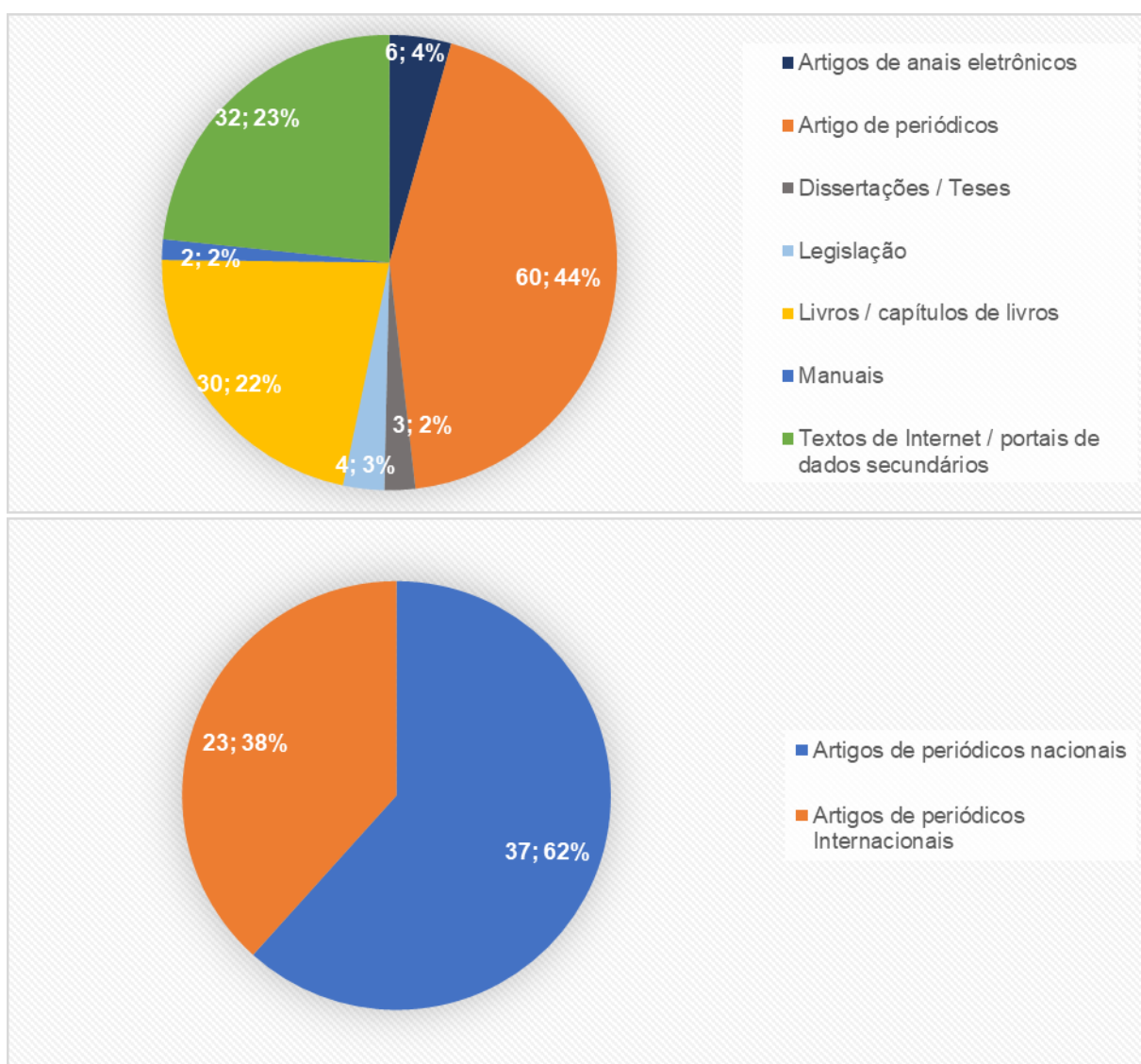
Chegado ao fim do estudo proposto, é importante reconhecer as suas (de)limitações e apresentar as possibilidades de novos e complementares estudos que possam ampliar o conhecimento da temática. Devido à complexidade e a atualidade da temática abordada, reconhece-se que o Estudo merece aprofundamento e que há potencial de aperfeiçoamento, como por exemplo:

- a) Estudos futuros utilizando-se de ferramentas e métodos estatísticos mais complexos são válidos para o aprofundamento da metodologia proposta;
- b) Aprofundar as análises dos resultados do ISFM, realizar o agrupamento dos municípios; análises gravitacionais;
- c) Adentrar em estudos pontuais do contexto dos pequenos municípios; analisar questões relacionadas ao porte populacional e especificidades que proporcionam desenvolvimento local diferenciado;
- d) A tese aqui concluída pode ser considerada um estudo inicial de fomento à temática, que tem potencialidade para se tornar, quiçá, um objeto de estudo de Grupo de Pesquisa, ou a base para uma futuros estudos que ambicionem aprofundar a temática.

EXTRATO DAS REFERÊNCIAS

As referências utilizadas no estudo foram relacionadas ao final de cada capítulo. Para o desenvolvimento das pesquisas e para a construção do estudo utilizou-se um total 137 de referências, distribuídas entre: artigos científicos publicados em periódicos e anais eletrônicos; livros; dissertações/teses; dados de internet; manuais; e legislações. O extrato das referências do estudo são detalhadas na Figura 27.

Figura 27 – Extrato das referências utilizadas no estudo



Fonte: Autoria própria (2022)

APÊNDICE A – Relação dos Artigos produzidos na Tese em formato *multipaper* e definição dos potenciais periódicos para envio dos *papers/artigos*

Capítulo	Artigo / Capítulo	Periódico	Qualis	Link	ISSN	Situação (na data da defesa)
Capítulo 2	SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESTUDOS DE NATUREZA PRÓXIMA OU SIMILAR	Revista Gestão e Conhecimento	B4	https://www.revistagc.com.br/ojs/index.php/rgc/about	1677-9762	Aceito para publicação
Capítulo 3	DEPENDÊNCIA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ÀS TRANSFERÊNCIAS EXTERNAS: DESAFIOS NO FEDERALISMO	RAC. Revista de Administração Contemporânea	A2	https://rac.anpad.org.br/	1982-7849	Em formatação para submeter
Capítulo 4	DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: DO ESTADO DA ARTE AO ESTADO DA PRÁTICA	Revista Tecnologia e Sociedade (RTS)	B1	https://periodicos.utfpr.edu.br/rts	1984-3526	Submetido
Capítulo 5	(IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: A FRÁGIL METODOLOGIA PROPOSTA PELA PEC 188	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap	0034-7612	Em formatação para submeter
Capítulo 6	ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA MUNICIPAL (ISFM): UMA METODOLOGIA PARA CARACTERIZAÇÃO E OS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL	Dados - Revista De Ciências Sociais	A1	http://dados.iesp.uerj.br/sobre/	1678-4588	Em formatação para submeter

APÊNDICE B – Relação de Municípios classificados com os piores (insustentáveis) e os melhores (sustentáveis-eficazes) resultados para ISFM 2015 e 2016

2015							
Municípios Insustentáveis	População estimada	ISFM		Municípios Sustentáveis-eficazes	População estimada	ISFM	
Ingá-PB	18.184	0,2267	22,6%	Serra-ES	536.765	0,7506	75,1%
Itajuípe-BA	20.309	0,2284	22,8%	Lagoa da Prata-MG	53.236	0,7508	75,1%
Rio do Pires-BA	11.672	0,2287	22,8%	Mongaguá-SP	58.567	0,7510	75,1%
Afuá-PA	39.910	0,2288	22,8%	Matinhos-PR	35.705	0,7519	75,2%
Mata Grande-AL	25.200	0,2314	23,1%	Lagoa Santa-MG	66.744	0,7520	75,2%
Irajuba-BA	7.295	0,2319	23,1%	São Pedro-SP	36.298	0,7520	75,2%
Iguaí-BA	27.006	0,2386	23,8%	São José do Rio Preto-SP	469.173	0,7568	75,6%
Camacan-BA	32.023	0,2414	24,1%	Atibaia-SP	145.378	0,7593	75,9%
Itamarí-BA	7.971	0,2427	24,3%	Louveira-SP	51.007	0,7614	76,1%
Riachão do Bacamarte-PB	4.562	0,2470	24,7%	Itaipulândia-PR	11.588	0,7618	76,1%
Novo Horizonte-BA	12.653	0,2473	24,7%	Ortigueira-PR	21.783	0,7635	76,3%
Monte Alegre de Goiás-GO	8.759	0,2476	24,7%	Votuporanga-SP	96.106	0,7644	76,4%
Bertópolis-MG	4.609	0,2494	24,9%	Maringá-PR	436.472	0,7675	76,7%
-	-	-	-	Presidente Prudente-SP	231.953	0,7690	76,9%
-	-	-	-	Itapema-SC	69.323	0,7731	77,3%
-	-	-	-	Edealina-GO	3.678	0,7747	77,4%
-	-	-	-	Gramado-RS	36.864	0,7915	79,1%
-	-	-	-	Praia Grande-SP	336.454	0,7922	79,2%
-	-	-	-	Bombinhas-SC	20.889	0,8097	80,9%
2016							
Municípios Insustentáveis	População estimada	ISFM		Municípios Sustentáveis-eficazes	População estimada	ISFM	
Afuá-PA	39.910	0,1815	18,1%	São José dos Campos-SP	737.310	0,7508	75,1%
Ingá-PB	18.184	0,2169	21,6%	São José do Rio Preto-SP	469.173	0,7510	75,1%
Brejo dos Santos-PB	6.479	0,2249	22,4%	Pontal do Paraná-PR	28.529	0,7512	75,1%
Riachão do Bacamarte-PB	4.562	0,2258	22,5%	Governador Celso Ramos-SC	14.739	0,7522	75,2%
Iguaí-BA	27.006	0,2298	22,9%	Mongaguá-SP	58.567	0,7526	75,2%
Uiraúna-PB	15.356	0,2420	24,2%	Itaipulândia-PR	11.588	0,7528	75,2%
Itajuípe-BA	20.309	0,2447	24,4%	Olímpia-SP	55.477	0,7529	75,2%
Mata Grande-AL	25.200	0,2448	24,4%	Balneário Piçarras-SC	24.385	0,7544	75,4%
Belém do Brejo do Cruz-PB	7.356	0,2460	24,6%	Matinhos-PR	35.705	0,7548	75,4%
Santa Rita de Cássia-BA	28.613	0,2470	24,7%	Maringá-PR	436.472	0,7553	75,5%
-	-	-	-	Votuporanga-SP	96.106	0,7571	75,7%
-	-	-	-	Ortigueira-PR	21.783	0,7585	75,8%
-	-	-	-	Itirapina-SP	18.610	0,7585	75,8%
-	-	-	-	Mata de São João-BA	47.643	0,7604	76,0%
-	-	-	-	Bertioga-SP	66.154	0,7638	76,3%
-	-	-	-	Xangri-lá-RS	17.126	0,7639	76,3%
-	-	-	-	Igaratá-SP	9.631	0,7662	76,6%
-	-	-	-	Aracruz-ES	104.942	0,7675	76,7%
-	-	-	-	Barra Longa-MG	4.905	0,7694	76,9%
-	-	-	-	Guarujá-SP	324.977	0,7697	76,9%
-	-	-	-	Palhoça-SC	178.679	0,7710	77,1%
-	-	-	-	Balneário Camboriú-SC	149.227	0,7735	77,3%
-	-	-	-	Presidente Prudente-SP	231.953	0,7746	77,4%
-	-	-	-	Praia Grande-SP	336.454	0,7757	77,5%
-	-	-	-	Gavião Peixoto-SP	4.841	0,7829	78,2%
-	-	-	-	Gramado-RS	36.864	0,7896	78,9%
-	-	-	-	Bombinhas-SC	20.889	0,8005	80,0%

NOTA:

1. Para acessar o banco de dados completo do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM) e os resultados dos demais municípios ver [Apêndice E](#).

Fonte: Autoria própria (2022)

APÊNDICE C – Extração dos dados do SICONFI-FINBRA para a composição de ISFM

(1)

Ações		Passos
1	Acesso ao portal	https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf > Consultas > Consultar Finbra > Contas Anuais
2	Seleção das contas e períodos	<i>Exercício: 2015 (e posteriormente 2016)</i> <i>Escopo: Municípios</i> <i>Tabela: Receita Orçamentária (Anexo I-C)</i>
3	Salvar as planilhas	Clicar em consulta; salvar a planilha baixada do portal
4	Extração dos dados das planilhas	Do banco de dados foram extraídos diversos dados, sendo os principais deles: 1) Total Receitas brutas realizadas; 2) Transferências Intergovernamentais.

Fonte: Autoria própria (2022)

(2)

Ações		Passos
1	Acesso ao portal	https://www.tesourotransparente.gov.br > Publicações > Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) > Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)
2	Seleção das contas e períodos	<i>Exercício: 2015 (e posteriormente 2016)</i> <i>Escopo: Municípios</i> <i>Tabela: Balanço Patrimonial DCA (Anexo I-AB)</i>
3	Salvar as planilhas	Clicar em “consulta”; salvar a planilha baixada do portal
4	Extração dos dados das planilhas	Do banco de dados foram extraídos os dados necessários para o cálculo dos indicadores contábeis: 1) Ativos Circulante; 2) Ativos não Circulante; 3) Passivo Circulante; 4) Passivo não Circulante; 5) Ativo Total.

Fonte: Autoria própria (2022)

APÊNDICE D – Potenciais Índices e Indicadores para composição das categorias do ISFM

Índices / Indicadores existentes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Coeficiente de Gini da renda per capita																	
IDEB - 1ª a 4ª Serie																	
PIB <i>per capita</i>																	
IGM-CFA - Finanças																	
IGM-CFA - Gestão																	
IGM-CFA - Desempenho																	
IFDM - Emprego & renda											x	x					
IFDM - Educação											x	x					
IFDM - Saúde											x	x					
IDHM - Censo																	
IDHM - PNAD – Longevidade (apenas capitais e reg. Metro.)																	
IDHM - PNAD – Educação (apenas capitais e reg. Metro.)																	
IDHM - PNAD – Renda (apenas capitais e reg. Metro.)																	
Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)																	
Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF – Autonomia											x	x					
Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF - Gastos com pessoal																	
Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF – Liquidez																	
Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF – Investimento											x	x					
Indicadores do DATASUS:																	
• % de interações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado											x	x					
• % de interações por condições sensíveis à atenção primária											x	x					
• % de pessoas cobertas por planos de saúde suplementar																	
• Taxa de incidência de AIDS																	
• Taxa bruta de mortalidade																	
• Taxa de mortalidade por agressão																	
• Taxa de mortalidade por acidente de trânsito																	
• Taxa de mortalidade de mulheres por câncer da mama																	
• Taxa de mortalidade por câncer de próstata																	
• Taxa de mortalidade por doenças não transmissíveis																	
• Taxa de mortalidade por homicídios																	
• Taxa de mortalidade infantil																	
• Taxa de mortalidade por suicídio																	
• % de nascidos vivos com pelo menos sete consultas de pré-natal											x	x					
• % de nascidos vivos com baixo peso ao nascer											x	x					
• Taxa de mortalidade materna																	
Notas																	
1 – Dimensões do IEG-M: Educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação																	
2 – O PIB per capita não foi selecionado uma vez que este indicador compõe a dimensão renda do IFDM – índice com o qual será feita a correlação/regressão linear nos resultados do estudo																	
3 – Não foi possível utilizar o IDHM-PNAD (índice atualizado anualmente) para a composição ou correlação do estudo, pois este é mensurado apenas as capitais e regiões metropolitanas;																	
4 – Destaca-se que para fins de correlação/regressão linear do estudo, nenhum dos indicadores [selecionados para compor o ISFM] fazem parte da composição do IFDM.																	

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa documental (2021)

APÊNDICE E – Banco de Dados dos resultados do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal – ISFM

Para acessar o banco de dados completo do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM) e os resultados dos municípios brasileiros [CLIQUE AQUI](#) ou scaneie o QRcode abaixo.



ANEXO A – Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 2019

Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019	
Publicação	05/11/2019 – Plenário do Senado Federal
Ementa:	Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências.
Autoria:	Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Ciro Nogueira (PP/PI), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Braga (MDB/AM), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senadora Juíza Selma (PODEMOS/MT), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Wellington Fagundes (PL/MT), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Marcio Bittar (MDB/AC)
Assunto:	Administrativo - Organização político-administrativa do Estado.
Natureza:	Norma Geral
Situação atual (dezembro / 2020)	Relator atual: Senador Marcio Bittar Último local: 23/10/2020 - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) Último estado: MATÉRIA COM A RELATORIA
Nº de Emendas	64
Ementa relacionada aos municípios:	Art. 6º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 91-A, 115, 116 e 117: (...) "Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira. § 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. § 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025. § 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador. § 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador. § 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal. § 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020." (NR)

Fonte: Elaborado a partir de Senado Federal (2019)

ANEXO B – Fontes de Receitas Correntes dos Municípios

1.0.0.0.00.00.00 - RECEITAS CORRENTES
1.1.0.0.00.00.00 - Receita Tributária
1.1.1.0.00.00.00 - Impostos
1.1.1.2.00.00.00 - Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
1.1.1.2.02.00.00 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ζ IPTU
1.1.1.2.04.00.00 - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza ζ IR
1.1.1.2.04.31.00 - Retido nas Fontes - Trabalho
1.1.1.2.04.34.00 - Retido nas Fontes - Outros Rendimentos
1.1.1.2.08.00.00 - Imposto sobre Transmissão Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis ζ ITBI"
1.1.1.3.00.00.00 - Impostos sobre a Produção e a Circulação
1.1.1.3.05.00.00 - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ζ ISSQN
1.1.2.0.00.00.00 - Taxas
1.1.2.1.00.00.00 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia
1.1.2.2.00.00.00 - Taxas pela Prestação de Serviços
1.2.0.0.00.00.00 - Receitas de Contribuições
1.2.1.0.00.00.00 - Contribuições Sociais
1.2.1.0.29.00.00 - Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público
1.2.1.0.29.07.00 - Contribuição do Servidor Ativo Civil para o Regime Próprio
1.2.1.0.29.09.00 - Contribuições do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio
1.2.1.0.29.11.00 - Contribuições de Pensionista Civil para o Regime Próprio
1.2.3.0.00.00.00 - Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública
1.3.0.0.00.00.00 - Receita Patrimonial
1.3.1.0.00.00.00 - Receitas Imobiliárias
1.3.1.1.00.00.00 - Aluguéis
1.3.2.0.00.00.00 - Receitas de Valores Mobiliários
1.3.2.1.00.00.00 - Juros de Títulos de Renda
1.3.2.2.00.00.00 - Dividendos
1.3.2.5.00.00.00 - Remuneração de Depósitos Bancários
1.3.2.8.00.00.00 - Remuneração dos Investimentos do Regime Próprio de Previdência do Servidor
1.3.3.0.00.00.00 - Receitas de Concessões e Permissões
1.6.0.0.00.00.00 - Receita de Serviços
1.6.0.0.01.00.00 - Serviços Comerciais
1.6.0.0.03.00.00 - Serviços de Transporte
1.6.0.0.13.00.00 - Serviços Administrativos
1.6.0.0.19.00.00 - Serviços Recreativos e Culturais
1.6.0.0.43.00.00 - Serviços de Coleta, Transporte, Tratamento e Destino Final de Resíduos Sólidos
1.6.0.0.99.00.00 - Outros Serviços
1.7.0.0.00.00.00 - Transferências Correntes
1.7.2.0.00.00.00 - Transferências Intergovernamentais
1.7.2.1.00.00.00 - Transferências da União
1.7.2.1.01.00.00 - Participação na Receita da União
1.7.2.1.01.02.00 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios ζ FPM
1.7.2.1.01.03.00 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - 1% Cota Anual
1.7.2.1.01.04.00 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - 1% Cota entregue no mês de julho (67)(I)
1.7.2.1.01.05.00 - Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural ζ ITR
1.7.2.1.22.00.00 - Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais
1.7.2.1.22.40.00 - Cota-Parte Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo - Lei nº 9.478/97 artigo 49 I e II
1.7.2.1.22.50.00 - Cota-Parte Royalties pela Participação Especial - Lei nº 9.478/97 artigo 50
1.7.2.1.22.70.00 - Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo ζ FEP
1.7.2.1.33.00.00 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Repasses Fundo a Fundo
1.7.2.1.34.00.00 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social ζ FNAS
1.7.2.1.35.00.00 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação ζ FNDE
1.7.2.1.36.00.00 - Transferências Financeiras do ICMS ζ Desoneração ζ L.C. Nº 87/96
1.7.2.1.99.00.00 - Outras Transferências da União
1.7.2.2.00.00.00 - Transferências dos Estados
1.7.2.2.01.00.00 - Participação na Receita dos Estados
1.7.2.2.01.01.00 - Cota-Parte do ICMS
1.7.2.2.01.02.00 - Cota-Parte do IPVA
1.7.2.2.01.04.00 - Cota-Parte do IPI sobre Exportação
1.7.2.2.01.13.00 - Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
1.7.2.2.33.00.00 - Transferências de Recursos do Estado para Programas de Saúde - Repasse Fundo a Fundo

1.7.2.2.99.00.00 - Outras Transferências dos Estados
1.7.2.4.00.00.00 - Transferências Multigovernamentais
1.7.2.4.01.00.00 - Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEB
1.7.3.0.00.00.00 - Transferências de Instituições Privadas
1.7.5.0.00.00.00 - Transferências de Pessoas
1.7.6.0.00.00.00 - Transferências de Convênios
1.7.6.1.00.00.00 - Transferências de Convênios da União e de Suas Entidades
1.7.6.1.03.00.00 - Transferências de Convênios da União Destinadas a Programas de Assistência Social
1.7.6.1.99.00.00 - Outras Transferências de Convênios da União
1.7.6.2.00.00.00 - Transferências de Convênios dos Estados e do Distrito Federal e de Suas Entidades
1.7.6.2.01.00.00 - Transferências de Convênios dos Estados para o Sistema Único de Saúde - SUS
1.7.6.2.02.00.00 - Transferências de Convênios dos Estados Destinadas a Programas de Educação
1.7.6.2.99.00.00 - Outras Transferências de Convênios dos Estados
1.9.0.0.00.00.00 - Outras Receitas Correntes
1.9.1.0.00.00.00 - Multas e Juros de Mora
1.9.1.1.00.00.00 - Multas e Juros de Mora dos Tributos
1.9.1.1.38.00.00 - Multas e Juros de Mora do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ¿ IPTU
1.9.1.1.39.00.00 - Multas e Juros de Mora do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI
1.9.1.1.40.00.00 - Multas e Juros de Mora do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ¿ ISS
1.9.1.1.99.00.00 - Multas e Juros de Mora de Outros Tributos
1.9.1.3.00.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos
1.9.1.3.11.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ¿ IPTU
1.9.1.3.12.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI
1.9.1.3.13.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ¿ ISS
1.9.1.3.98.00.00 - Multas e Juros de mora da Dívida Ativa das Contribuições de Melhoria
1.9.1.3.99.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outros Tributos
1.9.1.5.00.00.00 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas
1.9.1.8.00.00.00 - Multas e Juros de Mora de Outras Receitas
1.9.1.9.00.00.00 - Multas de Outras Origens
1.9.2.0.00.00.00 - Indenizações e Restituições
1.9.2.1.00.00.00 - Indenizações
1.9.2.2.00.00.00 - Restituições
1.9.2.2.01.00.00 - Restituições de Convênios
1.9.2.2.10.00.00 - Compensações Financeiras entre o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores
1.9.2.2.99.00.00 - Outras Restituições
1.9.3.0.00.00.00 - Receita da Dívida Ativa
1.9.3.1.00.00.00 - Receita da Dívida Ativa Tributária
1.9.3.1.11.00.00 - Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ¿ IPTU
1.9.3.1.12.00.00 - Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI
1.9.3.1.13.00.00 - Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ¿ ISS
1.9.3.1.98.00.00 - Receita da Dívida Ativa das Contribuições de Melhoria
1.9.3.1.99.00.00 - Receita da Dívida Ativa de Outros Tributos
1.9.3.2.00.00.00 - Receita da Dívida Ativa Não Tributária
1.9.9.0.00.00.00 - Receitas Diversas

Fonte: Elaborado a partir de Siconfi-Finbra (2015; 2016)